DISUGUAGLIANZE DIVARI FRATTURE

DISUGUAGLIANZE DIVARI FRATTURE

UN DIALOGO MULTIDISCIPLINARE SUL PLURALISMO E SULLE CRISI DELLA COESIONE SOCIALE

A cura di

Tito Forcellese, Romano Orrù,
Daria Pignalosa e Nicola Strizzolo

ISBN 979-12-235-0831-2

Euro 38,00

EDITORIALE SCIENTIFICA

DISUGUAGLIANZE, DIVARI, FRATTURE

UN DIALOGO MULTIDISCIPLINARE SUL PLURALISMO E SULLE CRISI DELLA COESIONE SOCIALE

A cura di
Tito Forcellese, Romano Orrù,
Daria Pignalosa e Nicola Strizzolo

EDITORIALE SCIENTIFICA



Proprietà letteraria riservata

© Copyright 2026 Editoriale Scientifica s.r.l.

via San Biagio dei Librai, 39 - 80138 Napoli

www.editorialescientifica.com info@editorialescientifica.com

ISBN 979-12-235-0831-2

INDICE

Introduzione. Disuguaglianze, divari e fratture: Le coordinate di una sfida complessa, di Tito FORCELLESE, Romano ORRÙ, Daria PIGNALOSA, Nicola STRIZZZOLO

PARTE 1
La natura della disuguaglianza e i presupposti della coesione sociale: prospettive storiche, filosofiche e giuridiche

Vera ZAMAGNI – Lo sviluppo storico delle diseguaglianze e la curva di Kuznets 3
Guido ALIMENA – Il diritto come punto "fermo" della coesione sociale 15
Luca GASBARRO – La mitezza come virtù politica: ripensare il soggetto in relazione 29
Chiara Alberta PARISSE – Giustizia sociale e disuguaglianze di genere in Martha Nussbaum 39
Luigi MASTRANGELO – Gli Stati Uniti di Sinclair Lewis, dove la dittatura "non può succedere" 47
Matteo COLELLA – "Chi non è con noi è contro di noi". Il fascismo e le diseguaglianze in Italia durante il Ventennio 59

PARTE 2
Disuguaglianze e sviluppo: la dimensione territoriale e il modello europeo di coesione

Jacopo DI FRANCESCO – Il pluralismo svuotato: eguaglianza sostanziale, partecipazione e vincolo esterno nel costituzionalismo italiano ed europeo 75
Alessio Costanzo FEDELE – Politiche di coesione e Next Generation EU: il ruolo della governance multilivello nel contrasto dei divari regionali in Europa 85

Erika DI NICOLA – Politiche di coesione, transizione digitale e giustizia spaziale nell'UE: il caso di Dublino come laboratorio critico 101
Mirela METUSHAJ – Il ruolo dell'Unione Europea nella (mancata) coesione sociale nei Balcani occidentali 113
Michela MICHETTI – Divario territoriale e regionalismo a geometria variabile 125
Rita SALVATORE – Disuguaglianze territoriali e nuove pratiche comunitarie nel riabitare la montagna 137
Tiziana DI CIMBRINI – Inclusione e Diversity Management nella pubblica amministrazione 151

PARTE 3

Fratture geopolitiche, squilibri economici e politiche pubbliche di settore

Giovanna MORELLI e Antonia Rosa GURRIERI – Qualità istituzionale, ONG e disuguaglianze economiche: un'analisi comparata delle traiettorie di coesione sociale in Europa e Asia 165
Ermanno CATULLO – Disuguaglianza e squilibri commerciali: verso un modello ad agenti OLG 179
Dante Andrea AMICARELLI – La Conferenza dei parlamentari NATO e le politiche assistenziali per i paesi del Terzo Mondo tra gli anni '50 e gli anni '60 191
Gianmarco CIALONE – Protezione e sviluppo dell'agroalimentare per la resilienza sociale nei nuovi scenari globali 203
Riccardo MERLI – Dal privilegio alla gara. L'amministrazione alla prova dell'eguaglianza 215
Simone BUSETTI, Alessandra ORSINI, Francesco Maria SCANNI – Governare l'acqua: politiche e disuguaglianze nell'accesso alla risorsa idrica 227
Marina D'ORSOGNA e Federico VALENTINI – L'amministrazione di prestazione nella "buona sanità… diseguale" 239
Gaia LIMONCELLI – Profili di accessibilità al patrimonio culturale: il ruolo dei musei inclusivi 251
Consuelo DIODATI – Sport al femminile: tra conquiste e ostacoli invisibili 263

PARTE 4
L'era dell'algoritmo e della trasformazione digitale: strumenti di coesione o fonte di nuovi divari?

Paolo SAVARESE – Fiducia e coesione sociale in ambiente digitale: un enigma per la filosofia del diritto 277
Giordana TRUSCELLI – Phronesis e algoritmi davanti alle diseguaglianze 285
Franco CAMPITELLI – Entropia Sociale e Bias Cognitivi: un approccio interdisciplinare alla misurazione delle diseguaglianze 293
Nicola STRIZZOLO – Le categorie di Rogers alla prova con la diffusione dell'AI: diseguaglianze e compatibilità 301
Paolo D'ERASMO – La responsabilità pubblica nella amministrazione algoritmica. Diseguaglianze e pluralismo democratico nell'era dell'intelligenza artificiale 315
Tony GIORGIO – Algoritmi e discriminazioni: sfide giuridiche tra opacità decisionale e tutela dei diritti fondamentali 329
Alessandro MARELLI e Enrico DI BERARDINO – L'incorporazione e la coesione dell'empowerment umano nelle logiche algoritmiche del controllo di gestione 341
Agnese VARDANEGA – Diseguaglianze digitali fra pratiche di distinzione e nuove forme di violenza simbolica 355
Karina IUVINALE – Il ruolo dei *media* nell'impoverimento relazionale: strumenti di divario o coesione tra giovani e realtà? 367
Silvia SICILIANO – L'alfabetizzazione digitale come nuova frontiera per l'inclusione sociale 381

INTRODUZIONE.
DISUGUAGLIANZE, DIVARI E FRATTURE: LE COORDINATE DI UNA SFIDA COMPLESSA

Tito Forcellese, Romano Orrù, Daria Pignalosa, Nicola Strizzzolo

La promessa di progresso condiviso e inclusione che ha sorretto le democrazie costituzionali del secondo dopoguerra appare oggi logorata da una molteplicità di fratture. Se su scala globale lo sviluppo impetuoso delle economie emergenti ha sollevato milioni di persone dalla povertà, all'interno dei Paesi avanzati la sperequazione è tornata a crescere in modo allarmante, colpendo in particolare il ceto medio – storico baricentro economico e politico dei sistemi occidentali – che ha visto le proprie prospettive ristagnare e la propria quota relativa di reddito ridursi.

Il dibattito scientifico più recente ha messo in discussione l'idea che questa polarizzazione rappresenti un esito naturale e ineluttabile delle forze di mercato o dell'innovazione tecnologica. Al contrario, l'ampliamento dei divari appare sempre più il risultato di assetti normativi e politiche regolatrici che hanno smesso di governare i processi distributivi. Quando la concentrazione della ricchezza supera una soglia critica, essa tende infatti a tradursi in concentrazione di potere politico: i gruppi più abbienti acquisiscono una crescente capacità di orientare i processi decisionali a proprio vantaggio, innescando un circolo vizioso che amplifica le asimmetrie esistenti.

A questo squilibrio strutturale si sommano le tensioni legate all'accelerazione tecnologica e alle transizioni ecologica e digitale, che rischiano di agire da ulteriori fattori di selezione sociale e territoriale, oltre a un diffuso impoverimento delle reti relazionali e dei capitali non strettamente monetari. L'esito complessivo è un'erosione profonda della fiducia nelle istituzioni e nello spazio pubblico, che alimenta una radicalizzazione politica e favorisce derive populiste: risposte semplificatrici che spesso cercano capri espiatori o inseguono l'illusione di governare le sfide globali ripristinando barriere nazionali, finendo per minare la stessa tenuta delle democrazie pluraliste.

Restituire la complessità attraverso cui si articolano le molteplici dimensioni delle fratture del nostro tempo esige quello sforzo genuinamente multidisciplinare che ha animato la XI Conferenza del Dipartimento di Scienze Politiche dell'Università di Teramo, svoltasi nei giorni 25 e 26 novembre

2025. Raccogliendo gli esiti di un confronto scientifico ampio e variegato, il presente volume intende offrire una ricognizione ragionata attorno a uno dei nodi più critici della contemporaneità.

In questa cornice si inserisce, quale architrave concettuale dell'intera raccolta, la riflessione svolta da Vera Zamagni. La studiosa apre il volume con un saggio di grande respiro che offre una ricostruzione dei divari distributivi su un orizzonte temporale di lungo periodo, proponendo una rilettura critica della celebre "curva di Kuznets". Formulata negli anni Cinquanta, l'ipotesi sosteneva che nelle prime fasi dello sviluppo economico l'industrializzazione avrebbe aumentato le disuguaglianze, per poi innescare automaticamente, con la maturità del sistema capitalistico, una loro progressiva riduzione. Zamagni evidenzia come la fase di riduzione delle sperequazioni registrata nell'Occidente post-bellico non sia stata l'esito spontaneo del mercato, bensì il prodotto di precise scelte legislative e istituzionali, centrate sulla fiscalità progressiva, sul *Welfare State* e sulla contrattazione collettiva. L'inversione di tendenza avviata negli anni Ottanta dimostra come la sola redistribuzione *ex post* non sia più sufficiente, rendendo indispensabile intervenire sul piano pre-distributivo, ossia sulla conformazione delle regole di mercato, della disciplina dei brevetti e della proprietà intellettuale, della tutela del lavoro, della *governance* delle tecnologie emergenti e della promozione di forme d'impresa a finalità sociale, affinché lo sviluppo economico torni ad accompagnarsi a forme di coesione sostenibili.

Muovendo da tali premesse generali, il volume si snoda attraverso quattro percorsi tematici che rispecchiano la vocazione multidisciplinare del Dipartimento. La prima sezione fonda la riflessione sulle radici concettuali, storiche e teoriche della coesione sociale. Oltre alla già richiamata indagine storica delineata da Vera Zamagni, la sezione ospita un primo nucleo di riflessioni dedicate ai fondamenti filosofico-giuridici del legame relazionale. In quest'ottica, il saggio di Guido Alimena si interroga sull'esigenza di rintracciare un punto "fermo" e oggettivo nel diritto per evitare la dissoluzione del legame sociale nella frammentazione soggettiva. A fargli eco è il contributo di Luca Gasbarro, che individua nella mitezza e nel riconoscimento della nostra costitutiva interdipendenza la necessaria risposta antropologica all'individualismo competitivo. Su un terreno contiguo si muove Chiara Alberta Parisse, la quale rilegge il *capabilities approach* di Martha Nussbaum, evidenziando i limiti del contrattualismo classico ed estendendo la riflessione alle "capacità digitali" come un nuovo, imprescindibile prerequisito di cittadinanza. La dimensione più squisitamente storico-politica completa la parte con due moniti sulle degenerazioni autoritarie: da un lato, l'analisi di Luigi

Mastrangelo sulle intuizioni letterarie di Sinclair Lewis contro i rischi di derive totalitarie negli Stati Uniti; dall'altro, lo studio di Matteo Colella sulle discriminazioni normative e di partito nell'Italia del Ventennio, drammatica dimostrazione di come la legge possa essere piegata a strumento di disuguaglianza sistemica.

La seconda parte sposta il focus sulle fratture spaziali e istituzionali, con particolare riguardo all'architettura dell'Unione Europea e del sistema italiano. Un primo gruppo di lavori esamina le tensioni insite nella *governance* sovranazionale: Jacopo Di Francesco indaga il progressivo svuotamento del pluralismo partitico e della partecipazione politica, mettendo in luce la tensione tra il programma di eguaglianza sostanziale e i vincoli sovranazionali di finanza pubblica. A valutare le concrete risposte europee interviene Alessio Costanzo Fedele, che soppesa l'impatto di Next Generation EU nel contrasto ai divari regionali, affiancato da Erika Di Nicola, che sottolinea – attraverso il caso di Dublino – come la duplice transizione digitale ed ecologica rischi di agire da spietato "selettore spaziale". Allargando lo sguardo oltre i confini comunitari, Mirela Metushaj passa in rassegna le contraddizioni della condizionalità europea nei Balcani occidentali, rilevando lo scarto tra l'avanzamento negoziale formale e l'inesorabile esodo demografico. Spostando l'asse sui divari interni italiani, Michela Michetti ripercorre la genesi e le aporie del regionalismo italiano e del dibattito sull'autonomia differenziata, identificando nel regionalismo il paradigma incompiuto di perequazione territoriale, mentre Rita Salvatore rilegge la marginalità delle aree interne e montane alla luce della "perifericità aspaziale" e introduce il concetto di "comunità magmatiche", formazioni sociali che riattivano i territori attraverso pratiche condivise di riabitazione. A chiudere la sezione, riavvicinando la lente agli apparati burocratici, è Tiziana Di Cimbrini, che affronta il Diversity Management nella pubblica amministrazione, mostrando come la gestione delle differenze sia condizione imprescindibile per la creazione di valore pubblico ed equità procedurale.

La terza sezione offre un affresco ampio sull'impatto dei divari all'interno delle dinamiche macroeconomiche, geopolitiche e delle politiche pubbliche di settore. I primi contributi si muovono su scala aggregata e internazionale: Giovanna Morelli e Antonia Rosa Gurrieri esaminano l'impatto della qualità delle istituzioni sull'efficacia redistributiva delle ONG, tracciando un'analisi comparata delle traiettorie di coesione in Europa e Asia, mentre Ermanno Catullo esplora le relazioni tra disuguaglianza di reddito, dinamiche del credito e squilibri delle partite correnti, delineando le premesse per un modello ad agenti a generazioni sovrapposte. Alla radice storica delle asimmetrie glo-

bali guarda Dante Andrea Amicarelli, ricostruendo le politiche di assistenza allo sviluppo promosse dalla Conferenza dei Parlamentari NATO tra gli anni Cinquanta e Sessanta. Il volume si addentra poi nella *governance* dei beni essenziali e dei servizi pubblici. L'accesso alle risorse primarie è esplorato da Gianmarco Cialone, che inquadra l'agroalimentare come *asset* strategico di resilienza sociale e sovranità economica sottoposto alle tutele del *Golden Power*, e da Simone Busetti, Alessandra Orsini e Francesco Maria Scanni, i quali affrontano il tema della scarsità e della povertà idrica, rimarcando le criticità di *governance* e il *water service divide* in Italia. Il versante dell'azione amministrativa è invece presidiato da Riccardo Merli, che indaga le discriminazioni sistemiche nelle procedure amministrative, focalizzando l'attenzione sulla transizione "dal privilegio alla gara" nelle concessioni demaniali e nei criteri d'accesso all'edilizia residenziale pubblica, e da Marina D'Orsogna e Federico Valentini, che ricostruiscono le trasformazioni dell'amministrazione di prestazione in ambito sanitario, evidenziando le leve istituzionali e collaborative necessarie per contrastare i divari di accesso alle cure sul territorio nazionale. Completano il quadro le riflessioni sull'inclusione socio-culturale: Gaia Limoncelli illustra il ruolo dei musei inclusivi e dell'accessibilità al patrimonio culturale come leva di coesione sociale e cittadinanza, mentre Consuelo Diodati approfondisce le articolate dimensioni della discriminazione di genere nel panorama sportivo nazionale, rintracciandone le radici strutturali e culturali ed enfatizzando le potenzialità dell'attività motoria come fattore di *empowerment* femminile.

Infine, la quarta parte del volume è interamente proiettata sulle inedite sfide poste dalla rivoluzione digitale e dall'Intelligenza Artificiale. Un primo gruppo di studiosi affronta l'impatto epistemologico e cognitivo della rete: Paolo Savarese interroga la filosofia del diritto sulla trasformazione della fiducia e della coesione sociale nello "sciame virtuale" della rete, mentre Giordana Truscelli riflette sulla necessità di una *phronesis* digitale e della supervisione umana per contrastare i *bias* e le discriminazioni incorporate negli algoritmi predittivi e Franco Campitelli applica la teoria dell'entropia sociale e dell'informazione all'analisi delle *echo chambers* e della polarizzazione politica. Un secondo filone sociologico sottolinea come la diffusione dell'IA e le piattaforme digitali finiscano spesso per replicare divari preesistenti: Nicola Strizzolo rivisita il modello di Rogers sulla diffusione dell'innovazione alla luce della rapida penetrazione dell'IA generativa, mostrando come le disuguaglianze sociali ed educative condizionino la fruizione consapevole delle nuove tecnologie, mentre Agnese Vardanega adotta le categorie di Bourdieu per decodificare le piattaforme digitali come "meta-campi" e denunciare le

nuove forme di violenza simbolica e distinzione sociale. L'attenzione si sposta poi sulla necessità di adeguamento alle nuove dinamiche della sfera giuridico-amministrativa ed aziendale: Paolo D'Erasmo affronta i profili di responsabilità pubblica nell'amministrazione algoritmica, denunciando i rischi di frammentazione della decisione giuridica, Tony Giorgio analizza il modello di "costituzionalismo digitale" sancito dall'EU AI Act a garanzia dell'uguaglianza e del giusto procedimento e Alessandro Marelli ed Enrico Di Berardino studiano l'impatto della trasformazione digitale sul controllo di gestione aziendale, proponendo un modello di "controllo algoritmico governato" fondato sull'*empowerment* umano e sulle *soft skills*. In chiusura, lo sguardo si rivolge alle prospettive di riscatto ed emancipazione: Karina Iuvinale si concentra sul rapporto tra giovani, *media* e impoverimento relazionale, indicando nelle metodologie didattiche attive (*Flipped Classroom*) una via per la consapevolezza digitale, mentre Silvia Siciliano individua nell'alfabetizzazione digitale una vera e propria nuova frontiera per l'inclusione sociale e il contrasto ai divari generazionali e territoriali.

L'insieme dei contributi raccolti in questo volume, senza la pretesa di delineare risposte definitive a problemi complessi, si propone come uno strumento di lavoro pluralista che mostra come il contrasto alle disuguaglianze e alle fratture sociali non possa essere affidato a interventi frammentari o a mere compensazioni contabili *ex post*, ma richieda una visione sistemica, in cui la teoria economica, le garanzie costituzionali, le politiche pubbliche territoriali e l'etica delle tecnologie emergenti operino in modo coordinato.

L'auspicio dei curatori è che la lettura di queste pagine possa stimolare ulteriori approfondimenti tra studiosi, studenti e *policy maker*, contribuendo a mantenere viva l'attenzione critica verso le dinamiche che condizionano la tenuta delle nostre comunità e, in ultima istanza, la riaffermazione dei valori di uguaglianza sostanziale sanciti nella nostra Carta costituzionale.

Parte 1

La natura della disuguaglianza e i presupposti della coesione sociale: prospettive storiche, filosofiche e giuridiche

LO SVILUPPO STORICO DELLE DISEGUAGLIANZE E LA CURVA DI KUZNETS

Vera Zamagni

SOMMARIO: 1. Le diseguaglianze sul lungo periodo e la curva di Kuznets. – 2. Il dibattito sulla ripresa delle diseguaglianze. – 3. Le denunce dell'insostenibilità della continua crescita delle diseguaglianze. – 4. Conclusioni.

1. *Le diseguaglianze sul lungo periodo e la curva di Kuznets*

Per gran parte della storia, le diseguaglianze sono state considerate inevitabili. Solo nelle società antiche pre-agricole la distribuzione delle risorse nelle varie tribù era abbastanza egualitaria[1]. Con l'agricoltura (7-10.000 anni a.C.), la nascita delle proprietà privata e l'affermazione di imperi nacquero le classi sociali (nobili, militari, sacerdoti, contadini) e con esse le diseguaglianze si installarono nella società, dal punto di vista politico (potere), economico (ricchezza), geografico (città e campagna, imperi in ascesa e in declino) e sociale (istruzione). Da subito il tema delle diseguaglianze si presenta dunque come multidisciplinare.

Erano soltanto le epidemie e le grandi guerre ad avere una funzione "livellatrice", come lo studioso Walter Scheidel ha dimostrato nel suo grosso libro del 2017[2], ma il contenimento delle diseguaglianze durava soltanto per breve tempo. Guido Alfani[3] ha scandagliato approfonditamente l'andamento delle diseguaglianze nell'Italia e nell'Europa pre-industriale, mostrando che i trend delle varie aree non sono sempre simili, ma dando supporto in generale alla tesi di Scheidel: in tempi "normali" le diseguaglianze tendevano ad aumentare, per effetto dei ben noti meccanismi accumulativi, su cui ritorneremo in seguito, che venivano interrotti solo da emergenze collettive.

[1] E. FELICE, *Storia economica della felicità*, Il Mulino, 2017.

[2] W. SCHEIDEL, *The Great Leveler. Violence and the History of Inequality from the Stone Age to the Twenty-First Century*, Princeton University Press, 2017.

[3] Fra le molte pubblicazioni di G. ALFANI, si veda Economic Inequality in Preindustrial Times: Europe and Beyond, in *Journal of Economic Literature*, vol. 59, n. 1, 2021, pp. 3-44; *As Gods Among Men. History of the Rich in the West*, Princeton University Press, 2023; con M. DI TULLIO, *The Lion's Share. Inequality and the Rise of the Fiscal State in Europe*, Cambridge University Press, 2019.

Negli ultimi tre secoli, si sono verificate tre importanti svolte. La *prima svolta* venne generata a partire dalla seconda metà del XVIII secolo, con l'illuminismo, la rivoluzione industriale e la rivoluzione francese, ma solo nel mondo europeo e nelle sue propaggini (USA specialmente), mentre nel resto del mondo si consumava quel colonialismo che ha peggiorato di molto le diseguaglianze fra paesi. L'illuminismo chiarì i principi di giustizia, libertà e fraternità, con esiti dirompenti sul piano teorico; la rivoluzione industriale fece nascere due nuove classi – quella borghese e quella operaia – che cercarono di farsi largo, con l'aiuto dell'illuminismo e della rivoluzione francese. L'Ottocento vide l'Europa e gli Stati Uniti molto innovativi sul piano della diminuzione delle diseguaglianze, soprattutto in tema di diritti politici, diffusione dell'istruzione, nascita delle assicurazioni sociali, promozione dello standard di vita degli operai nelle città attraverso l'opera dei sindacati e dei partiti ispirati da Marx e da altri intellettuali "socialisti", ma gli effetti sulle diseguaglianze di reddito non si videro subito. Il primo Novecento fece vari passi avanti in questa direzione, ma si scontrò poi con la grande guerra, la nascita di dittature, la crisi del '29 e la seconda guerra mondiale, che a volte ritardarono, ma altre volte accelerarono, il declino delle diseguaglianze nei paesi occidentali, mentre nulla di rilevante accadeva nel resto del mondo, perché i vecchi imperi coloniali rimasero in vita, sia pur con qualche riforma. Solo, una novità assoluta è rappresentata dalla nascita e affermazione di un paese governato dalla classe operaia: l'Unione Sovietica, ma senza che questa novità impattasse sul resto del mondo (lo farà dopo la Seconda guerra).

A questo punto, prima di procedere è necessaria una riflessione. Le novità emerse nell'Ottocento e nel Novecento in tema di diseguaglianze sono state rese possibili dall'aumento delle risorse disponibili prodotto dall'evolvere della tecnologia e della produttività del lavoro, e ciò ha migliorato le condizioni di vita di molti senza che le élite peggiorassero le loro condizioni di vita in termini relativi. Anzi, le élite in ascesa (borghesia e finanza) hanno potuto migliorare più che proporzionalmente le loro condizioni (mentre nobili e proprietari terrieri e di immobili hanno avuto un declino). Si è passati dalla rendita al profitto come componente principale di reddito e ricchezza delle élite, aumentando il dinamismo della società, perché il capitale generato dal profitto viene usato più produttivamente di quello derivato dalla rendita.

La *seconda svolta* nel trend delle diseguaglianze è avvenuta dopo la seconda guerra mondiale ed è stata determinata da un lato dalla decolonizzazione, che ha rimesso in movimento quella grande parte del mondo

che fino ad allora era rimasta ai margini, e dall'altro lato dal Nuovo Ordine economico americano che, per contrastare la diffusione del comunismo fuori dall'Unione Sovietica, ha permesso una fiscalità più equa e una diffusione del welfare state. Tra anni 1950 e anni 1970 si ha un periodo di notevole diminuzione delle diseguaglianze nei paesi sviluppati, persino negli Stati Uniti, mentre la decolonizzazione stenta ancora a mostrare effetti di rilancio dei paesi fino ad allora rimasti ai margini (si pensi che a fine anni 1970 la Cina aveva un livello di reddito pro capite che era il 5% di quello americano a parità di potere d'acquisto), ma la decolonizzazione avrebbe dato risultati in seguito.

È in questo contesto che negli anni 1950 nacque la "Curva di Kuznets". Secondo questo studioso, il capitalismo dapprima aumenta le diseguaglianze per poi porre in essere condizioni che le diminuiscono[4]. Ciò che lo studioso non mise in evidenza è che la diminuzione delle diseguaglianze nei paesi sviluppati era effetto principalmente di un fisco fortemente redistributivo, in quanto aumentava la spesa pubblica sociale (il welfare state) e restringeva il reddito disponibile dei singoli individui più ricchi. La tassazione progressiva sui redditi e sulle ricchezze delle classi alte era molto elevata, anche in USA. Si pensi che le aliquote marginali sul reddito arrivavano in tale paese anche al 70% (addirittura fino agli anni 1950 c'era un'aliquota massima del 92%) e quelle sulle ricchezze lasciate in eredità fino al 90%. Non era dunque principalmente il "meccanismo" economico capitalistico che creava meno diseguaglianze, ma la legislazione e l'intervento dello stato.

Arriviamo poi agli anni 1980 in poi si ha una *terza svolta* che mette in crisi la Curva di Kuznets. Fu prima una "rivolta" fiscale, che portò gli USA ed altri stati ad abbassare la tassazione per lasciare più reddito disponibile nelle mani della classe "alta". Poi la globalizzazione e soprattutto la finanziarizzazione, insieme ad una teoria economica che modellizzava le corporations come macchine per massimizzare i profitti per gli azionisti, fecero impennare i profitti e lievitare le remunerazioni dei manager, i "guardiani" della massimizzazione dei profitti per gli azionisti. Le diseguaglianze ripresero così a crescere nei paesi avanzati, mentre una parte del divario tra questi e i paesi fino ad allora marginalizzati si andava

[4] Simon Kuznets fuggì dalla Bielorussia nel 1922 e approdò negli Stati Uniti, dove divenne professore nelle migliori università e promosse lo studio dell'evoluzione e della misurazione del reddito, di cui la curva di Kuznets è parte. Gli venne conferito il premio Nobel per l'economia nel 1971.

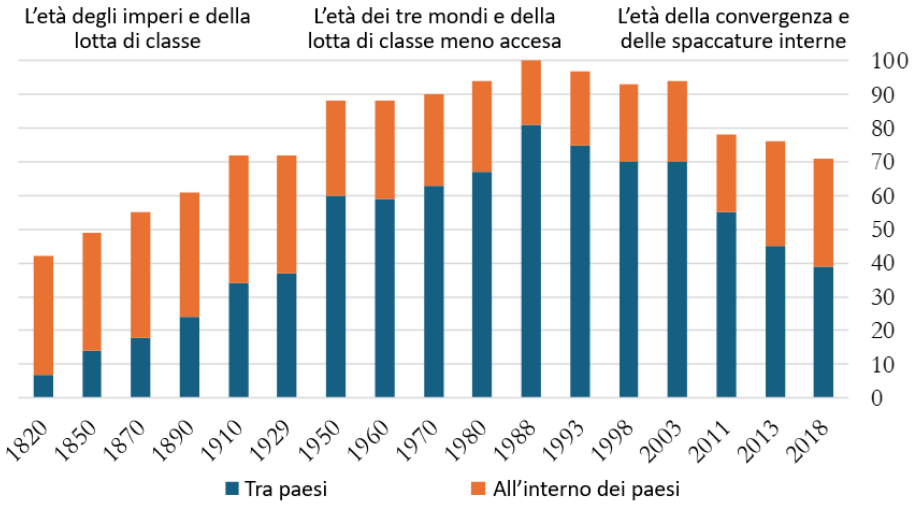
chiudendo, sostanzialmente per merito dello sviluppo economico accelerato della Cina e di altri paesi asiatici. Su questo trend già in salita delle diseguaglianze, si è abbattuto ultimamente il ciclone dell'IA, che ha fatto nascere i super-ricchi, ossia quello 0,001% della popolazione con un reddito/ricchezza che si misura in centinaia di miliardi di dollari e comprende fondamentalmente i semi-monopolisti delle piattaforme e dell'IA.

Prima di arrivare a discutere meglio della situazione attuale, diamo un'occhiata al grafico 1, creato da uno dei più importanti studiosi mondiali delle diseguaglianze, Branko Milanovic[5], che riassume bene i tre stadi, separando l'evoluzione delle diseguaglianze di reddito all'interno dei paesi da quella tra paesi (la stessa cosa si potrebbe fare con la ricchezza, ma è meno agevole dal punto di vista computazionale. Su questo si può comunque vedere l'enorme banca dati raccolta e messa in rete da un altro dei grandi studiosi di diseguaglianze, Thomas Piketty[6]). Si vede che la diseguaglianza totale è cresciuta fino agli anni 1960, poi si è stabilizzata e infine ha preso a decrescere. Ma, tenendo separato il trend all'interno dei paesi da quello tra paesi, emerge che l'effetto di composizione nasconde trend diversi. Nella prima fase la diseguaglianza cresce in tutti e due i sottoinsiemi, nella seconda fase la diseguaglianza all'interno dei paesi si contrae, ma cresce quella fra paesi; nella terza fase è quest'ultima a contrarsi, mentre cresce quella interna ai paesi.

[5] Serbo di origine, approdato negli Stati Uniti dopo la dissoluzione della Jugoslavia, ha lavorato alla Banca Mondiale e poi in varie università, concentrando le sue ricerche sulle diseguaglianze. Il suo volume più recente è *The Great Global Transformation*, Penguin/Allen, 2025. Ma i suoi libri più famosi sono *Global Inequality. A New Approach for the Age of Globalization*, Harvard University Press, 2016 e *Capitalism Alone: The Future of the System That Rules the World*, Harvard University Press, 2019.

[6] Thomas Piketty è uno storico-economico francese, il cui libro più famoso è T. PIKETTY, *Le capital au XXI siècle*, Seuil, 2013 (tradotto in inglese nel 2014). La enorme banca dati da lui costruita è disponibile sul sito www.wid.world.

Grafico 1 – Decomposizione delle diseguaglianze di reddito globali (indice di Thiel, 1820-2013)[7]



Fonte: B. MILANOVIC, *The three eras of global inequality, 1820–2020 with the focus on the past thirty years*, in *World Development,* vol. 177, 2024, pp. 1-24.

2. *Il dibattito sulla ripresa delle diseguaglianze*

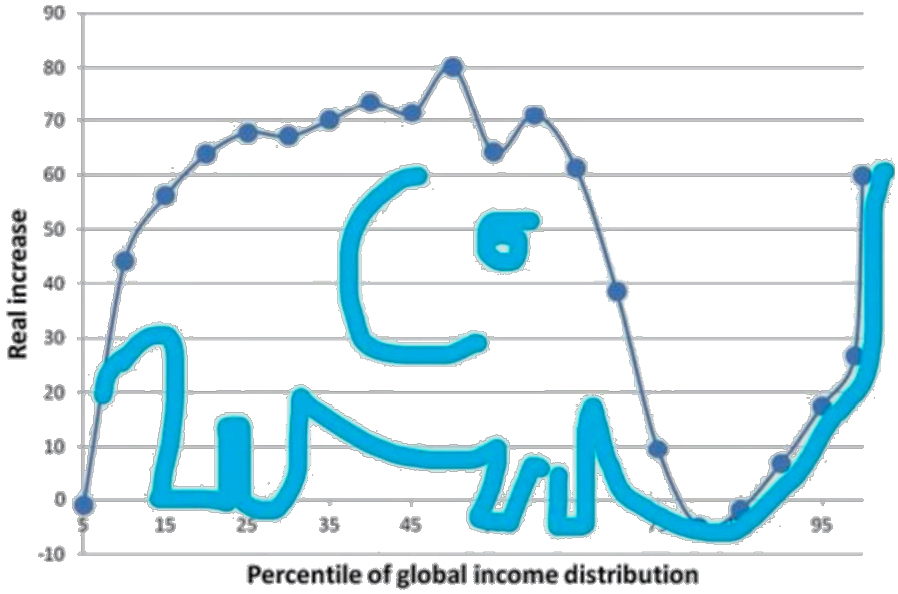
La ripresa delle diseguaglianze all'interno dei paesi, specie quelli sviluppati, ha reso il tema delle diseguaglianze un argomento-principe di discussione in tante sedi, per le sue implicazioni sociali e politiche, ma anche economiche. Ad essere colpita negativamente è stata soprattutto la classe media, come la famosa curva dell'elefante ha dimostrato. Guardiamo le due versioni, quella originale di Milanovic 1988-2008 (grafico 2) e quella aggiornata da un gruppo di studiosi fra cui Piketty 1980-2016[8] (grafico 3). Il trend può anche essere visto chiaramente nella tabella 4 (tratta dal medesimo lavoro ciato alla nota 7), dove si vedono le percentuali di incremento di reddito per adul-

[7] Mia traduzione da dati 1820-1980 da F. BOURGUIGNON e C. MORRISSON, Inequality Among World Citizens: 1820-1992, in *American Economic Review*, vol. 92, n. 4, 2002, pp. 727-744; dati 1993-2008 da C. LAKNER e B. MILANOVIC, Global Income Distribution: From the Fall of the Berlin Wall to the Great Recession, in *The World Bank Economic Review*, vol. 30, n. 2, 2016, pp. 203-232; dati 2008-13 da B. MILANOVIC, After the crisis: the evolution of the global income distribution between 2008 and 2013, in *Review of Income and Wealth*, vol. 68, n. 1, 2022, pp. 43-73.

[8] F. ALVAREDO, L. CHANCEL, T. PIKETTY, E. SAEZ e G. ZUCMAN, The Elephant Curve of Global Inequality and Growth, in *AEA Papers and Proceedings*, vol. 108, 2018, pp. 103-108.

to negli anni 1980-2016 nelle varie aree rilevanti. Lì emerge chiaramente che l'Europa è l'area in cui i più ricchi sono cresciuti di meno. Quello che colpisce particolarmente è l'enorme aumento dei più ricchi in Russia, a fronte di una perdita complessiva della fascia inferiore, l'unico caso fra i paesi rappresentati in tabella. Ma anche le diseguaglianze in India e in Cina sono aumentate molto di più che in Europa e persino negli Stati Uniti.

Grafico 2 – La curva dell'elefante 1988-2008



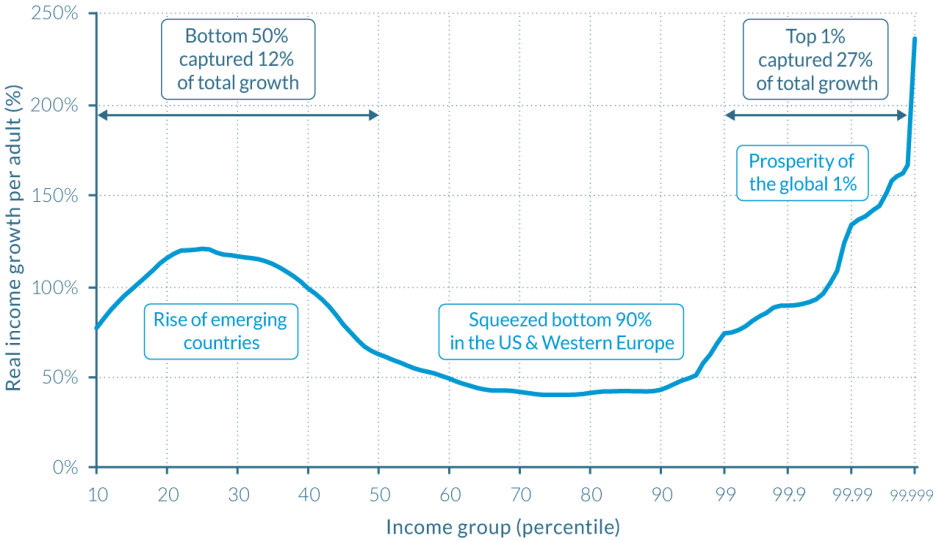
Fonte: B. MILANOVIC, Global Income Inequality in Numbers: in History and Now, in Global Policy, vol. 4, 2023, pp. 198-208.

Non mi risulta che sia ancora uscito un lavoro comparabile[9] che incorpori anche l'impatto della crisi da Covid e da guerre. Ho dunque effettuato nella tabella 5 un parziale aggiornamento per alcuni paesi, usando la banca dati di WID.WORLD sulla quota di reddito percepito dall'1% della popolazione 1980-2023. In essa si vede che solo l'Europa Occidentale e il Giappone hanno avuto una crescita moderata dei soggetti più ricchi, mentre la Russia mostra un livello di concentrazione al vertice che ha superato quello di USA e

[9] L'estensione della base dati, i diversi indicatori di diseguaglianza adottati, le varie aree incluse possono fare la differenza. Per far emergere i trend di lungo periodo, è dunque fondamentale mantenere una coerenza metodologica.

Brasile (paese tradizionalmente molto diseguale), come già si vedeva nei grafici precedenti[10]. La linea che rappresenta il trend mondiale è alta, perché molti paesi in via di sviluppo hanno una diseguaglianza assai pronunciata[11].

Grafico 3 – La "curva dell'elefante" rivisitata 1980-2016



Source: WID.world (2017). See wir2018.wid.world/methodology.html for more details.

On the horizontal axis, the world population is divided into a hundred groups of equal population size and sorted in ascending order from left to right, according to each group's income level. The Top 1% group is divided into ten groups, the richest of these groups is also divided into ten groups, and the very top group is again divided into ten groups of equal population size. The vertical axis shows the total income growth of an average individual in each group between 1980 and 2016. For percentile group p99p99.1 (the poorest 10% among the world's richest 1%), growth was 74% between 1980 and 2016. The Top 1% captured 27% of total growth over this period. Income estimates account for differences in the cost of living between countries. Values are net of inflation.

Fonte: F. ALVAREDO, L. CHANCEL, T. PIKETTY, E. SAEZ e G. ZUCMAN, op. cit.

[10] Gli effetti delle sanzioni sui ricchi russi prodotti dal protrarsi della guerra non sono incorporati.

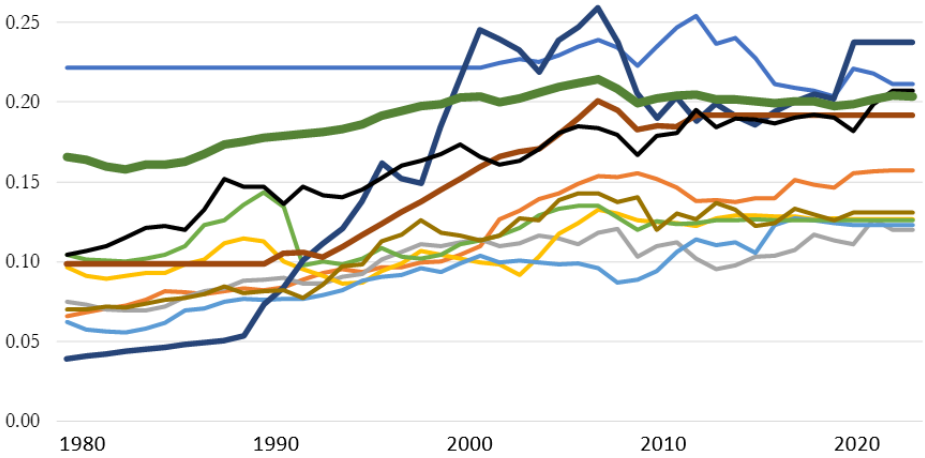
[11] Si veda sui trend di lunghissimo periodo M. ANDREESCU, M. ARIAS-OSORIO, L. BAULUZ, N. BHARTI, P. BOTHE, P. BRASSAC, L. CHANCEL, M. DE ROSA, J. DIETRICH, D. EL HARIRI, M. FISHER-POST, I. FLORES, V. GABRIELLI, A. GETHIN, R. GÓMEZ-CARRERA, S. HONG, T. JENMANA, R. LOUBES, C. MARTÍNEZ-TOLEDANO, Z. MO, C. MOHREN, M. MORGAN, R. MOSHRIF, S. MUTI, T. NEEF, G. NIEVAS, M. ODERSKY, T. PIKETTY, A.-S. ROBILLIARD, E. SAEZ, A. SODANO, A. SOMANCHI, L. YANG, G. ZUCMAN, Á. ZUÑIGA-CORDERO, Equality and Development: A Comparative and Historical Perspective 1800-2025, *Word Inequality Lab Working Paper*, 2025/25, e anche T. PIKETTY e M. SANDEL, *Equality: What It Means and Why It Matters*, J. Wiley and Sons, 2025.

Tabella 4 – Crescita percentuale totale del PIL per adulto e diseguaglianze, 1980-2016

Gruppo di riferimento	Cina	Europa	India	Russia	US-Canada	Mondo
Totale	831	40	223	34	63	60
50% inferiore	417	26	107	26	5	94
40% mediano	785	34	112	5	44	23
10% superiore	1316	58	469	190	123	70
di cui top 1%	*1920*	*72*	*857*	*686*	*206*	*101*
top 0,1%	*2421*	*76*	*1295*	*2562*	*320*	*133*
top 0,01%	*3112*	*87*	*2078*	*8239*	*452*	*185*
top 0,001%	*3752*	*120*	*3083*	*25269*	*629*	*235*

Fonte: F. ALVAREDO, L. CHANCEL, T. PIKETTY, E. SAEZ e G. ZUCMAN, op. cit., mia traduzione.

Grafico 5 – Andamento delle diseguaglianze in alcuni paesi 1980-2023 (quota di reddito nazionale incamerata dall'1% della popolazione)



Legenda: blu scuro Federazione russa, blu intermedio Brasile, nero USA, verde scuro Mondo, marrone scuro Sud Africa, arancione Cina, marrone chiaro UK. Germania, Giappone, Italia, Francia sono tutti riuniti sul fondo, rispettivamente verde chiaro, gialla, grigio chiaro e blu chiaro.
Fonte: mie elaborazioni da www.wid.world

Facendo un confronto con l'andamento del trend della diseguaglianza a partire dagli inizi dell'800, si vede comunque che l'inversione di tendenza della diseguaglianza negli ultimi 40 anni non ha riportato i paesi capitalistici ai livelli precedenti gli anni 1920, un'osservazione che non si applica a Russia, Cina e ai paesi del cosiddetto "Terzo" Mondo, data la loro diversa performance economica. Inoltre, è stata anche dimostrata, sempre nel medesimo lavoro citato nella nota 11, una correlazione forte tra minore diseguaglianza e

maggiore aumento della produttività per ora lavorata nei più di due secoli tra 1800 e 2025. Un altro recentissimo paper di Piketty, in cui propone una rivisitazione del suo famoso lavoro dieci anni dopo[12], sottolinea fra le altre cose un punto già avanzato sopra, ossia che l'impatto internazionale dell'URSS dopo la seconda guerra mondiale, negli anni della cosiddetta "guerra fredda", fu quello di favorire la diffusione del welfare state, dei partiti di sinistra e della tassazione progressiva nel mondo "occidentale", per contrastare la presa ideologica del comunismo cosiddetto "reale" in quei paesi. Quando arriviamo agli anni 1980, i gravi difetti dell'economia sovietica erano diventati evidenti e dunque il mondo occidentale, soprattutto gli Stati Uniti, incominciò a pensare di avere "vinto" (ancor più dopo la caduta dell'URSS) e dunque di poter dare la stura a politiche economiche meno redistributive.

3. *Le denunce dell'insostenibilità della continua crescita delle diseguaglianze*

L'inversione di tendenza delle diseguaglianze nella terza svolta sopra documentata ha pian piano sollevato grandi preoccupazioni e i lavori sul tema si sono infittiti. Fra i principali studiosi che si sono occupati della questione, oltre a quelli già sopra citati, va ricordato soprattutto il premio Nobel Joseph Stiglitz, che sta spendendo l'ultima parte della sua vita a denunciare i malefici delle crescenti diseguaglianze per la democrazia, la coesione sociale, la stabilità dei governi, la scelta degli investimenti. In particolare, si nota che questi ultimi vengono effettuati sempre più da multimiliardari che hanno i loro obiettivi da raggiungere e i loro mega-profitti da riscuotere, piuttosto che da governi che dovrebbero lavorare per il bene comune. Si spiegano così gli enormi investimenti nello sviluppo della IA, nelle esplorazioni dell'universo, nella robotica, in armi sempre più sofisticate, che è molto difficile ritenere determinati dall'obiettivo di miglioramento delle condizioni di vita e dello sviluppo integrale delle popolazioni, per quanto i vari Musk, Bezos, Zuckerberg, Thiel, & Co. si sforzino di farlo credere.

È impossibile dare conto qui dell'immensa letteratura che denuncia l'insostenibilità delle diseguaglianze dal punto di vista morale, sociale, economico e anche politico (in quanto mina la democrazia alla base). Mi rifaccio per la sua valenza propositiva ad uno degli ultimi lavori apparsi, che è quello commissionato dal Sudafrica a un gruppo indipendente di studiosi guidati da

[12] T. PIKETTY, Capital in the 21st Century. Ten Years Later*, World Inequality Lab Working Paper*, 2025/21.

Stiglitz, in occasione della presidenza del G20 da parte di tale paese[13]. La sua lettura è agghiacciante. Solo per fare qualche citazione: l'85% della popolazione mondiale non deriva alcun reddito dal possesso di capitale e dunque tutto il capitale del mondo è posseduto dal 15% della popolazione mondiale, per lo più da privati[14]. La diseguaglianza di ricchezza è molto maggiore di quella di reddito. Tra 2000 e 2024, l'1% della popolazione più ricca ha aumentato la propria ricchezza del 41%, mentre il 50% più povero soltanto dell'1%. Sono molti i paesi in via di sviluppo ad essere fra i più diseguali, i livelli più alti di diseguaglianza si trovano infatti nell'America Latina e nell'Africa Sub-Sahariana.

Le "leggi" dell'accumulazione rendono questi trend moltiplicativi: chi ha più capitale potrà investire di più in istruzione e salute, ottenere impieghi migliori con redditi più elevati, fondare imprese innovative. Di contro, chi è tagliato fuori da questi circoli virtuosi ed è confinato in circoli viziosi perde la "speranza" di poter migliorare e dà la stura a comportamenti anti-sociali: depressione, droga, suicidi[15], proteste distruttive, estremismi ammantati da tifo sportivo, assenteismo democratico (gente che non va a votare perché non crede più che le cose possano cambiare), sciopero delle culle, violenza per futili motivi. Una società democratica non può sopravvivere a questi comportamenti anti-sociali, quando diventano troppo diffusi. L'economia ne viene pesantemente interferita e sopravvive, male, con gli investimenti dei superricchi oppure perché si ricorre a qualche forma di autocrazia nazionalistica.

Oltre a riassumere quanto ormai è diventato tristemente noto sulle diseguaglianze, il rapporto a cura di Stiglitz prova a fare delle proposte. Quella più innovativa è la seguente: il rapporto raccomanda che, allo stesso modo in cui i paesi si stanno dando un Piano, più o meno serio, per la diminuzione delle emissioni di CO_2, così dovrebbero adottare un Piano per la riduzione delle diseguaglianze, utilizzando i molti strumenti di policy a loro disposizione. Eccone un elenco: 1) limitare la concentrazione delle corporation ed eliminare i monopoli; 2) limitare la portata dei brevetti, specie in situazioni di emergenza; 3) limitare la speculazione sui prodotti alimentari e i servizi di

[13] G20 Extraordinary Committee of Independent Experts on Global Inequality, *Summary and Full Report*, 2025.

[14] Il capitale pubblico tra 1980 e 2024 è rimasto quasi stagnante. Nel 1980 il capitale privato era circa il doppio di quello pubblico, nel 2024 è oltre 6 volte.

[15] Il volume di A. Case e A. Deaton, *Morti per disperazione e il futuro del capitalismo*, Il Mulino, 2012 (ed. originale Princeton University Press, 2021) spiega molto bene questa spirale di perdita della speranza da parte di cittadini americani bianchi, che sta facendo strage di soggetti nel fiore dell'età.

base; 4) introdurre nuovi modelli di commercio internazionale che permettano ai paesi di industrializzarsi; 5) favorire gli accordi tra paesi per reciproco vantaggio; 6) migliorare le condizioni di lavoro e la remunerazione del lavoro; 7) riformare il sistema di tassazione internazionale (in particolare sui flussi finanziari e i paradisi fiscali); 8) rafforzare la tassazione progressiva a livello nazionale; 9) ristrutturare l'indebitamento dei paesi poveri; 10) riformare il sistema internazionale di aiuti allo sviluppo; 11) aumentare l'investimento pubblico e in particolare l'investimento in servizi sociali; 12) assicurarsi che l'IA non giochi solo a vantaggio dei più ricchi. A questo elenco già imponente mi permetto di aggiungere la promozione di imprese con obiettivi sociali (cooperative, imprese sociali, società benefit, BCorp), che assumono nei loro statuti l'impegno a lavorare per una maggiore giustizia sociale e dunque generano meno diseguaglianze.

In buona sostanza, occorre agire sul versante pre-distributivo, oltre che su quello re-distributivo. Il versante re-distributivo da solo non basta più. Occorre in primo luogo che si producano meno diseguaglianze, agendo sul lato delle regole che disciplinano l'attività economica, perché altrimenti la redistribuzione non ce la farà più a raddrizzare la situazione, anche per le difficoltà economiche e politiche ad aumentare la tassazione. Le ultime encicliche papali (dalla *Laudato si'* di papa Francesco alla *Magnifica Humanitas* di Leone XIV) hanno segnalato con forza i disastri prodotti dallo scempio delle risorse naturali e i gravi danni che le tecnologie digitali mal impiegate stanno procurando all'umanità. Le crescenti diseguaglianze sono ad un tempo causa ed effetto di questi grandi squilibri mondiali in cui siamo immersi: causa, perché un'inadeguata regolazione della società e dei mercati stanno permettendo ad interessi di pochi soggetti privati di guidare le decisioni di investimento e di appropriazione del reddito e della ricchezza del mondo ed effetto, perché il meccanismo si auto-alimenta moltiplicativamente.

4. *Conclusioni*

L'utilizzo esclusivo per troppo tempo degli indicatori di PIL e degli indicatori di bilancio (Ebidta etc.) per monitorare l'economia ha provocato una vasta disattenzione nei confronti di temi che impattano fortemente sullo sviluppo del mondo e sulla felicità dei suoi abitanti. Infatti, né il PIL né gli indicatori di bilancio segnalano alcunché sull'andamento delle diseguaglianze, di cui abbiamo illustrato sopra il grave peggioramento recente e l'impatto fortemente negativo sull'economia e la società. Come pure nulla segnalano in

tema di inquinamento e dei disastri che esso produce. Anzi, il PIL, che è additivo, si gonfia, se occorre spendere di più, sia da parte dei privati, sia da parte dello stato, per correre ai ripari di fronte ai molti disastri ambientali che ci stanno rovinando la vita e di fronte a conflitti e disoccupazione tecnologica. Ormai sta emergendo con sempre maggiore chiarezza che l'idea che la crescita del PIL e quella della profittabilità delle imprese siano gli unici obiettivi di cui politici e imprenditori si debbano occupare è un'idea che porta la società al disfacimento, insieme all'idea che le risorse naturali siano infinite e che il loro uso debba essere lasciato libero senza controlli, come anche libero e senza controlli debba essere lasciato l'uso delle tecnologie emergenti.

Per invertire i trend recenti in tema di diseguaglianze, di inquinamento e dell'introduzione di nuove tecnologie occorre un lavoro collettivo, che può essere efficace solo se si fissano obiettivi concreti in piani adeguatamente pensati e politicamente supportati e si smette di accontentarsi di provvedimenti tampone, scollegati e di corto respiro.

IL DIRITTO COME PUNTO "FERMO" DELLA COESIONE SOCIALE

Guido Alimena

SOMMARIO: 1. Lo spazio "ideale" della coesione sociale. – 2. Il problema del pensiero circolare – 3. Il tessuto della verità. Morin e Bolzano a confronto.

1. *Lo spazio "ideale" della coesione sociale*

La coesione sociale dovrebbe consistere in un *accordo sul disaccordo*, nel senso che l'*unità*, verso cui la coesione tende, non può essere tale senza il «riconoscimento delle intrinseche diversità di identità e opinioni presenti nella società»[1]. In termini filosofici, bisognerebbe parlare di universale *aperto* al particolare, alle differenze, quindi non delimitabile una volta per tutte[2]. Società veramente coesa sembra essere ormai solo quella avente al proprio interno una *logica* che continuamente oltrepassa i confini di ogni comunità particolare[3].

Una logica del genere dovrebbe appartenere anche al diritto, posto che il pluralismo delle forme di vita richiede che il diritto sia strumento capace di garantire il reciproco riconoscimento e l'inclusione dell'altro, senza assimilazione e violenza[4]:

> Il diritto è quel medium operativo di comunicazione che dev'essere continuamente rifondato e rigenerato dai suoi destinatari, nel momento stesso in cui portano all'atto il loro agire orientato all'intesa. Solo così i destinatari possono considerare il diritto non soltanto come obbligatorio, ma anche come meritevole di essere riconosciuto e obbedito. Essi devono poterlo intrinsecamente accettare a motivo della sua legittimità[5].

[1] N. PIETRONI, *Il consenso politico. Modelli, aspetti cognitivi ed emotivi*, Rubbettino, 2022, p. 21.

[2] Cfr. G. PALUMBO, Impegno comunicativo e senso dell'universale. Le suggestioni dell'ermeneutica, in *Quaderni*, 2012, p. 89.

[3] Cfr. J. HABERMAS, *Verbalizzare il sacro. Sul lascito religioso della filosofia*, Laterza, 2015, § 2, sul concetto di *community* dei pragmatisti.

[4] In questi termini A. DE SIMONE, *Soggetti di diritto. Il discorso filosofico-giuridico di Jürgen Habermas*, Mimesis, 2025, pp. 27, 40, sul concetto di diritto in Habermas.

[5] H. BRUNKHORST, *Habermas*, Firenze University Press, 2008, p. 37.

L'effettiva coesione sociale, dunque, muove dal riconoscimento del carattere coercitivo del diritto in modo libero e consapevole, all'interno del c.d. *paradigma comunicativo*. Com'è noto, il diritto democraticamente prodotto, secondo Habermas, coniuga la sua fatticità positiva con la sua validità *discorsivamente prodotta*[6]. È appena il caso di ricordare che anche la modalità di determinazione del criterio di legittimità del diritto si imbatte in una duplice difficoltà: «quella di postulare una "view from nowhere" astratta dai rapporti sociali, che rimane dunque cieca nei confronti di essi, e quella di un punto di vista così immanente da (rischiare di) essere complice delle dinamiche del dominio». Ebbene, ciascuna delle due modalità, per poter risolvere la propria difficoltà, deve fare appello all'altra[7], affinché «le richieste di un riconoscimento intersoggettivo o di un accertamento fattuale, pur essendo sollevate *qui e ora*, vadano sempre al di là dei criteri che in ogni particolare comunità interpretativa determinano le prese di posizione si/no»[8]. Il momento di *incondizionatezza* distingue così le pratiche giustificative orientate alla validità dalle altre disciplinate solo dalla convenzione sociale, trascendendo *dall'interno* i confini dello spazio sociale e del tempo storico, a partire dalla prospettiva di un'esistenza finita, localizzata nel mondo[9].

Il diritto, in ultima analisi, sembra ricavare la pienezza del proprio senso normativo non dalla sua purezza *formale*, né da *contenuti* morali che gli siano dati a priori, ma solo da un *procedimento* di produzione giuridica capace di generare legittimità, nel senso che sono valide soltanto le norme d'azione che tutti i potenziali interessati potrebbero approvare partecipando a discorsi razionali[10].

Già da queste considerazioni introduttive emerge che la diade diritti/coesione sociale «rinvia a una serie di premesse, problemi e implicazioni che stanno più in profondità della soglia giuridica». Essa individua solo il livello delle regole volte a custodire la coesione sociale o a contrastare azioni che la possono mettere in pericolo, ma non considera quel livello *pregiuridico* che la riempie di *senso*. Per rimanere nella prospettiva habermasiana, si pensi alle *pratiche di convivenza*, che costituiscono lo spazio di accadi-

[6] Ivi, p. 11.

[7] Cfr. F. GREGORATTO, *Il Discorso della critica. Saggio su Jürgen Habermas*, Tesi per il Dottorato di ricerca in Filosofia, Scuola di dottorato in Scienze Umanistiche, Università Ca' Foscari, Ciclo XXIV (A.A. 2010 - 2011), pp. 163, 215, sul criterio di critica sociale in generale.

[8] L. CORCHIA, *La logica dei processi culturali. Jürgen Habermas tra filosofia e sociologia*, ECIG, 2009, p. 92 (corsivo mio), sul concetto di diritto in Habermas.

[9] *Ibidem*.

[10] J.-F. KERVÉGAN, *Che fare di Carl Schmitt?*, Laterza, 2016 (ed. dig.), cap. V, § 2.

mento della relazione tra diritti e coesione sociale[11]. Il diritto, in quella prospettiva, si legittima solo attraverso procedure discorsive e democratiche, nel senso che norme e leggi sono (riconosciute come) legittime quando i cittadini destinatari di esse possono reputarsi, allo stesso tempo, loro *autori*, all'esito di un processo legislativo inclusivo, razionale e partecipato. La dimensione coercitiva del diritto (fatticità) e la sua pretesa di validità (ideale) si tengono insieme proprio grazie a questa promessa democratica: i consociati riconoscono il diritto come vincolante non per la precaria (anche se indispensabile) giustificazione razionale e nemmeno per la sola paura della sanzione, ma per una *motivazione interiore*[12].

Più che di procedure, allora, bisognerebbe parlare di *abitudini* democratiche, sfera intermedia tra la giustificazione razionale e la paura per la sanzione: una sorta di "sostanza" etica e culturale che consente alle procedure formali di essere accolte, ancorandole a un certo modo di comportarsi secondo la logica dei diritti e dei doveri, dell'autonomia e della libertà[13], quindi a un certo *spazio*.

La storia dei diritti, ricorda Massimo Meccarelli, non è per niente lineare né omogenea. È una storia svoltasi sempre rispetto a un problema di definizione dello spazio giuridico dell'individuo e delle società[14]. La coesione sociale, di conseguenza, pone anch'essa un problema di spazi, da quelli propri dei diritti sociali a quelli propri dei diritti umani, i quali, nell'ottica qui privilegiata, dovrebbero essere spazi *aperti* all'intesa, in grado cioè di oltrepassare i (confini segnati dai) criteri delle comunità particolari. La dimostrazione della legittimità della legalità, in definitiva, si basa sulla convinzione (post-metafisica) secondo cui non abbiamo altro *punto* di riferimento se non lo stesso procedimento democratico[15].

Eppure, nonostante la globalizzazione dei "discorsi", la disgregazione sociale è sempre più estesa. Essa deriva essenzialmente dalla sfiducia verso ogni presunta legittimazione più o meno normativa, a prescindere dalla sua pro-

[11] Così M. MECCARELLI, "Diritti e coesione sociale. Una prospettiva storico-giuridica", in L. MAURO (a cura di), *Social cohesion and human rights. Reflections on the Contemporary Society*, Franco Angeli, 2017, pp. 9, 28.

[12] Cfr. su tutto e negli stessi termini A. DE SIMONE, *Soggetti di diritto*, cit., p. 52, insieme a ID., "Per Habermas", in A. DE SIMONE e L. ALFIERI (a cura di), *Per Habermas*, Morlacchi, 2009, p. 149.

[13] Così ID., *Soggetti di diritto*, cit., pp. 52-53, sul pensiero di Cortella e Habermas.

[14] Cfr. M. MECCARELLI, *op. cit.*, p. 11.

[15] Cfr. J.-F. KERVÉGAN, *op. cit.*, cap. V, § 2, insieme a L. CORCHIA, *op. cit.*, pp. 92-93, relativamente al pensiero di Habermas.

venienza: che venga dall'alto o dal basso, da un dogma o dalla storia, non importa, dato che in molte comunità è nell'atto del *ritrarsi* che riposa il principale anelito di libertà. Come ricorda Jean-François Kervégan, la procedura democratica, nel mondo reale, non consegue sempre i risultati che ci si attenderebbe da un processo di produzione razionale delle norme, ed è molto lontana dal sottrarsi alla pressione degli interessi particolari[16].

L'aspetto *ideale-razionale*, non a caso, è stato spesso additato come una egoistica e territoriale *autoaffermazione* di certe idee, compresa quella del diritto[17]. Non è insolito incontrare razionalità aperte unicamente all'errore del dogmatico: astraendo dal fatto che la cosa si presenta nell'esperienza, il dogmatico ne attribuisce la rappresentazione all'esistenza di una *cosa in sé*, col risultato di legittimare lo *status quo*[18]. La sfiducia globale sopra accennata gioca, ovviamente, un ruolo cruciale: facendo dell'in-sé qualcosa di irraggiungibile, ogni tentativo di afferrarlo «si risolve fatalmente in una forma di determinazione per sua natura contraddittoria, in quanto al tempo stesso riduttiva e assolutizzante»[19].

È come se ciò che appartiene a un *habitus* non riuscisse, proprio in ragione di questa appartenenza, a essere legittimato oltre i limiti di quell'involucro. La fonte della legittimità della legalità, evidentemente, non può essere rinvenuta soltanto in una certa abitudine o, in generale, nella società. La certezza del diritto, senza dubbio, è strettamente connessa al sistema dei valori sociali[20]. Tuttavia, pensare di risolvere così la questione della sua legittimità significa saltare dall'empirico all'ideale lasciando immutato il grande problema: «quale criterio consente di distinguere ciò che è meramente legale (valido) e ciò che è insieme legale e legittimo?»[21]

Come testimonia la stessa riflessione di Habermas sulla legittimità del diritto, anche là dove non ci sono più dei punti fissi occorre provare a ristabilire un punto fisso ormai scomparso[22].

[16] J.-F. KERVÉGAN, *op. cit.*, cap. V, § 2.

[17] Cfr. A. DE SIMONE, *Soggetti di diritto*, cit., p. 52, sulle posizioni di Seyla Benhabib e Iris Marion Young.

[18] Così M. RAMPAZZO BAZZAN, *Il prima "Rousseau". Lo sguardo di Fichte sulla politica tra Staatsrecht e Rivoluzione francese*, Franco Angeli, 2017, p. 67.

[19] G. LAZZARINI, *Razionalità e senso in un passaggio d'epoca*, Franco Angeli, 2022, p. 267.

[20] Sui limiti dell'*habitus* in generale, si veda A. STAGNITTA, *La fondazione medievale della psicologia*, ESD, 1993, p. 141.

[21] J.-F. KERVÉGAN, *op. cit.*, cap. V, § 2, circa la critica dell'autore alla teoria di Habermas.

[22] Cfr. *ibidem*.

2. *Il problema del pensiero circolare*

Il giusrazionalismo tedesco ha perseguito il proposito (utopico) di cogliere, razionalmente, l'universale e il necessario garantendo a tutti uguaglianza e libertà. In una delle sue opere più importanti, il liberale Carl von Rotteck (1775-1840) afferma che senza un diritto razionale, senza il perfezionamento di ciò che è prescritto da parte di un ideale razionale al servizio delle norme, c'è solo giurisprudenza: un'adesione servile a lettere e forme, un lavoro meccanico al servizio della forza o della negligenza, privo di gratificazione personale, di dignità o di elevazione spirituale. Solo il diritto razionale (ideale) nobilita la giurisprudenza e conduce l'intera scienza giuridica oltre i confini territoriali e temporali del diritto positivo. La legge del diritto (*Rechtsgesetz*) pone infatti l'ordinamento sociale idealisticamente, cioè come *l'unico ordinamento possibile*, quindi sotto la forma dell'universalità e della necessità, la quale è in sé e per sé una necessità non pratica ma intellettuale, che si impone all'intelletto in modo analogo alle verità logiche o matematiche: «L'*idea del dovere* e l'*idea del diritto* sono radicate nell'essenza più profonda della ragione»[23] – ecco una tipica motivazione interiore della modernità.

L'esito fallimentare di un simile idealismo è cosa nota, e può essere riassunto così: «appena la conoscenza prova a conferire universalità e necessità al suo procedere sarà essa stessa a stabilire, come nel teorema geometrico, le connessioni dimostrative, contraddicendo allo scopo di conformarsi all'oggetto dato»[24], che almeno nel mondo sociale è oggetto *complesso*, come tale difficilmente riducibile (semplificabile) nei modi tipici dell'astrazione. Essa pone sempre qualcosa al *centro* della conoscenza, affinché sia uniforme ed equidistante tutto ciò che vi ruota attorno. Ed è proprio quel gesto di porre al centro che determina il movimento circolare del pensiero. L'astrazione, in tal modo, finisce per imbrigliare l'oggetto della conoscenza nella polarità *dentro/fuori*.

Le speculazioni della prima metà del secolo XIX insegnano che nell'autorità della Cosa o dell'Io sta il fondamento ultimo intorno a cui l'interazione sociale può diventare comunità coesa, *sebbene non aperta all'esterno*. Esemplare in tal senso è una delle declinazioni del concetto di *Humanität* diffusa in quel tempo: anziché implicare l'abolizione dei confini e delle limitazioni nazionali, essa ne esalta l'istituzione e la difesa, consistendo

[23] Cfr. in questi termini C. v. ROTTECK, *Lehrbuch des Vernunftrechts und der Staatswissenschaften*, 4 Bde, Franckh, 1829, Bd. I, pp. 49, 79, 88.

[24] G. CESARALE, Hegel: totalità e libertà in un mondo trasformato dalla prassi, in *Consecutio temporum*, n. 7, 2014, p. 4, sul pensiero di Hegel.

l'umanità – quella umanità – semplicemente nel riconoscimento di tutto ciò che è *umano*, anche quando si manifesta in forma nazionale. L'unità in generale, secondo le filosofie ottocentesche in esame, deve provenire dall'*interno*, non dall'esterno. I doveri nei confronti della collettività debbono apparire allo stesso tempo come *diritti degli individui*, ovvero libertà, uguaglianza e sviluppo umano interiore. Lo Stato giusto e repubblicano viene quindi pensato, in quell'epoca, come uno Stato centralizzato, secondo l'immagine del punto centrale interno al cerchio (*Kreis*). L'uomo, in questa visione, non può fare altro (per natura) che delimitare il proprio mondo intorno a un punto equidistante da ogni altro punto[25], con buona pace dell'accordo sul disaccordo.

Questo pensiero razionale non è molto diverso da quello caratterizzante il fenomeno odierno della moltiplicazione e frammentazione dei diritti fondamentali. Si sa che l'invarianza dei diritti e il carattere conformativo dell'uguaglianza, che hanno rappresentato un dato ineluttabile fino al secolo XX, non sono più effettivi[26]. Ciò che l'attuale situazione segnala è che il diritto non è più in grado di ridurre la realtà negli spazi di protezione giuridica *previsti*, cioè in spazi ben definiti e ben circoscritti[27]. Si assiste infatti al proliferare di spazi che emergono *dal basso*, come affermazione di giustizia, piuttosto che di libertà, e come rivendicazione della diversità, piuttosto che dell'uguaglianza[28]. Spazi più individuali che collettivi, spesso neppure comunicanti fra loro, in quanto depositari della *propria* verità.

Dalla verità dovrebbero dipendere il diritto, la coesione sociale, la stabilità politica e il progresso culturale[29]. Sennonché, oggi anche il concetto di verità è frammentato, essendo sempre più declinato come fatto discorsivo e locale. Il desiderio di unità – tipico dell'uomo – ha la forza di estendere il sapere verso altre verità, che risulteranno come conseguenze di quella più semplice. Nel 1837, Bernard Bolzano (1781-1848), analizzando in profondità quel desiderio, dimostra che quanto più semplice è una verità tanto più grande, di solito, è anche la sua estensione e tanto più numerose sono le nuove conseguenze che ne derivano. Ma se torniamo alla nostra epoca, è dif-

[25] Cfr. H.B. OPPENHEIM, Philosophie des Rechts und der Gesellschaft und das öffentliche Recht Deutschlands, in *Neue Encyklopädie der Wissenschaften und Künste*, 9 Bde, Franckh, 1802-1858, Bd. 5, n. 2 (1850), pp. 64-65.

[26] Cfr. M. MECCARELLI, *op. cit.*, pp. 18-19.

[27] Cfr. ivi, p. 23.

[28] Cfr. ivi, p. 19.

[29] Cfr. R.S. CHAHAL, *Come Essere Reali nella Vita. Sfruttare il Potere della Verità*, Rana Books, 2024, § 1.7.

ficile ignorare che in un'ottica estremamente individuale, dove a essere privilegiata è la diversità, il desiderio in questione non può che produrre spazi altrettanto limitati, ancorché dai confini incerti. Il desiderio di massima semplificazione della verità, in una qualche unità superiore, rappresenta ormai un argomento residuale, stante la diffusa incertezza o negazione dei fondamenti tradizionali del potere, della legge e del sapere[30].

La post-verità è un mondo di "verità" isolate all'interno di universali chiusi. Paradigmatici, sotto questo profilo, sono i gruppi social, insieme alla sfera emotiva e discorsiva dell'egoità contemporanea. Anche questi ambiti, quando si eclissa lo spazio logico del fatto e del dialogo aperto all'intesa, ben possono presentarsi come luoghi di dogmatismo, o meglio, di acquiescenza passiva a verità e valori tutt'altro che acclarati, che precludono inevitabilmente l'esercizio della vera libertà[31].

3. *Il tessuto della verità. Morin e Bolzano a confronto*

Rivolgendo l'attenzione alle analisi sociologiche di Simmel, si può dire che il soggetto post-moderno (desiderante e consumatore) si distacca dalla sfera vitale dell'interazione (dalla società) per ritrarsi nella propria singolarità, dove libertà e consapevolezza si rivelano essere il più delle volte mere apparenze, anziché effettive prerogative. Tale soggetto, infatti, è oggetto di forze a lui del tutto estranee, le quali ne determinano le azioni e anche i pensieri[32]. Il che mina alla radice la ricerca della verità, e di riflesso la comprensione del livello pre-giuridico del diritto e quindi la coesione sociale. La *passione* per la verità «crea una solidarietà umana che ci fa riconoscere tutti sulla stessa barca, tutti con la medesima domanda. E se le risposte inevitabilmente ci separano, la *domanda* però crea un legame di simpatia e mutuo rispetto»[33].

Su questo terreno si incontrano le filosofie di Edgar Morin e di Bernard

[30] Cfr. G. MADDALENA e G. GILI, *Chi ha paura della post-verità? Effetti collaterali di una parabola culturale*, Marietti 1820, 2018, parte I, § 1.

[31] Cfr. F. MINAZZI, "Festeggiare i saturnali dell'intelletto?", in A.M. ORECCHIA e D.G. PREATONI (a cura di), *Bufale, fake news, rumors e post-verità. Discipline a confronto*, Mimesis, 2022, § 6.

[32] In questi termini A. CARRINO, *La Costituzione come decisione. Contro i giusmoralisti*, Mimesis, 2019, cap. I, § 1.

[33] L.M. EPICOCO, Morin e l'ossessione per la verità, in *L'Osservatore Romano*, 8 luglio 2021 (https://www.osservatoreromano.va/it/news/2021-07/quo-152/morin-e-l-ossessione-br-per-la-verita.html – ultima consultazione: 24 giugno 2026).

Bolzano, entrambe animate dalla "ossessione" per la ricerca della verità e qualificabili, con le dovute distinzioni, come filosofie della *complessità*.

Chiara Brambilla individua nella riflessione di Morin la fonte della possibilità di elaborare topologie spazio-temporali alternative alle opposizioni binarie (del tipo apertura/chiusura, dentro/fuori, cittadino/straniero, ecc.), delineando un'interpretazione del confine come linea separante due differenze mutualmente esclusive. L'approccio alla complessità di Morin, scrive Brambilla, ci invita a (ri)pensare i confini non come mere linee statiche nello spazio e nel tempo, relegate ai margini territoriali e politici degli stati nazionali, ma come un processo multi-dimensionale che coinvolge diversi piani analitici (spazialità, materialità, corporalità, temporalità), che ne fanno un *luogo complesso*[34].

Il complesso, in Morin, è il *tessuto* comune in cui si legano le diverse dimensioni e componenti della realtà. In prima istanza, egli dice, la complessità è un tessuto di costituenti eterogenei inseparabilmente associati, che pone il paradosso dell'*uno* e del *molteplice*. In seconda istanza, la complessità è effettivamente il tessuto di fatti, azioni, interazioni, retroazioni, determinazioni, alea, che costituiscono il nostro mondo fenomenico[35]. La categoria fondamentale dell'epistemologia moriniana diventa così l'*unitas multiplex*, con la quale il filosofo francese rifugge l'unità astratta (sia quella dell'olismo, sia quella del riduzionismo) «e cerca di concepire insieme, in maniera contemporaneamente complementare e antagonistica, le nozioni di tutto e di parti, di uno e di diverso, non riducendo né il tutto alle parti né le parti al tutto, né l'uno al molteplice né il molteplice all'uno»[36]. Il complesso, pertanto, sorge come *impossibilità di semplificare*: esso è il non riducibile, il non totalmente unificabile, il non totalmente diversificabile[37].

In modo analogo, la filosofia di Bolzano testimonia che l'*oggettività* della conoscenza, compresa quella del diritto e della morale, può anche prescindere dai concetti di esterno e interno, alto e basso, tempo e spazio, ossia da tutto ciò che può canalizzare il pensiero in presunti elementi a priori conciliabili con la libertà solo attraverso una qualche forma di coercizione. Il desiderio di unità, egli afferma, non può tramutarsi in una richiesta incondizionata di unità. La verità non dipende sempre dalla massima semplificazione nel si-

[34] In questi termini C. BRAMBILLA, "Una politica della speranza", in M. CERUTI (a cura di), *Cento Edgar Morin*, Mimesis, 2021, p. 123.

[35] C. MASSULLO, *op. cit.*, p. 167, con riferimento a E. MORIN, *Introduzione al pensiero complesso*, Sperling&Kupfer, 1993, p. 10.

[36] C. MASSULLO, *op. cit.*, p. 163.

[37] Ivi, p. 166.

stema della nostra conoscenza. Diversamente, non riusciremmo ad accettare come vera una proposizione se non quando potremo ricavarne un numero considerevole di altre proposizioni (cfr. sopra, § 2). Molteplicità e opposizione, dunque, non devono sempre dissolversi in una certa unità e indifferenza superiore. Tra la sfera dell'essere primario (*Urwesen*) e la sfera dell'esserci e dell'agire c'è anche separazione. Secondo il filosofo boemo, le innumerevoli gradazioni che incontriamo nel mondo reale non si addicono a un sistema che spiega ogni cosa come derivante dall'unità: i cambiamenti che percepiamo nel mondo avvengono non all'interno di una sostanza incondizionata – come quella spinoziana –, ma in altre sostanze condizionate[38].

Ne va della stessa libertà dell'uomo. Qualora ogni cosa fosse riconducibile a una superiore e omnicomprensiva unità, contenente organicamente il mondo intero, avremmo una connessione causale di cose inconciliabile con l'idea di un soggetto che agisce in modo libero[39]. La libertà umana, per quanto possa essere inseparabile dalla fichtiana *Einsicht der Gründe*, cioè dalla visione dei limiti, non deve sprofondare (*versinken*) nell'Assoluto[40], o meglio, in un Tutto assoluto che comprende qualsiasi cosa, per usare la terminologia di Bolzano[41]: «L'uomo ha libertà, cioè non è assolutamente costretto da alcuna necessità [*Notwendigkeit*], né esterna né interna, a decidere e a volere ciò che realmente decide e vuole nell'intimo del suo cuore»[42].

Anita Konzelmann Ziv segnala che la natura dell'epistemologia di Bolzano non è individualista, essendo imprescindibile la dimensione *collettiva* dell'impresa cognitiva. Non è tanto l'immediatezza di un giudizio la caratteristica che può farlo considerare infallibile, quanto piuttosto l'*atteggiamento* del soggetto, che sarà da considerarsi moderato o audace a seconda del contesto e, soprattutto, in stretta connessione con i valori che improntano a sé l'attività scientifica, quali talento inventivo, pazienza, perseveranza, umiltà e piacere della ricerca[43], a partire dalla ricerca della verità.

Anche nell'epistemologia di Bolzano quella ricerca prende le mosse

[38] Cfr. B. BOLZANO, *Wissenschaftslehre*, 4 Bde, Seidel, 1837, Bd. III, § 483, pp. 180-187.

[39] Cfr. ivi, p. 184.

[40] Cfr. C. CESA, "Libertà e libertà politica nella filosofia classica tedesca", in G. DUSO e G. RAMETTA (a cura di), *La libertà nella filosofia classica tedesca*, Franco Angeli, 2008, p. 22.

[41] Cfr. B. BOLZANO, *Paradoxien des Unendlichen*, Reclam, 1851 (ed. post.), § 11, p. 8.

[42] ID., "Der Mensch ist zur Tugend fähig und berufen" (1810), in ID., *Erbauungsreden für die Hörer der Philosophie an der Prager Universität*, 2 Bde, Braumüller-Reclam, 1851-1852, Bd. II, p. 3.

[43] Cfr. L. FOSSATI, *La tela del sapere. Studi su Bernard Bolzano*, EDUCatt, 2010, p. 51, con riferimento ad A. KONZELMANN ZIV, Bolzanian knowing: infallibility, virtue and foundational truth, in *Synthese*, n. 183, 2011.

dall'idea di una realtà complessa, tant'è che egli si avvale della polisemica espressione tedesca *Stoff* per descrivere la verità in sé (*Wahrheit an sich*), vale a dire il contenuto oggettivo di una proposizione vera. *Stoff*, in tale contesto, significa *tessuto logico atemporale*, *idealmente materiale*, dal momento che la verità oggettiva non può avere altro essere che quello del *darsi* in una relazione altrettanto ideale con la facoltà di conoscenza. Reale è unicamente la relazione che intercorre tra cose esistenti[44].

Allo stesso tempo, se da un lato la verità oggettiva non è qualcosa che si sviluppa ma è qualcosa che si dà (*es gibt*), dall'altro essa non si genera da sé come se fosse un'entità metafisica. Indicativo a tal proposito è il richiamo di Bolzano alla dottrina di Antoine L.C. Destutt de Tracy (1784-1836). Dal brano di questo filosofo francese proposto dal Nostro si può dedurre, infatti, che l'idea totale di un essere esterno al mio io non può prescindere dal rapporto (-tensione) tra l'idea di *volere*, che riguarda il mio io, e l'idea di *resistere*, che riguarda invece l'essere esterno, nel senso che esso ha il potere di resistere ai miei movimenti volontari, e pertanto possiede una certa "realtà"[45]. Con le parole di Bolzano, si può dire che la proposizione oggettivamente vera *si dà senza imporsi*, grazie alla facoltà di volere: «Con questa non ci mancherà più nulla»[46].

Certo, tra la sua filosofia e quella di Morin passano numerose differenze. Quest'ultimo, ad esempio, non manca di associare la *razionalità dialogica* – che egli propone in luogo della razionalità chiusa nel semplicemente razionale – al movimento *circolare*, ossia a un «circolo simbolicamente vorticoso» al cui interno è riposto un Senso (dialogico) che separa e, allo stesso tempo, tiene insieme elementi complementari, concorrenti e antagonistici (uno/molteplice, tutto/parti, ordine/disordine, oggetto/soggetto, razionale/irrazionale e così via)[47].

In Bolzano, al contrario, l'estensione (*Umfang*) della verità oggettiva non può essere affatto immaginata a mo' di circonferenza o sfera (*Kreise*). Simili figure descrivono contenimento e chiusura, cioè proprietà che non si addi-

[44] Cfr. B. BOLZANO, *Wissenschaftslehre*, cit., Bd. I, § 51, p. 224, e Bd. II, §§ 122, 129, pp. 4, 23. In quanto *Etwas*, la verità in sé, secondo il filosofo boemo, è una "cosa" (asserzione) compiuta, ma non essente (*Seiendes*). L'inesistenza è la sua nota principale.

[45] Cfr. G. CAPONE BRAGA, *La filosofia francese e italiana del settecento*, 2 voll., Pagine Critiche, 1920, vol. I, pp. 233, 253, circa il pensiero di Destutt de Tracy.

[46] Ivi, p. 232. Cfr. B. BOLZANO, *Wissenschaftslehre*, cit., Bd. III, § 304, p. 176, dove è trascritto il brano dell'opera di Destutt de Tracy (*Élémens d'idéologie*, 5 parties, Courcier, 1818^2, p. III).

[47] Cfr. C. MASSULLO, *op. cit.*, pp. 163-164, 198, 325.

cono a qualcosa di non esistente come le proposizioni e le rappresentazioni in sé. L'espressione sfera, egli dice, dimostra che spesso pensiamo all'area di una rappresentazione come a uno spazio fisico delimitato come un globo. Non è affatto necessario, però, rimanere su questa rappresentazione. Si può benissimo utilizzare l'immagine di una superficie (*Fläche*) o anche di una semplice linea (*Linie*), e in effetti «la rappresentazione mediante una superficie, per di più piana, merita la preferenza rispetto ad altre»[48].

Al di là di queste discrepanze tra le due filosofie in esame, che si aggiungono a tante altre, resta il fatto che esse propongono un metodo e, in generale, un atteggiamento per la conoscenza che sia in grado di riconoscere «la presenza di ciò che non si può idealizzare, di ciò che *resiste* agli sforzi di razionalità così come dell'esistenza incommensurabile di dimensioni e di realtà fuori norma»[49]. L'oggettività concepita da Bolzano è orientata verso un esserci (darsi) che non appartiene né al regno della realtà, nel senso di *Wirklichkeit*, né al regno della metafisica. Ciò non tanto perché egli ammetta un terzo regno – che finirebbe per contraddire la nota principale del suo *Ansich*, che è la non-esistenza –, ma perché egli, al pari di Morin, vuole indurci a rivedere le nostre evidenze, ivi compresi il tempo e lo spazio. Il tessuto di cui parlano i due filosofi designa tutto ciò che sfugge, in modo completo o parziale, alla nostra comprensione e padronanza, e come tale è una sfida:

> la sfida a cercare di comprendere un reale che non si lascia mai comprendere totalmente. Di un sistema complesso si può avere una percezione globale, gli si può dare un nome e qualificarlo, ma non si arriva mai a comprenderne l'organizzazione in tutti i suoi dettagli, né a prevedere tutte le sue reazioni e comportamenti. La complessità suppone la coscienza e l'accettazione dell'incompletezza della nostra conoscenza[50].

[48] B. BOLZANO, *Wissenschaftslehre*, cit., Bd. I, § 66, p. 300. Il filosofo boemo è contrario a ogni definizione circolare o tautologica della legge morale e del diritto, a ogni tentativo di ricondurre l'una e l'altro a una qualche identità/unità. Il dover essere, in una proposizione pratica, per lui «non è mai diretto all'azione stessa, alla realizzazione del successo esterno, ma solo alla volontà di questo successo». Cfr. B. BOLZANO, *Lehrbuch der Religionswissenschaft*, 3 Bde, Seidel, 1834, Bd. I, §§ 15, 47, 87, pp. 45, 228-229, 253-256.

[49] C. MASSULLO, *op. cit.*, p. 69 (corsivo mio), limitatamente al pensiero di Morin, il quale, nonostante l'immagine dell'anello, rimane il promotore di una razionalità *aperta*, in quanto modo di pensare razionale che riconosce i limiti della ragione, affronta le contraddizioni ed è aperto a ciò che è considerato irrazionale o a-razionale. Cfr. ivi, p. 198.

[50] Ivi, pp. 166-167, sul pensiero di Morin.

Bolzano, rispetto a Morin, pone senz'altro maggiore attenzione agli aspetti logici della verità, nel tentativo audace di spiegarne la natura extrarelazionale. Ma ciò che qui interessa sottolineare è che tanto per l'uno quanto per l'altro la dialettica permanente *ragione/passione* – caratteristica, com'è noto, della speculazione moriniana – costituisce un momento imprescindibile per la comprensione della complessità del reale e dei suoi caratteri intrinseci, esterni al soggetto conoscente ma non del tutto indipendenti da esso[51]. Lo stesso Bolzano ammette di aver fede nel sentimento (*Gefühl*), essendo questo capace di afferrare (*auffassen*) il tessuto logico della verità oggettiva.

Per accedere alla realtà, dunque, la conoscenza richiede che venga organizzata una certa *irrealtà*, quella dei segni/simboli, delle rappresentazioni, dei discorsi e delle idee[52]. Il che, nel caso specifico del diritto, significa *muoversi collettivamente*, nel dialogo continuo e sotto la guida di ciò che si è consolidato nel tempo, ma senza mai smettere di interrogarsi sulla verità: al pari di altre verità non sensibili, quella del diritto, nel suo significato essenziale di *medium* del reciproco riconoscimento e dell'inclusione dell'altro, senza assimilazione e violenza (cfr. sopra, § 1), non appartiene ad alcun luogo e ad alcun tempo, è priva di movimento, indipendente dal pensiero e dal linguaggio di un soggetto – non però dal pensiero e dal linguaggio *tout court*[53]. Ciò ne fa la *resistenza* – "ferma" – che più di ogni altra spinge la volontà umana a una ricerca coesa. Bolzano, infatti, ritiene che il miglioramento di una collettività passi attraverso gli uomini che riconoscono come meta del proprio impegno non ciò che già c'è ma ciò che potrebbe e *dovrebbe* esserci[54]. Almeno per lui – che è decisamente contrario al puro relativismo –, una simile ricerca deve tendere a una sempre maggiore autonomia dalla *disposizione* del suo oggetto, ma senza porsi il problema del fondamento oggettivo: la conoscenza è soprattutto l'esito della capacità di muoversi nelle relazioni e nel linguaggio, per provare a salire al *qualcosa* che si dà (già interiormente) senza imporsi[55].

[51] Cfr. ivi, p. 325.

[52] Cfr. *ibidem*, insieme a E. MORIN, *La conoscenza della conoscenza*, Feltrinelli, 1993³, p. 239, e a B. BOLZANO, *Wissenschaftslehre*, cit., Bd. II, § 122, p. 4.

[53] Cfr. B. BOLZANO, "Über das freundschaftliche Verhältniß echter Gelehrsamkeit und Religion zu einander" (1813), in ID., *Erbauungsreden*, cit., Bd. I, p. 96, insieme a P. CANTÙ, "Bernard Bolzano e le rappresentazioni anoggettuali", in P. VALORE (a cura di), *Forma dat esse rei*, Led, 2003, p. 143.

[54] Cfr. B. BOLZANO, "Von den Vortheilen sowohl als den Gefahren der Beschäftigung mit Idealen" (1818), in ID., *Erbauungsreden an die akademische Jugend*, 2 Bde, Hess,1849-1850, Bd. II, pp. 60-61.

[55] Cfr. ID., "Anleitung, die allgemeinen Vorschriften der Vernunft auf die besonderen Fälle des Lebens anzuwenden" (1809), in ID., *Erbauungsreden an die akademische Jugend*, cit.,

Occorre insomma, a un certo punto del percorso conoscitivo, decentrarsi dall'io e dal noi (che ne è un'estensione), se si vuole agire con effettiva coesione sociale *verso* quel Qualcosa – piuttosto che intorno –, evitando così di sprofondare nel pensiero (spesso circolare) del *nulla* o del *vuoto*. Queste due "categorie", di fatto, non impegnano più di tanto e finiscono, solitamente, per essere riempite di mera soggettività.

p. 19, insieme a J. SEBESTIK, Bolzano e la matematica, in *Discipline Filosofiche*, n. 2, 2011, pp. 310-311.

LA MITEZZA COME VIRTÙ POLITICA: RIPENSARE IL SOGGETTO IN RELAZIONE

Luca Gasbarro

SOMMARIO: 1. Introduzione. – 2. La mitezza come forza non violenta. – 3. Ripensare il soggetto: dalla sovranità all'interdipendenza. – 4. La mitezza come virtù delle istituzioni. – 5. La mitezza come risposta politica alle fratture. – 6. Un nuovo umanesimo della relazione. – 7. Conclusione.

1. *Introduzione*

Nel corso del XX secolo, l'esaltazione della politica come totalità o culmine dell'agire umano ha prodotto gravi mistificazioni e distorsioni morali, dando luogo a regimi totalitari e totalizzanti.

In questi contesti, anche ambiti quali il lavoro, la cultura e la scienza venivano svuotati di valore proprio, risultando significativi solo in funzione della politica.

Un tale scenario ha accentuato le fratture tra i soggetti in relazione, alimentando logiche di contrapposizione e di potere[1].

Per cercare di ribaltare questa prospettiva, il presente contributo propone di rimettere al centro del dibattito pubblico quelle virtù capaci di animare la quotidianità del cittadino, stimolandone una partecipazione etica e relazionale alla vita della *polis*.

Se la prudenza rappresenta la virtù paradigmatica per eccellenza, si intende qui avviare un percorso di approfondimento attorno ad una virtù spesso tralasciata e considerata "debole": la mitezza[2]. Accanto alle virtù tipiche di chi detiene il potere (come audacia, fermezza, clemenza), esistono infatti vir-

[1] Un'attenta e profonda analisi dei processi di crisi della politica contemporanea è proposta dallo studio condotto da T. SERRA e F. RICCI in *Le afasie della politica. Achille e la tartaruga*, FrancoAngeli, 2013.

[2] N. BOBBIO, *Elogio della mitezza*, Linea d'ombra, 1994. Bobbio introduce, fra l'altro, una distinzione tra virtù "forti" e virtù "deboli". Le prime (tra cui il coraggio, la fermezza, la generosità) sono virtù "regali", aristocratiche. Comunque, virtù pubbliche. Le virtù "deboli" (come l'umiltà, la moderazione, il pudore e, appunto, la mitezza) sono, piuttosto, virtù "proprie dell'uomo privato, dell'insignificante, dell'inappariscente, di chi nella gerarchia sociale sta in basso, non detiene potere su alcuno, talora neppure su se stesso".

tù proprie dell'uomo comune, di colui che nella gerarchia sociale sta in basso, non detiene potere su nessuno, talora neppure su se stesso[3]. Se le virtù sovrane costruiscono la Storia ufficiale, quelle umili abitano la "storia sommersa" o la "non-storia".

La mitezza si pone come prima tra queste virtù: è l'antitesi dell'arroganza e della prepotenza, del desiderio di imporsi con la forza o con l'astuzia. Virtù a essa complementari sono la semplicità e la compassione. Sebbene considerate tradizionalmente virtù private, è evidente che la loro assenza nella vita pubblica genera disordine e, talvolta, *caos* – alimentando le fratture sociali. Diventa allora fondamentale interrogarsi sul valore pubblico della mitezza: un suo recupero potrebbe costituire un contributo significativo alla ricomposizione delle lacerazioni politiche, sociali ed etiche che affliggono le nostre società contemporanee.

Desidero, pertanto, per questa occasione, tentare di proporre una riflessione sul tema della *mitezza* come possibile virtù politica capace di orientare un ripensamento del soggetto e della convivenza democratica nell'epoca delle disuguaglianze e delle fratture sociali.

La scelta di questo termine – *mitezza* – può apparire, a prima vista, anacronistico o marginale nel linguaggio della politica. Esso evoca un atteggiamento privato, morale, quasi estraneo alla dimensione pubblica, che invece sembra dominata da logiche di forza, competizione, affermazione identitaria.

Eppure, proprio in un tempo in cui la coesione sociale è minacciata da polarizzazioni crescenti, da forme nuove di violenza simbolica e materiale, la mitezza può offrire una chiave interpretativa alternativa: non come debolezza, ma come *forza relazionale*; non come rinuncia al conflitto, ma come modo diverso di superarlo e di renderlo fecondo.

2. *La mitezza come forza non violenta*

Nella tradizione politica moderna la forza è stata spesso intesa come dominio, come capacità di imporre la propria volontà sull'altro.

Tuttavia, pensatori come Norberto Bobbio, Aldo Capitini e Hannah Arendt ci invitano a distinguere tra *forza* e *potere*. La forza è coercizione; il potere, invece, è sempre potere-con, nasce dalla relazione, dal riconoscimento reciproco, dal consenso.

[3] Cfr., *ivi*, p. 22.

In questa prospettiva, la mitezza può essere letta come una forma di potere non violento, una potenza capace di agire senza distruggere.

Bobbio, nel suo breve ma denso *Elogio della mitezza*, definisce la mitezza come la virtù di chi "potrebbe colpire ma non lo fa". È una virtù che non nasce dalla debolezza, ma dalla consapevolezza del limite: dalla scelta di trattenere la propria forza, di esercitare il potere in modo riflessivo, proporzionato, rispettoso.

Aldo Capitini, nel suo pensiero sulla *nonviolenza*[4], ha mostrato come la mitezza sia una dimensione attiva, creativa, che apre spazi di libertà anche all'interno delle strutture oppressive.

E Arendt, nel distinguere la violenza dal potere, ci ricorda che la violenza è sempre segno di impotenza politica, perché distrugge lo spazio della relazione in cui il potere può nascere[5].

In questo senso, la mitezza non è una virtù privata, ma un principio politico: essa disinnesca la spirale dell'aggressività e apre alla possibilità di un'azione comune fondata sulla parola, sull'ascolto e sulla responsabilità reciproca.

È proprio nel superamento della visione della mitezza come mera "astensione dal colpire" che si inserisce la riflessione di Aldo Capitini. Per il filosofo perugino, la mitezza non è un sentimento privato, ma il cuore pulsante delle "tecniche della nonviolenza". Capitini opera, di fatti, un ribaltamento semantico fondamentale: la mitezza è definita come la "suprema potenza". Questa potenza consiste nel "lasciare essere l'altro quello che è", rinunciando alla pretesa di modellarlo o schiacciarlo secondo il proprio desiderio di dominio. Nelle *Tecniche della nonviolenza*, Capitini chiarisce che il mite è colui che opera un'apertura incondizionata all'esistenza e alla libertà di ogni essere. Mentre la violenza pone un limite e recide il legame, la mitezza non pone confini: è un'accoglienza infaticabile. Politicamente, questo si traduce nel concetto di "omnicrazia" (il potere di tutti): se il potere appartiene a tutti, la mitezza diventa il metodo necessario per permettere a ogni "Tu" di emergere e partecipare alla "realtà di tutti". La mitezza capitiniana è, dunque, paradossalmente, conflittuale e attiva: essa non accetta la realtà com'è, ma aggiunge ad essa un valore di amore e riconoscimento che la natura da sola non possiede.

[4] Tra le varie opere si tengano presente, per l'occasione, le riflessioni contenute in: *La compresenza dei morti e dei viventi*, Il Saggiatore, 1966; *Le tecniche della nonviolenza*, Feltrinelli, 1967; *Il potere di tutti*, Guerra Edizioni, 1999.

[5] H. ARENDT, *Vita activa. La condizione umana* (1958), trad. it. Bompiani, 2008.

Se con Capitini la mitezza si fa "potenza", con la riflessione di Hannah Arendt essa assume la fisionomia di una condizione di possibilità della politica stessa. In *Vita activa* e nel saggio *Sulla violenza*, Arendt distingue radicalmente tra potere (*power*) e violenza (*violence*). Mentre la violenza è strumentale, muta e isolante – poiché dove regna la forza bruta non vi è più spazio per la parola – il potere è un fenomeno eminentemente relazionale: esso scaturisce dal "vivere insieme" e dall'agire di concerto.

In questo quadro, la mitezza emerge come la virtù che custodisce la pluralità, ovvero il fatto che gli uomini, e non l'Uomo, vivono sulla terra e abitano il mondo. Il soggetto mite è colui che accetta di abitare lo spazio pubblico senza la pretesa di ridurlo a un'estensione della propria volontà. Essere miti significa rifiutare la tentazione di "fare violenza" alla realtà per piegarla a un unico punto di vista.

Come osserva Arendt, l'agire politico è sempre un "iniziare qualcosa di nuovo", ma questa partenza è possibile solo se si riconosce la libertà dell'altro di rispondere e di deviare il corso dell'azione. La mitezza è così la disposizione che permette alla parola di farsi spazio tra i corpi: è la scelta di non chiudere il conflitto con la forza, ma di mantenerlo aperto nel dialogo, preservando quel "fra" (*in-between*) che lega e insieme separa gli esseri umani, garantendo la loro distinzione. Senza la mitezza, la politica degenera in amministrazione della forza o in scontro bellico, annullando la specificità del politico che è, per definizione, lo spazio della libertà condivisa.

3. *Ripensare il soggetto: dalla sovranità all'interdipendenza*

Il discorso sulla mitezza ci conduce inevitabilmente a interrogare la figura del soggetto che abita la politica contemporanea. Le disuguaglianze e le fratture sociali non sono solo effetti di processi economici o istituzionali: sono anche il riflesso di un modello antropologico centrato sull'individualismo competitivo, sull'autosufficienza, sull'idea che la libertà si esprima come indipendenza assoluta. In questa prospettiva, la mitezza invita a ripensare il soggetto politico come soggetto in relazione. Non un individuo sovrano, ma un essere costitutivamente vulnerabile e interdipendente.

Pensatori come Emmanuel Lévinas e Paul Ricoeur hanno insistito su questa dimensione relazionale dell'identità.

Lévinas ci ricorda che l'etica nasce dall'incontro con il volto dell'altro, che ci espone e ci obbliga: l'altro, dice, è "colui che mi guarda e mi chiede di

rispondere". In opere quali *Totalità e Infinito*[6] e *Altrimenti che essere*[7], Lévinas opera una rottura radicale con la tradizione dell'Io "egologico", quel soggetto moderno che intende il mondo come oggetto di possesso e di dominio. Per Lévinas, la mitezza non è una disposizione psicologica tardiva, ma coincide con la stessa "esposizione" al volto dell'Altro.

Il "Volto" (*Visage*) irrompe nella sfera del medesimo non come una percezione, ma come un comando etico: "non uccidere". Questa è l'essenza della mitezza lévinasiana. Essa si configura come una passività più passiva di ogni passività: la capacità del soggetto di farsi "ospite" e persino "ostaggio" dell'altro prima ancora di averlo scelto.

In questo senso, la mitezza politica non è una debolezza, ma la vittoria sulla tentazione della "Totalità" che vorrebbe ridurre l'alterità a una funzione del proprio Io. Il soggetto mite è colui che "depone la propria sovranità" e riconosce che la propria libertà, non essendo un diritto assoluto, trova il suo senso solo nella responsabilità incondizionata per il prossimo.

Ricoeur, da parte sua, parla di *identità narrativa*, per indicare che l'io si costituisce solo nel racconto condiviso, nel riconoscimento reciproco. Per Ricoeur, l'identità del soggetto non è un'autonomia chiusa in se stessa, ma si realizza come *sé come un altro*[8]: l'apertura all'alterità non è un'aggiunta esterna, ma una dimensione costitutiva dell'io. In questa prospettiva, la mitezza si traduce in quella che Ricoeur spiega come "ospitalità narrativa", vale a dire la capacità etica di fare spazio alla storia dell'altro, rinunciando alla pretesa di dominio interpretativo[9].

La politica, allora, non essendo più solo lo spazio della forza, diventa il luogo della reciprocità e dello scambio di memorie, dove la mitezza agisce come forza di coesione che riconosce nell'altro un "socio" insostituibile nella costruzione del bene comune.

Questa impostazione è possibile ritrovarla anche in chiave politica da autrici come Martha Nussbaum[10] e Joan Tronto[11] che hanno proposto l'etica della *cura* come paradigma alternativo al soggetto neoliberale. Nussbaum

[6] E. LÉVINAS, *Totalità e Infinito*, Jaka Book, 1977.

[7] E. LÉVINAS, *Altrimenti che essere o al di là dell'essenza,* Jaka Book, 2018.

[8] P. RICOEUR, *Sé come un altro*, Jaka Book, 1993.

[9] F. RICCI, Ermeneutica del sé come un altro in P. Ricoeur, Tra diritto, etica e politica, in *Heliopolis,* n. 1, 2019, pp. 191-208.

[10] Si vedano principalmente le seguenti opere della NUSSBAUM: *L'intelligenza delle emozioni*, il Mulino, 2009; *La fragilità del bene*, il Mulino, 2011; *Emozioni politiche. Perché l'amore conta per la giustizia*, Il Mulino, 2014.

[11] J. TRONTO, *Confini morali*, Diabasis, 2006.

mostra come la giustizia dipenda dal riconoscimento della vulnerabilità; Tronto evidenzia che la cura non è un'attività privata, ma una pratica civica che sostiene la democrazia.

Per la Nussbaum, una democrazia matura non può fondarsi solo su procedure razionali, ma necessita di cittadini capaci di creare un legame empatico con l'altro: la capacità di immedesimarsi nella sofferenza e nelle speranze dell'altro. In questo quadro, la mitezza si configura come il superamento del narcisismo e della rabbia punitiva, favorendo un'attitudine di apertura verso la comune fragilità umana. Essere miti, nell'ottica di Nussbaum, significa riconoscere che l'altro è un essere vulnerabile di cui occorre avere cura e non un ostacolo alla propria affermazione; la mitezza diventa così la base per una cittadinanza inclusiva, capace di sostituire la logica del dominio con quella della comprensione empatica e del sostegno reciproco[12].

Su questa linea interpretativa si pongono pure le riflessioni di Joan Tronto in tema di etica della cura. Per Tronto, la cura non è un sentimento vago, ma un'attività complessa che richiede di riconoscere i bisogni dell'altro e di assumersene la responsabilità. In quest'ottica, la mitezza cessa di essere una disposizione passiva per diventare la condizione necessaria per una "democrazia della cura": un sistema in cui i cittadini sono reciprocamente attenti alle fragilità altrui e dove la mitezza è la virtù che permette di passare da una democrazia fondata sulla competizione tra individui autonomi a una fondata sulla solidarietà tra soggetti interdipendenti, dove il "prendersi cura" del legame sociale diventa il fine ultimo dell'agire politico.

Da queste premesse, allora, la mitezza, può essere compresa come virtù del soggetto relazionale: la disposizione a riconoscere l'altro non come limite, ma come condizione della propria libertà. È la capacità di abitare l'interdipendenza senza trasformarla in dipendenza; di accogliere la differenza senza sentirsi minacciati.

4. *La mitezza come virtù delle istituzioni*

Se la mitezza può essere una virtù del soggetto, essa può anche divenire una virtù delle istituzioni. La crisi della coesione sociale ci mostra che le istituzioni, troppe volte, rispondono alla paura con la rigidità, alla fragilità con

[12] Per un ulteriore approfondimento si tenga conto del contributo di F. RICCI, Profondità, altezze, dislivelli del potere intelligente delle emozioni. I sommovimenti del pensiero di M.C. Nussbaum, in *Heliopolis*, n. 1, 2023, pp. 17-27.

la chiusura, alle disuguaglianze con l'esclusione. Eppure le istituzioni possono essere miti quando riconoscono i propri limiti e si fondano sul principio della responsabilità reciproca.

In questa prospettiva, il pensiero di Hans Jonas sulla *responsabilità* è illuminante[13]: agire politicamente significa assumersi la responsabilità delle conseguenze, anche non immediatamente visibili, del proprio potere. E quello di Iris Marion Young, che concepisce la giustizia come inclusione e non come mera distribuzione, ci invita a costruire istituzioni aperte alla differenza, sensibili alle diseguaglianze strutturali[14].

In un'epoca dominata dal potere tecnologico capace di minacciare l'esistenza stessa della vita, Jonas propone un'etica che ha al suo centro il riconoscimento della fragilità e della vulnerabilità dell'essere. In questo orizzonte, la mitezza si manifesta come quella euristica della paura che non paralizza, ma induce alla prudenza e alla moderazione. Essere miti, secondo la prospettiva jonasiana, significa esercitare un potere che sa auto-limitarsi per garantire che ci sia ancora un mondo abitabile per chi verrà dopo di noi. La mitezza diventa così la virtù della custodia e della salvaguardia, una sorta di attitudine politica di chi rifiuta lo sfruttamento illimitato del presente in nome di un dovere incondizionato verso l'integrità futura dell'umanità e della natura.

Dal canto suo, critica verso un'idea di giustizia puramente astratta e formale, Young pone l'accento sulla necessità di promuovere una democrazia che voglia definirsi inclusiva. La mitezza allora può essere riletta come quella disposizione che rinuncia all'aggressività del discorso egemone per lasciare spazio alle voci dei gruppi marginalizzati. Essere miti, nell'ottica di Young, significa praticare un ascolto che non assimila l'altro, ma ne rispetta la differenza. La mitezza può essere definita così una forza sovversiva rispetto alle dinamiche di potere tradizionali, poiché trasforma lo spazio pubblico in un luogo di confronto non violento, dove la legittimità non deriva dalla forza della maggioranza, ma dalla capacità di accogliere e dare valore alla pluralità delle prospettive sociali.

Le istituzioni miti non rinunciano all'autorità, ma la esercitano senza umiliare. Sono istituzioni che praticano il dialogo deliberativo, che accolgono il dissenso senza reprimerlo, che promuovono forme di riconoscimento piuttosto che meccanismi di esclusione. Potremmo dire che la mitezza istituzio-

[13] H. JONAS, *Il principio di responsabilità*, Einaudi, 1989.
[14] I. M. YOUNG, *Politiche della differenza*, Feltrinelli, 1996.

nale si esprime nella capacità di *tenere insieme* la fermezza dei principi e la flessibilità dell'ascolto, la giustizia e la misericordia, la norma e la relazione[15].

5. *La mitezza come risposta politica alle fratture*

Le fratture sociali contemporanee – economiche, culturali, ambientali – producono spaesamento e senso di impotenza. A fronte di queste lacerazioni, la mitezza può apparire un atteggiamento inadeguato, persino ingenuo. E tuttavia, è proprio nei contesti di crisi che la mitezza rivela la sua potenza politica. Essa non nega il conflitto, ma lo trasforma: da campo di distruzione reciproca in spazio di riconoscimento. Come sostiene Hannah Arendt, la politica esiste solo dove uomini e donne si incontrano nella distinzione e nella pluralità[16]. La mitezza, allora, è la condizione di questa pluralità: non la sua negazione, ma il suo *principio di coesione*. Come è noto, infatti, per Arendt, la politica è lo spazio in cui gli esseri umani si manifestano gli uni agli altri mediante il discorso e l'azione, dando vita a qualcosa di nuovo.

In questo contesto, la mitezza può essere letta come la precondizione etica per preservare lo "spazio pubblico": essa è la virtù che rinuncia alla violenza per lasciare il posto alla parola. In particolare, il concetto arendtiano di "perdono" si avvicina molto a una declinazione politica della mitezza: esso è l'unico gesto capace di interrompere la catena automatica delle reazioni e delle vendette, permettendo alla comunità di non restare intrappolata nel passato e di esercitare la propria libertà come capacità di iniziare sempre di nuovo. La mitezza, dunque, non è fuga dal mondo, ma l'impegno a mantenere aperto lo spazio della convivenza contro ogni deriva totalizzante[17].

In tempi di polarizzazione, essere miti significa scegliere un linguaggio politico diverso, capace di rallentare la velocità del giudizio, di sospendere la reazione, di creare spazio all'ascolto. Significa riconoscere che la coesione non nasce dall'uniformità, ma dalla *fragile tenuta della differenza*. Potremmo

[15] Sulla trasposizione della mitezza nella sfera del diritto, Gustavo Zagrebelsky chiarisce: "La mitezza del diritto è un riflesso della mitezza dei rapporti sociali. C'è un'implicazione: se il diritto è feroce, è perché feroce è la società. Se la società esprime tolleranza, rispetto, curiosità e interessi reciproci, produrrà diritto avente caratteristiche conformi" (G. ZAGREBELSKY, *La virtù del dubbio. Intervista su Etica e Diritto*, a cura di G. Preterossi, Laterza, 2007, p. 95).

[16] H. ARENDT, *Vita activa. La condizione umana*, cit.

[17] F. RICCI, Operare metaforico, cooperare metamorfico. Da una rilettura di Hannah Arendt, in *Heliopolis,* n. 2, 2018, pp. 177-188.

dire che la mitezza è una forma di *resilienza democratica*: una virtù che rende possibile il dialogo anche quando il tessuto sociale è lacerato.

6. *Un nuovo umanesimo della relazione*

In ultima analisi, riscoprire la mitezza come virtù politica significa proporre un nuovo umanesimo della relazione. Un umanesimo che non fonda la dignità sull'autonomia assoluta, ma sulla vulnerabilità condivisa[18]; che non cerca la sicurezza nell'identità chiusa, ma nella fiducia reciproca. La mitezza ci invita a pensare la politica non solo come governo dei conflitti, ma come *cura dei legami*[19].

Come sosteneva Simone Weil, "la giustizia non è altro che l'attenzione estrema dovuta a ogni essere umano"[20]. Essere miti, allora, non significa essere deboli, ma *attenti*: capaci di vedere e di ascoltare l'altro nella sua irriducibile singolarità.

In questo senso, la mitezza può essere considerata una forma di intelligenza politica: la capacità di custodire il legame sociale, di proteggere la parola comune, di resistere alla tentazione della durezza e della semplificazione. È la virtù di chi non smette di credere che la politica sia, nel suo nucleo più profondo, *arte della convivenza*.

7. *Conclusione*

In conclusione, la mitezza non è una virtù residuale o intimista, ma una categoria politica di grande attualità. Essa può guidare un ripensamento del soggetto e delle istituzioni in un'epoca segnata da disuguaglianze, divari e fratture.

[18] F. RICCI, "Ripensare la vulnerabilità per una politica ri-sorgente", in A. DI GIANDOMENICO, C. DIODATI e F. RICCI, *Vulnerabilità come risorsa e valorizzazione della differenza nelle democrazie contemporanee,* Mimesis, 2021, pp. 83-142.

[19] L'analisi della *philía* fornita nel libro VIII dell'*Etica Nicomachea* ricopre un ruolo centrale nell'antropologia aristotelica, in quanto, partendo dalla dottrina della *philía*, sembra possibile esplicitare la struttura della capacità d'azione che consente all'uomo di stabilire relazioni di *koinonía*, vale a dire legami sociali. Per una ricostruzione teorica e storica di tale fondamentale concetto si tenga presente, tra gli altri, lo studio di D. GUASTINI, *Philía e amicizia. Il concetto classico di philía e le sue trasformazioni*, NEU, 2008.

[20] S. WEIL, *La persona e il sacro*, Adelphi, 2012, p. 17.

La mitezza è la virtù di chi sa che la forza autentica non consiste nel dominare, ma nel contenere; che la libertà non è indipendenza, ma responsabilità; che la giustizia non nasce dalla competizione, ma dalla cura del legame.

In un tempo che premia la velocità e l'aggressività, la mitezza è un gesto controcorrente. Ma proprio per questo, è profondamente politica: perché apre lo spazio di un nuovo modo di stare insieme, di una convivenza che non cancella la differenza ma la trasforma in possibilità di riconoscimento reciproco.

E, forse, nel futuro delle nostre democrazie, non ci sarà virtù più rivoluzionaria della mitezza.

GIUSTIZIA SOCIALE E DISUGUAGLIANZE DI GENERE IN MARTHA NUSSBAUM

Chiara Alberta Parisse

SOMMARIO: 1. Introduzione. – 2. Le aporie del paradigma contrattualista. – 3. L'approccio alle capacità come risposta normativa. – 4. Il nodo delle preferenze adattive. – 5. Implicazioni costituzionali, traduzione giuridica e capacità digitali. – 6. Conclusioni.

1. *Introduzione*

La riflessione di Martha Nussbaum si colloca tra i contributi più significativi della filosofia politica contemporanea per interrogare la questione della natura multidimensionale delle disuguaglianze di genere, considerate come una delle fratture più rilevanti della coesione sociale nelle democrazie contemporanee. La filosofa statunitense, sviluppando il cosiddetto "*capabilities approach*", ha offerto un vocabolario concettuale che consente di pensare le asimmetrie di genere non come un residuo storico da redistribuire, ma come una frattura strutturale che investe i fondamenti stessi del paradigma liberale[1].

Il presente contributo si propone di ricostruire le fondamenta di tale architettura teorica, partendo dalla critica nussbaumiana al contrattualismo classico, considerata come premessa teorica imprescindibile per comprendere la portata trasformativa dell'approccio alle capacità, fino ad arrivare all'analisi del fenomeno delle preferenze adattive e delle implicazioni costituzionali e istituzionali di tale prospettiva.

Infine, si proporrà inoltre una tesi di aggiornamento del pensiero della filosofa alla luce della trasformazione digitale dello spazio pubblico, individuando nell'alfabetizzazione digitale una capacità trasversale che oggi ridefinisce sostanzialmente le condizioni di esercizio delle capacità centrali[2].

[1] M.C. NUSSBAUM, *Giustizia sociale e dignità umana. Da individui a persone*, Il Mulino, 2002; EAD., *Creare capacità. Liberarsi dalla dittatura del Pil*, Il Mulino, 2012.

[2] Sulla distinzione tra eguaglianza formale e sostanziale nella Costituzione italiana, cfr. B. PEZZINI E A. LORENZETTI (a cura di), *70 anni dopo tra uguaglianza e differenza. Una riflessione sull'impatto del genere nella Costituzione e nel costituzionalismo*, Giappichelli, 2019.

2. *Le aporie del paradigma contrattualista*

Il primo nucleo critico dell'opera nussbaumiana riguardante le questioni di giustizia sociale di genere investe il modello contrattualista, che rappresentava il paradigma dominante del pensiero politico liberale. Tale teoria – secondo cui la società giusta sarebbe quella che potrebbe essere accettata da soggetti razionali, liberi ed eguali in una posizione di scelta originaria – è stata tradotta nelle architetture costituzionali contemporanee, fondando lo Stato di diritto e l'idea stessa di democrazia[3].

Nussbaum, tuttavia, individua in tale impalcatura un vizio strutturale, che riguarda non l'articolazione del patto, bensì l'identità delle persone ammesse a stipularlo. L'identità del soggetto che stipula il contratto – ovverosia un uomo adulto, sano, produttivo – esclude sin da subito intere categorie di persone: i bambini, gli anziani non autosufficienti, le donne, le persone con disabilità gravi, e più in generale tutti coloro che si trovano, per circostanze biologiche o sociali, in condizione di dipendenza dagli altri[4].

Tale esclusione rivela un'asimmetria di potere che precede il contratto: è in questo punto che la critica nussbaumiana intercetta direttamente la questione di genere. Le donne, infatti, sono state storicamente confinate proprio in quegli spazi della dipendenza, della cura, della riproduzione che il contrattualismo classico ha rimosso dalla scena pubblica, relegandoli alla sfera domestica del privato[5]. Ne consegue una doppia esclusione: da un lato, le donne sono state tradizionalmente trattate come soggetti non pienamente capaci di entrare nel patto, in quanto associate alla dimensione affettiva, corporea e dipendente; dall'altro, il lavoro di cura che esse hanno svolto – e che continuano a svolgere – ha fatto sì che il soggetto che stipula il contratto sociale, ossia l'uomo, potesse continuare a svolgere tale funzione a condizione che qualcun altro – prevalentemente donne – assicuri silenziosamente la riproduzione delle sue condizioni di possibilità.

La proposta della filosofa si configura dunque come tentativo di superare la concezione classica del contrattualismo, partendo dalla concretezza e diversità degli esseri umani in quanto vulnerabili, dipendenti, segnati da biso-

[3] M.C. NUSSBAUM, *Le nuove frontiere della giustizia. Disabilità, nazionalità, appartenenza di specie*, Il Mulino, 2007, p. 27 ss.

[4] J. RAWLS, *Una teoria della giustizia*, Feltrinelli, 1982. Per la critica nussbaumiana al contrattualismo rawlsiano, cfr. M.C. NUSSBAUM, *Le nuove frontiere*, cit., pp. 67-115.

[5] M.C. NUSSBAUM, *Le nuove frontiere*, cit., p. 32: l'autrice osserva come la finzione contrattualista presupponga soggetti «approssimativamente uguali quanto a forza fisica e mentale», escludendo strutturalmente dalla scena dell'accordo proprio le figure della dipendenza.

gni e, proprio per questo, meritevoli di considerazione morale e giuridica piena.

3. *L'approccio alle capacità come risposta normativa*

È in questo orizzonte che si colloca l'elaborazione dell'approccio delle capacità, sviluppato da Nussbaum in dialogo con Amartya Sen, differenziandosi tuttavia da quest'ultimo per una riflessione attenta alla dimensione di genere[6]. Il punto fondamentale dell'approccio delle capacità consiste in uno spostamento apparentemente sottile, ma di portata teorica considerevole: la domanda rilevante per la giustizia non è quante risorse una persona possieda, ma cosa quella persona sia effettivamente in condizione di fare e di essere.

Nussbaum elabora a tal fine un elenco di capacità centrali, di cui ciascuna società giusta dovrebbe garantire una soglia minima a ogni essere umano in quanto tale. Per ragioni di brevità, non si intende ripercorrere la lista nella sua interezza[7], ma si segnalano i quattro nuclei che assumono particolare rilievo per la questione di genere.

L'integrità corporea, anzitutto, è formulata come autodeterminazione positiva sul proprio corpo: libertà di movimento, protezione dall'aggressione, autodeterminazione in materia riproduttiva e sessuale. Sul terreno di genere, tale capacità chiama in causa l'intero spettro della violenza maschile contro le donne, dal femminicidio alle mutilazioni genitali, dal matrimonio forzato alle restrizioni sull'accesso all'aborto[8].

La ragion pratica designa la capacità di formarsi una concezione del bene, di riflettere criticamente sulla propria vita e di pianificarla. Si tratta di una facoltà che il pensiero patriarcale ha sistematicamente negato alle donne, costruendole come meno razionali, più vicine alla natura che alla cultura, meno

[6] A. SEN, *Commodities and Capabilities*, North-Holland, 1985. Per il confronto tra le due declinazioni dell'approccio, cfr. D.A. CROCKER, *Functioning and Capability. The Foundation of Sen's and Nussbaum's Development Ethic*, in *Political Theory*, vol. 20, n. 4, 1992, pp. 584-612.

[7] M.C. NUSSBAUM, *Creare capacità*, cit., pp. 39-44, per la formulazione canonica della lista. La filosofa sottolinea come ciascuna capacità rappresenti una soglia minima irriducibile alle altre.

[8] Sulla violenza maschile contro le donne come violazione sistemica dell'integrità corporea, cfr. C. MACKINNON, *Le donne sono umane?*, Laterza, 2012.

idonee all'autodeterminazione[9]: restituire questa capacità significa riconoscere alle donne autodeterminazione.

L'affiliazione, articolata in due dimensioni intrecciate (la capacità di vivere con e per gli altri e le basi sociali del rispetto di sé), tocca il cuore della questione del riconoscimento. È la capacità che permette di leggere come violazioni di giustizia non soltanto le aggressioni esplicite, ma anche le forme diffuse di umiliazione, oggettivazione e degradazione simbolica che attraversano lo spazio pubblico e quello mediatico.

Il controllo sul proprio ambiente, infine, comprende la dimensione politica (partecipazione alle decisioni collettive) e quella materiale (lavoro in condizioni dignitose, accesso alla proprietà, agency economica). Segregazione occupazionale, divario retributivo e invisibilità del lavoro di cura sono manifestazioni della privazione di questa capacità.

4. *Il nodo delle preferenze adattive*

Tra i contributi più filosoficamente originali dell'opera nussbaumiana figura la critica del fenomeno delle *preferenze adattive*, tema che merita un approfondimento specifico per le implicazioni che presenta sul terreno della giustizia di genere.[10]

L'osservazione di partenza è la seguente: le persone che vivono in condizioni di oppressione tendono ad adattare nel tempo i propri desideri alle circostanze, abbassando le aspettative fino a rendere soggettivamente tollerabile l'oggettivamente intollerabile. Si tratta di un meccanismo psicologico comprensibile, finanche necessario alla sopravvivenza emotiva: chi non dispone degli strumenti per immaginare una vita diversa finisce per descrivere come scelta ciò che è in realtà rassegnazione strutturale.

Gli esempi che Nussbaum trae dalla propria ricerca sul campo, in particolare nel contesto indiano, sono illuminanti. Una donna analfabeta, cresciuta in un ambiente in cui l'istruzione femminile è ritenuta inutile, può dichiarare con piena sincerità di non voler studiare; una donna esposta per tutta la

[9] Sulla costruzione patriarcale dell'irrazionalità femminile, cfr. G. LLOYD, *The Man of Reason. "Male" and "Female" in Western Philosophy*, Routledge, 1984.

[10] M.C. NUSSBAUM, *Diventare persone. Donne e universalità dei diritti*, Il Mulino, 2001, p. 156 ss. L'analisi nussbaumiana riprende e sviluppa l'intuizione seniana sulle *adaptive preferences* in chiave filosofica e di genere.

vita alla violenza domestica può considerarla parte dell'ordine naturale delle cose.

Il rilievo teorico decisivo, per Nussbaum, è che tali preferenze non sono libere: esse sono il prodotto stesso dell'ingiustizia che pretenderebbero di giustificare. Assumerle come fondamento per non intervenire equivale a chiedere alla vittima di un furto se preferisca essere derubata, dopo essersi assicurati che non abbia mai posseduto nulla[11].

È fondamentale, tuttavia, chiarire che l'argomento nussbaumiano non autorizza alcuna deriva paternalistica: non si tratta di imporre funzionamenti, ossia di costringere le donne a vivere in un certo modo, bensì di garantire capacità, ossia opportunità reali tra cui scegliere. Una donna che, in condizioni di piena libertà, accesso all'informazione e disponibilità di alternative concrete, scelga un percorso tradizionale esercita pienamente la propria autonomia: deve però trattarsi di una scelta reversibile, presa tra alternative effettive, e non dell'unica opzione residuale dopo che tutte le altre siano state precluse.

La distinzione tra funzionamenti e capacità consente così di tenere insieme due esigenze che il dibattito contemporaneo tende spesso a opporre: il rispetto della libertà individuale e il riconoscimento che alcune libertà sono, in realtà, configurazioni dell'oppressione.

5. *Implicazioni costituzionali, traduzione giuridica e capacità digitali*

La portata dell'approccio alle capacità investe direttamente il discorso giuridico-costituzionale. Nussbaum è esplicita nel sostenere che le capacità centrali generano obblighi positivi di giustizia: non si tratta di auspici etici, ma di requisiti che gli ordinamenti costituzionali devono incorporare come soglia al di sotto della quale nessuna società può considerarsi giusta[12].

Tale impostazione presenta significative consonanze con l'architettura della Costituzione italiana. L'art. 3, comma 2, nell'affidare alla Repubblica il compito di «rimuovere gli ostacoli di ordine economico e sociale che impediscono il pieno sviluppo della persona umana», può essere letto come una formulazione costituzionale che anticipa la grammatica delle capacità. Pieno

[11] *Ibidem*, p. 168.

[12] M.C. NUSSBAUM, *Diventare persone*, cit., p. 89 ss.; cfr. inoltre A. PITINO, Gli stereotipi di genere in prospettiva giuridica, dalla CEDAW all'ordinamento italiano (con un cenno alla Francia), in *Diritto Pubblico Comparato ed Europeo*, vol. 46, n. 1, 2021, pp. 619-638.

sviluppo della persona umana e fioritura delle capacità centrali si configurano, a ben vedere, come due declinazioni della medesima esigenza normativa.

Sul versante delle politiche pubbliche internazionali, il paradigma delle capacità ha influenzato direttamente l'elaborazione dello Human Development Index dell'UNDP, contribuendo a un radicale ripensamento delle metriche dello sviluppo in chiave multidimensionale e non puramente economica[13].

Proprio sul terreno delle implicazioni istituzionali si apre tuttavia uno spazio per una rilettura della prospettiva delle capacità attenta alla trasformazione digitale dello spazio pubblico.

L'ipotesi qui avanzata è che ciò che si può denominare "alfabetizzazione e agency digitale" non debba essere concepito come undicesima voce da aggiungere alla lista nussbaumiana, ma piuttosto come una capacità trasversale che oggi attraversa, condiziona e ridefinisce sostanzialmente l'esercizio delle capacità centrali. La distinzione metodologica è rilevante, poiché una capacità trasversale riconosce che la digitalizzazione non costituisce un'area separata dell'esistenza, bensì il tramite attraverso cui le capacità esistenti vengono oggi prevalentemente esercitate o negate.

L'alfabetizzazione digitale, qui intesa in senso ampio come competenza critica nell'accesso, nella decodifica e nella valutazione dei contenuti circolanti negli ecosistemi digitali,[14] rappresenta soltanto un primo livello. A essa va affiancata l'agency digitale, ossia la capacità di produrre contenuti, partecipare alla deliberazione pubblica online, esercitare un'autodeterminazione informata rispetto alla propria presenza digitale e ai dati personali, comprendere e contestare le mediazioni algoritmiche che strutturano l'esperienza dello spazio pubblico digitalizzato.

La rilevanza di tale capacità per la questione di genere è particolarmente acuta. Sotto il profilo dell'integrità corporea, lo spazio digitale è oggi sede di violazioni sistemiche – dalla diffusione non consensuale di immagini intime al cyberstalking – che richiedono, per essere efficacemente fronteggiate, una piena capacità di muoversi criticamente nell'ambiente digitale. Sotto il profi-

[13] Sul carattere multidimensionale dello Human Development Index e sulla sua matrice teorica capacitativa, cfr. S. ALKIRE, *Valuing Freedoms. Sen's Capability Approach and Poverty Reduction*, Oxford University Press, 2005.

[14] Sul concetto di alfabetizzazione digitale come precondizione di cittadinanza, cfr. P. GILSTER, *Digital Literacy*, Wiley, 1997; più di recente, R. HOBBS, *Digital and Media Literacy. A Plan of Action*, The Aspen Institute, 2010. Per una rilettura in chiave di capability approach, cfr. E. HARGITTAI, Digital Na(t)ives? Variation in Internet Skills and Uses Among Members of the "Net Generation", in *Sociological Inquiry*, vol. 80, n. 1, 2010, pp. 92-113.

lo dell'affiliazione, l'hate speech online di genere e le pratiche di silenziamento misogino erodono direttamente le basi sociali del rispetto di sé delle donne, configurando una forma di umiliazione pubblica diffusa e capillare. Sotto il profilo della ragion pratica, l'opacità degli algoritmi di raccomandazione e di moderazione sottrae alle utenti la trasparenza necessaria per formulare scelte realmente informate sulla propria esperienza digitale. Sotto il profilo del controllo sul proprio ambiente, infine, la marginalizzazione delle donne nei settori STEM e nelle posizioni decisionali delle piattaforme configura un'asimmetria di potere che si riproduce nel design stesso dello spazio digitale[15].

Il carattere trasversale di tale capacità si rivela proprio nel fatto che la sua privazione non incide su un unico ambito, ma si propaga sull'intero esercizio delle altre: una donna priva di alfabetizzazione e agency digitale vede allo stesso tempo compromesse la propria integrità corporea (perché più esposta alla violenza online), la propria affiliazione (più esposta all'hate speech e al silenziamento), la propria ragion pratica (meno equipaggiata a decodificare le manipolazioni dell'ambiente informativo) e il proprio controllo sull'ambiente (esclusa dalla produzione e dal governo dello spazio digitale).

Sul piano della traduzione giuridica, questa rilettura ha implicazioni concrete. Essa suggerisce di leggere l'insieme degli interventi normativi europei più recenti come tasselli convergenti di un più ampio programma di garanzia delle capacità nello spazio pubblico digitalizzato e, in secondo luogo, indica, sul versante delle politiche pubbliche, la centralità dell'educazione critica all'uso dei media digitali come precondizione di cittadinanza, non meno fondamentale dell'alfabetizzazione tradizionale che Nussbaum, nelle sue opere, ha sempre considerato requisito non negoziabile della vita democratica.

6. *Conclusioni*

L'itinerario qui proposto ha inteso restituire l'architettura dell'opera di Nussbaum muovendo dalla sua premessa critica più radicale per giungere

[15] Per un'analisi del divario digitale di genere, cfr. EIGE, *Gender Equality Index 2020. Digitalisation and the Future of Work*, Publications Office of the European Union, 2020. Sul tema della violenza online di genere come fenomeno strutturale, cfr. PLAN INTERNATIONAL, *Free to Be Online? Girls' and Young Women's Experiences of Online Harassment*, Plan International, 2020.

alle sue implicazioni costituzionali e istituzionali sul terreno della giustizia di genere. Il paradigma delle capacità, in questa lettura, costituisce una vera e propria rifondazione del soggetto di giustizia, attenta alla vulnerabilità, alla corporeità e all'interdipendenza come dimensioni costitutive dell'umano e non come eccezioni emendabili.

A chiusura del presente contributo, si segnalano alcune riflessioni meritevoli di considerazione. La prima riguarda il piano del vocabolario: l'approccio alle capacità fornisce strumenti concettuali per non accontentarsi della retorica dei diritti formali e per interrogare costantemente le condizioni concrete che ne consentono o impediscono l'esercizio reale. La seconda concerne la funzione critica del paradigma: l'analisi delle preferenze adattive fornisce uno strumento rigoroso per smascherare le false libertà, le forme sottili di coercizione che si nascondono dietro il linguaggio dell'autodeterminazione, senza precipitare nel paternalismo né nel relativismo culturale, ma, anzi, la distinzione tra capacità e funzionamenti consente di salvaguardare l'autonomia individuale e il riconoscimento dell'ingiustizia strutturale. La terza riguarda la direzione normativa: costruire ordinamenti in cui ogni persona in condizioni di vulnerabilità possa effettivamente "fiorire" è un requisito di giustizia che le democrazie contemporanee hanno il dovere di onorare. La quarta, infine, attiene alla necessità di aggiornare il paradigma delle capacità alla luce della trasformazione digitale dello spazio pubblico, in quanto la giustizia sociale, nello spazio pubblico contemporaneo, non si gioca più soltanto nelle aule, nei luoghi di lavoro e nelle istituzioni, ma anche e soprattutto negli ambienti algoritmicamente mediati.

La filosofia, da sola, non può saldare il debito che le democrazie hanno contratto con metà della propria popolazione, ma può fornire gli strumenti per vederlo con chiarezza e per immaginare, con il rigore del pensiero e la passione della politica, le alternative possibili.

GLI STATI UNITI DI SINCLAIR LEWIS, DOVE LA DITTATURA "NON PUÒ SUCCEDERE"

Luigi Mastrangelo

SOMMARIO: 1. «La fantasticheria di una dittatura». – 2. «La sete di questi personaggi è una sola: la libertà». – 3. «Chiamatemi socialista o come diavolo volete». – 4. «Che il Congresso abbia solamente funzione consultiva».

1. «*La fantasticheria di una dittatura*»

In occasione della seconda elezione di Donald Trump alla presidenza degli Stati Uniti, diversi interpreti – come già aveva fatto per la prima, ad esempio, "The Guardian" nel 2016, pubblicando l'articolo *The 1935 novel that predicted the rise of Donald Trump* (*Il romanzo del 1935 che predisse l'ascesa di Donald Trump*) – hanno evocato la rilettura di un romanzo distopico di fantapolitica, ritenuto profetico, di Harry Sinclair Lewis, primo scrittore statunitense a conseguire il premio Nobel per la letteratura, nel 1930, dopo aver rifiutato, nel 1926, il Premio Pulitzer. *It Can't Happen Here* viene pubblicato nel 1935 – e nel 1944 nella prima traduzione italiana, *Qui non può succedere* – ed è incentrato su una immaginaria elezione e sulle nefaste conseguenze di essa nella vita dei personaggi, in particolare quella del giornalista Doremus Jessup. Nel 1936, il romanzo ha offerto la trama per un'opera teatrale, scritta con John C. Moffitt e, nel 1968, per un film per la televisione, intitolato *Shadow on the Land*, sotto la regia di Richard C. Sarafian.

Al di là delle suggestioni di attualità, il romanzo di Lewis merita particolare attenzione per la capacità di descrizione e di analisi dei meccanismi attraverso cui anche un Paese democratico, convinto dell'intangibilità dei propri meccanismi pluralistici ed egualitari, possa ritrovarsi sotto il giogo di un potere personale, paradossalmente affermatosi tramite lo svolgimento di una regolare designazione elettorale.

Sinclair Lewis, nato nel 1885 nel Minnesota, morirà in Italia, a Roma, nel 1951, per il degenerare delle patologie derivanti dall'alcolismo: precoce talento letterario, aveva pubblicato, nel 1914, *Il nostro signor Wrenn: l'avventura romantica di un gentiluomo*, sei anni prima del successo di *La via principale*, seguito, nel 1922, da quello del libro più conosciuto, *Babbitt*. Nel

mezzo, aveva dato alle stampe un testo che meriterebbe anch'esso un dettagliato approfondimento in chiave politico-sociale, *Le donne lavorano* (1917), in cui rappresentava i cambiamenti degli equilibri non solo familiari, a seguito dell'impegno lavorativo di entrambi i coniugi, in netto anticipo rispetto all'analogo fenomeno nella società italiana.

Il 12 dicembre 1930, in occasione della consegna del premio Nobel[1], Lewis sviluppa le sue considerazioni attraverso una decisa riprovazione della letteratura americana del tempo, basata su un imperante conformismo di maniera, che genera opere stereotipate, nella comune «glorificazione di tutto ciò che è americano»: «Per essere davvero amato, uno scrittore deve affermare che tutti gli uomini americani sono alti, belli, ricchi, onesti e potenti a golf, che tutte le città di campagna sono piene di vicini che ogni giorno non fanno altro che essere gentili gli uni con gli altri». Probabilmente, la ragione della designazione di Lewis da parte dell'Accademia di Svezia insiste proprio nel fatto che i suoi personaggi, lungi dall'essere così perfetti, sono invece uomini medi, reali e persino banali, espressione di un mondo tutt'altro che astratto, come sarà anche nelle opere successive, tra cui la distopica storia di *Qui non può succedere*, che anticipa di almeno un decennio quelle di altri illustri esponenti di questo genere letterario, tra cui Orwell e Asimov, tanto da consentire l'affermazione di Lewis come «rinomato censore dei costumi nazionali che impose allo spirito americano il nuovo realismo degli anni venti e impose lo spirito americano nella letteratura contemporanea»[2].

Con *Qui non può succedere*, Lewis può dare libero sfogo alla sua fantasia satirica, indirizzandola verso «un bersaglio adatto alla sua indignazione», ossia la «fantasticheria pienamente sviluppata di una dittatura fascista»[3], proponendo in tal modo una efficace modalità di «americanizzazione dei modelli europei di una crisi sociale»[4]. I commentatori dell'epoca hanno creduto di vedere nell'opera un esplicito riferimento alla vicenda politica del populista di sinistra Huey Pierce Jr. Long, senatore e governatore della Louisiana dal

[1] Sul significato politico del premio Nobel, mi permetto di rimandare a L. MASTRANGELO, *I poeti e i politici. Aspetti sociali e civili nei Nobel italiani per la letteratura*, Luciano editore, 2016; ID., "Literature as an Interpretative Method for Socio-Political Scenarios", in A. MATURO, Š. HOŠKOVÁ-MAYEROVÁ, D.T. SOITU e J. KACPRZYK (a cura di), *Recent Trends in Social Systems: Quantitative Theories and Quantitative Models*, Springer, 2017, pp. 407-415.

[2] M. GEISMAR, "Sinclair Lewis. Il cosmic bourjoyce", in ID., *Il romanzo in America 1915-1925. La seconda generazione*, vol. II, trad. it. di G. GADDA CONTI, Il Saggiatore, 1964, pp. 75-145: p. 75.

[3] Ivi, p. 114.

[4] Ivi, p. 117.

1928 al 1932, candidato per la presidenza del 1936, dopo aver contribuito in maniera rilevante all'elezione di Franklin Delano Roosevelt quattro anni prima, morto assassinato nel settembre 1935. Con il motto «ogni uomo è re», Long aveva promosso il programma di redistribuzione della ricchezza *Share our Wealth*: il controverso uomo politico, d'altra parte, ha dato adito a una vasta eco letteraria, avendo ispirato anche altri personaggi in *Tutti gli uomini del re* (1946) di Robert Penn Warren; *Il paradosso del passato* (1969) di Robert Silverberg; *L'ombra dello scorpione* (1978) di Stephen King.

2. *«La sete di questi personaggi è una sola: la libertà»*

Tra i più appassionati lettori italiani di Lewis, spicca Cesare Pavese, che lo considera un autore «tanto rappresentativo dell'America»[5], nei cui racconti si ritrova «la stessa atmosfera di soffocante prosaicità»[6] di certi testi dello scrittore piemontese: «Anche la propensione dell'autore americano verso i rappresentanti di un'umanità media rispecchia un modo di concepire sia la letteratura che la vita profondamente affine a quello di Pavese»[7], il quale, peraltro, non si esime dal rimproverare l'eccesso di cronachismo che egli percepisce nei testi del collega statunitense: i protagonisti dei racconti di entrambi gli scrittori, infatti, sono «i grandi provinciali»[8], quelli che, nel caso specifico di *Qui non può succedere*, subiscono gli effetti dei cambiamenti imposti dalla nuova presidenza nella capitale e nelle sedi centrali di esercizio del potere che, con la sua *longa manus,* arriva facilmente fino alla periferia, finendo per stravolgere la vita dei comuni cittadini, sia quelli politicamente interessati alle vicende nazionali, sia quelli più concentrati sul "particulare" della propria realtà locale. «I personaggi di Lewis sono melanconici ribelli che in mille modi […] tentano di sfuggire all'avvilente grigiore quotidiano»[9] che, nel caso del romanzo in esame, è il colore opaco della vita sotto la dittatura. «In fondo, la sete di questi personaggi è una sola: la libertà. Libertà per gli individui di fronte alle catene irragionevoli della società. La malattia nazionale dell'America, paese, se altri mai, dei ficcanaso moralisti. Ma, inten-

[5] G. REMIGI, Pavese lettore di Sinclair Lewis, in *Italica*, vol. 84, n. 4, 2007, pp. 735-754: p. 735.

[6] Ivi, p. 737.

[7] Ivi, p. 742.

[8] Ivi, p. 743.

[9] C. PAVESE, "Sinclair Lewis", in ID., *Saggi letterari*, Einaudi, 1968, pp. 9-33: p. 11.

diamoci: non sono superuomini costoro. Piccoli esseri, invece, anche quando hanno un genio»[10].

Pavese coglie nel segno: per lo scrittore piemontese, Sinclair Lewis è «egli stesso il ribelle rappresentato nei romanzi. L'uomo piccolo che soffoca e che anela e nemmeno sa bene cosa voglia e dove vada, o meglio, a ogni tratto scopre vie nuove, ma si dibatte e combatte, perpetuamente in fuga»[11], come il giornalista dissidente che, invano, cerca di varcare la frontiera per il Canada, ma lo fa troppo tardi, quando la deriva autocratica non è più arrestabile, e il suo convinto credo nella libertà di parola, da lui stesso sempre orgogliosamente praticata non solo sulla carta stampata, gli rende impossibile provare ad assumere un atteggiamento più prudente di cui, peraltro, non si rivela neppure capace.

Nella finzione letteraria, l'incarico di Franklin D. Roosevelt, trentaduesimo presidente degli Stati Uniti, durato nella realtà dal 1932 al 1945 per complessivi quattro mandati, si conclude al termine del primo quadriennio, dopo la sconfitta dall'immaginario avversario Berzelius "Buzz" Windrip, curiosamente dello schieramento democratico, e non repubblicano come Trump, ma, come l'attuale inquilino della Casa Bianca, protagonista di una «messianica promessa»[12].

Il romanzo si apre con una elegante cena rotariana, in cui i partecipanti commentano l'imminente sfida delle urne, ignorando ancora gli infausti sviluppi: «Non ammiro tutto ciò che Germania e Italia hanno fatto, ma devo riconoscerglielo, hanno avuto l'onestà e il realismo di dire alle altre nazioni: "Fatevi semplicemente gli affari vostri! Noi abbiamo la forza e la volontà, e chiunque possieda queste volontà divine ha non solo il diritto, ma il *dovere* di usarle!»[13].

Impegnato nel calmare gli animi, fatalmente accesi dai temi politici, sempre sconsigliati nelle occasioni conviviali, appare il personaggio centrale, Doremus Jessup, direttore del "Daily Informer", che riassumerà emblematicamente nella sua persona il senso dello stravolgimento delle vite dei comuni cittadini, quando uno Stato, improvvidamente, abbandona la via delle garanzie costituzionali, attraverso una scelta elettorale formalmente legale che, d'altra parte, sembra volutamente ricordare quella tedesca del marzo 1933,

[10] *Ibidem*.

[11] Ivi, p. 12.

[12] M. FERRARESI, *La febbre di Trump. Un fenomeno americano*, Marsilio, 2016, p. 158.

[13] S. LEWIS, *Qui non può succedere*, trad. it. di A. CERUTTI, G. FRARE, A. GRONCHI, P. LUCCA, D. MARTIRANI, Chiarelettere, 2024, p. 10.

che aveva arriso al partito nazionalsocialista, spianando la strada della dittatura al nazional-socialismo di Adolf Hitler.

Il filo conduttore del libro di Lewis è proprio il principio enunciato nel titolo, ossia l'eccesso di sicurezza sul fatto che una deriva autocratica, sul modello del nazionalismo europeo di quegli anni, non possa avere modo di attecchire in una *Democrazia in America*, quale quella che era stata descritta un secolo prima da Alexis de Tocqueville. Il pensatore politico francese, peraltro, aveva messo in guardia i suoi lettori dai pericoli della "dittatura della maggioranza", in considerazione delle caratteristiche strutturali dell'architettura istituzionale statunitense, che la finzione letteraria immagina sovrastimata nella valutazione delle sue stesse capacità di autoconservazione.

Doremus Jessup, da buon analista di provincia, comprende invece che la comunicazione politica di Buzz Windrip può avere facilmente presa sui cosiddetti "Uomini Dimenticati", con conseguenze decisamente gravi per gli equilibri sociali: «Buzz vincerà. La gente penserà che una volta eletto creerà una maggiore sicurezza economica. A quel punto vedrete il Terrore! Dio sa che ci sono stati sufficienti segni del fatto che *possiamo* avere una tirannia in America»[14].

Considerato un pessimista apocalittico, il giornalista non viene ascoltato, proprio nella generalizzata e fallace convinzione che «*qui non può succedere*». E, se pure dovesse accadere, secondo alcuni non sarebbe in fondo un gran male, considerato il diffuso malcontento per le disuguaglianze e per le aporie irrisolte della società statunitense:

> Perché hai tanta paura della parola "fascismo", Doremus? È solo una parola, solo una parola! E potrebbe non essere così male, con tutti gli scansafatiche che abbiamo oggigiorno a elemosinare i sussidi e a vivere sulle tasse sul reddito mie e tue… potrebbe non essere così peggio avere un vero uomo forte, come Hitler o Mussolini, come Napoleone o Bismark dei bei tempi andati, e lasciargli davvero guidare il paese rendendolo di nuovo efficiente e prospero[15].

Il protagonista ribatte con sarcasmo, giudicando una «curiosa terapia» quella che intende «curare i mali della democrazia con i mali del fascismo»[16]. Le analogie con gli eventi europei del tempo passano anche per il libro *L'ora zero. Oltre i limiti* che, nella finzione letteraria, Windrip pubblica per esplici-

[14] Ivi, pp. 20-21.
[15] Ivi, pp. 21-22.
[16] Ivi, p. 22.

tare il pensiero politico con cui intende animare la *sua* battaglia politica, che «conteneva più suggerimenti per trasformare il mondo di quanti ce ne fossero nei tre volumi di Karl Marx e in tutti i romanzi di H. G. Wells messi insieme»[17].

Il riferimento al romanziere fantascientifico Herbert George Wells – posto non casualmente accanto a Marx – è significativo in quanto, nel 1932, proprio Sinclair Lewis lo aveva candidato al premio Nobel: lo scrittore britannico sosteneva la tesi utopica della necessità della creazione di uno Stato globale repubblicano, in grado di consentire una vita pacifica e giusta tra tutti gli uomini, un'idea del tutto differente da quella propugnata dal personaggio politico immaginato da Lewis che, invece, vuole

> urlare a piena voce che dobbiamo cambiare molto il nostro sistema, forse cambiare tutta la nostra Costituzione (ma legalmente, non con la violenza) [*excusatio non petita*], per portarla dall'epoca delle strade sterrate per i cavalli all'epoca odierna delle autostrade d'asfalto per le automobili. L'esecutivo deve avere mano più libera ed essere in grado di muoversi rapidamente in caso di emergenza, senza essere vincolato da un manipolo di avvocati stupidi e corrotti del congresso che passano mesi a sparare a zero nei dibattiti[18].

Il passaggio sembra riecheggiare, in qualche modo, il fenomeno del "parlamentarismo" – definito erroneamente anche "anti-parlamentarismo" (il termine, infatti, è già di per sé connotato di accezione negativa, come critica dell'abuso delle proprie prerogative da parte dei rappresentanti) – nell'Italia liberale, quando l'eccessivo ricorso a tattiche dilatorie, anche attraverso la debordante retorica dei deputati nei loro interventi, ritardava o bloccava decisioni incombenti, favorendo in vari ambienti l'apprezzamento di soluzioni più dirigistiche[19].

[17] Ivi, p. 35.

[18] Ivi, p. 36.

[19] Cfr. L. MASTRANGELO, "La crisi del sistema parlamentare italiano nella visione di Ettore D'Orazio", in AA. VV., *Aspetti della sovranità fra moderno e contemporaneo*, Guida editori, 2021, pp. 171-198.

3. «*Chiamatemi socialista o come diavolo volete*»

Da questo momento, i capitoli del romanzo si aprono ognuno con una citazione tratta dall'*Ora zero*, di cui si rivelano uno svolgimento, illustrando i singoli aspetti di un progetto ampio e articolato di mutamento della stessa struttura ontologica dello Stato, da democratico a totalitario, operata da un presidente, salito al potere non a causa di un qualche colpo di stato, magari marciando sulla "nuova Roma" di Capitol Hill, ma espressione di una chiara maggioranza uscita dalle urne, che si mostra persuasa dal suo progetto di cura dei mali democratici, attraverso una "medicina" dittatoriale dei cui nefasti effetti collaterali, però, non è ancora consapevole.

> Preferirei seguire un'anarchica allucinata come Em Goldman – prosegue il libro di Windrip –, se portasse più focaccine di mais, fagioli e patate all'umile capanna dell'Uomo Comune, che uno statista a ventiquattro carati, laureato al college, ex membro di gabinetto interessato solo a farci produrre più limousine. Chiamatemi socialista o come diavolo volete, basta che afferriate l'altra estremità della sega insieme a me e mi aiutate a fare a pezzi i grandi tronchi della Povertà e dell'Intolleranza[20].

Quest'ultima frase, invece, sembra anticipare l'irrituale campagna elettorale del presidente argentino Javier Milei, che si è dichiarato pronto a tagliare con la motosega addirittura interi ministeri e altri apparati pubblici, considerati tanto costosi quanto improduttivi. Windrip, invece, fonda la sua comunicazione politica su *I quindici punti per gli Uomini Dimenticati* che Lewis, accettando il rischio di appesantire la lettura, decide di illustrare uno per uno, perché proprio attraverso il ricorso a quanto indicato in essi, uscendo dalla finzione letteraria, un potere cesariano moderno può trovare il suo spazio di affermazione, concretizzando pienamente la sua capacità di oppressione sulla popolazione.

In particolare, il primo e fondamentale punto, sancisce che

> tutta la finanza del paese, inclusi operazioni bancarie, assicurazioni, titoli, obbligazioni e mutui, dovrà passare sotto il totale controllo di una Banca centrale federale, di proprietà del governo e guidata da un consiglio nominato dal presidente, consiglio che dovrà, senza bisogno di ottenere dal Congresso un'autorizzazione legislativa, avere il potere di emettere tutte le norme in materia di finanza. Successivamente,

[20] S. LEWIS, *Qui non può succedere*, cit., p. 51.

non appena sarà possibile il suddetto consiglio prenderà in considerazione la nazionalizzazione e l'espropriazione da parte del governo, per il Profitto dell'Intera Popolazione, di tutte le miniere, i pozzi petroliferi, l'energia idrica, i servizi pubblici, i trasporti e le comunicazioni[21].

Viene delineato una sorta di sistema corporativo che ammette, in rappresentanza dei lavoratori, solo i sindacati riconosciuti dall'Esecutivo: in esso, è consentita la libertà di culto, ma l'esercizio dei diritti civili e la pratica del commercio e delle professioni intellettuali è esclusa per i fedeli, di qualsiasi fede, che rifiutino il giuramento di fedeltà alla bandiera. Viene stabilito, inoltre, un reddito annuo netto pro capite limitato a cinquecentomila dollari, e a tre milioni per le rendite, con il Congresso a cui è riconosciuto l'esclusivo diritto di battere moneta, raddoppiando la fornitura di denaro dopo l'insediamento, anche in ragione dell'incremento degli armamenti, in modo da eguagliare la dotazione militare dei paesi stranieri.

Dal punto di vista dei principi di libertà, nel contempo affermati e negati, appare un beffardo ossimoro la ferma condanna dell'

atteggiamento non cristiano di certe nazioni, altrimenti progressiste, nelle loro discriminazioni contro gli ebrei, che sono stati tra i più accesi sostenitori della Lega e che continueranno a prosperare e a essere riconosciuti come pienamente americanizzati, ma solo finché continueranno a sostenere le nostre idee[22].

Alla popolazione di colore – categoria la cui appartenenza viene definita «con almeno un sedicesimo di sangue» – viene, invece, proibito l'esercizio del voto, la pratica forense, l'esercizio della medicina e dell'insegnamento. «Tuttavia, per dare l'aiuto più solidale possibile», viene concesso, dopo non meno di quarantacinque anni di comprovato lavoro domestico, agricolo o nelle fabbriche, e compiuti i sessantacinque anni di età,

di comparire di fronte a un consiglio speciale, interamente composto da bianchi, e dietro la presentazione di prove che, nel periodo del loro impiego, non siano mai state inattive eccetto che per malattia, saranno raccomandate per pensioni non superiori alla somma di cinquecento dollari annui pro capite e di settecento dollari annui pro famiglia[23].

[21] Ivi, p. 69.
[22] Ivi, p. 71.
[23] *Ibidem*.

Si prevede, inoltre, l'istituzione di una commissione, incaricata di studiare piani di sicurezza sociale, mentre si prevede che tutte le donne impegnate in attività professionali, con l'eccezione dell'infermieristica e dei saloni di bellezza, vengano «assistite nel ritorno ai loro doveri, sacri come nessun altro, di casalinghe e madri di forti e onorevoli futuri cittadini del Commonwealth»[24].

Il tredicesimo punto esprime con la massima chiarezza la natura totalitaria e militarista che si vuole far assumere all'Unione e ai singoli Stati:

> Chiunque sostenga il Comunismo, il Socialismo o l'Anarchismo, sostenga il rifiuto di arruolarsi in caso di guerra o sostenga un'alleanza con la Russia in qualsivoglia guerra sarà processato per alto tradimento, con una pena minima di vent'anni di lavori forzati in prigione e una pena massima di morte per impiccagione, o qualsiasi altra forma di esecuzione i giudici possano ritenere adeguata[25].

In altre parole, nell'ambito di un'elezione democratica, viene proposta ai cittadini l'istituzione di una legge marziale assoluta e perpetua che, incredibilmente, anziché mettere in allarme l'elettorato, contribuisce ad accrescere l'approvazione nei confronti dello spregiudicato candidato proponente. Si promette, quindi, la liquidazione dei compensi ai militari e il raddoppio delle rendite riservate ai veterani.

4. *«Che il Congresso abbia solamente funzione consultiva»*

Il quindicesimo punto, infine, è l'espressione definitiva della "cesarizzazione" del potere del presidente che, da esponente di una struttura collegiale democratica, si trasforma in una sorta di monarca, capace di assumere nella sua persona l'interezza sostanziale del processo decisionale, riassumendo di fatto in sé stesso l'unità della nazione nella sua interezza. Non a caso, questo è l'unico punto dichiarato «obbligatorio e immodificabile»[26], a differenza degli altri, sui quali è, invece, ammessa discussione poiché – con un'altra scusa non richiesta – «la Lega degli Uomini Dimenticati e il Partito democratico, per come sono ora costituiti, non hanno motivo né voglia di applicare alcuna

[24] Ivi, p. 72.
[25] *Ibidem*.
[26] Ivi, p. 73.

misura che non incontri incondizionatamente il desiderio della maggioranza dei votanti in questi Stati Uniti»[27].

Gli elettori, sempre più ingenuamente convinti che *Qui non può succedere*, non capiscono la gravità della situazione che, anzi, percepiscono erroneamente come una normale modalità dell'esercizio democratico della loro intangibile prerogativa di designazione del presidente attraverso il voto, ignorando – più o meno consciamente – di stare sottoscrivendo una dichiarazione negatoria di ogni forma basilare di separazione dei poteri:

> Il Congresso, immediatamente dopo il nostro insediamento, comincerà a lavorare per apportare alcune correzioni alla Costituzione che prevedano:
> a) che il presidente abbia l'autorità di prendere e porre in esecuzione tutte le misure necessarie a condurre il governo in quest'epoca critica;
> b) che il Congresso abbia solamente funzione consultiva portando all'attenzione del presidente, dei suoi collaboratori e del gabinetto qualsiasi legislazione necessaria, ma senza agire su di essa fino a che non venga autorizzato dal presidente in tal senso;
> c) e che alla giurisdizione della Corte suprema venga immediatamente tolto il potere di annullare, tramite sentenza di incostituzionalità o attraverso qualsiasi altra azione giudiziaria, alcuno degli atti del presidente, dei suoi collaboratori nominati legalmente, o del Congresso[28].

In conclusione, si può ritenere che il senso della lettura del romanzo di Lewis possa essere rinvenuto nel richiamo a mantenere sempre la massima attenzione alla tutela e al rispetto delle istituzioni democratiche, troppo spesso soggette alle mire di demagoghi e populisti di ogni colore, bramosi di instaurare un potere personale a spese di tutti – anche di coloro che, con diverso grado di consapevolezza, ritengano di aderire alla loro proposta politica. Ma si pone anche un altro interrogativo, di grande attualità ai nostri giorni, e meritevole di specifica riflessione nel campo delle scienze politiche: la pratica della continua demonizzazione dell'avversario politico, della sua delegittimazione anche in caso di designazione legittima da parte dell'elettorato può inquinare il reale sistema democratico e incrinare il patto sociale, facendo confondere il grido d'allarme per una democrazia davvero in pericolo con l'inascoltato *Al lupo al lupo* di Esopo.

[27] Ivi, pp. 72-73.
[28] Ivi, p. 72.

Sono solo quattro gatti, ma pensa a com'erano piccole all'inizio la cerchia di Lenin, e quella di Mussolini e quella di Hitler, di Kemal Pasha e di Napoleone! Vedrai tutti i predicatori liberali, gli educatori modernisti, i giornalisti scontenti e gli agitatori agricoli: magari all'inizio si preoccuperanno, ma poi verranno intrappolati nella tela della propaganda, come tutti noi ai tempi della Grande Guerra, e si convinceranno tutti che, anche se il nostro Buzzy ha qualche difetto, sta dalla parte della gente normale, ed è contro i vecchi apparati politici congiunti, e solleveranno il paese per lui come Grande Liberatore[29].

[29] Ivi, pp. 74-75.

«CHI NON È CON NOI È CONTRO DI NOI». IL FASCISMO E LE DISEGUAGLIANZE IN ITALIA DURANTE IL VENTENNIO[1]

Matteo Colella

SOMMARIO: 1. Nell'ideologia di Mussolini. – 2. Diseguaglianza per legge. – 3. Donne, fascismo e diseguaglianza sul lavoro. – 4. Gerarchie dei popoli.

1. *Nell'ideologia di Mussolini*

Il tema delle diseguaglianze intreccia profondamente la vicenda del fascismo e quella del suo fondatore e "duce", Benito Mussolini. Già dal periodo socialista, infatti, quest'ultimo non era affatto convinto della possibilità da parte di ognuno di influenzare la politica di una nazione, dunque il suo destino. Lo vediamo dalle pagine dell'«Avanti!», di cui Mussolini fu direttore fino al novembre 1914:

> La lotta nella società umana è stata e sarà sempre una lotta di minoranze. […] Voi non riuscirete mai ad irreggimentare nelle organizzazioni economiche e politiche la maggioranza del proletariato. […] La lotta di classe è, in fondo, una lotta di minoranze. Le maggioranze seguono, subiscono.[2]

Ciò tende a stabilire il "diritto", da parte di una minoranza, di decidere dei destini della massa.

Un secondo elemento che avrebbe contribuito non poco alla definizione del pensiero di Mussolini riguardo la massa del popolo fu certamente rappresentato dalla Grande Guerra. Fuori dal PSI in ragione del neutralismo di cui il partito si fece portatore, Mussolini fece un passo di più verso una "suddivisione" della massa, non più solo quantitativa (minoranza guida/maggioranza segue), ma anche qualitativa, come vediamo in questo passo

[1] L'espressione è ripresa da un discorso di Benito Mussolini del 24 marzo 1924 a Roma, in cui voleva significare la necessità di prendere una posizione chiara davanti alla "rivoluzione" rappresentata dal fascismo.

[2] «Avanti!», 29 marzo 1913.

de «Il Popolo d'Italia», fondato e diretto proprio da Mussolini dopo l'abbandono dell'«Avanti!»:

> questa aristocrazia muove già i primi passi. Rivendica già la sua parte di mondo. […] L'Italia va verso due grandi partiti: quelli che ci sono stati e quelli che non ci sono stati; quelli che hanno combattuto e quelli che non hanno combattuto…[3]

Qui si vede chiaramente come anche l'aver fatto o meno la guerra definisca il "diritto" di prender parte alle decisioni politiche nazionali. Nello stesso articolo Mussolini usò il termine "trincerocrazia" per indicare coloro che "meritano" di governare il Paese a partire dall'esperienza della guerra, della trincea appunto. Difficilmente poteva trovare un termine più adatto al concetto.

Anche nei primi tempi del fascismo l'accento sull'aristocrazia sarebbe rimasto:

> Occorre, per essere fascisti, essere completamente spregiudicati, occorre sapersi muovere elasticamente, nella realtà: adattandosi alla realtà e adattando la realtà ai nostri sforzi; occorre sentirsi nel sangue l'aristocrazia delle minoranze […], che vanno contro corrente, che non hanno paura dei nomi e disprezzano i luoghi comuni.[4]

Lo squadrismo si sarebbe fatto interprete di questi "princìpi", unendo la volontà di predominio di una minoranza ai metodi violenti, lascito diretto della Grande Guerra[5]. Lo squadrismo unì questi due capisaldi del pensiero mussoliniano.

Una volta ottenuto il potere e accentrati i poteri nelle mani sue e del PNF, che almeno nelle intenzioni iniziali del "duce" avrebbe dovuto rappresentare esattamente questa "nuova aristocrazia", il concetto si sarebbe spinto però ancora più in là. In modo graduale, l'aristocrazia avrebbe sempre più lasciato il posto all'uomo solo al comando. Il primo e l'ultimo punto del Decalogo del fascista stabilivano:

[3] «Il Popolo d'Italia», 15 dicembre 1917.
[4] «Il Popolo d'Italia», 3 luglio 1920.
[5] S. LUPO, *Il fascismo. La politica in un regime totalitario*, Feltrinelli, 2013, pp. 89-102.

1° Mussolini ha sempre ragione. […] 10° Ultimo e primo. Convinciti che la politica non è il tuo mestiere. Lascia che ne parli CHI – a Roma – ha la responsabilità di tutto. E Lui – basta per tutti.[6]

Qui appunto vediamo come l'idea della minoranza che guida la maggioranza arrivi al suo apice, con Mussolini considerato unico depositario del potere. Come giustamente indicato anche da Renzo De Felice nei titoli dei suoi volumi dedicati alla biografia di Mussolini, si passa da "Mussolini il fascista" a "Mussolini il duce". Seguendo l'evoluzione del suo pensiero è innegabile che ci sia stato un *fil rouge* nella sua ideologia: da quando militava nel socialismo a quando resse le sorti del Paese da dittatore, la sfiducia nella capacità delle masse di imporsi come soggetto autonomo nella politica rimase una costante, portando Mussolini a ritenere che solo una minoranza potesse fungere da guida[7]. Minoranza, che a sua volta finì per restringersi anch'essa sempre più attorno al suo centro.

2. *Diseguaglianza per legge*

Chiaramente, l'ideologia di Benito Mussolini da sola non basta a spiegare le sempre più profonde diseguaglianze che il fascismo impose agli italiani. Ricevuto l'incarico di formare un nuovo governo dopo la Marcia su Roma, Mussolini non fu subito in grado di imporre una dittatura, sebbene nel Paese continuassero le violenze dei fascisti, ora ancor meno frenate dalle autorità, visto che anch'esse ormai dipendevano da Mussolini, nella sua veste di Presidente del Consiglio[8]. L'istituzione della Milizia Volontaria per la Sicurezza Nazionale con il R.D. 14 gennaio 1923 legalizzò le squadre fasciste, protagoniste dell'ascesa al potere dello stesso Mussolini, sebbene più volte, e sempre senza successo, egli stesso avesse cercato di far smobilitare le camicie nere, soprattutto dopo il primo ingresso in Parlamento, nel 1921. Ora, l'istituzionalizzazione delle camicie nere, ovvero dei "primi e veri" fascisti che combatterono per la "rivoluzione italiana", corrispose alla volontà di rendere anche per legge la diseguaglianza che doveva restare a dividere "chi

[6] «Il Nuovo Abruzzo», 23 settembre 1939.

[7] E. GENTILE, *Le origini dell'ideologia fascista (1918-1925)*, Il Mulino, 1996, pp. 61-105.

[8] Per un quadro più completo dei primi mesi di governo di Mussolini, si veda E. GENTILE, *Storia del Fascismo*, Laterza, 2022, pp. 249-301.

c'era stato e chi non c'era stato"[9]. Difficile non immaginare che, almeno nelle intenzioni di alcuni tra i fascisti, specialmente quelli poi definiti "della prima ora", questa diseguaglianza col tempo avrebbe potuto estendersi anche alla sfera delle forze armate: la MVSN era l'unica forza armata interamente e convintamente fascista, dato che Mussolini non riuscì a venire a capo della sostanziale diarchia tra lui e Vittorio Emanuele III, e dunque non riuscì a sottrarre le forze armate al sovrano, tanto da non voler mai provocare uno scontro con il Re su questo tema[10]. Solo nel 1940 gli riuscì di ottenerne il comando. Tuttavia, è facile immaginare che per molti fascisti la MVSN avrebbe dovuto diventare l'élite del Regime, in modo in fondo non molto diverso da quanto Hitler avrebbe fatto in Germania con le SS di Himmler. Non è questa la sede per esaminare più da vicino la complessa vicenda della Milizia, che certo non arrivò mai a livelli paragonabili a quelli delle SS durante la Seconda guerra mondiale[11]. Basti qui dire che la MVSN rispondeva all'esigenza di "mettere in risalto" l'elemento fascista rispetto a ciò che non lo era, istituendo dunque e legalizzando una diseguaglianza, a prescindere dall'effettivo successo dell'iniziativa.

Per quanto attiene alle tante altre leggi che istituirono più chiaramente la dittatura fascista, bisogna attendere il biennio 1925-26, con le cosiddette leggi "fascistissime". Esse seguirono ad una delle più gravi crisi attraversate dal fascismo, in seguito all'omicidio di Matteotti. Dal famoso discorso del 3 gennaio 1925, Mussolini inaugurò una nuova fase, che avrebbe portato ad un vero e proprio stravolgimento legislativo. Reale architetto ne fu Alfredo Rocco, l'allora Ministro della Giustizia, con la non secondaria azione parallela del nuovo segretario generale del Pnf, Roberto Farinacci[12].

Con la legge 31/12/'25 n. 2307, si operò la fascistizzazione dei principali quotidiani e il disciplinamento della stampa periodica. Con le leggi del 24/12/'25 e del 31/1/'26 il potere esecutivo ottenne la supremazia, dando modo al capo del governo di emanare norme giuridiche. Con le leggi 4/2/'26 n. 237 e 3/9/'26 n. 1910 si istituì la figura del podestà, che sottraeva le amministrazioni comunali al voto dei cittadini, essendo il podestà nominato con

[9] Ibidem, pp. 314-333.

[10] E. FIMIANI, "Fascismo e Regime tra meccanismi statutari e 'costituzione materiale' (1922-1943)", in M. PALLA (a cura di), *Lo Stato fascista*, La Nuova Italia, 2001, pp. 117-134.

[11] Per approfondire, si veda G. GATTI, "La quarta forza armata di Mussolini: la Milizia Volontaria di Sicurezza Nazionale", in R. H. RAINERO e P. ALBERINI (a cura di), *Le Forze Armate e la Nazione italiana (1915-1943)*, [Atti del Convegno Roma 2003], Alto Patronato del Presidente della Repubblica, 2004, pp. 107-173.

[12] Sul ruolo di Farinacci in questo periodo si veda S. LUPO, *Il Fascismo*, cit., pp. 197-211.

decreto reale e subordinato al prefetto. Si arrivò anche alla perdita della cittadinanza italiana per chi, dall'estero, si rendeva responsabile di fatti che potessero turbare l'ordine del regno, «anche se il fatto non costituisce reato» (legge 31/1/'26 n. 108). L'arbitrarietà di quest'ultima legge in particolare dice molto sullo spirito che mosse tutte queste riforme. Dulcis in fundo, Mussolini assunse personalmente la titolarità dei principali Ministeri, cosa che dà la misura di quanto l'accentramento avvenisse su due piani: il fascismo accentrò i poteri a scapito degli italiani, mentre Mussolini a scapito degli altri fascisti[13].

Fin qui, la legge. Ma come si applicava tra persone comuni questa diseguaglianza tra "chi c'era stato e chi non c'era stato"? Attraverso l'appartenenza o meno al partito. Come c'era da aspettarsi, molti cercarono di salire sul carro del vincitore, generando a volte tensioni tra "veri fascisti della prima ora" e profittatori dei successi di una minoranza, che sembrava voler rimanere tale. Qui non basterebbe lo spazio per ripercorrere questa complessa vicenda, e dunque ci soffermeremo più da vicino su alcuni documenti d'archivio, relativi alla realtà di Chieti e della sua provincia, che permettono di vedere casi concreti in cui si operavano discriminazioni tra fascisti e non fascisti.

Nel 1934, da Paglieta, un tale Giovanni Bosco scrive al segretario federale, allora Tommaso Bottari:

> Mi onoro di scrivere alla S. V. […] chiedendovi che io sono molto desideroso di essere iscritto al Fascio di combattimento. […] io sono stato sempre desideroso di essere Fascista, ma siccome nessuno mi aperto lamente che è buono ad essere Fascisto, e siccome l'anno scorso ha Paglieta siè campiato il segretario politico […] mi trovai anche io nel discorso […] che ad essere Fascisti che era molto buono, così io mi sono rivolto di fare la domanda di essere anche io Fascisto, invece adesso le iscrizioni sono chiusi.[14]

Ovvero, abbiamo un "ritardatario" che si ricorda solo nel 1934 che è «buono ad essere Fascisto», ma è consapevole del fatto che le iscrizioni sono chiuse. Di qui il rivolgersi direttamente al federale, sperando in un intervento dall'alto che possa *bypassare* la chiusura del tesseramento. Ma come mai soltanto allora se ne ricorda? Un primo possibile motivo è nel suo accenno al

[13] E. GENTILE, *Storia del Fascismo*, cit., pp. 531-536.

[14] ASCh, *Pnf, Affari generali*, b. 1, f. 18. Gli errori grammaticali sono ovviamente presenti nell'originale.

cambio del segretario politico. Capitava che alcuni segretari politici fossero anche rimossi dalla carica perché troppo poco attivi nella fascistizzazione del loro comune. Non sappiamo se fosse questo il caso, ma il prosieguo del documento ci dà un possibile indizio in più:

> Così mi rivolgo di farvi una preghiera alla S. V. di congedermi di essere anche io iscritto al Fascio, perché ho molta passione di essere come altri del mio paese Fascisti. […] io ciò molta passione di essere Fascisto come lo sono tanti altri.

Il voler essere "come altri del mio paese" potrebbe essere indizio di una maggiore emarginazione degli elementi non ancora iscritti alle associazioni fasciste, il che potrebbe essere in linea con un cambio di segretario politico. Non parrebbe questo il caso di problemi lavorativi connessi al possesso o meno della tessera del Pnf (che del resto sarà obbligatoria per questi motivi solo dal 1937-8), sebbene proprio dall'anno prima essa fosse necessaria per partecipare ai concorsi pubblici. Più probabilmente, agiva la volontà di non sentirsi diverso dagli altri, di far parte della "minoranza eletta" di cui tanto parlava il fascismo e ora, forse, il nuovo segretario politico di Paglieta.

Bisogna tuttavia notare la parallela volontà da parte dei "veri fascisti" di considerarsi l'"élite nell'élite". Soprattutto nella seconda metà degli anni '30, quando ormai gli iscritti al Pnf superavano di gran lunga il numero di chi aveva effettivamente partecipato alla guerra squadrista, aumentò il numero di "onorificenze" e simili che testimoniavano la maggior "fascisticità" di alcuni rispetto ad altri. Ad esempio, con il foglio di disposizioni del 25 febbraio 1939 si istituì la "Sciarpa Littorio", e per averla i requisiti erano stringenti: o il possesso del Brevetto della Marcia su Roma (l'esistenza del quale è un altro indizio di questa necessità di suddividersi anche all'interno del fascismo stesso), o aver ricoperto cariche politiche per almeno dieci anni, di cui cinque da gerarchi del partito, o ancora aver servito nella MVSN per almeno dieci anni[15]. Tuttavia, anche in questo caso, non è detto che chi richiedeva questi "privilegi" lo facesse solo per prestigio sociale o convinzioni politiche. Un caso che possiamo citare proviene da Istonio, nome che fu dato a Vasto durante il fascismo, in reminiscenza del suo passato romano. Un tale Roberto Berardi scrive al federale Alberto Nucci, nel luglio 1939, a proposito del conferimento della qualifica di squadrista:

> Il sottoscritto dovendo documentare la sua qualità di "squadrista" per ottenere il

[15] ASCh, *Prefettura*, VII versamento, b. 92, f. 983.

premio straordinario di £2000, prega la S. V. Ill.ma di volergli rilasciare con cortese urgenza il certificato di appartenenza a squadra d'azione.[16]

Sembra piuttosto evidente e sbandierata la ragione prevalentemente economica di questa richiesta, che addirittura mette fretta al federale, sollecitato "con cortese urgenza" a rilasciare quanto richiesto. Certamente tante persone ragionarono come lui, vista anche la perdurante crisi economica attraversata dall'Italia fin dal '29, e aggravatasi a causa delle grandi spese sostenute per le guerre in Etiopia e in Spagna. Viene da pensare che potesse essere un provvedimento preso più per alleviare le condizioni economiche di almeno una parte del Paese (aiutare i soli squadristi era certamente più facile che prendere provvedimenti per l'intera popolazione), che non un modo di distinguere alcuni fascisti da altri con meno "titoli".

Naturalmente non si può evitare di prendere in considerazione quanto le diseguaglianze imposte dai fascisti influirono sulla vita lavorativa degli italiani. Tuttavia, è bene tener presente che non sempre la realtà rispecchiava le intenzioni dei fascisti. Ad esempio, riguardo la necessità di assumere più fascisti nelle amministrazioni pubbliche, è molto eloquente quanto riferito dal federale di Chieti Bottari nel 1932:

> Il Direttorio del Fascio di Chieti […] ha dovuto lamentare che in questo Capoluogo vi sono Uffici amministrati da fascisti che si servono a preferenza dell'opera di professionisti non iscritti al Partito, mentre la classe dei professionisti fascisti garantisce una non minore preparazione e certamente un maggiore disinteresse nella tutela dei diritti delle pubbliche amministrazioni. […] i Dirigenti degli Uffici, specie se fascisti, dovrebbero richiedere i nominativi alla Segreteria Federale, la quale per esser a conoscenza delle qualità, dei meriti e dei bisogni dei camerati in cerca di occupazione, è in grado di provvedere alle necessarie segnalazioni.[17]

Da questo documento ci rendiamo sì conto che i fascisti cercavano di far valere i titoli di preferenza di cui disponevano dal '28 gli iscritti al partito, ma che non sempre poi ciò portasse a buon fine i loro intenti. Questo è ancor più indicativo se si considera che la provincia di Chieti fu sempre considerata da Mussolini una provincia veramente affidabile e leale al regime: dalla scelta di Chieti per il processo agli assassini di Matteotti, ai vari telegrammi con i quali, durante la Seconda guerra mondiale, il "duce" esprimeva la sua soddi-

[16] ASCh, *Pnf, Affari generali*, b. 193, f. 9.
[17] ASCh, *Pnf, Affari generali*, b. 120, f. 26.

sfazione per la scarsa o inesistente attività antifascista[18]. La questione va dunque inserita all'interno del quadro nazionale, per il quale è lecito chiedersi fino a che punto il fascismo riuscì a fascistizzare l'amministrazione pubblica.

3. *Donne, fascismo e diseguaglianza sul lavoro*

Sarebbe ovviamente errato dare al fascismo la responsabilità delle diseguaglianze di genere sul lavoro in Italia. Fino alla vera e propria rivoluzione rappresentata dalla Prima guerra mondiale, per le donne italiane il lavoro era non solo un'eccezione, ma anche generalmente malvisto, dato che le distoglieva da quella che doveva essere la loro principale preoccupazione, ovvero la famiglia e in generale il lavoro domestico[19]. Nel suo primissimo periodo, nel '19, per alcune anime del fascismo la questione della parità dei diritti era sul piatto. Tuttavia, con la successiva svolta a destra, il tema fu abbandonato, e la donna fascista tornò ad essere l'archetipo della madre e della moglie, del tutto subordinata all'uomo. Un eloquente esempio possiamo trarlo da un articolo del 20 giugno 1941, intitolato «Donne in pantaloni», del giornale dei fascisti chietini, «Il Nuovo Abruzzo»":

> Le donne in pantaloni, […] invertendo l'ordine tradizionale, […] non riscuotono le simpatie di noi uomini, o almeno di noi uomini italiani. Forse in America le donne in pantaloni saranno gradite e necessarie; ma la funzione della donna in America è tutt'altra. […] La donna italiana, pur non essendo da meno della donna americana, anzi proprio per questo, ha ritenuto nei secoli dei secoli che la sua funzione essenziale fosse quella di vivere nella famiglia e per la famiglia; […] A quale (scopo) i Fasci femminili chiamano la donna se non ad un'opera che esalta quotidianamente il sentimento di maternità della donna fascista […]?[20]

In questi stralci vediamo confermata la volontà di adeguare la donna fascista al canone tradizionale che esisteva in Italia (e certo non solo qui) da ben prima del fascismo stesso. Si tratta qui di una tipologia di diseguaglianza sostanzialmente millenaria, che però il fascismo integrò anche con un altro

[18] Se ne vedano esempi in ASCh, *Pnf, Affari generali*, b. 51, f. 9; b. 80, f. 16; b. 98, f. 6; b. 197, f. 4; b. 206 bis, f. 4; b. 207 ter, f. 3.

[19] A. GIBELLI, *La Grande Guerra degli italiani (1915-1918)*, BUR, 2015, pp. 186-213.

[20] «Il Nuovo Abruzzo», 20 giugno 1941.

tipo, che definiremmo piuttosto censitario. Nell'ambito della propaganda durante la Seconda guerra mondiale, i vertici provinciali del Partito ricevettero schemi di propaganda per le donne, differenziandole a seconda del ceto di appartenenza o del tipo di occupazione. Di questa propaganda si occupavano i Fasci femminili[21]. Le prime a cui ci si rivolge sono le dirigenti dei Fasci femminili stessi: a loro si raccomandava lo spirito di abnegazione verso il Partito, come pure la capacità di spronare il popolo alla cura dell'interesse collettivo, piuttosto che all'egoismo. In sostanza, si chiedeva loro di fare propaganda alla massima efficienza possibile. Seguivano poi le professioniste e le inseganti: si insisteva molto sull'importanza nazionale del loro lavoro, ma anche e soprattutto sul dovere di "riconsegnare" il posto di lavoro una volta tornati i soldati dai fronti di guerra. Erano ovviamente in prima linea nel fronte interno, dovevano coordinarsi da vicino con il Pnf ed essere un vero e proprio esempio per le altre donne. Per quanto atteneva invece alle aristocratiche e alle borghesi, ci si soffermava molto di più sulla Storia, ricordando le matrone dell'antica Roma, l'importanza dell'Impero fondato nel '36 (alle altre donne non si accennava all'Impero, se non in forma molto vaga), e si ricordava il pericolo bolscevico, visto ovviamente come diretto soprattutto contro queste classi più privilegiate. Degno di nota il fatto che, ove alle altre donne veniva quasi ingiunto di "non sprecare" risorse, dal vestiario al cibo, per queste signore altolocate ci si limitava a dire di fare "piccole rinunce". Seguivano poi le commesse e le impiegate, a cui veniva ricordato che lo scopo principale della loro vita doveva essere la famiglia. A loro venivano spiegate un po' meglio che alle altre le ragioni della guerra, naturalmente dal punto di vista fascista, dato il loro essere maggiormente a contatto col pubblico per lavoro. Veniva loro anche detto di non esitare a denunciare al partito o alle autorità eventuali "disfattisti". Alle massaie rurali veniva ripetuto, caso pressoché unico in queste "categorie", che il duce aveva fatto di tutto per evitare la guerra, e che ora si lottava per ottenere una pace duratura. Chiaramente, si teneva presente il fatto che la gran massa dei combattenti proveniva dalla classe contadina, restìa alla guerra più di tutte le altre, visto che era quella che ne pagava il prezzo più alto. Alle donne "del popolo" si facevano discorsi simili, insistendo di più sulla famiglia (veniva detto di ricordare che anche Mussolini aveva perso un figlio in guerra), nonché sull'esigenza di evitare critiche e discussioni in un momento simile per il Paese. Infine, alle operaie e lavoranti a domicilio, si diceva che i sacrifici di que-

[21] ASCh, *Pnf, Affari generali*, b. 186, f. 3. Si tratta di una circolare della Direzione del Pnf del 26 dicembre 1941.

sta fase sarebbero stati ripagati dopo la guerra, ma sul piano lavorativo si sottolineava che non erano che sostitute degli uomini.

Questo per quanto attiene la propaganda, peraltro in tempi di guerra. Ma come ci si comportava verso le donne in ambito lavorativo? Anche qui, il caso chietino può aiutare a farsene un'idea. In una circolare del 31 gennaio 1931, il federale Bottari richiama l'attenzione sul fenomeno delle donne lavoratrici. In quel momento l'economia italiana stava subendo i pesanti contraccolpi della crisi economica del '29, e la disoccupazione era aumentata non poco (nel '34 si sarebbe arrivati a più di un milione di disoccupati, di cui oltre 200 mila indigenti), solo parzialmente arginata dalle opere pubbliche[22]. Al nostro Bottari dava fastidio dover ripetere, ai tanti fascisti che gli chiedevano aiuto per trovare un lavoro, che nulla poteva fare per loro. Salvo notare che, nell'elenco degli impiegati degli Uffici pubblici della provincia, le donne superavano in alcuni di essi il 50% del personale[23]. Pertanto, Bottari chiedeva lo sfollamento delle donne dagli Uffici, specie in un momento di crisi in cui quei posti di lavoro avrebbero fatto comodo a uomini che, peraltro, potevano vantare "una sicura fede fascista". Tuttavia, contrariamente a quanto ci si potrebbe aspettare, le risposte pervenute (almeno, quelle conservate) non furono positive per Bottari. In un primo caso, dalla Federazione provinciale dei sindacati fascisti agricoltori, si rispondeva che:

> nessuna nuova assunzione di donne verrà fatto, ma […] non possiamo procedere all'eliminazione delle impiegate che trovansi alle dipendenze di questa Federazione, data la loro speciale situazione e l'ottimo servizio dalle stesse prestate.

E ancora, dall'Istituto Nazionale delle Assicurazioni:

> V.S. giustamente rileva […] un numero sproporzionato di donne; mi pregio però sottoporre le considerazioni che mi consigliano di mantenerle […]. Le due dattilografe […] non possono essere sostituite da uomini, sia per le mansioni che hanno, che per lo stipendio il quale non tocca le lire 300. […] sostengono entrambe un pesante fardello rappresentato dalle rispettive famiglie mancanti di uomini che producono.

Infine, dalla sezione provinciale della Confederazione dei sindacati fascisti dell'industria:

[22] E. GENTILE, *Storia del Fascismo*, cit., pp. 973-991.

[23] ASCh, *Pnf, Affari generali*, b. 16, f. 6. Le seguenti tre citazioni provengono dallo stesso fascicolo.

pur plaudendo alla giusta iniziativa […] ci troviamo nella impossibilità di coadiuvarla nella sua bella opera, giacché questa Unione sindacale non ha che una sola impiegata, ed ha uno stipendio di L. 183 da questa Unione e L. 44 dall'Ufficio di Collocamento. Quindi con sole L.224 (*sic*) […] non è possibile assumere un uomo.

L'insieme di queste tre testimonianze ci dà due elementi su cui riflettere. Da un lato, non sempre ci si voleva privare, per motivi politici o pregiudizi di genere, di buone lavoratrici. Pregiudizi che, del resto, non furono estranei neanche alle forze antifasciste, come si sarebbe palesato nel secondo dopoguerra. Dall'altro lato però, abbiamo la consapevolezza che un ruolo lo giocava anche il fatto che le donne erano pagate meno, procurando dunque un doppio vantaggio ai datori di lavoro: si pagava meno un'impiegata che allo stesso tempo era più competente del possibile sostituto uomo, il cui unico merito era di essere convintamente fascista.

4. *Gerarchie dei popoli*

In conclusione, è sembrato opportuno analizzare, nelle sue grandi linee, la posizione del fascismo in relazione agli altri popoli. Anche da questo si può evincere un atteggiamento evolvente verso una sempre maggiore diseguaglianza. Inizialmente il fascismo fece propria un'idea di imperialismo nettamente diversa da quella inglese o francese, giudicata da Mussolini predatoria e ingiusta. Al contrario, quello fascista sarebbe stato un imperialismo "di civiltà", destinato a creare un equilibrio di popoli che, sebbene con l'Europa al vertice, avrebbe dovuto garantire più equità e soprattutto pace[24].

Va detto che in realtà in politica estera le idee di Mussolini erano piuttosto duttili, coerentemente alla sua volontà di non pregiudicarsi nessuna strada, e di poter fare la scelta migliore per gli interessi italiani (o meglio fascisti) al momento opportuno. L'ottica prevalente per lui era quella della politica interna, a scapito di una coerente politica estera. Ciò avrebbe dato i suoi amari frutti con l'ingresso in guerra nel 1940 e la conseguente disfatta italiana.

A ben vedere, tuttavia, questo presunto imperialismo più "civile" e "umano" rispetto ai modelli inglese e francese, aveva già mostrato la sua inconsistenza al momento della violenta repressione dei ribelli libici, sebbene

[24] M. FIORAVANZO, *L'Europa fascista. Dal primato italiano all'asservimento al Reich (1932-1943)*, FrancoAngeli, 2022, pp. 29-37.

le vicende non ricevettero una copertura mediatica paragonabile alla successiva guerra d'Etiopia e alla conseguente nascita dell'Impero, nel maggio 1936[25]. Infatti, lungi dal rappresentare una coesistenza di popoli all'interno della cornice dell'impero italiano, ben presto il fascismo prese una via più chiaramente razzista. Contrariamente a quanto persino una canzonetta popolare dell'epoca, "Faccetta nera", dava a intendere, ovvero un futuro in cui sembrava di scorgere una popolazione non separata su base razziale, la legislazione fascista successiva alla conquista dell'Impero avrebbe invece marcato una netta separazione tra i popoli, che mai avrebbero dovuto arrivare a una sorta di "meticciato". E infatti, sin dal giugno 1936, neanche un mese dopo la proclamazione dell'Impero, iniziò una serie di leggi razziste: proibizione delle unioni miste nelle colonie (legge 1/6/'36 n. 1019); punizioni per chi intrattiene relazioni di tipo coniugale coi sudditi (leggi 19/4/'37 n. 880 e 29/6/'39 n. 1004); espulsione immediata dall'insegnamento di tutti gli insegnanti ebrei (legge 5/9/'38 n. 1390); ebrei stranieri espulsi dall'Italia (legge 7/9/'38 n. 1381); pubblicazione del manifesto del razzismo italiano, su «Il Giornale d'Italia» del 14/7/'38; infine, per i meticci niente cittadinanza italiana (legge 13/5/'40 n. 822). Si evince da tutto ciò come, se mai si fosse veramente realizzato il sogno imperiale fascista, questo sarebbe stato un impero rigidamente diviso su base "razziale", molto più simile al modello nazista che a quello inizialmente proposto dai fascisti[26]. Le vicende della Seconda guerra mondiale, com'è noto, avrebbero dimostrato la velleità delle mire italotedesche, ma ancor più si sarebbe palesata l'estrema differenza nelle capacità dei due alleati di ottenere quanto volevano. Questa differenza, questa vera e propria diseguaglianza di mezzi, è ben rappresentata da questa frase nel diario di Ciano, attribuita a Mussolini:

> l'Europa sarà dominata dalla Germania. Gli stati vinti saranno vere e proprie colonie. Gli stati associati saranno province confederate. Tra queste, la più importante è l'Italia. […] ogni tentativo di reazione ci farebbe declassare dalla condizione di provincia confederata a quella ben peggiore di colonia. Anche se domani chiedessero Trieste nello spazio vitale germanico, bisognerebbe piegare la testa.[27]

[25] Per la dura repressione in Libia, si veda G. ROCHAT, *Le guerre italiane. Dall'Impero d'Etiopia alla disfatta*, Einaudi, 2025, pp.5-14.

[26] Per l'evoluzione della posizione di Mussolini in relazione al tema dell'Impero, si veda R. DE FELICE, *Mussolini il duce. Lo Stato totalitario 1936-1940*, Einaudi, 2019, pp.254-330.

[27] G. CIANO, *Diario 1937-1943*, a cura di R. DE FELICE, Rizzoli, 1990, nota del 13 ottobre 1941, pp. 544-545.

Non poteva esserci epilogo più adatto, per un regime che fin dal principio si pose su un piano nettamente diseguale rispetto alle altre forze politiche o comunque rispetto all'"altro" da sé, che finire per assaggiare l'amaro frutto del subire esso stesso la diseguaglianza rispetto al ben più potente "alleato" tedesco.

PARTE 2

Disuguaglianze e sviluppo: la dimensione territoriale e il modello europeo di coesione

IL PLURALISMO SVUOTATO: EGUAGLIANZA SOSTANZIALE, PARTECIPAZIONE E VINCOLO ESTERNO NEL COSTITUZIONALISMO ITALIANO ED EUROPEO

Jacopo Di Francesco

SOMMARIO: Premessa. – 1. Il pluralismo partitico e la crisi della rappresentanza (art. 49 Cost.). – 2. Mercato, diseguaglianze e finanza pubblica: il caso italiano alla prova del Rapporto Draghi. – 3. Il Rapporto Draghi come sintomo della crisi dell'assetto istituzionale europeo. – 4. Conclusioni: Il recupero del principio democratico nel bilanciamento con i poteri tecnocratici.

Premessa

La Costituzione repubblicana non si limita a riconoscere l'eguaglianza dei cittadini di fronte alla legge: l'art. 3 secondo comma impegna la Repubblica a rimuovere «gli ostacoli di ordine economico e sociale, che, limitando di fatto la libertà e l'eguaglianza dei cittadini, impediscono il pieno sviluppo della persona umana e l'effettiva partecipazione di tutti i lavoratori all'organizzazione politica, economica e sociale del Paese»[1]. È in questa disposizione – letta in combinato con l'art. 2, che riconosce i diritti inviolabili anche nelle formazioni sociali, e con l'art. 49, che attribuisce ai cittadini il diritto di concorrere con metodo democratico a determinare la politica nazionale attraverso i partiti[2] – che si scorge il programma del costituzionalismo sociale immaginato nel secondo dopoguerra: una democrazia non meramente procedurale, ma sostanziale, in cui la partecipazione politica presuppone condizioni materiali e culturali, per le quali lo Stato deve farsi garante.

La presente indagine muove da una constatazione e da un'ipotesi. La prima afferisce a come quel programma appare oggi ampiamente disatteso: la partecipazione politica si contrae – l'affluenza alle elezioni politiche è passata

[1] Art. 3, comma 2, Cost. Sulla portata programmatica e al contempo precettiva della disposizione, e sul nesso tra eguaglianza sostanziale ed effettività della partecipazione, si rinvia a C. ROSSANO, *L'eguaglianza giuridica nell'ordinamento costituzionale*, Jovene, 1966, e, più di recente, v. M. LUCIANI, *I principi di eguaglianza e non discriminazione*, in *Studi sul diritto europeo e nazionale*, 2020.

[2] Artt. 2 e 49 Cost. Sul partito politico come strumento di attuazione del principio democratico, P. RIDOLA, *Partiti politici*, in *Enciclopedia del diritto*, vol. XXXII, Giuffrè, 1982.

dal 92,9% del 1976 al 63,8% delle europee del 2024[3] – mentre le diseguaglianze materiali si consolidano e la mobilità sociale ristagna. L'ipotesi, qui da dimostrare, sostiene che tale esito non discenda primariamente da una subordinazione del costituzionalismo sociale all'ordine economico sovranazionale, bensì da una più profonda crisi interna degli strumenti di mediazione politica e di gestione della cosa pubblica, rispetto alla quale il vincolo esterno ha operato non come causa, ma come rivelatore e, al più, come aggravante.

La tesi richiede una precisazione d'ordine storico, per quanto semplificato: il modello di sviluppo sperimentato dall'Italia negli anni Settanta e Ottanta – fondato sul ricorso sistematico al debito pubblico e sulla svalutazione competitiva della lira – non era un assetto virtuoso reso impraticabile dai Trattati, ma una scorciatoia capace di mascherare deficit strutturali di produttività e di capacità innovativa. L'apertura dei mercati globali e l'ingresso di soggetti di scala continentale avrebbero reso quella strada insostenibile a prescindere da qualsiasi vincolo pattizio: la moneta debole e la spesa in disavanzo non possono competere, nel lungo periodo, con economie capaci di mobilitare popolazione, capitale e innovazione su scala incomparabile. Attribuire ai parametri di Maastricht[4] la responsabilità del declino significa, in questa prospettiva, scambiare il sintomo con la malattia.

Ciò non implica che la cornice economica europea sia neutra rispetto al principio democratico. Il punto critico non risiede nei principi informatori dei Trattati – la tutela della concorrenza e la stabilità dei prezzi[5] – quanto nella loro progressiva «costituzionalizzazione» nell'ordinamento interno. La revisione dell'art. 81 Cost. operata con la legge costituzionale n. 1 del 2012, volta a introdurre il principio dell'equilibrio di bilancio[6], segna il passaggio da un vincolo pattizio esterno (1992) a un vincolo costituzionale interno (2012): un processo che parte autorevole della dottrina ha letto come una compressione della sovranità democratica e degli indirizzi politico-economici

[3] Dati Ministero dell'Interno, *Eligendo – Archivio storico delle elezioni*.

[4] Trattato sull'Unione europea, firmato a Maastricht il 7 febbraio 1992, e relativo Protocollo sui criteri di convergenza (deficit/PIL ≤ 3%, debito/PIL ≤ 60%).

[5] V. artt. 119 e 127 TFUE e art. 3 TUE. La dottrina ha discusso la matrice "ordoliberale" di tale impianto; senza qui prendere posizione su tale qualificazione, ci si limita a registrarne i principi informatori.

[6] Legge costituzionale 20 aprile 2012, n. 1, *Introduzione del principio del pareggio di bilancio nella Carta costituzionale*, attuativa anche degli obblighi derivanti dal *Trattato sulla stabilità, sul coordinamento e sulla governance nell'Unione economica e monetaria* (Fiscal Compact, 2012).

che la Carta avrebbe inteso lasciare aperti alla decisione contingente delle maggioranze[7]. Il rilievo, in questa sede, non è ideologico ma istituzionale: irrigidire in Costituzione un vincolo quantitativo significa sottrarre alla politica la leva attraverso cui essa avrebbe potuto rispondere al declino. E tale privazione risulta tanto più problematica in quanto priva di contropartita, stante l'assenza di strumenti europei di mutualizzazione del debito; una capacità fiscale comune, di titoli di debito condivisi: Il vincolo nazionale invece non protegge, disarma, lasciando il singolo Stato membro solo di fronte ai mercati e privo, al contempo, della leva sovrana che ha ceduto[8].

Da qui il duplice movimento dell'indagine. Sul piano della partecipazione (par. 1), si mostrerà come lo svuotamento del pluralismo non sia un fenomeno meramente sociologico, ma investa direttamente la funzione costituzionale del partito politico ex art. 49 Cost.: la disintermediazione e la crisi dei corpi intermedi hanno eroso quel capitale di partecipazione che dava sostanza alla forma democratica, riducendo il carattere del pluralismo da sostanziale in formale. Sul piano economico-sociale (parr. 2 e 3), si argomenterà come la cornice concorrenziale europea abbia in Italia accentuato la polarizzazione della ricchezza, e come la tenuta dei redditi e della coesione si sia retta non su una dinamica salariale di mercato – assente – bensì su una spesa pubblica in larga parte previdenziale, con effetti regressivi sul piano generazionale. Il Rapporto Draghi del 2024 sarà letto, in tale contesto, non come agenda, bensì come formale presa di posizione verso le stesse istituzioni europee, che il diritto costituzionale è chiamato a interrogare.

L'apparato sociologico – la nozione baumaniana di società «liquida», utile a descrivere la perdita delle coordinate temporali della partecipazione[9], e gli strumenti bourdieusiani di analisi del capitale culturale e della sua riproduzione diseguale – sarà impiegato come ausilio descrittivo. La domanda conduttrice, cui le conclusioni tenteranno di rispondere, è la seguente: come restituire centralità al principio democratico nel bilanciamento con i poteri tecnocratici ed economici, quando le condizioni materiali e culturali dell'eguaglianza sostanziale di cui all'art. 3, comma 2, Cost. risultano progressivamente erose?

[7] In questo senso, tra gli altri, M. LUCIANI, "Costituzione, bilancio, diritti e doveri dei cittadini", in *Scritti in onore di Antonio D'Atena*, Giuffrè, 2015, pp. 1673 e ss., il quale critica la trasformazione dei diritti sociali in diritti "finanziariamente condizionati" e la sottrazione della decisione di bilancio al circuito politico-rappresentativo.

[8] Sul deficit di una capacità fiscale comune europea e sulle proposte di mutualizzazione del debito, v. *infra*, par. 3.

[9] Z. BAUMAN, *Modernità liquida*, Laterza, 2002.

1. *Il pluralismo partitico e la crisi della rappresentanza (art. 49 Cost.)*

L'art. 49 Cost. configura il partito politico come lo strumento mediante il quale i cittadini concorrono «con metodo democratico a determinare la politica nazionale»[10]. La collocazione sistematica della disposizione – tra i rapporti politici, in immediata prossimità con il principio personalista dell'art. 2 e con la garanzia dell'eguaglianza sostanziale dell'art. 3, comma 2 – non è casuale: il partito è il corpo intermedio per eccellenza, il luogo in cui la titolarità formale dei diritti politici si converte in esercizio effettivo, e in cui la partecipazione «di tutti» all'organizzazione politica del Paese trova il proprio canale istituzionale. In questo senso, la dottrina ha letto l'art. 49 non come mera garanzia della libertà associativa in materia politica, ma come norma che presuppone e promuove una funzione: quella di selezione delle classi dirigenti, di elaborazione programmatica e di mediazione tra istanze sociali frammentate e sintesi politica unitaria[11].

È precisamente tale funzione mediatrice ad essere oggi in crisi. Senza indulgere alla nostalgia per il partito di massa novecentesco – forma storicamente determinata e non costituzionalmente imposta – occorre registrare come il processo di disintermediazione abbia eroso la capacità dei partiti di svolgere il ruolo che la Carta affida loro. La progressiva trasformazione del partito da struttura radicata, dotata di apparati di formazione e di una presenza capillare nel tessuto sociale, a comitato elettorale leggero, organizzato attorno alla figura del leader e alla comunicazione immediata, non ha modificato la lettera dell'art. 49, ma ne ha svuotato la sostanza. La rappresentanza permane come forma; la rappresentatività – la capacità effettiva di dare voce e organizzazione agli interessi sociali – si dissolve.

Questa dissoluzione non è socialmente neutra. La cittadinanza, ha mostrato Pietro Costa, non è un dato unitario e atemporale, ma una stratificazione storica di significati, in cui la titolarità formale di uno *status* non coin-

[10] Art. 49 Cost. Sul "metodo democratico" come requisito riferito tanto all'azione esterna quanto, secondo parte della dottrina, alla vita interna del partito, v. il dibattito risalente a C. ESPOSITO, *I partiti nella Costituzione italiana*, in ID., *La Costituzione italiana. Saggi*, Cedam, 1954.

[11] Sulla funzione costituzionale del partito e sulla sua natura di corpo intermedio, P. RIDOLA, *Partiti politici*, cit.; F. LANCHESTER, *Gli strumenti della democrazia*, Giuffrè, 2004; S. MANGIAMELI, *Partiti politici e parlamentarismo tra principio liberale e principio democratico*, in H. TRIEPEL, *La Costituzione dello Stato e i partiti politici,* Giuffrè, 2012.

cide automaticamente con l'effettivo esercizio dei diritti che essa promette[12]. La partecipazione politica, in particolare, non richiede soltanto la titolarità di un diritto, ma il possesso di risorse – tempo, competenze, reti relazionali, familiarità con i codici del discorso pubblico – che Bourdieu ha descritto come forme di capitale culturale e sociale, convertibili e cumulabili[13]. Quando i partiti cessano di svolgere la funzione di alfabetizzazione politica e di inclusione propria delle strutture intermedie, l'accesso effettivo alla partecipazione resta appannaggio di chi quelle risorse già possiede, mentre chi ne è privo viene espulso dal circuito della cittadinanza attiva. Si determina così quella che può definirsi una "diseguaglianza partecipativa": a un'eguaglianza formale dei diritti politici corrisponde una crescente diseguaglianza sostanziale nella loro fruizione, in aperta tensione con il programma dell'art. 3, comma 2, Cost. Né si tratta di mera ipotesi teorica: indagini empiriche recenti documentano come la partecipazione risulti sistematicamente distorta da istruzione formale, età e condizione patrimoniale, sicché le forme apparentemente più inclusive di coinvolgimento riproducono, nella composizione sociale di chi vi accede, le diseguaglianze che dovrebbero superare[14].

Il fenomeno investe, prima ancora delle strutture, il sentire collettivo. Ciò che si erode non è soltanto l'organizzazione partitica, ma quel capitale culturale di partecipazione – la percezione che l'impegno politico sia significativo, che il voto incida, che la mediazione collettiva produca risultati – senza il quale la titolarità del diritto resta lettera morta. Il dato dell'astensionismo crescente non misura una semplice apatia individuale, bensì la rottura del nesso fiduciario tra cittadino e istituzioni rappresentative: un fenomeno che Bobbio aveva in parte anticipato annoverando tra le «promesse non mantenute» della democrazia la persistenza delle oligarchie e la sopravvivenza di un potere invisibile sottratto al controllo del cittadino[15]. La democrazia, osservava Zagrebelsky, è un regime fragile, che vive di presupposti – culturali,

[12] P. COSTA, *Cittadinanza*, Laterza, 2005; per la trattazione estesa, ID., *Civitas. Storia della cittadinanza in Europa*, vol. IV, *L'età dei totalitarismi e della democrazia*, Laterza, 1999-2001.

[13] P. BOURDIEU, *La distinzione. Critica sociale del gusto*, Il Mulino, 1983; ID., Les trois états du capital culturel, in *Actes de la recherche en sciences sociales*, n. 30, 1979, pp. 3-6.

[14] Per evidenza empirica sulla selettività sociale della partecipazione, H. SCHAUB e P. E. ROCHAT, *Assembly Democracy Between Social Selectivity and Equality*, in *Swiss Political Science Review*, vol. 31, n. 4, 2025, pp. 817-832. Sulla tendenza a trattare il cittadino come "cliente" anziché come agente delle politiche pubbliche, J. BAILLY, *Deliberative Wave and Neo-Managerial Conception of Mini-Publics*, in *Swiss Political Science Review*, 2026.

[15] N. BOBBIO, *Il futuro della democrazia*, Einaudi, 1984, in particolare il capitolo 1 (*Il futuro della democrazia).*

prima ancora che istituzionali – i quali non possono essere dati per acquisiti una volta per tutte[16].

Ne discende la prima conclusione parziale dell'indagine: il pluralismo garantito dall'art. 49 si è degradato da sostanziale in formale. La pluralità delle offerte politiche permane, e anzi si moltiplica nella frammentazione; ma viene meno la condizione che ne faceva un valore costituzionale, ossia la capacità dei corpi intermedi di tradurre la pluralità sociale in effettiva partecipazione. Il pluralismo, privato del suo sostrato partecipativo, si riduce a competizione tra offerte rivolte a un corpo elettorale sempre più ristretto e socialmente (*rectius*, per censo) selezionato. Non si tratta, si badi, di un esito imposto dall'esterno: è una crisi interna agli apparati nazionali di mediazione, le cui radici precedono e travalicano l'integrazione europea, e che impone di volgere lo sguardo al secondo versante del problema – quello delle condizioni economiche e materiali dell'eguaglianza sostanziale.

2. *Mercato, diseguaglianze e finanza pubblica: il caso italiano alla prova del Rapporto Draghi*

La cornice concorrenziale dell'ordinamento europeo poggia su un presupposto implicito: che il mercato, alleggerito dai vincoli, generi una prosperità diffusa, e con essa le condizioni materiali della partecipazione che l'art. 3, comma 2, Cost. pone a carico della Repubblica. Il caso italiano smentisce tale presupposto. Proprio negli ambiti che il *Rapporto Draghi* del 2024 individua come decisivi – spesa in ricerca e sviluppo ferma attorno all'1,3% del PIL contro un obiettivo europeo del 3%, nanismo dimensionale delle imprese di natura storica e strutturale, ritardo nelle competenze e nelle infrastrutture digitali[17] – il mercato non ha prodotto il dinamismo atteso, bensì un'accentuata polarizzazione della ricchezza. La promessa di prosperità diffusa si è risolta in concentrazione ai vertici e stagnazione alla base, esasperando lo storico ed endemico problema della mobilità sociale.

Il dato decisivo è quello salariale: l'Italia è l'unico tra i grandi Paesi dell'area OCSE in cui il salario medio reale è diminuito tra il 1990 e il 2020,

[16] G. ZAGREBELSKY, *Imparare democrazia*, Einaudi, 2007.

[17] M. DRAGHI, *The Future of European Competitiveness*, Report to the European Commission, 2024, Part A/Sec. 1. Sul dato della spesa in R&S e sul divario di innovazione rispetto a Stati Uniti e Cina, ivi, sezione dedicata. Sul nanismo dimensionale e la struttura produttiva italiana, cfr. BANCA D'ITALIA, *Relazione annuale*, cap. 9, ult. ed.

in controtendenza rispetto a una crescita a due cifre registrata altrove nel medesimo periodo[18]. Ne deriva una conseguenza che investe direttamente il piano costituzionale: la tenuta dei redditi familiari e della coesione sociale, negli ultimi decenni, non si è retta su una dinamica salariale di mercato – sostanzialmente assente – bensì sulla spesa pubblica per trasferimenti, ossia sul debito. Lo Stato ha supplito con la finanza pubblica a ciò che il mercato non redistribuiva, in un assetto che ribalta la presunta subordinazione del sociale all'economico: non è il vincolo di mercato ad avere soffocato l'intervento pubblico, è l'intervento pubblico ad avere mascherato, a debito, il fallimento redistributivo del mercato.

Tale supplenza, tuttavia, è gravata da un duplice limite. Sul piano giuridico, l'equilibrio di bilancio costituzionalizzato (art. 81 Cost.) e il principio di buon andamento e sostenibilità della finanza pubblica (art. 97, comma 1, Cost., come modificato nel 2012)[19] comprimono lo spazio di una politica redistributiva strutturale, costringendo l'intervento entro i margini del debito tollerato. Sul piano della composizione, la spesa sociale italiana – collocata ai vertici delle classifiche europee in rapporto al PIL – è caratterizzata da una marcata concentrazione nella funzione previdenziale[20]: la sola spesa per pensioni di vecchiaia, anticipate e ai superstiti raggiunge, nei dati comunicati a Eurostat, un'incidenza nettamente superiore alla media dell'Unione. Si configura così un *welfare* squilibrato verso la popolazione anziana e a carico di quella attiva e precaria. Esso non rimuove gli ostacoli di fatto all'eguaglianza, ma li sposta su un terreno generazionale, redistribuendo dalle coorti più giovani – che già subiscono la stagnazione salariale e l'esclusione partecipativa descritta nel paragrafo precedente – verso quelle protette. La leva che dovrebbe attuare l'art. 3, comma 2, Cost. si rovescia così nel suo contrario, cri-

[18] Dati OECD, *Employment Outlook*, e Eurostat. Cfr. Ocse, in Italia il maggiore calo dei salari reali tra i grandi Paesi, in *Il Sole 24 Ore*, 11 luglio 2023; sul confronto 1990-2020, INAPP, *Rapporto annuale*, 2021.

[19] Art. 81 e art. 97, comma 1, Cost., come modificati dalla legge cost. 20 aprile 2012, n. 1. Sul punto v. *supra*, nota 7, e *infra*, par. 3.

[20] Dati Eurostat (ESSPROS): per il 2022 il rapporto tra spesa per pensioni di vecchiaia, anticipate e superstiti e PIL è pari, per l'Italia, al 16,5% circa, contro una media UE attorno al 12,4%; in termini di composizione, le funzioni "vecchiaia" e "superstiti" assorbono circa il 59% della spesa per protezione sociale (a fronte di una media dell'area euro prossima al 46%). Sulla questione della corretta perimetrazione tra spesa previdenziale e assistenziale, e sulle cautele necessarie nei confronti internazionali, v. OSSERVATORIO CPI – UNIVERSITÀ CATTOLICA, *Un confronto tra definizioni di spesa pensionistica*, 2022, e CENTRO STUDI E RICERCHE ITINERARI PREVIDENZIALI, *Rapporto sul Bilancio del Sistema Previdenziale italiano*, ult. ed.

stallizzando anziché attenuando la diseguaglianza, e trasferendola sull'asse anagrafico, il quale risulta anche essere quello socialmente più delicato.

3. *Il Rapporto Draghi come sintomo della crisi di governance europea*

Se i paragrafi precedenti hanno individuato nella crisi della mediazione politica interna la causa prima dello svuotamento del pluralismo, resta da chiarire perché il livello sovranazionale, lungi dal supplire a tale crisi, tenda piuttosto a riprodurla su scala più ampia. Il *Rapporto Draghi* del 2024 offre, in questo senso, una testimonianza preziosa proprio perché proviene dall'interno dell'establishment europeo: nel diagnosticare con lucidità il declino di competitività dell'Unione e nel paventare la perdita della sua stessa «ragione d'essere»[21], esso confessa, suo malgrado, che il problema non è soltanto economico ma istituzionale – ossia di capacità di decidere e di legittimare le decisioni.

Qui il diritto costituzionale è chiamato a sciogliere un nodo che la dottrina ha riconosciuto da tempo. Dieter Grimm ha argomentato che l'Unione, pur dotandosi di un ordinamento di tipo costituzionale, difetta dei presupposti di una piena legittimazione democratica: l'assenza di uno spazio pubblico europeo integrato e di un sistema partitico realmente sovranazionale impedisce che le decisioni assunte a Bruxelles trovino il medesimo radicamento partecipativo proprio della dimensione statale[22]. A questa diagnosi Habermas ha opposto la prospettiva di una sfera pubblica europea da costruire – fattibile tramite nuovi strumenti decisionali – e di un patriottismo costituzionale svincolato dall'appartenenza nazionale – storicamente improbabile; ma è lo stesso Habermas a denunciare, negli anni della crisi dei debiti sovrani, la deriva di un «federalismo esecutivo» post-democratico, in cui le decisioni cruciali sono sottratte al circuito rappresentativo e affidate a sedi tecniche e intergovernative[23]. Le due posizioni, per quanto divergenti sulla prognosi, convergono sulla diagnosi: il livello europeo soffre di un deficit di legittimazione che lo rende strutturalmente esposto alla supplenza tecnocra-

[21] M. DRAGHI, *The Future of European Competitiveness*, cit., sezione introduttiva.

[22] D. GRIMM, Does Europe Need a Constitution?, in *European Law Journal*, vol. 1, n. 3, 1995, pp. 282-302.

[23] J. HABERMAS, *Nella spirale tecnocratica. Un'arringa per la solidarietà europea*, Laterza, 2013; sul "federalismo esecutivo", ID., *Questa Europa è in crisi*, Laterza, 2012. La replica originaria a Grimm in *Remarks on Dieter Grimm's* Does Europe Need a Constitution?, in *European Law Journal*, 1995, pp. 303-307.

tica, la quale a sua volta viene ridimensionata dalle varie resistenze interne ai Parlamenti nazionali.

È in questa cornice che la «costituzionalizzazione del vincolo esterno» rivela la sua portata. La trasposizione di parametri quantitativi di matrice sovranazionale in vincoli costituzionali interni – l'equilibrio di bilancio dell'art. 81 Cost. – non ha soltanto compresso lo spazio della decisione politica nazionale; ne ha trasferito una parte a sedi prive di adeguata legittimazione rappresentativa, di modo che la decisione fondamentale sull'allocazione delle risorse - per Costituzione da affidare al circuito parlamentare - finisce per essere orientata da automatismi e da organismi tecnici. È il rilievo critico avanzato da Massimo Luciani, il quale ha denunciato la trasformazione dei diritti sociali in diritti «finanziariamente condizionati» e la sottrazione della decisione di bilancio al confronto politico-democratico[24]. Il Rapporto Draghi, allora, misura la distanza tra l'ampiezza dei poteri esercitati a livello sovranazionale e la debolezza della loro legittimazione democratica, la quale in ultima istanza finisce per indebolirne l'efficacia. Come analizzato nel primo paragrafo, il deficit partecipativo nazionale e il deficit democratico europeo non sono fenomeni distinti, ma due manifestazioni della medesima crisi della mediazione, l'una che alimenta l'altra.

4. *Conclusioni: il recupero del principio democratico nel bilanciamento con i poteri tecnocratici*

L'indagine ha inteso mostrare che lo svuotamento del pluralismo non discende da una subordinazione del costituzionalismo sociale all'ordine di mercato, bensì dalla crisi degli strumenti – nazionali ed europei – di mediazione e di decisione democratica. Sul piano interno (par. 1), la disintermediazione ha ridotto la funzione costituzionale del partito ex art. 49 Cost., trasformando il pluralismo da sostanziale in formale e generando una diseguaglianza partecipativa in contrasto con l'art. 3, comma 2, Cost. Sul piano economico-sociale (par. 2), il mercato non ha prodotto la prosperità diffusa che la cornice concorrenziale presuppone, e la supplenza pubblica – a debito e a prevalente destinazione previdenziale – ha trasferito la diseguaglianza

[24] M. LUCIANI, "Costituzione, bilancio, diritti e doveri dei cittadini", cit. (v. *supra*, nota 7), e ID., *"L'equilibrio di bilancio e i principi fondamentali: la prospettiva del controllo di costituzionalità"*, relazione al convegno «principio dell'equilibrio del bilancio secondo la riforma costituzionale del 2012», Corte costituzionale, 2013.

sull'asse generazionale. Sul piano sovranazionale (par. 3), la costituzionalizzazione del vincolo esterno ha aggravato il deficit di legittimazione, sottraendo la decisione di bilancio al circuito rappresentativo.

Il filo che unisce i tre piani è uno solo: la decisione politica democratica è stata progressivamente svuotata dall'alto, mediante automatismi e sedi tecniche, e dal basso, mediante la dissoluzione dei corpi intermedi che la rendevano effettiva. Recuperare la centralità del principio democratico non significa, allora, ripudiare ogni vincolo – che in un'economia aperta sarebbe illusorio – ma restituire alla politica la titolarità sostanziale delle scelte allocative, oggi orientate da parametri sottratti al confronto rappresentativo. Sul versante europeo, ciò richiederebbe il completamento istituzionale di cui la costruzione monetaria difetta: una capacità fiscale comune e strumenti di mutualizzazione del debito, in assenza dei quali il vincolo nazionale non protegge ma disarma. Sul versante interno, presuppone la ricostruzione di quegli apparati di mediazione e di formazione del cittadino senza i quali l'eguaglianza sostanziale dell'art. 3, comma 2, resta promessa non mantenuta. Il pluralismo, in definitiva, torna ad essere valore costituzionale effettivo non quando è proclamato, ma quando esistono le condizioni materiali e culturali che ne consentono l'esercizio: e la prima misura della loro presenza resta la partecipazione effettiva dei cittadini all'organizzazione politica del Paese.

POLITICHE DI COESIONE E NEXT GENERATION EU: IL RUOLO DELLA GOVERNANCE MULTILIVELLO NEL CONTRASTO DEI DIVARI REGIONALI IN EUROPA

Alessio Costanzo Fedele

SOMMARIO: 1. Integrazione europea e divari territoriali: traiettorie della convergenza e politiche di sviluppo regionale. – 2. La geografia dei divari territoriali tra crescita, occupazione e povertà. – 3. Competitività economica e qualità istituzionale. – 4. Il NGEU, l'assorbimento del PNRR e la Governance Multilivello. – 5. Conclusioni.

1. *Integrazione europea e divari territoriali: traiettorie della convergenza e politiche di sviluppo regionale*

Le disparità regionali rappresentano una delle sfide socioeconomiche più complesse per l'Unione Europea, sin dai primi Trattati istitutivi. L'obiettivo di ridurre i divari tra i livelli di sviluppo socioeconomico delle varie regioni e di riequilibrare il ritardo di sviluppo delle regioni meno favorite è stato il pilastro del processo di integrazione europea e di quella che sarebbe diventata successivamente la celebre Politica di Coesione dell'Unione Europea, che è considerata, ad oggi, lo strumento strategico più avanzato al mondo volto a perseguire la convergenza economica, sociale e territoriale tra le regioni (a livello NUTS 2).

I persistenti squilibri interregionali in termini di reddito, produttività e occupazione avrebbero storicamente frenato la valorizzazione delle risorse e del capitale umano nelle aree arretrate, generando stasi economica e vere e proprie «trappole dello sviluppo»[1]. Paradossalmente, il graduale processo di integrazione europea avrebbe accentuato questi divari, concentrando le attività ad alto valore aggiunto nelle aree già avanzate[2].

[1] A. DIEMER, S. IAMMARINO, A. RODRÍGUEZ-POSE e M. STORPER, The Regional Development Trap in Europe, in *Economic Geography*, vol. 98, n. 5, 2022, pp. 487-509.

[2] A. RODRÍGUEZ-POSE, The Revenge of the Places that Don't Matter and the Rise of Populism, in *Economic Geography*, vol. 96, n. 2, 2020, pp. 101-117.

Il ciclo di programmazione europea 2000-2006, pari a 213 miliardi di euro, segnò un progressivo spostamento da investimenti infrastrutturali "rigidi" a interventi "morbidi" (R&S - Ricerca e Sviluppo), di cui circa 195 miliardi di euro per i Fondi strutturali e 18 miliardi per il Fondo di Coesione[3], a cui la Commissione decise di aggiungere altri 21,7 miliardi di euro destinati ai nuovi 10 Stati membri che hanno fatto ingresso nel 2004. L'operatività dei Fondi Strutturali andò sempre più ad incardinarsi sui principi di coordinamento e governance multilivello, partenariato socioeconomico, performance istituzionale e valutazione sistematica e perseguendo la convergenza delle regioni in ritardo di sviluppo, la riconversione socioeconomica delle aree colpite dal declino industriale, agricolo o ittico e l'adozione di politiche attive del lavoro e formazione professionale[4].

Per quanto concerne il successivo ciclo di programmazione 2007-2013, che ha previsto un dispositivo finanziario pari a 347 miliardi di euro a prezzi 2007, pari a 308 miliardi di euro a prezzi 2004[5], la Commissione Europea ha avviato un processo di semplificazione dell'architettura strategica riducendola a tre obiettivi prioritari quali la convergenza, la competitività regionale e occupazione e la cooperazione territoriale. Inoltre, la governance multilivello si è andata via via strutturandosi attraverso il "Quadro Strategico Nazionale", concentrando le coperture su FESR, FSE e Fondo di Coesione. In linea con le tesi emerse nel 2009, la programmazione europea ha adottato via via un approccio place-based, valorizzando le contingenze e le caratteristiche territoriali[6].

La crisi finanziaria del 2008 avrebbe bruscamente interrotto il processo di convergenza regionale e di sviluppo economico transnazionale nell'Unione Europea, esacerbando le asimmetrie strutturali derivanti dalla delocalizzazione produttiva per sfruttare il ridotto costo della manodopera.

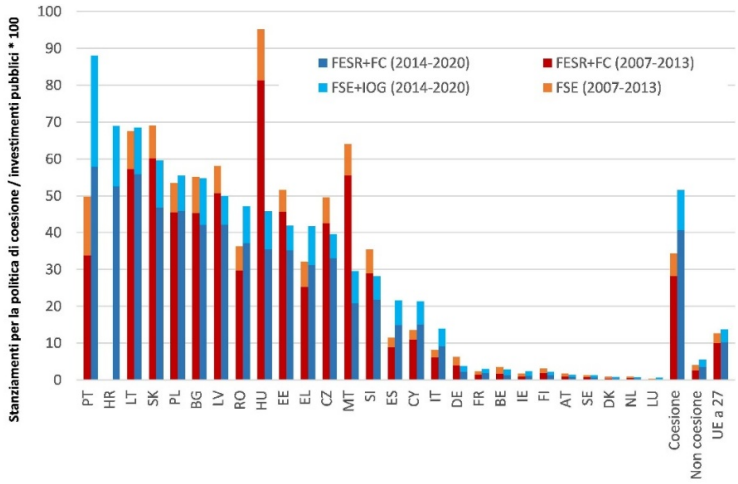
[3] CONSIGLIO EUROPEO, Regolamento (CE) n. 1260/1999, 1999.

[4] S. MILIO, "La politica di coesione tra problemi irrisolti e sfide future", in A. GARNERO e S. MILIO (a cura di), *L'Unione divisa. Convergere per crescere insieme in Europa*, Il Mulino, 2013.

[5] CONSIGLIO EUROPEO, Regolamento (CE) n. 1083/2006, 2006.

[6] F. BARCA, *Un'agenda per una politica di coesione riformata*, 2009.

Figura 1 – Percentuale quota degli stanziamenti per la politica di coesione 2007-2013 e 2014-2020 sugli investimenti pubblici totali



Fonte: Commissione Europea, 2022

Dunque, attraverso gli ultimi Quadri Finanziari Pluriennali (QFP) 2014-2020, pari a 351,8 miliardi di euro[7], e 2021-2027, pari a 330,624 miliardi di euro a prezzi 2018[8], in cui la Commissione ha previsto una riduzione di circa il 10% degli stanziamenti rispetto al precedente, la politica di coesione ha sensibilmente incrementato il proprio peso sugli investimenti pubblici nell'Unione Europea. Infatti, a seguito alla crisi finanziaria del 2008, le dotazioni europee per la Coesione ed i fondi strutturali sono divenuti una delle principali fonti di finanziamento pubblico in molteplici Stati membri (Fig. 1), coprendo una quota in alcuni casi superiore al 50% degli investimenti pubblici totali per Stato membro[9].

Tuttavia, il 2020 ha segnato una nuova congiuntura storica rappresentando uno spartiacque geopolitico ed economico. La pandemia da COVID-19 avrebbe agito come un potente acceleratore di disuguaglianze socioeconomiche, mettendo a nudo le disomogeneità e vulnerabilità nelle capacità istituzionali degli attori regionali e le asimmetrie territoriali preesistenti.

[7] PARLAMENTO E CONSIGLIO EUROPEO, Regolamento (UE) n. 1303/2013, 2013.

[8] COMMISSIONE EUROPEA, Comunicazione della Commissione: Un bilancio moderno al servizio di un'Unione che protegge, che dà forza, che difende: quadro finanziario pluriennale 2021-2027, COM(2018) 321 final, 2018.

[9] EUROPEAN COMMISSION, *8th Cohesion Report: Cohesion in Europe Towards 2050*, DG Regio, Publications Office of the European Union, 2022.

La risposta dell'UE è stata di ampia portata, introducendo il Next Generation EU (NGEU), un programma di circa 750 miliardi di euro operante nelle annualità 2021-2026. Nell'ottica delle istituzioni europee, il NGEU non si limita ad essere uno strumento finanziario per affrontare la dura fase emergenziale, ma tenderebbe a delineare un modello di sviluppo che segue un approccio misto volto a superare gli effetti della crisi, rafforzare la resilienza delle economie europee e guidare la transizione ecologica e digitale. Lo strumento finanziario operativo del programma è il Dispositivo per la Ripresa e Resilienza (Recovery and Resilience Facility - RRF) a sostegno della ripresa economica a scala nazionale[10].

Inoltre, la coesistenza tra politiche tradizionali di coesione – territorializzate e sul principio di partenariato – e i piani nazionali finanziati dall'RRF – centralizzati e di natura emergenziale – potrebbe dar luogo a difficoltà di coordinamento e saturazione amministrativa. In questo scenario, l'efficienza della Governance Multilivello (GML) potrebbe affermarsi come la variabile politica decisiva per garantire che la massiccia immissione di risorse non si disperda in interventi frammentati, inefficaci e sconnessi con le caratteristiche del tessuto socioeconomico locale.

2. *La geografia dei divari territoriali tra crescita, occupazione e povertà*

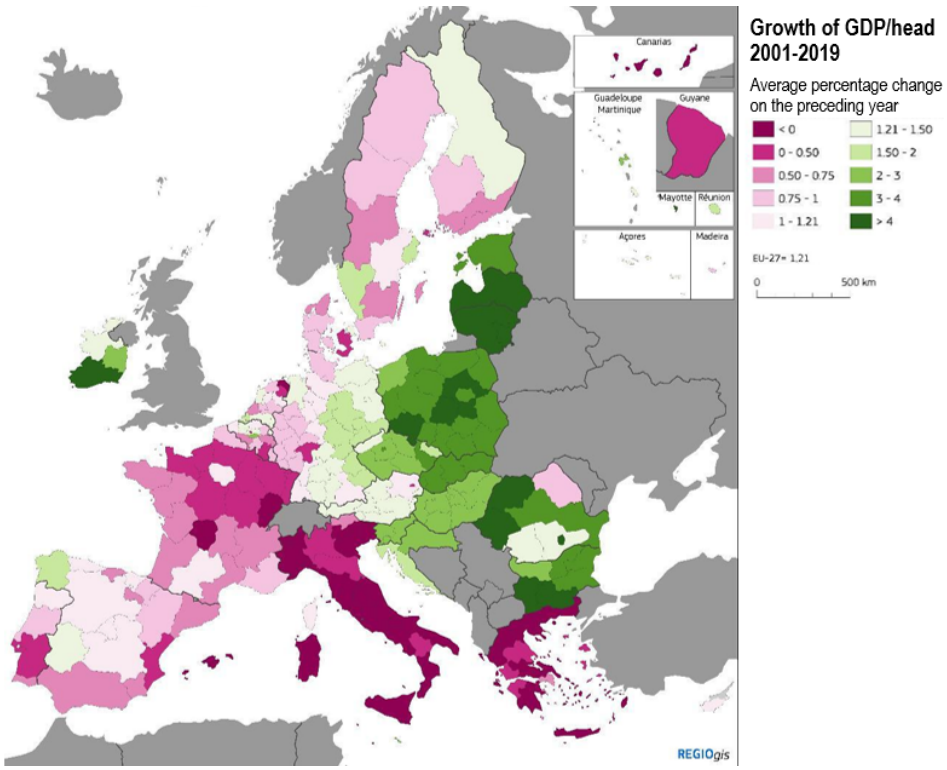
L'analisi dell'andamento del Prodotto Interno Lordo (PIL) pro capite a livello regionale (NUTS 2) evidenzia una complessa ed eterogenea geografia dello sviluppo in Europa. Infatti, nonostante il PIL pro capite regionale nel 2022 si va configurando secondo gli storici squilibri socioeconomici evidenziati dalla letteratura[11], dunque riscontrando performances molto alte nelle regioni dell'Europa centro-settentrionale e molto basse nelle regioni dell'Europa meridionale e orientale, rispetto alla media europea[12].

[10] EUROPEAN COMMISSION, *Report on the Execution and State of Play of the Recovery and Resilience Facility*, COM(2025) final, 2025.

[11] A. RODRÍGUEZ-POSE, A., Do Institutions Matter for Regional Development?, in *Regional Studies*, vol. 47, n. 7, 2013, pp. 1034-1047.

[12] COMMISSIONE EUROPEA, *Nona relazione sulla coesione economica, sociale e territoriale*, Ufficio delle Pubblicazioni dell'Unione Europea, 2024.

Figura 2 - Differenziale % di PIL pro capite regionale tra il 2001 ed il 2019 (NUTS 2) a scala UE-27



Fonte: DG REGIO basato su dati JRC ed Eurostat

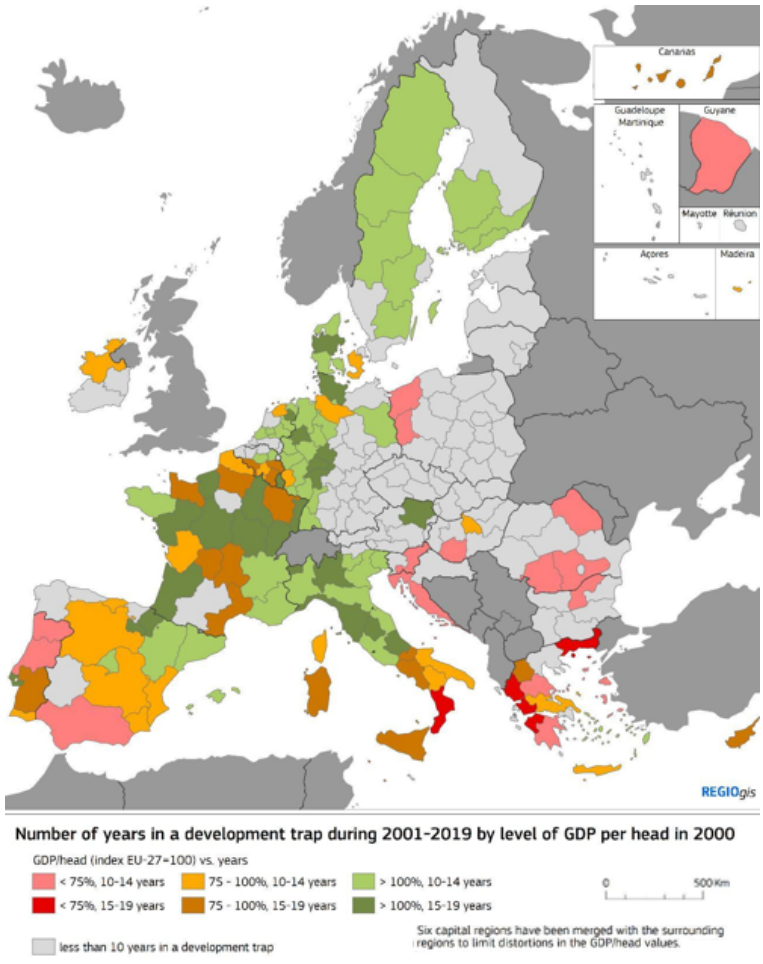
Estendendo lo sguardo all'analisi dei differenziali percentuali di PIL pro capite a scala europea tra il 2001 ed il 2019, mentre le regioni in ritardo di sviluppo dell'Europa orientale, dai Paesi Baltici alla Bulgaria, hanno registrato una convergenza significativa verso la media europea, le regioni dell'Europa meridionale, in particolare le regioni italiane e greche hanno mostrato performances modeste o, in alcuni casi, letteralmente in controtendenza rispetto alle regioni orientali (Fig. 2).

Tuttavia, nel 2022 la Commissione Europea ha rilevato per le aree dell'Europa orientale il rischio di rimanere bloccate nella cosiddetta «trappola dello sviluppo»[13], una condizione che colpisce sia regioni con PIL pro capite sopra la media UE che quelle con PIL pro capite sotto la media UE indistintamente dai livelli di sviluppo: si osserva che le regioni dell'Europa

[13] A. DIEMER, S. IAMMARINO, A. RODRÍGUEZ-POSE e M. STORPER, *op. cit.*

orientale con il più alto differenziale positivo sul PIL pro capite tra il 2001 ed il 2019 (Fig. 2) tendono a corrispondere alle regioni che hanno registrato una condizione di «trappola» inferiore a 10 anni nel periodo 2001-2019 a partire dal PIL pro capite del 2000, a differenza della gran parte delle altre regioni europee che sono state in «trappola» tra i 10 ed i 14 anni o tra i 15 ed i 19 (Fig. 3).

Figura 3 – Regioni NUTS 2 per numero di anni in «trappola dello sviluppo» tra il 2001 ed il 2019 a tre diversi livelli di PIL pro capite in % rispetto alla media europea UE-27



Fonte: EU Commission, 2022

Lo storico squilibrio socioeconomico nelle regioni europee trova riscontro anche nel mercato del lavoro e nelle correlate condizioni sociali. I dati re-

lativi al tasso di occupazione della fascia di età 20-64 anni nel 2022[14] mostrano profondi divari di distribuzione geografica: mentre molte regioni centro-settentrionali superano ampiamente i target fissati dall'UE in ambito di occupazione (persone 20-64 anni occupate ≥ al 78% entro il 2030), molte altre regioni sud-orientali presentano maggiori criticità[15].

Le accentuate asimmetrie nel mercato del lavoro tendono a tradursi in una più diffusa vulnerabilità sociale, misurata da diversi indicatori, tra cui il tasso sul rischio di povertà o esclusione sociale[16]. Nel 2023, le quote regionali più elevate di popolazione a rischio sono state registrate nelle regioni ultraperiferiche francesi e spagnole, nell'Italia meridionale e nelle regioni rurali rumene[17]. L'analisi di questo fenomeno rivela dinamiche territoriali antitetiche e modelli di polarizzazione divergenti tra i diversi Stati membri.

Infatti, in Romania, Polonia e Croazia, le popolazioni delle regioni delle capitali mostrano tassi di rischio significativamente inferiori rispetto alle aree periferiche e rurali. In Romania, a fronte di un tasso di rischio nazionale del 32,0%, la regione di Bucarest-Ilfov si attesta appena al 12,3%; in Polonia, il dato medio nazionale del 16,3% contrasta marcatamente con l'8,9% riscontrato nella regione metropolitana di Varsavia; in Croazia, la capitale Zagabria registra l'11,9% contro un dato nazionale complessivo del 20,7%[18]. In questi Paesi, dunque, lo sviluppo socioeconomico appare fortemente polarizzato attorno ai nodi metropolitani primari situati, in questi casi, proprio nelle regioni delle capitali.

Al contrario, in Belgio e in Austria si osserva che la quota di persone a rischio di povertà o esclusione sociale supera abbondantemente le rispettive medie nazionali: l'area urbana di Bruxelles registra il 37,6% rispetto al 18,6% nazionale e Vienna si attesta al 29,5% rispetto al 17,7% nazionale. In questo caso, alcune regioni delle capitali tendono a concentrare quote non trascurabili di vulnerabilità sociale, marginalità e disagio abitativo. Per quanto concerne Italia, Spagna e Grecia, il rischio di povertà o esclusione sociale nel 2024 risulterebbe meno marcato in alcune regioni periferiche rispetto alle stesse regioni delle capitali[19].

[14] EUROSTAT, *Eurostat Regional Yearbook - 2024 Edition*, Publications Office of the European Union, 2024.

[15] COMMISSIONE EUROPEA, Nona relazione sulla coesione economica, sociale e territoriale, cit.

[16] *Op. cit.*

[17] *Op. cit.*

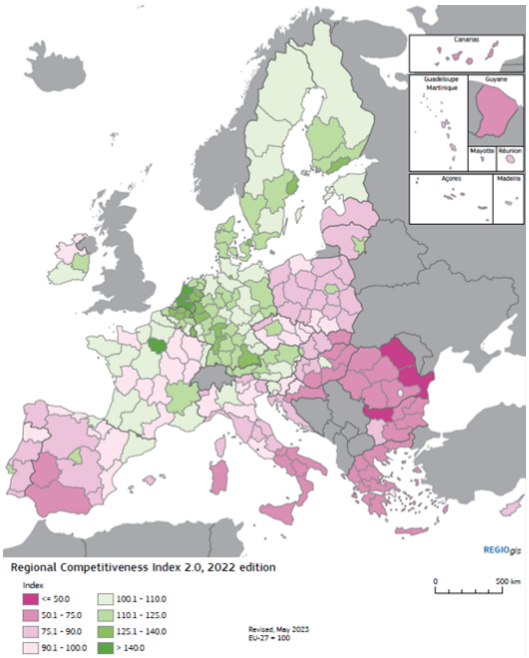
[18] *Op. cit.*

[19] https://ec.europa.eu/eurostat/web/products-eurostat-news/w/ddn-20251017-2

3. *Competitività economica e qualità istituzionale*

Al fine di comprendere le cause del fenomeno secondo cui alcune regioni mostrano una spiccata capacità di assorbimento dei fondi europei traducendoli in sviluppo duraturo, mentre altre tendono a restare in una condizione di stagnazione permanente, appare utile analizzare il legame tra performances economiche e dinamiche istituzionali. Il *Regional Competitiveness Index* (RCI) 2022 - 2.0[20] monitora i livelli di avanzamento della competitività attraverso undici pilastri analitici, tra cui capacità istituzionale, infrastrutture, salute, efficienza del mercato del lavoro e innovazione L'RCI evidenzia come le aree a più bassa competitività economica tendano a concentrarsi spazialmente nelle regioni dell'Europa orientale e meridionale (Fig. 4).

Figura 4 – Regional Competitiveness Index (RCI) 2022 – 2.0

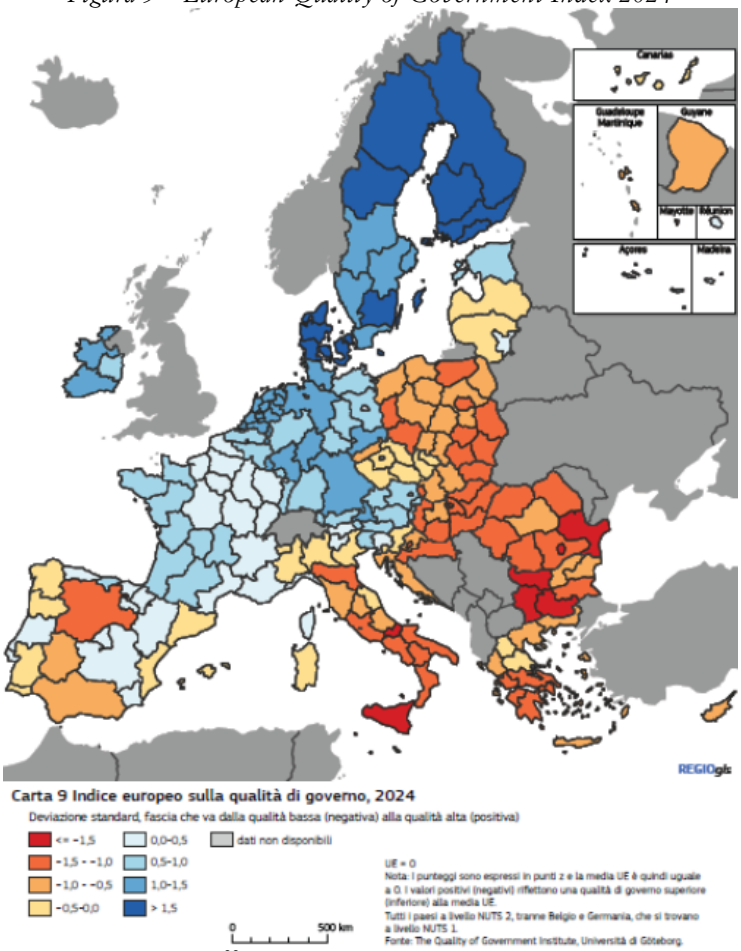


Fonte: EU Working Paper, 2023[21]

[20] EUROPEAN COMMISSION, *EU Regional Competitiveness Index RCI 2.0*, DG Regio, Publications Office of the European Union, 2023.

[21] L. DIJKSTRA, E. PAPADIMITRIOU, B. CABEZA MARTINEZ, L. DE DOMINICIS, e M. KOVACIC, EU Regional Competitiveness Index 2.0: 2022 Edition, *Working Paper* WP 01/2023, Ufficio delle Pubblicazioni dell'Unione Europea, 2023.

Figura 5 – European Quality of Government Index 2024



Fonte: EU Commission, 2024[22]

Parallelamente, lo *European Quality of Government Index* (EQI) 2024[23] indica che in larga parte delle stesse aree geografiche – in particolare in diverse regioni di Bulgaria, Italia meridionale, Romania, Ungheria, Grecia, Spagna, Croazia e Polonia – si registrano livelli tra i più bassi di qualità della pubblica amministrazione e della governance all'interno dell'UE (Fig. 5). La sovrapposizione spaziale tra bassa competitività economica e deficit istitu-

[22] EUROPEAN COMMISSION, 9th Cohesion Report, DG Regio, Publications Office of the European Union, 2024.

[23] N. CHARRON, V. LAPUENTE E M. BAUHR, The Geography of Quality of Government in Europe. Subnational variations in the 2024 European Quality of Government Index and Comparisons with Previous Rounds, *QoG Working Paper Series*, n. 2, 2024.

zionali suggerisce una stretta associazione tra i due fenomeni[24]. Numerosi studi indicano che la qualità istituzionale e l'efficacia della pubblica amministrazione incidono in misura significativa sui divari di crescita e sviluppo tra le economie regionali e nazionali[25] e che le istituzioni efficienti migliorano la produttività e la crescita economica, favoriscono l'occupazione e stimolano l'innovazione[26].

In questo contesto, la ricerca ha recentemente posto l'accento sul ruolo della «fiducia politica» e della «fiducia sociale» quale fattori economici primari[27]. La fiducia può rappresentare un importante fattore abilitante per le performances socioeconomiche regionali in quanto legittima l'azione governativa, favorisce il rispetto delle leggi, promuove l'efficacia delle politiche pubbliche e stimola la cooperazione tra le istituzioni e gli attori privati del mercato[28], influenzando, dunque, la capacità di assorbimento degli investimenti e l'impatto delle politiche di Coesione sul territorio.

4. *Il NGEU, l'assorbimento del PNRR e la Governance Multilivello*

L'attuazione del programma Next Generation EU rappresenta una delle sfide finanziarie più complesse nella storia dell'integrazione europea, consistente in un ammontare disponibile pari a 362 miliardi di euro. A tal proposito, il monitoraggio sullo stato di avanzamento complessivo al 31 agosto 2025 mostra che oltre il 55% delle risorse totali del Dispositivo per la Ripresa e la Resilienza (RRF) è stato erogato agli Stati membri: dall'attivazione del fondo, 26 Stati membri hanno presentato complessivamente 98 richieste di pagamento, per un ammontare totale erogato di 362 miliardi di euro, che in-

[24] A. RODRÍGUEZ-POSE, The Revenge of the Places that Don't Matter and the Rise of Populism, cit.

[25] A. ACCETTURO, G. ALBANESE, R. TORRINI e D. DEPALO, *Il divario Nord-Sud: sviluppo economico e intervento pubblico. Presentazione dei risultati di un progetto di ricerca della Banca d'Italia*, Banca d'Italia, Seminari e convegni, 2022; G. ALBANESE e E. GENTILI, Indicatori territoriali di qualità delle istituzioni: un aggiornamento, in *Regional Economy*, vol. 5, n. 3, 2021, pp. 43-58.

[26] M.S. GERTLER, Rules of the Game: The Relevance of Institutions for Regional Economic Performance, in *Regional Studies*, vol. 44, n. 1, 2010, pp. 1-15; A. RODRÍGUEZ-POSE, Do Institutions Matter for Regional Development?, cit.

[27] J. MURINGANI, R.D. FITJAR e A. RODRÍGUEZ-POSE, Political Trust and Economic Development in European Regions, in *The Annals of Regional Science*, vol. 73, n. 4, 2024, pp. 2059-2089.

[28] *Op. cit*.

clude 295 miliardi di euro legati al raggiungimento di traguardi e obiettivi, 56,6 miliardi di euro di prefinanziamenti iniziali erogati a 21 Stati membri e 10,4 miliardi di euro legati al prefinanziamento del piano REPowerEU[29].

Sotto il profilo della tipologia di strumenti finanziari adottati, si registra una netta prevalenza delle risorse a fondo perduto pari a 221 miliardi di euro (pari al 62% della dotazione totale di sovvenzioni disponibili), mentre 141 miliardi di euro sono stati distribuiti tramite prestiti (pari al 49% dei prestiti totali). Per quanto concerne il raggiungimento dei traguardi e degli obiettivi, pari ad un totale di 6.985 goals previsti, i fondi erogati corrispondono all'attuazione di 2.586 traguardi e obiettivi dai piani nazionali, registrando una percentuale di avanzamento pari al 37%[30].

Da un punto di vista di distribuzione geografica delle risorse, l'andamento dell'utilizzo dei fondi risulta fortemente asimmetrico tra i diversi Stati membri. Il disallineamento non riguarda soltanto la dimensione spaziale delle allocazioni previste, ma anche le erogazioni della Commissione Europea nell'ambito del RRF rispetto all'effettiva spesa certificata a livello nazionale, coerentemente con la natura "performance-based" dello strumento finanziario in questione. Sul piano dei dati aggregati, i flussi finanziari europei hanno inizialmente superato la capacità di assorbimento degli Stati membri a causa di specifici fattori strutturali quali i prefinanziamenti iniziali, dovuti all'erogazione di fondi antecedente all'approvazione dei Piani Nazionali stessi, e la sequenzialità cronologica delle misure, in quanto i primi target erano legati in prevalenza a riforme ordinamentali a costo finanziario nullo o a fasi propedeutiche di investimento, come progettazione e bandi di gara, che non generano immediati e significativi movimenti finanziari[31].

Tabella 1 - Classificazione degli Stati Membri per livello di erogazione dei fondi RRF nel periodo 2020-2024

Intensità pagamenti Fondi RRF	Stati Membri
Alto ($Q_4 > 56\%$)	Danimarca, Spagna, Croazia, Germania, Italia e Francia
Medio-Alto ($Q_3 \leq 56\%$)	Repubblica Ceca, Malta, Portogallo, Estonia e Slovacchia

[29] EUROPEAN COMMISSION, *Report on the Execution and State of Play of the Recovery and Resilience Facility*, cit.

[30] *Op. cit.*

[31] *Op. cit.*

Medio-Basso (Q_2, Mdn ≈ 46%)	Cipro, Lettonia, Slovenia, Romania, Lituania e Grecia
Basso ($Q_1 \leq 30\%$)	Ungheria, Lussemburgo, Paesi Bassi, Bulgaria, Finlandia, Irlanda, Polonia e Belgio

Fonte: propria elaborazione su dati della Commissione Europea

Seguendo una metodologia mista quali-quantitativa e basata su un approccio descrittivo, si delineano quattro cluster di Paesi in base alla capacità di assorbimento dei fondi RRF erogati tra il 2020 ed il 2024 ed alla spesa nazionale effettiva correlata al RRF, nello stesso periodo (Tab. 1 e Tab. 2).

Tabella 2 - Classificazione degli Stati Membri per livello di spesa correlata nazionale ai fondi RRF nel periodo 2020-2024

Intensità spesa Fondi correlati RRF	Stati Membri
Alto ($Q_4 > 50\%$)	Belgio, Irlanda, Italia, Lussemburgo, Austria, Paesi Bassi, Francia e Danimarca
Medio-Alto ($Q_3 \leq 50\%$)	Finlandia, Spagna, Estonia, Repubblica Ceca e Germania
Medio-Basso (Q_2, Mdn ≈ 32%)	Lettonia, Grecia, Croazia, Malta, Cipro e Slovenia
Basso ($Q_1 \leq 26\%$)	Bulgaria, Polonia, Slovacchia, Romania, Ungheria, Svezia, Lituania e Portogallo

Fonte: propria elaborazione su dati della Commissione Europea

Procedendo con la divisione degli Stati membri in quartili di performances[32], emerge un quadro certamente eterogeneo. Il primo aspetto analizzato concerne i pagamenti RRF corrisposti dalla Commissione Europea (Tab. 1): il primo quartile ($Q_1 \leq 30\%$) è caratterizzato dai tassi di riscossione più bassi in Europa e raggruppa Ungheria, Lussemburgo, Paesi Bassi, Bulgaria, Finlandia, Irlanda, Polonia e Belgio; il secondo quartile (Q_2, Mdn ≈ 46%) comprende Cipro, Lettonia, Slovenia, Romania, Lituania e Grecia, delineando una performance di incasso medio-bassa; nel terzo quartile ($Q_3 \leq 56\%$) si posizionano i Paesi con performance medio-alta, cioè Repubblica Ceca, Malta, Portogallo, Estonia e Slovacchia; infine, il quarto quartile ($Q_4 > 56\%$) in-

[32] Metodologia basata su partizione in quartili (periodo 2020-24), incrociando intensità dei pagamenti RRF (erogazioni) e tasso di spesa interna (assorbimento): il campione è UE-27, ma per i pagamenti erogati, va esclusa la Svezia in quanto non risulta avere pagamenti RRF nel periodo considerato al momento dell'analisi.

dividua i "top performer" per flussi ricevuti, ossia Danimarca, Spagna, Croazia, Germania, Italia e Francia.

Il secondo aspetto riguarda l'analisi del tasso di assorbimento nazionale dei fondi RRF, parametro speculare della reale messa a terra dei progetti (Tab. 2): il primo quartile ($Q_1 \leq 26\%$) evidenzia i Paesi con i maggiori ritardi di assorbimento, che sono Bulgaria, Polonia, Slovacchia, Romania, Ungheria, Svezia, Lituania e Portogallo; il secondo quartile (Q_2, Mdn $\approx 32\%$) mostra una capacità di spesa moderata in Lettonia, Grecia, Croazia, Malta, Cipro e Slovenia; il terzo quartile ($Q_3 \leq 50\%$) definisce una progressione solida per Finlandia, Spagna, Estonia, Repubblica Ceca e Germania; mentre il quarto quartile ($Q_4 > 50\%$) raccoglie gli Stati a massima efficienza di spesa, ossia Belgio, Irlanda, Italia, Lussemburgo, Austria, Paesi Bassi, Francia e Danimarca.

Osservando entrambe le distribuzioni, emergono chiaramente le asimmetrie in termini di gestione progettuale, finanziaria ed istituzionale: se da un lato, contesti come Lussemburgo, Belgio e Irlanda, che si collocano nel Q_1 per i pagamenti europei ma nel Q_4 per la spesa reale nazionale, sembrano indicare un'accelerazione dei progetti sul territorio anticipata da fondi nazionali, a fronte di ritardi burocratici o politici nell'ottenimento dei rimborsi europei; al contrario, Stati come Slovacchia e Romania mostrano una tendenza opposta, posizionandosi nel Q_3 per i trasferimenti ricevuti ma precipitando nel Q_1 per la spesa effettiva, potrebbero segnalare la presenza di colli di bottiglia amministrativi e incapacità di assorbimento dei fondi sul territorio.

La ripartizione percentuale per ambiti di intervento suggerisce che la qualità delle istituzioni sia stata considerata un prerequisito fondamentale per la stabilità economica nel lungo termine. L'RRF combina riforme e investimenti in un unico disegno programmatico, arrivando a contare complessivamente 1.131 riforme strutturali concordate a livello europeo divise in 5 macrosettori strategici[33].

Nell'ipotesi di una piena attuazione dei piani nazionali, la Commissione Europea stima che gli investimenti del fondo RRF determineranno un incremento complessivo del PIL pari a 891,7 miliardi di euro nel periodo compreso tra il 2020 e il 2030[34]. Scomponendo questo dato, sarebbero attesi impatti diretti pari a circa 546,2 miliardi di euro, generati internamente a ciascun Paese, a testimonianza dell'elevato grado di integrazione dello spazio

[33] EUROPEAN COMMISSION, *Report on the Execution and State of Play of the Recovery and Resilience Facility*, cit.

[34] *Op. cit*.

geoeconomico europeo. Infatti, in termini assoluti, i maggiori beneficiari sono Italia e Spagna (in virtù dell'entità dei rispettivi piani), con incrementi stimati sul PIL pari rispettivamente a 189,6 miliardi di euro (+8,9% del PIL) e 142,7 miliardi di euro (+9,5% del PIL). Inoltre, sono attesi incrementi rilevanti anche per Polonia, Grecia, Romania e Portogallo.

Per quanto riguarda gli effetti di ricaduta, quantificati in circa 345,5 miliardi di euro, questi derivano dall'aumento della domanda di beni finali e intermedi importati dai partner commerciali all'interno del MUE. L'integrazione nelle catene del valore europee può amplificare in misura significativa lo stimolo finanziario, come dimostrato dal caso tedesco: pur possedendo una dotazione RRF contenuta, pari a circa 28 miliardi di euro, la Germania emerge come terzo maggiore beneficiario del programma a causa delle ricadute commerciali internazionali, prevedendo un impatto complessivo sull'economia di circa 66,1 miliardi di euro, di cui 42,6 derivanti da effetti di spillover generati dalla spesa dei Paesi partner[35]. Analoghe dinamiche si riscontrano nei Paesi Bassi, in Austria, in Irlanda e in Lussemburgo.

Le evidenze geoeconomiche raccolte suggeriscono che l'efficacia nell'assorbimento delle risorse pubbliche è strettamente subordinata alla qualità della governance e alla struttura istituzionale. Infatti, le istituzioni regionali e locali gestiscono storicamente la quota maggioritaria degli investimenti pubblici europei, ma presentano competenze e capacità amministrative eterogenee[36].

Ad ogni modo, l'architettura del NGEU e dell'RRF ha favorito l'adozione di un approccio prevalentemente centralizzato e di tipo top-down, in cui le amministrazioni centrali e i ministeri degli Stati membri hanno negoziato direttamente i target e le riforme con la Commissione Europea, riducendo in parte il ruolo delle autorità regionali e locali. Questo approccio emergenziale e centralizzato rischia di produrre nel tempo un disallineamento rispetto alle reali esigenze specifiche e peculiari dei singoli territori, considerati invece dall'approccio place-based[37].

Una Governance Multilivello (GML) efficiente dovrebbe operare al fine di garantire un costante coordinamento verticale ed orizzontale tra istituzioni, attori e stakeholders. Secondo recenti analisi di politica economica, le strategie di coesione dovrebbero integrare approcci intersezionali per ri-

[35] *Op. cit.*

[36] EUROPEAN COMMISSION, *8th Cohesion Report: Cohesion in Europe towards 2050*, DG Regio, Publications Office of the European Union, 2022.

[37] F. BARCA, *op. cit.*

spondere in modo coordinato alle persistenti vulnerabilità geografiche, sociali e demografiche[38]. Qualora le regioni caratterizzate da minore capacità istituzionale vengano escluse dai processi decisionali e di pianificazione degli investimenti, l'immissione massiccia di capitali finanziari rischia di acuire i divari territoriali anziché ridurli, finendo per favorire i territori con avanzata capacità istituzionale (Fig. 5).

5. *Conclusioni*

Il dibattito scientifico e politico sul futuro delle politiche di sviluppo e coesione dell'Unione Europea in vista del Quadro Finanziario Pluriennale 2028-2034 potrebbe utilmente andare oltre la centralità delle transizioni verde, digitale e demografica, affiancando all'obiettivo storico della convergenza economica la nuova prospettiva della convergenza istituzionale, riconoscendo la qualità della governance locale e regionale tra i principali fattori endogeni e condizioni abilitanti per lo sviluppo economico sostenibile.

Per conseguire questo cambio di approccio, la ricerca propone tre linee d'azione e raccomandazioni di policy. In primo luogo, si potrebbe valutare una revisione dei processi decisionali in seno alle istituzioni europee, attraverso riforme istituzionali volte a potenziare le competenze legislative, di pianificazione, gestione e controllo del Comitato Europeo delle Regioni (CdR) in merito alla definizione e all'allocazione delle risorse dei Quadri Finanziari Pluriennali secondo un approccio intersezionale o "mixed method" (place-based, performance-based ed institutional-based).

In secondo luogo, appare opportuno rafforzare lo strumento del partenariato strategico e del rafforzamento del "potere estero" delle regioni, favorendo l'adozione di politiche di sviluppo multidimensionali, incrementando le relazioni interregionali e transfrontaliere e consentendo alle regioni di operare come attori strategici nel perseguimento dell'obiettivo europeo della convergenza e della coesione socioeconomica.

In terzo luogo, si propone il rafforzamento degli approcci territorialisti nell'adozione delle politiche di Coesione, con l'obiettivo di contribuire a contrastare le attuali tendenze alla polarizzazione economica, alla polverizzazione demografica ed al risentimento sociopolitico dei cosiddetti «luoghi lasciati indietro», integrando ai modelli distributivi tradizionali approcci capa-

[38] G. PIRINA e F. PEROCCO, Unpacking Left-Behindness: A Comparative Study on Territorial Inequalities in Europe, *EXIT Working Papers*, 2025.

ci di rigenerare il capitale umano locale e favorire l'aumento della fiducia sociale e politica, elementi rilevanti per l'avvio di processi di sviluppo economico, come sottolineato dalla letteratura[39].

[39] J. MURINGANI, R.D. FITJAR e A. RODRÍGUEZ-POSE, *op. cit*.

POLITICHE DI COESIONE, TRANSIZIONE DIGITALE E GIUSTIZIA SPAZIALE NELL'UE: IL CASO DI DUBLINO COME LABORATORIO CRITICO

Erika Di Nicola

SOMMARIO: 1. Premessa. – 2. Territorialità, esclusione e politiche di coesione: un inquadramento teorico. – 3. La doppia transizione come selettore spaziale. – 4. Dublino tra innovazione digitale e polarizzazione urbana. – 5. Geografie decisionali: il confronto tra Dublin City Development Plan e Pobal HP Deprivation Index. – 6. Strumenti geografici, partecipazione e prospettive conclusive.

1. *Premessa*

Ad oggi, raccogliamo i frutti di processi socioeconomici e sociopolitici almeno degli ultimi ottant'anni, i quali hanno concorso a trasformare, tramite un determinato *modus operandi* globale (cristallizzatosi, poi, nelle dinamiche della «globalizzazione»), relazioni, termini delle sfide in campo, termini delle crisi. Questo accade e sta accadendo sia a livello globale, per l'appunto, sia in sub-strati di competenza più ridotta, come nazionale o europea.

A tal riguardo, una tematica – e problematica – di vecchia data ma emergente in particolar modo ultimamente, è quella delle disuguaglianze territoriali: declinate sul caso europeo, esse sono oggi strettamente collegate al progetto della *Twin Transition*[1]: questione soprattutto geografica e politica, nel modo in cui essa concorre a ridisegnare profondamente i rapporti tra territori, città, regioni, centri, periferie…

Gli strumenti concettuali e normativi elaborati nel corso del Novecento oggi faticano a governare la contemporaneità – segnata, come accennato, da una compresenza di trasformazioni tra loro profondamente interconnesse: crisi finanziarie, cambiamento climatico, riconfigurazione digitale dei processi produttivi e delle pratiche sociali, instabilità geopolitiche. Tali fenomeni non si susseguono in sequenza ordinata, ma si sovrappongono, per l'appunto

[1] La transizione gemella indica quel processo di trasformazione riguardante, al tempo stesso, la sostenibilità ambientale e la digitalizzazione: due sfere interconnesse e interdipendenti. E due dinamiche che l'Unione Europea considera strettamente connesse e mutuamente rafforzative nelle proprie strategie di sviluppo industriale ed economico (COMMISSIONE EUROPEA, *Shaping Europe's Digital Future*, 2020).

alimentandosi reciprocamente e producendo effetti asimmetrici nei territori. Quella che qui interessa è la domanda sulla distribuzione spaziale di tali effetti, che porta il ragionamento su questioni quali: chi trae vantaggio dalle trasformazioni in corso, chi ne subisce i costi, e quali meccanismi – di natura istituzionale, tecnologica, politica, economica – contribuiscono a determinare tali esiti.

Dunque, il presente contributo si muove all'interno di un ambito la cui caratterizzazione principale è quella del complesso di crisi globali attuali di cui sopra, le quali stanno fortemente mettendo in discussione le strutture economiche, sociali e politiche nonché precise regioni storiche e geografiche alla base della configurazione odierna di infrastrutture, sviluppo territoriale ed inclusione/esclusione socioeconomica.

Ci si propone di affrontare questa questione a partire da un doppio campo di analisi: da un lato, il dibattito europeo sulle politiche di coesione e la loro capacità di accompagnare la cosiddetta *Twin Transition* in modo equo; dall'altro, l'analisi del caso di Dublino come contesto urbano nel quale le contraddizioni di tale processo si manifestano con particolare leggibilità. In questa cornice, la disciplina geografica offre strumenti di rilevanza non secondaria: non aiutano soltanto a descrivere la distribuzione nello spazio delle risorse e delle opportunità; ma si rivelano indispensabili anche all'interrogazione, per così dire, delle logiche che la producono, decostruendo la presunta neutralità degli strumenti tecnici di pianificazione e governo del territorio. La prospettiva adottata, perciò, è principalmente quella della geografia economica critica, che considera lo spazio non come uno sfondo passivo dei processi sociali, ma come una variabile attiva che ne orienta, amplifica o attenua gli effetti. Questa scelta implica prestare attenzione alle scale (locale, nazionale, europea, globale) e ai modi in cui esse si articolano, poiché ciò che appare come un equilibrio a scala macro può nascondere profonde asimmetrie a scale più ridotte – e anche viceversa.

2. *Territorialità, esclusione e politiche di coesione: un inquadramento teorico*

Una delle domande centrali è se le politiche di coesione siano in grado di accompagnare tale transizione equamente o ci sia, al contrario, il rischio che possano rafforzare centri geografici già forti e consolidati. Riguardo la complessità della posta in gioco, la portata complessiva dell'impegno europeo può essere ricondotta a tre principali piani di riflessione e intervento:

1. La crescente complessità delle crisi attuali, la loro natura non di rado ibrida e le loro conseguenze, con effetti a catena che travalicano i confini geografici e politici, ha indotto l'UE a dotarsi di una visione ad ampio spettro già successivamente alla crisi da COVID-19 del 2020, promuovendo un approccio olistico alle problematiche emergenti, nonché un costante monitoraggio di queste ultime;
2. La messa a punto di alcuni strumenti, principalmente di natura economica, come il NextGenerationEU; l'RRF (Dispositivo per la ripresa e la resilienza); l'FSE+ (Fondo Sociale Europeo Plus); il FESR (Fondo Europeo di Sviluppo Regionale);
3. Il potenziamento dei dispositivi ruotanti intorno al processo di digitalizzazione di spazi, politiche, relazioni, procedimenti amministrativi; con il focus anche sui rischi principali di essi, quali: violazioni della privacy, cyberattacchi, malfunzionamenti dei sistemi, esclusione digitale di categorie vulnerabili, dipendenza da tecnologie non sicure.

Il concetto di coesione – economica, sociale e territoriale – costituisce, dunque, uno dei pilastri fondativi del progetto europeo. Declinato nei trattati e nelle politiche comunitarie, esso esprime l'ambizione e l'intenzione di garantire che i benefici dell'integrazione si distribuiscano in modo equo tra le diverse regioni e popolazioni dell'Unione. Tuttavia, la distanza tra l'enunciazione di tale principio e la sua concreta realizzazione rimane significativa, e il dibattito scientifico e politico intorno alle sue condizioni di possibilità è tutt'altro che esaurito. In questo senso, un contributo fondamentale è stato quello elaborato da Barca nel 2009, il quale ha proposto un ripensamento radicale dell'approccio alle politiche di coesione europea, mettendo in discussione i modelli redistributivi tradizionali.[2] La proposta di un approccio *place-based* – cioè di politiche costruite a partire dalle specificità dei territori, dalle loro risorse endogene e dalle loro comunità – ha aperto un filone di riflessione che ancora oggi orienta in misura significativa il dibattito europeo sullo sviluppo regionale. L'assunto di fondo è che i territori non possono essere percepiti e trattati come interscambiabili: le dinamiche di crescita, innovazione e coesione che funzionano in un contesto non sono automaticamente trasferibili ad altri, e politiche uniformi applicate a realtà differenziate rischiano di accentuare, piuttosto che ridurre, le disparità esistenti.

[2] F. Barca, *An Agenda for a Reformed Cohesion Policy: A Place-Based Approach to Meeting European Union Challenges and Expectations*, Rapporto per la Commissione europea, 2009.

Questo principio acquista particolare rilevanza nel contesto della digitalizzazione e della transizione ecologica. La letteratura sullo sviluppo regionale[3] ha da tempo evidenziato come i processi di innovazione tendano a concentrarsi in specifici ecosistemi territoriali, caratterizzati da densità relazionali elevate, presenza di capitale umano qualificato, infrastrutture avanzate e capacità istituzionale. Le aree che non dispongono di tali condizioni non sono semplicemente più lente nel percorrere le stesse traiettorie: rischiano di essere escluse strutturalmente da traiettorie di sviluppo alle quali non riescono ad agganciarsi. La nozione di *territorial patch* – microarea in cui dinamiche globali si dispiegano in forma localizzata e leggibile – offre, in questa sede, una chiave di lettura particolarmente utile per tenere insieme la dimensione macro delle politiche europee e quella micro dei contesti urbani. È, infatti, in questa scala che i meccanismi di inclusione ed esclusione si fanno concreti, incidendo sulle vite delle persone e producendo effetti di lungo periodo sulle traiettorie di sviluppo locale.

Sul piano teorico, la riflessione geografica sulla coesione non può prescindere dalla considerazione delle infrastrutture come elemento strutturante delle geografie del potere. Infatti, le infrastrutture – materiali e immateriali, fisiche e digitali – non sono oggetti tecnici neutri ma il prodotto di scelte politiche: riflettono priorità economiche e contribuiscono a ridisegnare le gerarchie territoriali. Comprendere la loro distribuzione geografica ha l'importante significato, quindi, di interrogare le logiche di potere che la producono e le forme di esclusione che essa genera.

3. *La doppia transizione come selettore spaziale*

Un'altra domanda che ci si può porre è se la coesione sociale possa passare attraverso il raggiungimento di quella territoriale. Uno scollamento tra teorie e pratiche, come detto in precedenza, è ciò che senza dubbio si registra, e questo si esprime anche nella difficoltà di capire fino in fondo la natura delle realtà territoriali al fine, poi, di gestire i meccanismi operativi che emergono dall'implementazione di progetti e di processi di sviluppo. Inoltre, come sopra espresso, il focus sullo sviluppo locale evidenzia anche la non-riproducibilità di determinati *modi operandi*, qualora inquadrati, in contesti altri rispetto a quello in cui hanno funzionato.

[3] P. COOKE, Regional Innovation Systems: Competitive Regulation in The New Europe, in *Geoforum*, vol. 23, n. 3, 1992, pp. 365-382.

In questo panorama, la *Twin Transition* – tale combinazione di trasformazione digitale e sostenibilità ambientale, dunque, al centro dell'agenda europea – è presentata nelle politiche ufficiali come una strategia integrata, capace di coniugare fattori quali competitività economica, riduzione delle emissioni e qualità della vita. Osservata attraverso la lente della geografia economica, tuttavia, essa appare come un processo molto complesso di riconfigurazione dello spazio europeo, i cui effetti sono tutt'altro che uniformi: geograficamente parlando, le implementazioni, i progetti, gli effetti della *Twin Transition* si manifestano in modo differenziato nei vari territori europei. Il quadro, molto complesso, può essere presentato come segue: le grandi metropoli e le aree industrializzate del Nord e Centro Europa, dotate di infrastrutture avanzate e capitale umano qualificato, sono in posizione privilegiata per trarre vantaggio dalle opportunità digitali e sostenibili; al contrario, le aree rurali, periferiche o economicamente fragili rischiano di restare escluse, creando nuove forme di marginalizzazione. L'accesso alle tecnologie digitali e la capacità di intraprendere percorsi di decarbonizzazione non dipendono soltanto dalla disponibilità di risorse economiche o dalla qualità delle politiche pubbliche, per quanto questi fattori siano rilevanti. Richiedono, tuttavia, un insieme più ampio di condizioni territoriali: infrastrutture materiali e immateriali, sistemi educativi capaci di produrre e riprodurre competenze avanzate, ecosistemi innovativi, reti di cooperazione tra attori pubblici e privati, e una capacità amministrativa in grado di governare processi complessi. In assenza di queste condizioni, le risorse europee rischiano di essere assorbite da territori già dotati di vantaggi strutturali, amplificando le asimmetrie con gli altri, invece di ridurle.

L'investimento sociopolitico ed economico a favore della digitalizzazione senza dubbio apre nuovi mercati generando opportunità in settori come le energie rinnovabili, la mobilità sostenibile e i servizi avanzati. Sul piano occupazionale, tuttavia, pur registrandosi l'emergere di nuove figure professionali ad alta qualificazione, altre intere categorie di lavoro routinario vengono ridisegnate o eliminate; allo stesso modo, sul piano ambientale, la produzione e lo smaltimento di dispositivi digitali generano a loro volta pressioni sulle risorse naturali e nuove catene di dipendenza geopolitica, pur essendo vero che le tecnologie smart consentono riduzioni significative di emissioni e consumi energetici. Alla luce di ciò, la transizione ecologica, in particolare, richiede una crescente domanda di minerali critici e materiali strategici – litio, cobalto, terre rare – la cui estrazione è geograficamente concentrata al di fuori dei confini europei. La *Twin Transition* non può, quindi, essere letta come un processo esclusivamente interno all'Unione: essa si inserisce in una

riconfigurazione più ampia delle catene globali del valore e delle dipendenze geopolitiche che ne derivano. Parlando di esposizione ai costi di varia natura dovuti ai programmi di transizione, le regioni con una forte presenza di settori industriali tradizionali sono più vulnerabili ai costi della riconversione, mentre, ad esempio, quelle specializzate in attività *knowledge*-intensive tendono a beneficiare delle nuove opportunità. In assenza di politiche mirate di formazione e riqualificazione professionale, quindi, queste differenze si traducono in nuove forme di disuguaglianza che si sovrappongono a quelle preesistenti, producendo, in tutta la loro gravità e ancora più difficile gestione, fenomeni di marginalizzazione cumulativa. Da questo punto di vista, si ritiene importante capire come la *Twin Transition* operi fondamentalmente come un «selettore spaziale»: non solo non elimina le gerarchie territoriali preesistenti, ma le ridisegna, conferendo nuovi vantaggi ai territori già dotati di capacità istituzionale e infrastrutturale, e imponendo nuovi oneri a quelli che ne sono privi. La questione non è se le transizioni avvengano, ma come si distribuiscano benefici e costi da loro provenienti nello spazio europeo. Misurare la sostenibilità della *Twin Transition* soltanto attraverso indicatori ambientali o tecnologici significa, dunque, perdere di vista questa dimensione fondamentale.

4. *Dublino tra innovazione digitale e polarizzazione urbana*

Le città costituiscono il contesto privilegiato in cui le contraddizioni della *Twin Transition* si manifestano con maggiore intensità e leggibilità: poli di attrazione per capitali, talenti e investimenti, esse sono, al tempo stesso, luoghi in cui le asimmetrie sociali si fanno più acute, esprimendosi in fenomeni quali l'aumento dei costi abitativi, la pressione sui servizi, la polarizzazione tra quartieri ad alto reddito e aree di deprivazione strutturale. La riflessione critica sul *digital urbanism* – avviata da studiosi come Kitchin e Coletta[4] e sviluppata in una ricca letteratura internazionale – ha messo in luce come l'adozione di tecnologie digitali nella pianificazione urbana non sia un processo neutro, come è già stato, d'altra parte, sottolineato: essa riflette scelte politiche, distribuisce risorse in modo selettivo e può concorrere ad amplificare le disuguaglianze esistenti.

[4] R. KITCHIN e C. COLETTA, *Data-Driven Urbanism and the Programmable City*, Maynooth University, 2016.

Dublino si presta in modo particolarmente efficace a incarnare queste tensioni, configurandosi come una *territorial patch* nel senso prima indicato: un contesto relativamente circoscritto e ben documentato, in cui è possibile osservare dinamiche di più ampia portata in forma concentrata e analiticamente abbastanza accessibile. La sua posizione di unica capitale anglofona nell'Unione Europea post-Brexit ha rafforzato il suo ruolo di *hub* tecnologico e finanziario, attirando sedi di grandi multinazionali del digitale, lavoratori altamente qualificati e flussi di investimento diretto estero di considerevole entità. Questo posizionamento, come si può immaginare, ha prodotto effetti ambivalenti nel contesto urbano: da un lato, ha determinato una crescita economica sostenuta e un significativo ampliamento dell'offerta occupazionale nei settori ad alta intensità di conoscenza; dall'altro, ha innescato dinamiche di pressione immobiliare e di trasformazione sociale che hanno acuito le disuguaglianze spaziali; i quartieri centrali e le aree ben connesse alle infrastrutture digitali hanno beneficiato della crescita, mentre le zone periferiche o già segnate da fragilità strutturali hanno visto ampliarsi il divario rispetto alle aree già più dinamiche.

Per quanto strettamente riguardante il processo di digitalizzazione urbana, a Dublino questo si è dispiegato attraverso iniziative pubbliche e partnership pubblico-private, costruendo progressivamente un ecosistema di raccolta, elaborazione e utilizzo dei dati urbani. La logica sottostante a queste iniziative è stata fondamentalmente quella dell'ottimizzazione, nel tentativo di rendere la città più efficiente, reattiva e competitiva proprio servendosi delle tecnologie di volta in volta disponibili. Questa logica, tuttavia, non è priva di implicazioni politiche: ciò che viene misurato e ottimizzato riflette una scelta, e ciò che rimane al di fuori della misurazione rischia di diventare invisibile ai processi decisionali.

L'obiettivo per il futuro sviluppo di Dublino è quello di raggiungere qualità e un ambiente urbano sostenibile (DCDP, *Executive Summary, Chapter 4*, p. 5); e ci si è proposto di raggiungerlo tramite una combinazione di localizzazione e criteri performanti, in tre macro-zone:

1. Centro-città
2. *Key Urban Villages* (KUVs): 12, *as sustainable hubs to anchor the suburbs*.
3. *Strategic Development and Regeneration Areas* (SDRAs): 17, per uno sviluppo completo nel lungo periodo.

L'obiettivo ancora più esplicitamente dichiarato è stato quello di garantire che la crescita fosse indirizzata e prioritaria nelle giuste zone per consentire continui investimenti mirati a infrastrutture, servizi e uso ottimale del tra-

sporto pubblico (ibidem, *Chapter 4*, p. 106). Non solo, poco dopo si legge dell'intenzione di mantenere su queste zone il focus di un'ulteriore consolidazione attraverso la realizzazione di nuove abitazioni e commercio insieme a infrastrutture sociali e comunitarie (ibidem, p. 106). La tensione tra efficienza e inclusione attraversa, dunque, in modo quasi strutturale il governo urbano di Dublino – e più in generale delle grandi città europee che hanno abbracciato il paradigma della *smart city*. Non che queste due dimensioni siano per definizione incompatibili, ma la loro conciliazione richiede scelte esplicite, meccanismi di partecipazione che diano voce alle comunità locali, e soprattutto indicatori di valutazione che includano la vulnerabilità sociale tra le variabili rilevanti.

5. *Geografie decisionali: il confronto tra Dublin City Development Plan e Pobal HP Deprivation Index*

L'analisi empirica proposta in questo contributo mette a confronto due fonti documentali: il *Dublin City Development Plan* nelle versioni 2016-2022 e 2022-2028[5], e il *Pobal HP Deprivation Index* 2022. L'*overlay* di queste due fonti consente di verificare in quale misura le scelte pianificatorie del Comune di Dublino si allineino – o divergano – rispetto alla distribuzione spaziale della vulnerabilità socioeconomica nel territorio urbano.

Il Dublin City Development Plan è lo strumento principale della pianificazione urbanistica della capitale irlandese. E, in esso, le SDRAs rappresentano il cuore operativo del piano: sono aree appositamente selezionate per concentrare investimenti pubblici e privati, infrastrutture, nuove abitazioni e servizi. La loro scelta risponde a criteri di accessibilità ai trasporti pubblici, disponibilità di suoli edificabili e posizione strategica rispetto alle reti infrastrutturali. E proprio il fatto che alcune di esse si trovino in prossimità di aree con elevata dotazione digitale le inserisce anche nella traiettoria di sviluppo smart della città.

Il confronto tra i due cicli di pianificazione già rivela dinamiche significative: alcune SDRAs presenti nel piano 2016-2022 non compaiono nel piano 2022-2028, o vengono ridefinite nei loro confini e nelle loro priorità. Questo non è un fatto tecnico neutro, bensì equivale a una decisione politica che include o esclude determinati quartieri dai circuiti di attenzione istituzionale e

[5] DUBLIN CITY COUNCIL, *Dublin City Development Plan 2016-2022* e *Dublin City Development Plan 2022-2028*.

di allocazione delle risorse: le comunità che si trovano in aree de-prioritizzate non perdono soltanto un'opportunità di investimento, ma soprattutto visibilità nel discorso pianificatorio, con effetti potenzialmente duraturi sulle loro traiettorie di sviluppo.

La prima citazione delle aree più disagiate viene fatta a pagina 110, 6 del capitolo: «(…) gli investimenti non sono sempre stati bilanciati tra sacche di eccellenza in contrasto con aree ancora bisognose di ringiovanimento» in relazione alla presentazione della crescita che la città di Dublino sembra assorbire dalla metà degli anni '80. Molte di quelle oggi sono oggetto di piani di sviluppo (ma non tutte: «notwithstanding the potential of these centres, some have not benefited from investment and some remain underdeveloped and degraded» p. 115), con l'obiettivo di assicurare loro l'integrazione nella struttura della città: «(…) infrastructure from these centres to surrounding neighbourhoods will be fully exploited» (p. 116). Un elemento rivelatore a questo riguardo è la posizione marginale delle aree svantaggiate nella narrativa del piano. Il documento dedica alle zone di vulnerabilità un riconoscimento esplicito, ma questo appare tardivo rispetto all'architettura complessiva del testo, vale a dire: si afferma che gli investimenti non sono sempre stati distribuiti in modo equilibrato, con sacche di eccellenza a fronte di aree ancora bisognose di intervento, ma tale riconoscimento non si traduce automaticamente in una centralità delle aree fragili nella strategia operativa. La distanza tra la retorica della coesione e la geografia effettiva degli interventi costituisce uno degli aspetti più significativi che l'analisi ha consentito di evidenziare.

Il *Pobal HP Deprivation Index* offre una lettura complementare e, per certi versi, divergente. Sviluppato sulla base della metodologia Haase-Pratschke[6], lo strumento fornisce indicatori socioeconomici disaggregati a livello di quartiere (Electoral Division), costruiti a partire da variabili censuarie che misurano reddito, occupazione, istruzione e condizioni abitative. Valori negativi segnalano aree di deprivazione, valori positivi indicano contesti di vantaggio relativo; più il punteggio si discosta negativamente dalla media, più la zona è classificata come svantaggiata. Il rapporto del 2023, basato sul censimento 2022, fotografa un quadro che, a dispetto di un miglioramento complessivo nei valori medi nazionali, rivela un approfondimento del divario tra le aree più deprivate e la media del paese. All'interno della città di Dubli-

[6] T. HAASE e J. PRATSCHKE, *Deprivation and its Spatial Articulation in the Republic of Ireland*, Area Development Management, 2005. I dati aggiornati sono disponibili su: https://www.pobal.ie/pobal-hp-deprivation-index/.

no, le zone di svantaggio più marcato si concentrano in alcune Electoral Divisions dei sobborghi nord e ovest, con punteggi che in taluni casi scendono significativamente al di sotto della soglia del forte svantaggio.

La sovrapposizione tra la mappa delle SDRAs e la distribuzione del Deprivation Index produce un quadro articolato. Alcune aree di rigenerazione prioritaria coincidono parzialmente con Electoral Divisions segnate da deprivazione elevata – come nei casi di Finglas e Ballymun – e questa parziale sovrapposizione apre potenzialmente opportunità di riequilibrio, a condizione che gli investimenti infrastrutturali siano accompagnati da politiche sociali e abitative adeguate. Tuttavia, un numero significativo di Electoral Divisions con i valori di deprivazione più negativi si colloca al di fuori del perimetro delle SDRAs, ovvero in aree che non rientrano nei circuiti prioritari della trasformazione urbana. Questo disallineamento strutturale tra la domanda sociale e l'offerta pianificatoria suggerisce che, mentre alcune zone della città si candidano a diventare *hub* di innovazione e digitalizzazione, altre restano totalmente ai margini dei processi di investimento, con il rischio concreto che la *Twin Transition* accentui le polarizzazioni spaziali invece di ridurle. Il caso di Dublino, infine, mostra che l'efficacia delle politiche di coesione non si misura soltanto sulla quantità di risorse mobilitate, ma soprattutto sul fattore della loro distribuzione geografica e sulla capacità, attraverso di essa, di raggiungere le comunità più vulnerabili.

6. *Strumenti geografici, partecipazione e prospettive conclusive*

L'analisi proposta ha mostrato come la dimensione geografica sia indispensabile per valutare gli effetti reali delle politiche di coesione e di sviluppo territoriale: misurare la convergenza o la divergenza tra le scelte pianificatorie e la distribuzione della vulnerabilità sociale non è un esercizio accademico, bensì una condizione necessaria per costruire politiche più trasparenti, più responsabili e più efficaci nel raggiungere i propri obiettivi dichiarati. Gli strumenti geografici – e in particolare i sistemi informativi territoriali e gli indici di deprivazione spaziale – svolgono in questo quadro una funzione che va oltre la rappresentazione: contribuiscono a rendere visibili le asimmetrie, a documentare i *mismatch* tra politiche e bisogni, nonché a offrire una base empirica per correggere le priorità di spesa. L'utilizzo di strumenti come il Pobal HP Deprivation Index non sostituisce il giudizio politico, ma lo informa e lo responsabilizza, rendendo più difficile ignorare le evidenze che emergono dall'analisi.

Sul piano delle politiche, la letteratura sugli approcci *place-based* indica una direzione: costruire interventi che partano dalle risorse, dai bisogni e dalle capacità dei singoli territori, anziché applicare modelli uniformi a realtà differenziate. Esperienze come la Strategia Nazionale per le Aree Interne in Italia, i programmi LEADER, o alcuni approcci sviluppati nei fondi di coesione portoghesi e baschi mostrano che politiche calibrate sui luoghi possono produrre risultati significativi. L'avvertimento di Rodríguez-Pose sui territori che non contano[7] ricorda, tuttavia, che le politiche *place-based* rischiano di restare promesse vuote se non sono accompagnate da risorse adeguate, da meccanismi di governance multilivello efficaci, e da un impegno politico genuino a ridurre le asimmetrie territoriali. Per questa ragione, la partecipazione delle comunità locali ai processi decisionali emerge come un elemento strutturante, non come un'appendice procedurale: le comunità che abitano i territori oggetto di trasformazione possiedono una conoscenza contestuale che non può essere sostituita da nessun indicatore statistico, in quanto esse conoscono le fragilità reali, le risorse latenti, i conflitti che le rappresentazioni ufficiali tendono a neutralizzare. Dare voce a questa conoscenza – attraverso processi partecipativi ben costruiti, metodologie di cartografia critica e mappatura collaborativa – non significa rinunciare alla razionalità tecnica della pianificazione, ma arricchirla con elementi che la rendono più aderente alla complessità dei territori.

La geografia si conferma, in questa prospettiva, una disciplina-ponte capace di connettere la dimensione tecnologica e quella sociale, la scala locale e quella europea, la produzione di conoscenza e le ricadute politiche. In un contesto in cui la *Twin Transition* rischia di diventare un nuovo motore di differenziazione spaziale, questa capacità integrativa non è tanto un lusso teorico quanto una necessità operativa.

Il caso di Dublino, letto come *territorial patch*, non offre risposte universalmente applicabili; piuttosto, un insieme di domande che ogni contesto deve saper declinare in modo specifico: come si distribuiscono le opportunità della trasformazione digitale ed ecologica nello spazio urbano? Quali comunità restano ai margini dei circuiti di investimento? Quali meccanismi di *governance* possono garantire che le risorse raggiungano i territori con i bisogni più acuti? Rispondere a queste domande, con rigore empirico e responsabili-

[7] A. RODRÌGUEZ-POSE, The Revenge of the Places That Don't Matter (and What to Do About It), in *Cambridge Journal of Regions, Economy and Society*, vol. 11, n. 1, 2018, pp. 189-209.

tà politica, è la condizione per fare della *Twin Transition* non un ulteriore fattore di polarizzazione, ma una leva concreta di coesione europea.

IL RUOLO DELL'UNIONE EUROPEA NELLA (MANCATA) COESIONE SOCIALE NEI BALCANI OCCIDENTALI

Mirela Metushaj

SOMMARIO: 1. Introduzione. – 2. Contesto storico e politico. – 3. La retorica dell'allargamento e le sue contraddizioni. – 4. Approccio multidisciplinare all'analisi. – 5. Il caso dell'Albania: un esempio emblematico. – 6. Ripensare la coesione sociale nei Balcani occidentali. – 7. Conclusioni.

1. *Introduzione*

Analizzare il ruolo dell'Unione europea nella promozione – o nella mancata promozione – della coesione sociale nei Balcani occidentali significa oggi misurare la distanza tra due ordini di fatti che il discorso pubblico tende a trattare come coincidenti. Il primo è l'avanzamento formale dell'integrazione: tra l'ottobre 2024 e il novembre 2025 l'Albania ha aperto tutti e sei i gruppi tematici del negoziato di adesione, completando in tredici mesi l'apertura dei trentatré capitoli. Il secondo è lo stato delle società alle quali quell'integrazione è destinata: nello stesso periodo il censimento albanese ha certificato 2.402.113 residenti, circa 420 mila in meno rispetto al 2011, una contrazione del quattordici per cento in dodici anni dovuta in larga parte all'emigrazione[1]. Un successo negoziale senza precedenti nella regione e un esodo demografico paragonabile a quello di paesi in guerra convivono nello stesso paese e nello stesso anno.

La regione – Serbia, Bosnia-Erzegovina, Kosovo, Albania, Montenegro e Macedonia del Nord – resta un laboratorio privilegiato per valutare la capacità dell'Unione di produrre effetti stabilizzanti e di favorire la coesione tra comunità etnicamente e culturalmente diverse, perché vi si concentrano conflitti armati recenti, transizioni democratiche incompiute e riforme economiche fragili. La domanda che questo studio pone è tuttavia più circoscritta di quella consueta: a quali condizioni la condizionalità europea produce, oltre alla convergenza istituzionale formale, una trasformazione sociale sostanziale?

[1] CONSIGLIO DELL'UNIONE EUROPEA, *EU Opens Last Accession Negotiating Cluster with Albania*, comunicato stampa, 17 novembre 2025; INSTAT, *Albanian Population and Housing Census 2023*, Istituto nazionale di statistica dell'Albania, 2024.

Per coesione sociale si intende qui lo stato di una società i cui membri manifestano fiducia reciproca e nelle istituzioni, condividono un senso di appartenenza e mostrano disponibilità a partecipare e cooperare[2]. Essa è scomponibile in dimensioni osservabili, che il paragrafo 4 assume come griglia analitica: la fiducia verticale nelle istituzioni pubbliche; l'integrità percepita della sfera pubblica, di cui la corruzione è la negazione; la partecipazione civica; la propensione all'uscita, ossia all'emigrazione. Quest'ultima merita una precisazione teorica: nell'alternativa di Hirschman tra defezione e protesta, l'emigrazione di massa è la forma estrema di defezione, segnale comportamentale – e non meramente attitudinale – di una lealtà sociale esaurita[3]. Una società che i propri giovani abbandonano in proporzioni sistematiche è, per definizione operativa, una società a bassa coesione, quali che siano i suoi progressi normativi.

La tesi qui sostenuta è duplice. La condizionalità europea, quando il premio dell'adesione è credibile e i costi interni di adeguamento sono politicamente sostenibili, produce trasformazioni istituzionali reali e non soltanto di facciata: la versione più radicale della critica al formalismo europeo non regge alla prova dei dati più recenti[4]. Essa non genera però, di per sé, coesione sociale; e là dove la credibilità del premio viene meno, o è subordinata a considerazioni di stabilità geopolitica, il meccanismo si rovescia e concorre attivamente all'erosione della fiducia collettiva.

2. *Contesto storico e politico*

I Balcani occidentali presentano una storia segnata da dominazioni straniere, conflitti etnici e trasformazioni politiche radicali. Nel Novecento vi si sono succedute le guerre balcaniche, la formazione del Regno dei Serbi, Croati e Sloveni e la nascita della Jugoslavia socialista, il cui modello di socialismo autogestionario e di identità multietnica statale ha segnato il tessuto

[2] J. CHAN, H.-P. TO e E. CHAN, Reconsidering Social Cohesion: Developing a Definition and Analytical Framework for Empirical Research, in *Social Indicators Research*, vol. 75, n. 2, 2006, pp. 273-302.

[3] A.O. HIRSCHMAN, *Exit, Voice, and Loyalty: Responses to Decline in Firms, Organizations, and States*, Harvard University Press, 1970.

[4] La formulazione classica della critica è in G. NOUTCHEVA, Fake, Partial and Imposed Compliance: The Limits of the EU's Normative Power in the Western Balkans, in *Journal of European Public Policy*, vol. 16, n. 7, 2009, pp. 1065-1084.

politico e sociale senza eliminare le tensioni etniche latenti[5]. La dissoluzione jugoslava degli anni Novanta ha rappresentato una rottura epocale: non soltanto la fine di una federazione, ma l'apertura di una fase di instabilità etnica, territoriale e politica che ha ridefinito confini, identità nazionali e rapporti di potere. I conflitti in Croazia, Bosnia-Erzegovina e Kosovo hanno lasciato ferite che ancora si riflettono nelle istituzioni e nelle relazioni sociali, e la costruzione di Stati funzionanti si è rivelata tanto più complessa quanto più le architetture istituzionali post-belliche hanno cristallizzato le divisioni che avrebbero dovuto superare[6].

L'Albania ha seguito una traiettoria distinta, che è essenziale isolare perché ne dipende l'uso che il paragrafo 5 farà del caso. Estranea alla dissoluzione jugoslava, essa ha affrontato la transizione più radicale d'Europa per il punto di partenza: il passaggio, in pochi anni, da un regime totalitario e isolazionista a un sistema pluralista e a un'economia di mercato, con le difficoltà che ne sono derivate nella costruzione di istituzioni democratiche[7]. Ne discende una distinzione analitica che la letteratura tende a comprimere: il deficit di coesione della regione ha due sorgenti diverse. Nei paesi usciti dai conflitti degli anni Novanta esso è anzitutto orizzontale, tra comunità etniche istituzionalmente separate; in Albania è anzitutto verticale, tra cittadini e istituzioni, in assenza di fratture etniche comparabili. La condizionalità europea ha applicato a entrambe le configurazioni un medesimo repertorio di riforme.

Su questo terreno l'Unione è intervenuta con il Processo di stabilizzazione e associazione, avviato nel 1999, e con la prospettiva di adesione riconosciuta al vertice di Salonicco del 2003: strumenti concepiti per promuovere riforme strutturali e sostenere la ricostruzione socio-economica, che hanno effettivamente incentivato l'adozione di standard europei in materia di diritti, governance e trasparenza[8]. La loro efficacia si è però scontrata con limiti strutturali profondi – fragilità statali persistenti, corruzione diffusa, conflittualità politica interna e un livello elevato di sfiducia verso le istituzioni pubbliche – che nessuna delle revisioni successive ha eliminato.

[5] S.P. RAMET, *The Three Yugoslavias: State-Building and Legitimation, 1918-2005*, Indiana University Press, 2006.

[6] F. BIEBER, *Post-War Bosnia: Ethnicity, Inequality and Public Sector Governance*, Palgrave Macmillan, 2006; R. BELLONI, *State Building and International Intervention in Bosnia*, Routledge, 2007.

[7] M. VICKERS e J. PETTIFER, *Albania: From Anarchy to a Balkan Identity*, Hurst & Company, 1997.

[8] CONSIGLIO EUROPEO, *Thessaloniki Agenda for the Western Balkans: Moving Towards European Integration*, Salonicco, 21 giugno 2003.

3. *La retorica dell'allargamento e le sue contraddizioni*

La retorica dell'Unione sull'allargamento si fonda su valori presentati come universali: democrazia, Stato di diritto, tutela delle minoranze, coesione sociale, diritti umani. Nei documenti ufficiali l'allargamento è un processo trasformativo che accompagna i candidati verso standard più elevati di governance e sviluppo; in teoria, non soltanto un obiettivo politico ed economico, ma un progetto culturale volto a creare una «comunità di valori» condivisi[9]. Questa impostazione è stata più volte riformulata. La strategia del 2018 ha rilanciato una prospettiva di allargamento credibile; la revisione metodologica del 2020, adottata dopo il blocco dei negoziati con Albania e Macedonia del Nord, ha raggruppato i capitoli in sei cluster, posto al centro i «fondamentali» – Stato di diritto, istituzioni democratiche, amministrazione – che si aprono per primi e si chiudono per ultimi, e introdotto la reversibilità esplicita del processo[10]; il Piano di crescita del 2023 e il connesso Strumento per le riforme e la crescita, sei miliardi di euro per il 2024-2027 erogabili a fronte di riforme verificate, hanno anticipato alla fase pre-adesione una parte dei benefici economici[11]. In parallelo, il dibattito di policy ha elaborato modelli di adesione per fasi, che ancorano benefici crescenti a soglie intermedie di conformità[12].

Le contraddizioni emergono nel confronto con le realtà politiche e sociali della regione. La condizionalità, concepita come strumento di guida delle riforme, assume spesso caratteristiche tecnocratiche, misurando il progresso sul rispetto formale dei criteri più che sulla loro attuazione. Ne sono derivati sistemi istituzionali conformi sulla carta agli standard europei ma fragili, burocratizzati o incapaci di incidere sulla qualità della vita dei cittadini: in Bosnia-Erzegovina e in Kosovo la formalizzazione di architetture istituzionali

[9] COMMISSIONE EUROPEA, *A Credible Enlargement Perspective for an Enhanced EU Engagement with the Western Balkans*, COM(2018) 65 final, 6 febbraio 2018; M.A. VACHUDOVA, *Europe Undivided: Democracy, Leverage, and Integration after Communism*, Oxford University Press, 2005.

[10] COMMISSIONE EUROPEA, *Enhancing the Accession Process – A Credible EU Perspective for the Western Balkans*, COM(2020) 57 final, 5 febbraio 2020.

[11] COMMISSIONE EUROPEA, *New Growth Plan for the Western Balkans*, COM(2023) 691 final, 8 novembre 2023; Regolamento (UE) 2024/1449 del 14 maggio 2024, che istituisce lo Strumento per le riforme e la crescita per i Balcani occidentali.

[12] M. EMERSON, M. LAZAREVIĆ, S. BLOCKMANS e S. SUBOTIĆ, *A Template for Staged Accession to the EU*, CEPS – European Policy Centre, 2021.

complesse non ha prodotto una governance efficace, lasciando spazio a corruzione, clientelismo e inefficienza amministrativa[13].

La seconda contraddizione è istituzionale e investe la credibilità stessa dell'incentivo. Il processo resta ostaggio dell'unanimità intergovernativa, sicché l'avanzamento di un candidato può essere azzerato da un singolo Stato membro per ragioni estranee ai suoi meriti. Il caso della Macedonia del Nord è dimostrativo: il paese ha risolto nel 2018, con l'accordo di Prespa, la più longeva disputa bilaterale della regione, accettando a un prezzo identitario altissimo la modifica del proprio nome costituzionale[14]; dopo il rinvio del 2019 si è tuttavia visto opporre il veto bulgaro del 2020, che ha spostato la condizionalità su un terreno – storia, lingua, identità nazionale – estraneo ai criteri di Copenaghen, e il compromesso del 2022 ha incorporato nel quadro negoziale l'obbligo di una revisione costituzionale in assenza della quale nessun cluster è stato aperto. La percezione, diffusa nella regione, che l'allargamento sia subordinato a logiche esterne più che ai meriti dei candidati trova qui una conferma difficilmente confutabile, e alimenta un euroscetticismo di frustrazione – distinto da quello ideologico – che erode l'unico orizzonte condiviso attorno al quale società frammentate avevano costruito un consenso trasversale.

La terza contraddizione è politica. Nella tensione tra promozione democratica e domanda di stabilità – controllo delle rotte migratorie, sicurezza energetica, contenimento delle influenze russa, cinese e turca – l'Unione ha ripetutamente privilegiato la seconda, accreditando leadership che garantiscono ordine regionale mentre comprimono il pluralismo interno: è il fenomeno che la letteratura ha denominato «stabilitocrazia» e che la Serbia illustra con particolare nitidezza, unico candidato balcanico non allineato alle sanzioni contro la Russia e primo paese in negoziato a essere retrocesso a regime ibrido dagli indici internazionali[15]. Ne deriva l'effetto perverso docu-

[13] R. BELLONI, *State Building*, cit.; ID., *The Rise and Fall of Peacebuilding in the Balkans*, Palgrave Macmillan, 2020.

[14] *Accordo finale per la composizione delle divergenze descritte nelle risoluzioni 817 (1993) e 845 (1993) del Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite* (Accordo di Prespa), 17 giugno 2018; cfr. J. KER-LINDSAY, *The Foreign Policy of Counter Secession: Preventing the Recognition of Contested States*, Oxford University Press, 2012.

[15] F. BIEBER, Patterns of Competitive Authoritarianism in the Western Balkans, in *East European Politics*, vol. 34, n. 3, 2018, pp. 337-354; BIEPAG, *The Crisis of Democracy in the Western Balkans. Authoritarianism and EU Stabilitocracy*, policy paper, 2017; per la retrocessione, FREEDOM HOUSE, *Nations in Transit 2020: Dropping the Democratic Facade*, Washington, 2020.

mentato dalla letteratura sulla cattura dello Stato: dove risorse e legittimazione europee affluiscono a esecutivi privi di contrappesi effettivi, la condizionalità può consolidare le reti clientelari che dichiara di combattere[16]. La lentezza del processo apre inoltre spazi a offerte concorrenti – la Russia come sponda politica ed energetica, la Cina come finanziatrice di infrastrutture senza condizionalità politica, la Turchia e le monarchie del Golfo come investitori – che non promettono trasformazione, ma risorse immediate, e prosperano dove la promessa europea perde credibilità[17].

4. *Approccio multidisciplinare all'analisi*

L'analisi della coesione sociale nei Balcani occidentali richiede un approccio multidisciplinare: nessuna singola disciplina coglie la complessità di una regione segnata da conflitti recenti, fragilità istituzionali e tensioni etniche persistenti. Occorre però che le discipline siano impiegate e non soltanto evocate; ciascuna delle tre prospettive qui adottate fornisce uno strumento determinato.

Le scienze politiche forniscono il quadro esplicativo principale. Il modello degli incentivi esterni elaborato da Schimmelfennig e Sedelmeier stabilisce che l'adozione delle regole europee è funzione di quattro variabili: la credibilità del premio, la determinatezza delle condizioni, l'entità dei costi interni di adeguamento e la presenza di attori di veto nazionali[18]. Nella rivisitazione del 2020 gli stessi autori riconoscono che nei Balcani occidentali tali condizioni risultano sistematicamente più fragili che nell'allargamento del 2004: il premio è lontano e incerto, le condizioni investono il nucleo del potere politico interno, i costi ricadono direttamente sulle coalizioni di governo[19]. Il modello consente così una previsione verificabile – la conformità sostanziale varia con la credibilità del premio e inversamente con i costi interni – e permette di di-

[16] S. RICHTER e N. WUNSCH, Money, Power, Glory: The Linkages Between EU Conditionality and State Capture in the Western Balkans, in *Journal of European Public Policy*, vol. 27, n. 1, 2020, pp. 41-62.

[17] D. BECHEV, *Rival Power: Russia in Southeast Europe*, Yale University Press, 2017.

[18] F. SCHIMMELFENNIG e U. SEDELMEIER, Governance by Conditionality: EU Rule Transfer to the Candidate Countries of Central and Eastern Europe, in *Journal of European Public Policy*, vol. 11, n. 4, 2004, pp. 661-679.

[19] F. SCHIMMELFENNIG e U. SEDELMEIER, The Europeanization of Eastern Europe: The External Incentives Model Revisited, in *Journal of European Public Policy*, vol. 27, n. 6, 2020, pp. 814-833.

stinguere ciò che dipende dal disegno europeo da ciò che dipende dagli incentivi delle élite locali. Alle scienze politiche si deve inoltre la nozione di costruzione di Stati membri, che descrive un'agenda di trasformazione eccedente la capacità degli strumenti chiamati a realizzarla[20].

La sociologia fornisce la variabile di esito. Ciascuna delle quattro dimensioni indicate nel paragrafo 1 è misurabile con fonti indipendenti: la fiducia verticale attraverso il Balkan Barometer e l'Eurobarometro nei paesi candidati; l'integrità percepita attraverso l'Indice di percezione della corruzione; la partecipazione civica attraverso gli indici di qualità democratica; la propensione all'uscita attraverso le statistiche demografiche e migratorie nazionali. I dati regionali disegnano un quadro coerente: nel 2025 il sostegno all'adesione ha raggiunto il 64 per cento nella media dei Balcani occidentali, con punte dell'86 per cento in Albania e un minimo del 42 in Serbia, e l'Unione europea figura tra i soggetti più affidabili agli occhi dei cittadini, mentre le istituzioni politiche nazionali restano oggetto di giudizio prevalentemente critico e la corruzione è indicata come problema chiave da oltre un terzo degli intervistati[21]. Il deficit di coesione della regione è dunque anzitutto verticale, e l'europeismo elevato non ne è la smentita ma, in misura rilevante, l'immagine rovesciata: la delega a un'autorità esterna della fiducia negata alle istituzioni proprie.

Gli studi europei offrono infine la prospettiva macro e comparata. Essi mostrano come i modelli europei di coesione siano stati concepiti per contesti a stabilità istituzionale elevata e Stato di diritto funzionante, condizioni che nella regione mancano, e consentono di leggere i casi nazionali non come misure di maggiore o minore volontà europea dei governi, ma come combinazioni diverse delle variabili del modello. I tre paesi richiamati in questo studio – Albania, Macedonia del Nord e Serbia – condividono lo status di candidato, la matrice post-socialista e il medesimo strumentario di condizionalità, ma divergono precisamente sulla credibilità del premio: alta e crescente per l'Albania, azzerata da veti bilaterali per la Macedonia del Nord, ambigua per la Serbia. Va aggiunta una cautela: le rilevazioni demoscopiche misurano percezioni, gli indici di corruzione aggregano valutazioni di esperti più

[20] T.A. BÖRZEL e F. SCHIMMELFENNIG, Coming Together or Drifting Apart? The EU's Political Integration Capacity in Eastern Europe, in *Journal of European Public Policy*, vol. 24, n. 2, 2017, pp. 278-296.

[21] REGIONAL COOPERATION COUNCIL, *Balkan Barometer 2025: Public Opinion*, 2025; COMMISSIONE EUROPEA, *Perception Surveys in the Candidate Countries*, maggio-giugno 2025. Per gli indici di integrità, TRANSPARENCY INTERNATIONAL, *Corruption Perceptions Index 2025*, 2026.

che esperienze dei cittadini, le statistiche migratorie ufficiali tendono semmai a sottostimare il fenomeno. Nessun indicatore è decisivo da solo, ma la loro convergenza delinea un quadro robusto rispetto ai difetti di ciascuna misura.

5. *Il caso dell'Albania: un esempio emblematico*

L'Albania è il caso più significativo per analizzare le contraddizioni dell'integrazione europea nella regione, e lo è oggi per una ragione opposta a quella consueta: non perché le riforme vi siano rimaste sulla carta, ma perché vi hanno prodotto effetti reali senza che ne sia derivata coesione sociale. Alla transizione post-totalitaria descritta nel paragrafo 2 l'Unione ha risposto con la condizionalità più invasiva mai applicata a un candidato: la riforma costituzionale della giustizia del 2016, precondizione dell'apertura dei negoziati, ha istituito la rivalutazione straordinaria dell'intero corpo dei magistrati sotto monitoraggio internazionale. I risultati sono senza precedenti: alla conclusione del mandato della Commissione indipendente di qualificazione, il 31 dicembre 2024, risultavano valutati 805 magistrati, dei quali 268 destituiti, 367 confermati e 162 usciti dal processo, in 113 casi per dimissioni anticipate[22]. In parallelo la Struttura speciale contro la corruzione e la criminalità organizzata ha infranto un'impunità di vertice trentennale: nel solo 2024 ventiquattro condanne definitive per corruzione a carico di 106 persone; tra il 2024 e il 2025 sono stati raggiunti da misure cautelari o rinviati a giudizio l'ex presidente della Repubblica Ilir Meta, l'ex primo ministro e leader dell'opposizione Sali Berisha e il sindaco di Tirana Erion Veliaj[23].

La ricompensa europea è stata proporzionata e tempestiva: aperti formalmente i negoziati nel luglio 2022, l'Albania ha inaugurato il cluster dei fondamentali nell'ottobre 2024 e i restanti cinque tra il dicembre successivo e il novembre 2025. Il caso smentisce dunque la versione forte della critica al formalismo: la rivalutazione dei magistrati e la giustizia speciale non sono conformità di facciata, ma istituzioni con effetti reali e politicamente costosi, che hanno colpito i vertici di entrambi gli schieramenti; e un primo riflesso

[22] DELEGAZIONE DELL'UNIONE EUROPEA IN ALBANIA, *Overview of the Activity of Vetting Bodies*, EEAS, 2025.

[23] COMMISSIONE EUROPEA, *Albania 2025 Report*, SWD, 4 novembre 2025.

sociale è misurabile, poiché la fiducia dei cittadini nei tribunali risulta raddoppiata nell'ultimo quinquennio[24].

Il paradosso emerge passando dall'esito istituzionale a quello sociale. Il censimento del 2023 ha registrato 2.402.113 residenti, 420 mila in meno del 2011: un settimo della popolazione in dodici anni, con età mediana salita da 35,3 a 42,5 anni, fecondità scesa a 1,2 figli per donna e popolazione in età lavorativa contratta del 18,3 per cento[25]. La migrazione giovanile, che l'analisi tradizionale del caso registra come sintomo, va qui letta come la variabile di esito decisiva: la mancanza di opportunità, la percezione di un futuro incerto e la disillusione verso le istituzioni alimentano un circolo nel quale l'emigrazione riduce il capitale umano, impoverisce il tessuto associativo e abbassa la partecipazione civica. La stessa riforma della giustizia esibisce il costo sociale del proprio rigore: l'epurazione ha quasi dimezzato l'organico giudicante, generando arretrati che allontanano i cittadini proprio dal servizio che la riforma doveva restituire loro[26].

Sul versante politico, le elezioni del maggio 2025 hanno consegnato al partito di governo il quarto mandato consecutivo con 83 seggi su 140; la missione internazionale di osservazione le ha giudicate competitive e professionalmente amministrate, ma segnate da un uso diffuso delle risorse pubbliche a fini di parte, da pressioni sui dipendenti pubblici e dall'assenza di condizioni di parità tra i contendenti[27]. La concentrazione del potere e la conflittualità tra maggioranza e opposizione – culminata nel 2019 nella restituzione dei mandati parlamentari da parte dell'opposizione e nel boicottaggio delle elezioni locali – riducono la continuità delle politiche e l'efficacia stessa della condizionalità. La società civile albanese, dinamica ma debolmente istituzionalizzata, incontra ostacoli nel dialogo con le istituzioni e nella capacità di incidere sui processi decisionali. Il bilancio è dunque duplice, e in questa duplicità sta l'interesse del caso: la condizionalità ad alta credibilità ha prodotto istituzioni autentiche nel nucleo duro dello Stato di diritto, dove le condizioni erano determinate e il monitoraggio internazionale diretto; ha inciso assai meno sulla dimensione politico-amministrativa, dove le condizioni

[24] *Regional Justice Survey 2025*, programma EU4RuleOfLaw, Ministero della giustizia albanese con Banca mondiale e Commissione europea, 2025.

[25] INSTAT, *Albanian*, cit.

[26] J. URÍAS, *From Backlog to Breakdown: Albania's Judiciary at a Cliff's Edge*, in *Verfassungsblog*, 26 marzo 2025.

[27] OSCE/ODIHR, *Albania, Parliamentary Elections, 11 May 2025: Final Report*, 23 ottobre 2025.

sono generiche e i costi di adeguamento coincidono con le fondamenta del potere di governo; e non ha arrestato la defezione.

6. *Ripensare la coesione sociale nei Balcani occidentali*

Riconsiderare la coesione sociale nei Balcani occidentali implica un ripensamento delle strategie finora adottate dall'Unione europea e dagli attori internazionali. Le esperienze esaminate mostrano che essa non può essere ridotta a un insieme di indicatori tecnici né al rispetto formale delle regole europee: è un processo che richiede la partecipazione attiva delle comunità locali, delle minoranze e degli attori della società civile, e che passa per il rafforzamento della fiducia reciproca e per istituzioni capaci di rispondere ai bisogni della popolazione. Il caso albanese aggiunge però una precisazione che l'argomento tradizionale non contiene: il problema non è soltanto che le riforme restino formali, ma che riforme sostanziali possano non tradursi in coesione se il contesto politico, economico e partecipativo che dovrebbe assorbirle rimane immutato.

Che nella regione esista una domanda di integrità istituzionale mobilitabile è dimostrato dall'evento politico più rilevante degli ultimi anni. Il primo novembre 2024 il crollo della pensilina della stazione ferroviaria di Novi Sad, da poco ristrutturata, ha ucciso sedici persone e ha trasformato la corruzione da percezione statistica in lutto collettivo: ne è nato un movimento studentesco che ha prodotto la più vasta mobilitazione della storia serba recente, ottenuto le dimissioni del primo ministro e sostenuto per oltre un anno una domanda di responsabilità istituzionale, a fronte di una risposta fatta di arresti e di pressioni sulle università[28]. La reazione delle istituzioni europee è stata a lungo cauta. Il caso rovescia così la prospettiva abituale: la coesione sociale – fiducia orizzontale, partecipazione, mobilitazione intergenerazionale – si è rigenerata dal basso, fuori e in parte contro la cornice dell'adesione, mentre la condizionalità, subordinata alla stabilità, si trovava dalla parte sbagliata della domanda di responsabilità. È l'argomento più forte a favore di un approccio dal basso: non una preferenza metodologica, ma la constatazione che l'energia sociale della regione si genera là dove l'Unione ha smesso di guardare.

[28] B. RACE MAKSIMOVIC e S. POPOVIC, How Serbian Students Created the Largest Protest Movement in Decades, in *Journal of Democracy*, online exclusive, 2025; PARLAMENTO EUROPEO, *Risoluzione sulla polarizzazione e la crescente repressione in Serbia*, ottobre 2025.

Ne discendono tre indicazioni. La prima è istituzionale: proteggere il processo negoziale dai veti estranei ai criteri di merito – attraverso il voto a maggioranza qualificata sulle tappe intermedie o attraverso modelli di adesione per fasi che ancorino benefici irrevocabili a soglie oggettive – non è un tecnicismo procedurale, ma la condizione di funzionamento dell'intero meccanismo degli incentivi. La seconda è metodologica: le relazioni annuali della Commissione dovrebbero affiancare ai parametri di allineamento normativo indicatori di esito sociale – fiducia istituzionale, saldi migratori, inclusione – trattandoli come misure di avanzamento a pieno titolo, per evitare che il processo dichiari successi che le società smentiscono con l'emigrazione. La terza è sostanziale: la coesione si costruisce investendo negli attori che la producono – società civile, università, amministrazioni locali, media indipendenti – e integrando politiche economiche, sociali ed educative in un quadro di lungo periodo[29]. Programmi di istruzione inclusiva e progetti di sviluppo comunitario incidono sulle strutture sociali, non soltanto sulla conformità istituzionale.

7. *Conclusioni*

La coesione sociale nei Balcani occidentali rappresenta una sfida complessa e multidimensionale, che richiede un impegno profondo e continuativo da parte dell'Unione europea. L'analisi condotta consente tre conclusioni. La prima è che la dicotomia tra adempimento formale e trasformazione reale, così come formulata nella letteratura del primo quindicennio del secolo, va aggiornata: il caso albanese dimostra che una condizionalità credibile, determinata e monitorata può produrre istituzioni autentiche anche nel nucleo duro dello Stato di diritto. La seconda è che la trasformazione istituzionale non equivale alla coesione sociale: fiducia diffusa, partecipazione e volontà di restare rispondono a determinanti – qualità dei servizi, opportunità economiche, pluralismo effettivo – che i parametri negoziali intercettano soltanto in modo indiretto e con ritardi lunghi. La terza è che, dove la credibilità del premio è compromessa da veti bilaterali o subordinata alla stabilità geopolitica, la condizionalità non è neutra ma corrosiva, perché delegittima agli occhi dei cittadini tanto le istituzioni nazionali quanto quella europea.

Lo studio presenta limiti dichiarati: l'esame di un caso principale e di due contrappunti non consente generalizzazioni oltre la regione; gli indicatori impiegati misurano percezioni; la fase di chiusura del negoziato albanese è in

[29] N. WUNSCH, *EU Enlargement and Civil Society in the Western Balkans: From Mobilisation to Empowerment*, Palgrave Macmillan, 2018.

corso e potrà smentire o rafforzare le inferenze qui proposte. Proprio per questo il caso albanese merita di essere seguito come esperimento cruciale. Se il paese che ha soddisfatto ogni parametro formale giungerà all'adesione continuando a perdere popolazione al ritmo attuale, la conclusione non sarà che la condizionalità ha fallito, ma che essa misura una cosa diversa dalla riuscita di una società. L'Unione ha davanti a sé l'opportunità di trasformare il proprio ruolo da attore tecnico e normativo a partner strategico di uno sviluppo realmente condiviso; e il progetto europeo nei Balcani occidentali si giudicherà, in ultima istanza, non dai capitoli chiusi, ma dalle ragioni che saprà dare ai cittadini della regione per restare.

DIVARIO TERRITORIALE E REGIONALISMO A GEOMETRIA VARIABILE

Michela Michetti

SOMMARIO: 1. Questione meridionale e questione regionale: precisazioni preliminari. – 2. Il dualismo territoriale italiano nella lunga transizione storico-politica dell'Italia post-unitaria. – 3. Divario territoriale: l'idea regionalista e il divario costituzionale. – 4. Divario territoriale e regionalismo a geometria variabile. – 5. Considerazioni conclusive.

1. *Questione meridionale e questione regionale: precisazioni preliminari*

Storicamente il tema del divario territoriale s'intreccia con quello del regionalismo italiano al punto che le due questioni sono legate a un doppio filo, posto che la cd. *questione meridionale* si origina tra le pieghe del dualismo tra Regioni del Nord e Regioni del Sud[1]. Sicché i due temi, quello del Mezzogiorno e quello regionale[2] presentano fra loro una certa complementarietà e il regionalismo rappresenta, a partire da un certo momento, la formula istituzionale volta a ridurre la dualità territoriale assicurando l'unità giuridica ed economica della Repubblica.

Nel suo impianto originario, il regionalismo nasce infatti come modello di ricomposizione delle plurime diversità territoriali in un insieme unitario. Nasce, cioè, come *modo* di costruire la Repubblica «una e indivisibile» (art. 5 Cost.)[3]. Di talché, (l'esperienza storica del) divario territoriale e (il processo attuativo del) disegno regionalista percorrono da tempo la medesima strada e la loro destinazione appare tutt'altro che raggiunta.

Ciò pare confermato dalla riemergente e mai sopita richiesta di autonomia, che più di recente ha riacceso il dibattito sul regionalismo italiano e, in

[1] G. PESCOSOLIDO, Meridionale, questione, in *Enciclopedia del Novecento*, III, Supplemento, 2004, www.treccani.it/enciclopedia/questione-meridionale_(Enciclopedia-del-Novecento)/.

[2] V. CRISAFULLI, Vicende della «questione regionale», in *Le Regioni*, anno X, n. 4, 1982, p. 495.

[3] C. ESPOSITO, "Autonomie locali e decentramento amministrativo nell'art. 5 della Costituzione", in ID., La *Costituzione italiana. Saggi*, Cedam, 1954, pp. 67 ss.; C. DESIDERI, *Regioni politiche e territori. Per una storia del regionalismo italiano*, Giuffrè, 2015, pp. 8 ss.

specie, il dibattito sul regionalismo asimmetrico *ex* art. 116, terzo comma, della Costituzione. Un dibattito per certi versi sin troppo politicizzato, che ha tolto respiro alla riflessione istituzionale e costituzionale e, per questo, attraversato da una certa indeterminatezza anche terminologica[4], che ci obbliga – preliminarmente – a precisare in che senso nel linguaggio propriamente costituzionalistico *divario, differenziazione* e *uniformità* debbano intendersi.

Il *divario o dualismo territoriale* indica l'esistenza di una differenza di livello di sviluppo economico, sociale e infrastrutturale tra Regioni o, comunque, tra aree di uno stesso territorio. Il divario è, dunque, un *dato di fatto*, che riferisce una situazione reale misurabile tramite indici non solo economici (PIL, Reddito, Occupazione), ma anche sociali (livello di istruzione), in grado di fotografare la reale consistenza della diversità di condizioni socio-economiche, culturali etc. tra i territori.

La *differenziazione regionale* non indica la diversità delle concrete discipline legislative prodotte dalle entità sub-statali nell'esercizio delle rispettive competenze, la qual cosa esprime l'essenza stessa della differenziazione (e del regionalismo). Piuttosto il canone della differenziazione riferisce «un assetto istituzionale basato su principi differenti (come nel caso delle Regioni a statuto speciale), (e) una diversità storica, economica, culturale e politica dei territori che compongono lo Stato»[5], derivando da ciò il riconoscimento dei diversi regimi di autonomia (speciale e ordinaria).

Ciò è quanto esprime il nostro modello di regionalismo, il quale prevede le Regioni ad autonomia speciale che, come stabilito dall'art. 116, primo comma della Costituzione, «*dispongono di forme e condizioni particolari di autonomia*», ovvero di un regime autonomistico speciale, derogatorio rispetto allo *ius commune* di cui al Titolo V Cost.[6] giustificato dalle specifiche differenze locali[7] e in via di principio maggiore o più ampio rispetto a quello delle Regioni di diritto comune. Due modelli di autonomia tra loro concettualmente differenti, essendo Regioni speciali e Regioni ordinarie realtà di-

[4] S. MANGIAMELI, Regionalismo differenziato, divario territoriale ed eguaglianza, in D*iritto regionale. Rivista di diritto delle autonomie territoriali*, 18 aprile, 2024, n. 1/2024, p. 114 s., il quale avverte che «Il dibattito sull'art. 116, terzo comma, Cost., è fuorviante e, prima ancora, fuorviato».

[5] S. MANGIAMELI, "La riforma costituzionale e il problema non risolto della differenziazione regionale", in S. MANGIAMELI, A. FILIPPETTI, F. TUZI e C. CIPOLLONI*, Prima che il Nord somigli al Sud. Le Regioni tra divario e asimmetria*, Rubbettino, 2020, p. 31.

[6] A. D'ATENA, *Diritto regionale*, V ed., Giappichelli, 2022, pp. 269-270.

[7] M. MICHETTI, "Regioni ad autonomia speciale", in S. MANGIAMELI (a cura di), *Diritto costituzionale*, Il Sole 24 ore, 2008, p. 1058.

stinte dell'ordinamento non tanto e non solo con riferimento al regime delle competenze esercitate, quanto soprattutto per le fonti di disciplina delle due forme di autonomia. L'una contenuta in statuti aventi il rango di legge costituzionale dello Stato (art. 116, primo comma, Cost.); l'altra in leggi ordinarie regionali rinforzate (art. 123, secondo comma, Cost.). E, in aggiunta, l'autonomia legislativa *ex* art. 116, terzo comma, Cost, regolata con leggi ordinarie rinforzate dello Stato.

Lo Stato regionale è, dunque, uno Stato ontologicamente differenziato, esso coincide necessariamente con una condizione di differenziazione fattuale e rispetto al modello costituzionale originario, l'introduzione nel 2001 della c.d. *clausola di asimmetria*, *ex* art. 116, terzo comma, Cost., differenzia ulteriormente (e potenzialmente) il regime autonomistico delle Regioni ordinarie.

Ai concetti di divario e di differenziazione regionale si oppone idealmente quello di *uniformità*, che se negli Stati federali esprime la posizione di eguaglianza tra gli Stati membri, quale riflesso della loro pregressa e originaria sovranità[8], nello Stato regionale il principio di *uniformità* si traduce nella configurazione di un modello unico di disciplina costituzionale e, cioè, si sostanzia nella previsione di un medesimo regime competenziale, rispetto al quale costituisce una «vistosa deroga (…) la presenza delle Regioni speciali, con un sistema di competenze differenziate»[9].

Con tali tratti il nostro sistema regionale è stato accolto nella Carta costituzionale e, incarnando appieno il canone della differenziazione, da sempre dialoga e si confronta col problema del divario territoriale. Sarà anche per questo che ancora oggi la questione regionale e quella meridionale suscitano particolare interesse e inseparabile è la loro riflessione, spingendo tuttora a ritenere il regionalismo *il* paradigma istituzionale di promozione dei processi di riequilibrio territoriale, di riduzione delle disuguaglianze e delle fratture economico-sociali.

[8] S. MANGIAMELI, "Regionalismo ed eguaglianza", in A.G. ARABIA, A. IACOVIELLO e G.M. NAPOLITANO (a cura di), *Differenziazione e asimmetria nel regionalismo italiano*, Giuffré, 2020, pp. 31 ss.

[9] S. MANGIAMELI, "Regionalismo ed eguaglianza", cit., p. 32.

2. *Il dualismo territoriale italiano nella lunga transizione storico-politica dell'Italia post-unitaria*

Se si volesse indicare un tempo in cui collocare l'origine storica del *dualismo territoriale* tra il Nord e il Sud dell'Italia, questo tempo convenzionalmente e paradossalmente coincide con il processo di unificazione nazionale, quando le differenze – già esistenti fra le Regioni settentrionali e quelle meridionali – si fecero ancor più evidenti sotto la spinta del processo di modernizzazione dell'economia e l'avvio del processo di industrializzazione del Paese[10].

Questi due fenomeni interessarono prevalentemente, se non anche esclusivamente, il Nord-Ovest del Paese, dando vita al c.d. *triangolo industriale* che non riuscì a spingersi oltre quei confini e, comunque, non riuscì a coinvolgere la parte meridionale dell'Italia. Il Mezzogiorno, anche prima dell'avvio dell'unificazione, era una realtà rimasta negletta e secondaria rispetto all'Europa e all'Italia del Nord[11] e, sulla base di una asserita arretratezza culturale e di una mancata tradizione civica nelle Regioni meridionali[12], esso risultava di fatto poco o quasi per nulla integrato con la restante parte del Paese, tanto da esprimere – le Regioni del Nord – una certa riluttanza di fronte all'idea dell'unificazione nazionale[13]. E difatti, come da più parti osservato «l'idea di un'Italia unita era soprattutto un'idea politico-letteraria.

[10] A. LEPORE, "Il divario Nord-Sud dalle origini ad oggi. Evoluzione storica e profili economici", in M. PELLEGRINI (a cura di), *Elementi di diritto pubblico dell'economia*, Cedam, 2012, pp. 348 ss., il quale ritiene esistenti «già al momento dell'unificazione, squilibri palesi e condizioni di arretratezza del Mezzogiorno rispetto al Paese. Infatti, queste disparità erano del tutto evidenti, sia sul piano della situazione economica e dei relativi dati quantitativi di un territorio nazionale complessivamente in ritardo, che ancora non si era avviato sulla strada del processo di industrializzazione, sia, soprattutto, sul piano delle condizioni sociali, della dotazione di infrastrutture e di quello che oggi viene definito capitale sociale delle aree meridionali, che permanevano largamente in uno stato precapitalistico e lontane da un grado di civiltà moderno»; V. DANIELE e P. MALANIMA, *Alle origini del divario. 1861-2011*, Rubettino, 2011.

[11] G. FORTUNATO, *Il Mezzogiorno e lo Stato italiano*, Vallecchi, 1926, II, pp. 305 ss., il quale è uno dei primi storici e politici meridionalisti ad utilizzare il termine *dualismo territoriale* per descrivere il rapporto tra Nord e Sud del Paese e, in specie, la somiglianza e la vicinanza per oggettive caratteristiche del Nord all'Europa occidentale e l'affinità, invece, del Sud con l'Africa settentrionale e l'area più meridionale del Continente.

[12] S. MANGIAMELI, "La riforma costituzionale e il problema non risolto della differenziazione regionale", cit., p. 31.

[13] L. CAFAGNA, Nord e Sud nella storia dell'Unità d'Italia, in *Rivista giuridica del Mezzogiorno*, n.1-2, 2011, p. 50.

Era un'idea di élite culturali (…) che cercavano uno spazio di identificazione più ampio»[14], destinata nella realtà a scontrarsi con le profonde differenze che *dividevano* la Penisola e, per ciò, appariva paradossale avviare il processo di unificazione dell'Italia liberale in presenza di tale profonda disomogeneità territoriale e di condizioni strutturali così eterogenee che, come noto, avrebbe faticato non poco a tradursi in vera e propria unità.

La disomogeneità del territorio italiano era peraltro qualitativamente e quantitativamente diversa da quella degli altri Paesi europei; il *dualismo italiano* si discostava, infatti, dalla semplice contrapposizione tra aree geografiche, più o meno industrialmente ed economicamente sviluppate; esso esprimeva da un lato l'esistenza di territori avanzati, integrati e autonomi, riluttante a intrattenere rapporti con la parte più arretrata, e non solo economicamente, del Paese (*dualismo della separatezza*)[15] e, dall'altro, riferiva la presenza di territori fortemente condizionati dall'insistenza di una insuperata realtà feudale, poveri e culturalmente limitati ove anche la Chiesa esercitava forme di controllo sociale assai importanti.

La cartina che rappresentava l'Italia unita seguiva, perciò, il tratto di un disegno più ideale che reale; l'unità era piuttosto un'aspirazione animata da correnti politiche molto differenti tra loro, ma per certo le Regioni meridionali guardavano a essa come al passaggio necessario per promuovere il loro riscatto sociale e la loro emancipazione civile e politica; l'unità significava portare al Sud la cultura liberale del Nord; significava impiantare al Sud gli elementi della modernità[16].

È proprio all'interno di questa cornice che il processo di unificazione nazionale, pur compiendosi sulla carta, fu di fatto segnato da serie fratture che impedirono di realizzare – sul piano dell'ordinamento concreto – quel grado di unità tale da poter ricomporre le composite realtà[17]. Di tutto ciò ce ne da-

[14] *Ibidem*: «E paradossalmente l'élite regionale che poi si prese in carico l'unificazione italiana – l'élite piemontese – era quella che meno aveva in abitudine l'italiano, adusa a scrivere, oltre che a parlare, la lingua francese».

[15] *Ivi*, pp. 54s. e 59.

[16] *Ivi*, p. 51: «Fu di molti intellettuali meridionali la grande speranza di poter liberare il Mezzogiorno, attraverso lo Stato unitario e liberale, da una mefitica realtà di "corruzione e camarilla"».

[17] C. DESIDERI, *op. cit.*, p. 10, il quale sottolinea come il venir meno delle preesistenti distinzioni politiche preunitarie con i loro confini territoriali «questo non voleva dire per i regionalisti che nell'Italia unificata non rimanessero forti e significative differenziazioni territoriali dal punto di vista naturale, storico e culturale, insomma varietà regionali, con le quali (…) occorreva fare i conti e alle quali andava assicurata una espressione sul piano istituzionale».

rà prova la storia, riproponendo all'interno della lunga transizione istituzionale, la *questione meridionale* come qualcosa di strutturato, insuperato e irrisolto, attorno alla quale far ruotare le scelte politiche e istituzionali fondamentali del futuro assetto organizzativo dello Stato e, in specie, della nostra forma di Stato regionale.

Una questione destinata a subire un ulteriore aggravamento durante tutto il periodo dell'Italia liberale, in cui il Nord consoliderà la sua posizione di «base industriale»[18] con un importante incremento del commercio e degli scambi, realizzandosi quel che è stato efficacemente definito un «Piccolo Paese»[19], proprio per significare una realtà distinta e distante dal Sud, ove invece la crisi agraria e l'imponente fenomeno migratorio avevano di fatto segnato il fallimento dell'unificazione e dischiuso una pesante condizione di arretratezza del Mezzogiorno, protrattasi – e se non anche acuitasi – per tutto il periodo post-unitario, fascista e repubblicano.

3. *Divario territoriale: l'idea regionalista e il divario costituzionale*

La constatazione dell'esistenza delle «due Italie» [20] e la gravità dell'insistente divario tra Nord e Sud spingerà l'allora dibattito politico-istituzionale a interessarsi della *questione del Mezzogiorno*, rilanciando più decisamente l'idea regionalista. Il regionalismo rappresentava la risposta per sanare la distanza economico-sociale del Paese e per realizzare il compimento dello Stato unitario. Esso appariva, come dirà *Luigi Sturzo*, «(il) modo di concepire e costruire l'unità nazionale alternativo all'unitarismo statalista»[21] nella convinzione che «solo con regioni realmente autonome si sarebbe potuta affrontare la questione del divario territoriale»[22].

La *questione regionale* fece così la sua apparizione all'interno del dibattito politico-istituzionale dell'Italia post-unitaria già con il Governo Cavour (precisamente appartiene alla penna del Ministro dell'Interno Luigi Carlo

[18] L. CAFAGNA, Nord e Sud nella storia dell'Unità d'Italia, cit., p. 61.

[19] *Ivi*, p. 62.

[20] G. PESCOSOLIDO, *op.cit*.

[21] Così riferisce C. DESIDERI, *op. cit.*, p. 20, il quale riferisce ancora quanto il pensiero regionalista di Luigi Sturzo avrà più tardi un'incidenza notevole sull'elaborazione della parte della Costituzione dedicata alle Regioni e alle Autonomie, benché non avesse partecipato direttamente ai lavori della Costituente. Si v. U. DE SIERVO, Sturzo e la realizzazione delle Regioni, in *Il Politico*, n. 1, 1989, pp. 43-58.

[22] C. DESIDERI, *op. cit.*, p.77.

Farini prima, Marco Minghetti poi, il primo compiuto disegno regionalistico del nostro Paese), sebbene i successivi accadimenti storici ne stroncarono ogni reale e possibile opportunità di concretizzazione culminando nell'opposta e antitetica soluzione dell'unificazione amministrativa, attuata con legge 20 marzo n. 2248/1865. Da questo momento e, sino all'esito della prima Guerra mondiale, l'idea regionale rimase un mero programma ideologico, propugnato dalle allora forze politiche, senza mai tramutarsi in un concreto disegno politico. Nel primo dopoguerra l'idea regionalista tornò a interessare concretamente la vita del Paese, soprattutto in seguito all'annessione dei territori della Venezia Tridentina e della Venezia Giulia che contribuì ad alimentare le istanze regionalistiche di quelle parti del territorio nazionale socialmente ed economicamente più arretrate.

Questa fuggevole ricomparsa della questione regionale, fu nuovamente abbuiata dall'avvento del fascismo che, come noto, avversò ogni programma regionalistico. Il modo, infatti, in cui fu immaginato e costruito lo Stato fascista era destinato a soppiantare ogni idea federalista e regionalista, e riservò alla questione nazionale una risposta diametralmente opposta rispetto a quella prospettata dai regionalisti. Soltanto dopo il Ventennio di dittatura, il regionalismo poté riproporsi sia per combattere il modello di Stato accentrato, ereditato dalla precedente esperienza, sia per garantire al Paese omogenee condizioni di vita divenendo un tema di rilevanza costituzionale e, al tempo stesso, una prospettiva dalla quale rivedere la stessa idea di unità della Nazione. Idea che non poteva più essere quella organicistica e totalizzante come era stato sino ad allora, ma un'idea di Nazione che incorporasse la sua dimensione storica e culturale. Da questo punto di vista, le Regioni apparivano «un dato storico e naturale della vita nazionale»[23], parti strutturali e strutturanti della nuova forma di Stato. E quando nel 1946 l'Assemblea Costituente mise mano al progetto di Costituzione, il dibattito sulle Regioni s'intrecciò ancora una volta con quello della *questione meridionale*, sollevandosi, a tal riguardo, voci dissonanti tra chi riteneva necessaria l'istituzione della Regione e chi considerava risolutivo per il Mezzogiorno un forte intervento dello Stato centrale e della sua amministrazione, senza bisogno di creare delle frammentazioni amministrative[24].

In definitiva, la scelta di istituire le Regioni si risolse in una scelta di compromesso tra l'anima regionalista e l'anima unitarista, circostanza che, a

[23] Intervento dell'on. Attilio Piccioni durante la seduta del 6 giugno 1947, p. 4521.

[24] S. MANGIAMELI, La nuova parabola del regionalismo italiano: tra crisi istituzionale e necessità di riforme, in *www.issirfa.it* (ottobre 2012), pp.1 ss.

quasi ottanta anni di distanza, ha influito (vistosamente) sulle sorti del regionalismo italiano, rendendo il disegno costituzionale autonomistico ambiguo, lacunoso e mai completamente attuato.

Bisognerà attendere più di venti anni (1948-1970), con la prima elezione dei Consigli regionali, per assistere al primo intervento attuativo del disegno costituzionale da parte del Legislatore statale. Per poi continuare ad assistere tanto nel cd. *primo regionalismo* quanto nel cd. *secondo regionalismo* alla sostanziale mortificazione dell'autonomia, prevalendo su di esso una schiacciante visione centralista che nel tempo ha generato un vero e proprio *divario costituzionale*[25] con conseguente perdita di sostanza regionale della nostra forma di Stato[26].

Senza poter ripercorrere in questa sede la vicenda dei rapporti tra centro e periferia, basterà solo ricordare come il persistente atteggiamento di avversione e di contenimento dell'autonomia regionale ha condotto progressivamente al «degrado del nostro regionalismo»[27] e alla sua mai compiuta realizzazione. Il vento dell'antiregionalismo si è abbattuto, per gran parte della storia repubblicana, sul principio del pluralismo mettendo più di una volta in discussione l'esistenza stessa delle Regioni e del loro ruolo all'interno dello Stato. Eppure, è constatazione piuttosto diffusa che nei momenti critici della storia nazionale, dallo Stato unitario al primo e secondo dopoguerra, così come quando la "forza" dello Stato nazionale ha vacillato di fronte ai processi di internazionalizzazione (europeizzazione) e di globalizzazione dell'economia e del diritto, il regionalismo è sempre riapparso come una risposta necessaria per riequilibrare i vari divari[28].

4. *Divario territoriale e regionalismo a geometria variabile*

Proprio negli ultimi anni, la riflessione sul regionalismo italiano, sul suo

[25] Come spesso accade il dato prescrittivo non sempre trova, nel momento attuativo, una sua positiva forma di realizzazione, generandosi una sorta di divario tra norma costituzionale e realtà effettuale dell'ordinamento, i cui effetti si riverberano sul complessivo funzionamento del sistema.

[26] S. MANGIAMELI, Regionalismo differenziato, divario territoriale ed eguaglianza, cit., p. 116, parla in tal senso di una vera e propria sconsacrazione del testo costituzionale.

[27] U. DE SIERVO, *Il regionalismo italiano fra i limiti della riforma del Titolo V e la sua mancata attuazione*, Seminario su «*Cooperazione e competizione fra Enti territoriali: modelli comunitari e disegno federale italiano*», Roma 18 giugno 2007, pubblicato in *www.issirfa.it*.

[28] C. DESIDERI, *op. cit.*, p. 81.

significato e sulle sue stesse ragioni esistenziali, è tornata a occupare oltre l'agenda politica nazionale anche il dibattito dei costituzionalisti, soprattutto alla luce di quel *divario costituzionale* esacerbato, come noto, da una discutibile interpretazione della Carta costituzionale da parte del Giudice delle leggi, troppo spesso complice di un Legislatore insensibile e refrattario rispetto alle istanze autonomistiche dei livelli di governo territoriale[29]. Ciò, nel tempo, ha concorso ad acuire lo spessore di quel *divario territoriale*, che ancora oggi impedisce la realizzazione di concrete condizioni di eguaglianza tra territori e cittadini.

Di qui l'idea, nel 2001, di introdurre un modello di regionalismo differenziato (o a geometria variabile), volto a restituire consistenza alla scelta compiuta in Assemblea Costituente che aveva inteso la differenziazione territoriale non come strumento istituzionale per approfondire il divario, ma come strumento di unificazione e di valorizzazione della differenziazione stessa.

Da tale prospettiva, l'inserimento all'interno dell'art. 116 della Costituzione della cd. *clausola di asimmetria* ha risuonato, per un verso, come un'innegabile novità, ispirata all'idea del modello di *regionalismo competitivo* (potenzialmente in grado di generare virtuosità territoriali e di valorizzare le maggiori capacità dei territori più competitivi con effetto trascinamento delle altre Regioni), e, per altro, ha rappresentato un'importante occasione verso la ripresa del principio autonomistico. Non sono però mancate letture più caute, a tratti più severe, secondo le quali la stessa clausola di asimmetria sarebbe «in contrasto con il principio proprio del decentramento statale, che vuole le unità costituenti lo Stato poste in una posizione di eguaglianza quanto a poteri, funzioni e prerogative»[30]. Diverse interpretazioni, dunque, che hanno sollevato nell'immediatezza della novella costituzionale del 2001 un

[29] Come osserva S. MANGIAMELI, Regionalismo differenziato, divario territoriale ed eguaglianza*,* cit., p. 119, «la giurisprudenza della Corte costituzionale che ha avallato e giustificato l'azione del legislatore statale, non solo non attuando la Costituzione ma persino riscrivendo le disposizioni, secondo una prassi non impossibile al giudice costituzionale, ma che lo pone senza legittimazione nell'agone politico».

[30] S. MANGIAMELI, Regionalismo differenziato, divario territoriale ed eguaglianza*,* cit., p. 128; V. BALDINI, "Il regionalismo differenziato: un pericolo per l'unità dello Stato? Profili teoretici e di diritto positivo", in A.G. ARABIA, A. IACOVIELLO e G.M. NAPOLITANO (a cura di), *Differenziazione e asimmetria nel regionalismo italiano*, cit., pp. 83-84, il quale mette in rilievo come «Una siffatta impostazione reca in sé inevitabilmente il rischio di un'erosione del senso dell'unità statale, anche in conseguenza di un indebolimento dello spirito (etico, non giuridico) della solidarietà sociale nazionale, incoraggiandosi di contro forme nuove di riaggregazione sociale su base territoriale, distinte e potenzialmente confliggenti con lo Stato centrale».

vivace dibattito sulla sua attuazione; dibattito poi ripreso occasionalmente nel tempo, ma mai veramente approfondito e, solo nel 2022, con l'insediamento del Governo di centro-destra, la questione circa l'attuazione dell'art. 116, terzo comma, Cost. è stata posta al centro delle riforme istituzionali del Paese[31].

Per la verità, nel 2017 le Regioni Emilia-Romagna, Veneto e Lombardia avevano avanzato richiesta di «ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia» e già prima, nel 2003, la Toscana esperiva il primo tentativo di attuazione della clausola di asimmetria. Man mano si è unita la quasi totalità delle Regioni, spinte dal dinamismo che la clausola di asimmetria prospetta. Sennonché le note vicende politiche hanno impedito la prosecuzione di qualsivoglia forma di negoziazione tra Stato e Regioni circa la devoluzione di ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia, *congelando* di fatto il processo attuativo del regionalismo asimmetrico.

Nel giugno del 2024, il Parlamento ha approvato in via definitiva un disegno di legge che stabilisce le regole e il percorso con cui le Regioni possono ottenere maggiore autonomia. Si tratta della legge n. 86 (Legge Calderoli) che stabilisce, entro una cornice unitaria, la disciplina concernente l'attuazione dell'autonomia differenziata delle Regioni a statuto ordinario ai sensi dell'articolo 116, terzo comma, della Costituzione. Ma pochi mesi dopo la sua approvazione la Corte costituzionale con sentenza n. 192 del 2024 ha dichiarato costituzionalmente illegittimi alcuni pilastri portanti della legge stessa.

Il Giudice della costituzionalità dopo aver affermato che l'art. 116, terzo comma, Cost., è una disposizione che «*consente di superare l'uniformità nell'allocazione delle competenze al fine di valorizzare appieno le potenzialità insite nel regionalismo italiano*, *non può essere considerata come una monade isolata, ma deve essere collocata nel quadro complessivo della forma di Stato italiana, con cui va armonizzata*»[32] e dopo aver ricordato che «*il regionalismo italiano, nel cui ambito deve inserirsi la differenziazione di cui all'art. 116, terzo comma, Cost., non è un "regionalismo duale" (ma) un regionalismo cooperativo* (…)»[33], ha chiarito infine che «*la differenziazione contemplata dall'art. 116, terzo comma, Cost., può essere non già un fattore di disgregazione dell'unità nazionale e della coesione sociale, ma uno strumento al servizio del*

[31] C. CIPOLLONI, "Le iniziative regionali", in A.G. ARABIA, A. IACOVIELLO e G.M. NAPOLITANO (a cura di), *Differenziazione e asimmetria nel regionalismo italiano*, cit., p. 191.

[32] Corte cost. sent. n. 192 del 2024, p.to 4 del *Considerato in diritto*.

[33] *Ibidem.*

bene comune della società e della tutela dei diritti degli individui e delle formazioni sociali»[34].

La pronuncia, che individua nel principio di sussidiarietà verticale il criterio di allocazione delle specifiche funzioni, rappresenta il tentativo di valorizzare da un lato il principio fondamentale dell'autonomia regionale; dall'altro di costituzionalizzare un limite all'autonomia differenziata. Ma probabilmente il passaggio della decisione da cui affiora il più forte collegamento con la questione del divario territoriale riguarda i LEP (livelli essenziali delle prestazioni). In merito, la Corte ha affermato che il trasferimento delle funzioni deve avvenire previa definizione dei livelli minimi di servizi da garantire ovunque e che tali livelli devono essere effettivamente finanziati.

Entro questa composita cornice spetta dunque allo Stato mantenere la capacità di riequilibrare le differenze territoriali, nel suo ruolo di garante della forza e della prescrittività del pluralismo territoriale che, nella sua più piana lettura, non deve risolversi in qualcosa che accresce le disuguaglianze tra territori né compromettere l'eguaglianza sostanziale dei cittadini.

5. *Considerazioni conclusive*

Il quadro solo appena delineato lascia affiorare quanto la questione meridionale e quella regionale siano fra loro compenetrate. E se è vero che «(n)el federalismo come nel regionalismo si pone la necessità di (ricercare) un equilibrio (costante) tra uniformità e differenziazione, in quanto si tratta di forme politiche che nascono per unire, ma al contempo per mantenere distinte e vitali le diverse unità costitutive tanto della Federazione quanto dello Stato regionale»[35]; è altresì vero che tali formule istituzionali devono realizzarsi entro percorsi tracciati dalla stessa Carta Costituzionale.

Molto linearmente basterebbe rimanere fedeli alla regola costituzionale ovvero alla piana interpretazione dell'art. 5 Cost., alle disposizioni sul riparto delle competenze legislative e amministrative, così come disciplinato nel Titolo V della Costituzione, all'art. 119 Cost. (federalismo fiscale), all'attuazione dei raccordi istituzionali (art. 11 della l.c. n. 3 del 2001) e all'introduzione di minimi correttivi (come sulla perequazione fiscale), per restituire significatività al regionalismo italiano in termini di omogeneità sociale ed eguaglianza tra cittadini. Tutto ciò richiede tuttavia una maggiore

[34] *Ibidem.*

[35] S. MANGIAMELI, "Regionalismo ed eguaglianza", cit., p. 65.

sensibilità, consapevolezza e una più costruttiva volontà da parte della politica di prendere sul serio la Costituzione e, per essa, il regionalismo. Per ciò, interventi di mero *maquillage* formale, come l'introduzione del terzo comma dell'art. 116 della Costituzione, restano interventi sostanzialmente sterili. E ciò non già sulla base di un giudizio aprioristico e severo, ma realistico e oggettivo soprattutto se formulato a distanza di quasi venticinque anni dalla sua previsione costituzionale e alla luce dell'attuale condizione in cui versa il *regionalismo a geometria variabile* tuttora avvolto nel bozzolo dell'incertezza attuativa.

DISUGUAGLIANZE TERRITORIALI E NUOVE PRATICHE COMUNITARIE NEL RIABITARE LA MONTAGNA

Rita Salvatore

SOMMARIO: 1. Le disuguaglianze territoriali: il quadro italiano. – 2. Aree interne, aree fragili, aree montane. – 3. Tra spopolamento e riabitare. – 4. Riabitare come pratica sociale rurale. – 5. Le comunità magmatiche: una proposta concettuale. – 6. Conclusioni.

1. *Le disuguaglianze territoriali: il quadro italiano*

Le disuguaglianze territoriali rappresentano un tratto strutturale nel contesto europeo. Lo stesso Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE), successivamente modificato dal Trattato di Lisbona del 2009 all'art. 174 riconosce la necessità di dedicare particolare attenzione ai divari regionali, al fine di rafforzare la coesione economica, sociale e territoriale dell'Unione, di ridurre i gap nei livelli di sviluppo tra territori e di contrastare i fenomeni di marginalizzazione. Sorvegliate speciali sono le zone rurali, le aree interessate da processi di transizione industriale e le regioni caratterizzate da specifici svantaggi naturali o demografici, come le regioni settentrionali a bassissima densità abitativa, le aree insulari, transfrontaliere e quelle montane[1], ossia tutti quei territori che per diverse ragioni hanno evidenziato equilibri delicati e fragilità di sistema e, pertanto, sono stati "lasciati indietro" [2].

In termini definitori, le disuguaglianze territoriali costituiscono il risultato delle dinamiche di centralizzazione e decentralizzazione del capitale e rappresentano parte integrante del sistema di disuguaglianze proprio delle società capitalistiche, le quali sono propriamente caratterizzate da uno sviluppo socio-spaziale ineguale e da una polarizzazione multi-scalare[3]. Quale

[1] UNIONE EUROPEA, *Trattato sul funzionamento dell'Unione europea* (versione consolidata), Gazzetta ufficiale dell'Unione europea, C 326, 26 ottobre 2012.

[2] A. PIKE, V. BÉAL, N. CAUCHI-DUVAL, R. FRANKLIN, N. KINOSSIAN, T. LANG, T. LEIBERT, D. MACKINNON, M. ROUSSEAU, J. ROYER, L. SERVILLO, J. TOMANEY e S. VELTHUIS, 'Left Behind Places': A Geographical Etymology, in *Regional Studies*, vol. 58, n. 6, 2023, pp. 1167-1179.

[3] Cfr. F. PEROCCO e G. PIRINA (a cura di), *Le disuguaglianze territoriali in Italia. Cause, forme, conseguenze*, Edizioni Ca' Foscari, 2025.

declinazione specifica delle iniquità sociali, esse consistono in divari e disparità tra aree geografiche rispetto a condizioni materiali, accesso ai servizi e ai diritti, qualità ambientale, rappresentazioni pubbliche dei luoghi. La disuguaglianza territoriale quindi non può essere disgiunta dalle altre dimensioni della disuguaglianza (lavorativa, abitativa, sanitaria, educativa e così via), costituendo un sotto-insieme, ancorché internamente differenziato, del sistema delle disuguaglianze storico-sociali del mondo contemporaneo, con il quale essa interagisce costantemente.

Questa chiave di lettura, quando connessa alle teorie della dipendenza[4], ha alimentato un'argomentazione secondo cui esisterebbero alcune aree (i centri) che trainano l'economia di un intero paese e che determinano la produzione di cultura e di immaginario collettivo, a cui si contrapporrebbero le periferie, marginalizzate per posizione geografica e/o a causa dei processi politico-economici. Questa interpretazione della disuguaglianza spaziale di alcuni territori, caratterizzata dalla distanza da centri di gravitazione e misurata utilizzando indicatori di accessibilità, è stata sviluppata sia rispetto alle relazioni urbano-rurali[5] sia in relazione al più ampio concetto di "periferie interne"[6]. In particolare, il significato spaziale della "perifericità" si riferisce da un lato ai maggiori costi di trasporto e di distanza che le persone devono affrontare per poter avere accesso ai servizi di base e dall'altro agli svantaggi, di natura economica e sociale, derivanti da tale distanza. La lontananza spaziale dai centri si traduce perciò in disuguaglianza socio-economica e conseguentemente in spostamento della popolazione, il che a sua volta provoca la diminuzione dell'offerta dei servizi essenziali nelle periferie e un'ulteriore contrazione demografica e marginalizzazione.

La letteratura più recente, pur non negando la distanza fisica, la reinterpreta alla luce delle reti, dei flussi e delle capacità relazionali dei territori. Così si è andato affermando il concetto di "perifericità aspaziale"[7] che – partendo dai cambiamenti di paradigma in atto verso un'economia relazionale e dal superamento dei tradizionali vincoli di tipo localizzativo – mette in evi-

[4] A.G. FRANK, *Capitalismo e sottosviluppo in America Latina,* Einaudi, 1969; G. CARROSIO, A. LANDI, *Spazio, ambiente, territorio. Teorie, metodi e prospettive di ricerca in sociologia,* Carocci, 2023.

[5] OECD, *Rural-Urban Partnerships: An Integrated Approach to Economic Development*, OECD Publishing, 2013.

[6] ESPON, *Inner Peripheries: National Territories Facing Challenges of Access to Basic Services of General Interest,* ESPON, 2017.

[7] R. SALVATORE e E. CHIODO, *Non più e non ancora. Le aree fragili tra conservazione ambientale, cambiamento sociale e sviluppo turistico,* Franco Angeli, 2017.

denza l'importanza di caratteristiche legate ai flussi informativi e agli aspetti immateriali. Gli elementi che possono contribuire alla definizione di questo aspetto della perifericità riguardano sia la qualità delle infrastrutture digitali e lo sviluppo del capitale umano, sia il capitale sociale orientato all'innovazione, all'efficacia delle reti istituzionali e alla capacità di connessione con i flussi. Secondo questa accezione, le assunzioni alla base della teoria della dipendenza perderebbero di forza, mentre emergerebbero modelli di sviluppo policentrico[8], in grado di favorire l'instaurarsi di relazioni, anche tra soggetti fisicamente "distanti", a condizione che siano collocati nell'ambito di sistemi organizzati di interazione e dotati di una visione comune basata sulla conoscenza.

In questo contesto, la disuguaglianza territoriale non viene intesa principalmente in termini geografici, ma come esito di una carenza di connessioni socioeconomiche, politiche e relazionali. La distanza fisica, dunque, non produce di per sé un divario, così come una posizione centrale non garantisce automaticamente condizioni di prosperità. Ciò non significa negare il peso della localizzazione, ma riconoscere che essa genera costi aggiuntivi che possono essere mitigati attraverso una maggiore connettività relazionale[9]. Si supera così una concezione deterministica dello spazio, fondata sull'idea di un destino territoriale ineluttabile, per adottare una prospettiva dinamica, attenta ai processi, alle transizioni e alle possibilità di cambiamento. La condizione di iniquità all'interno di un sistema socio-spaziale non appare quindi immutabile: alla visione statica della periferia, definita dalla distanza dai centri e dalla marginalità localizzativa, si sostituisce il concetto dinamico di "perifericizzazione".

Le periferie, in questa prospettiva, non sono semplicemente date, ma vengono prodotte attraverso processi politici, economici, sociali e comunicativi. In tal modo, il rapporto causale tra perifericità, disuguaglianza territoriale e performance viene rovesciato[10], consentendo di superare l'idea dello svantaggio territoriale come condizione oggettiva e permanente. La disuguaglianza territoriale dipende piuttosto dalla configurazione dei network fisici,

[8] G. URSO, Polycentric Development Policies: A Reflection on the Italian "National Strategy for Inner Areas", in *Procedia-Social and Behavioral Sciences*, vol. 223, 2016, pp. 456-461.

[9] B. BOCK, Rural Marginalisation and the Role of Social Innovation; A Turn Towards Nexogenous Development and Rural Reconnection, in *Sociologia ruralis*, vol. 56, n. 4, 2016, pp. 552-573.

[10] J. NOGUERA e A. COPUS, Le "periferie interne". Che cosa sono e di quali politiche necessitano, in *Agriregionieuropa*, vol. 12, n. 45, 2016, pp. 1-6.

sociali, economici, istituzionali e culturali nei quali un territorio è inserito. Proprio per questo, essa può modificarsi nel tempo e non deve essere considerata come irrimediabile.

2. *Aree interne, aree fragili, aree montane*

In Italia, questa molteplicità di situazioni e variabili ha dato origine a una terminologia articolata e a un repertorio diversificato di categorie interpretative utilizzate nel dibattito accademico, politico e pubblico per definire le disuguaglianze territoriali, a seconda dell'enfasi posta sulle dimensioni geografiche, economiche o ambientali. Questa eterogeneità terminologica riflette la natura storicamente sedimentata e territorialmente differenziata del fenomeno.

Negli ultimi quindici anni, e a partire dall'importante dibattito inaugurato dalla Strategia Nazionale delle Aree Interne (SNAI) nel 2012, si è progressivamente consolidata l'espressione "aree interne", con la quale si è inteso indicare quelle zone caratterizzate da una distanza significativa dai centri di offerta di servizi essenziali; vi ricadono quasi 4.000 comuni, pari al 58% della superficie nazionale, abitati nel 2021 da circa 13,4 milioni di persone[11]. All'interno della stessa tassonomia SNAI, le aree periferiche indicano i comuni localizzati a una distanza compresa tra 40 e 75 minuti dal polo di servizi più vicino, mentre le aree ultraperiferiche comprendono quelli posti a una distanza superiore ai 75 minuti.

Strettamente connessa alla categoria della perifericizzazione è quella di fragilità territoriale, che consente di aggiungere all'analisi del fenomeno altre prospettive di osservazione. Molte aree interne sono anche *aree fragili*, se osservate dal punto di vista ecologico e idrogeologico, e in termini di organizzazione territoriale. Alla loro debolezza fisica e strutturale si associano caratteristiche socioeconomiche quali le piccole dimensioni delle comunità insediate, la permanenza di economie di piccola scala, la mancanza di specializzazioni produttive, la bassa quota di addetti per abitante, lo spopolamento, il patrimonio immobiliare inutilizzato, la bassa ricettività turistica e il basso reddito. Più che sull'idea di perifericità in senso stretto, tuttavia, la nozione di fragilità concentra l'attenzione sul delicato equilibrio tra le varie componenti (ambientali, sociali ed economiche).

[11] NUVAP, *Mappa AI 2020: Distribuzione dei Comuni. Fasce Intermedio, Periferico e Ultraperiferico*, Allegato tecnico, Presidenza del Consiglio dei Ministri, 2020.

Nella cornice delle disuguaglianze territoriali, il tema delle *aree montane*, spesso richiamate anche attraverso l'espressione "terre alte", merita una riflessione specifica, soprattutto alla luce del recente confronto aperto dalla legge n. 131/2025 (*Disposizioni per il riconoscimento e la promozione delle zone montane*). Rispetto alla legge n. 991/1952, la nuova normativa ha introdotto criteri di classificazione differenti, fondati esclusivamente su parametri geomorfologici (in particolare altitudine e pendenza) trascurando di fatto alcuni indicatori di carattere socioeconomico che caratterizzavano il quadro precedente. Il regolamento attuativo riconosce 3.715 comuni montani, rispetto ai circa 4.000 inclusi nell'elenco storico, alimentando un ampio confronto istituzionale tra governo, regioni, ANCI e associazioni rappresentative delle comunità montane. La discussione rende evidente una tensione di fondo, ossia la difficoltà di ricondurre la "montanità" a parametri esclusivamente fisici, quando le forme di vulnerabilità che interessano questi territori assumono, come abbiamo visto, carattere sistemico e multidimensionale.

Tutte le categorie fin qui analizzate non si escludono reciprocamente; al contrario, spesso si sovrappongono e descrivono dimensioni diverse di uno stesso insieme di territori. Va aggiunto che, nonostante la varietà delle espressioni, è possibile ricondurre le disuguaglianze territoriali al gap di investimenti infrastrutturali in materia di mobilità, istruzione, sanità, digitalizzazione e, in generale, di servizi essenziali, gap dovuto a scelte politiche ed economiche, e non solo a specifiche situazioni geografiche.

Alla luce di queste riflessioni, è importante sottolineare che montanità per esempio non è sempre sinonimo di fragilità o marginalità. Quando le comunità che abitano le terre alte riescono a prendere coscienza della propria condizione e ad agire di conseguenza, come soggetti agenti e protagonisti delle proprie scelte, capaci di fare leva sui propri punti di forza in relazione alle trasformazioni del sistema sociale ed economico, alcune condizioni territoriali associate alla marginalità possono essere rielaborate come risorse politiche, culturali o progettuali. È precisamente in questo spazio, tra il riconoscimento della vulnerabilità e la capacità di azione collettiva, che si collocano le pratiche di riabitazione.

3. *Tra spopolamento e riabitare*

Le aree interne e montane sono interessate da tempo da un profondo processo di spopolamento che, in un rapporto dialettico causa-effetto, interagisce non solo con l'invecchiamento della popolazione e con l'emigrazione,

ma anche con la conseguente diminuzione delle generazioni più giovani. Nel periodo 2002-2022 la popolazione residente in Italia è aumentata del 3,6%, ma mentre nei comuni classificati dalla SNAI come centro è aumentata del 5,2%, nelle aree interne è diminuita dell'1,6%, con i comuni periferici e ultraperiferici che hanno perso rispettivamente il 4,9% e il 9,4%. Questa dinamica si rispecchia nell'indice di vecchiaia e nell'indice di dipendenza strutturale, i quali nel 2023 nei comuni ultraperiferici erano sensibilmente più alti (rispettivamente pari a 236,1 e 60,3) rispetto ai comuni di cintura urbana (rispettivamente pari a 177,7 e 56,2) e ai comuni polo (rispettivamente pari a 203,6 e 58,1). Sull'altro versante, tra il 2002 e il 2023 nelle aree interne si è registrata una riduzione dei giovani più marcata (–25,7%) rispetto ai centri (–19,2%)[12].

In questo quadro si inserisce il nuovo Piano Strategico Nazionale delle Aree Interne (PSNAI), approvato nel marzo 2025, che rappresenta l'ultimo e più aggiornato tentativo di risposta politica a questa crisi. Come per la prima SNAI, anche questo piano adotta un approccio di tipo "*place-based*", cioè attento alle specificità di ciascun territorio piuttosto che a soluzioni universali. Esso tuttavia introduce un elemento di radicale novità rispetto ai precedenti documenti programmatici, e cioè il riconoscimento esplicito del fatto che una quota non trascurabile di aree interne abbia già raggiunto una soglia di compromissione demografica e strutturale tale da far considerare il declino irreversibile. Questa formulazione segna una svolta semantica e politica significativa, perché per la prima volta un documento strategico nazionale abdica esplicitamente al paradigma del *reversal*, ossia dell'inversione di tendenza, per alcune tipologie di territorio, abbracciando invece quello della "dignità nel declino" e affermando che, lì dove la struttura demografica sia già compromessa, si procederà con l'attuazione di un piano mirato che possa assistere chi ancora vi abita in un «percorso di cronicizzato declino e invecchiamento in modo da renderlo socialmente dignitoso»[13].

Accanto a questo scenario di rinuncia, emerge tuttavia una prospettiva radicalmente diversa, che può essere letta come contrappunto empirico alla narrativa del degrado. Il *Rapporto Montagne Italia 2025* di UNCEM descrive quella che definisce una «stagione del risveglio» delle comunità montane italiane.[14] I dati a supporto di questa lettura alternativa sono di rilievo: dei 387

[12] PSNAI, *Piano Strategico Nazionale delle Aree Interne*, Presidenza del Consiglio dei Ministri, Dipartimento per le politiche di coesione e per il sud, Strategia Aree Interne, 2025.

[13] PSNAI, *op. cit.,* p. 46.

[14] UNCEM, *Rapporto Montagne Italia 2025. Istituzioni Movimenti Innovazioni. Le Green Community e le sfide dei territori*, Rubbettino, 2025.

cluster territoriali montani distribuiti su tutto il territorio italiano, ben 250 (pari al 65%) mostrano un saldo positivo tra flussi in entrata e in uscita. Quasi 100.000 nuovi residenti si sono trasferiti in questi territori, di cui 64.000 cittadini italiani, localizzati prevalentemente nelle regioni del Centro e del Nord. Questo flusso, pur numericamente contenuto rispetto alla massa demografica nazionale, avrebbe un carattere strutturale perché, sempre a detta di UNCEM, non si tratta di movimenti temporanei o stagionali, ma di insediamenti stabili che stanno ridisegnando in qualche modo il profilo sociale di molte comunità montane.

Tuttavia, il dato del saldo migratorio per regione mostra con chiarezza la struttura asimmetrica di questo fenomeno. Le regioni del Nord e del Centro (dal Piemonte all'Emilia Romagna, dalla Toscana all'Umbria) registrano saldi positivi o in miglioramento, mentre le regioni meridionali continuano a essere segnate da importanti flussi in uscita verso le città, il Nord Italia e l'Europa. La montagna italiana si presenta dunque come un territorio fratturato lungo la storica linea di demarcazione Nord-Sud, con dinamiche di riabitazione che rimangono prevalentemente un fenomeno centro-settentrionale.

Il Rapporto individua tre caratteri fondamentali di questa stagione di risveglio. Il primo è la *novità*: aspettative differenziali verso le aree montane, dove la distanza dalla congestione non è più percepita come svantaggio ma come valore. La pandemia ha accelerato e in parte cristallizzato un mutamento già in atto nei desideri abitativi di segmenti crescenti della popolazione urbana: la montagna, lo spazio aperto, il silenzio, la comunità di piccola dimensione sono diventati elementi di attrattività piuttosto che di marginalità. Il secondo carattere è l'*asimmetria*: la frattura strutturale tra l'Italia centro-settentrionale e il Sud, dove appunto persistono nuove forme di bassa fecondità e flussi migratori in uscita. Nelle aree montane meridionali i processi di spopolamento sono spesso accompagnati da dinamiche di impoverimento dei servizi, di indebolimento del tessuto sociale e di difficoltà a costruire economie alternative al modello agricolo tradizionale o al turismo di massa. Il terzo carattere è la *fragilità* del risveglio stesso, connessa alle difficoltà nel costruire nuove economie capaci di integrarsi con quelle preesistenti, a causa non solo di ostacoli organizzativi e burocratici, ma anche di nuove sfide culturali. Il riabitare la montagna non è un processo sempre armonioso: incontra resistenze, incomprensioni, conflitti. La convivenza tra vecchi e nuovi abitanti, tra pratiche tradizionali e nuovi stili di vita, tra economie consolidate e attività innovative, richiede un lavoro relazionale e culturale complesso che spesso non trova il supporto istituzionale adeguato.

4. *Riabitare come pratica sociale rurale*

La tensione tra la svolta critica del PSNAI, che preannuncia l'irreversibilità del declino per alcune aree, e la «stagione del risveglio» documentata dall'UNCEM non può essere compresa rimanendo circoscritti unicamente al piano delle politiche pubbliche o dei dati aggregati. Per leggere le dinamiche sociali che attraversano i territori montani in fase di essere riabitati può essere utile anche l'integrazione con una prospettiva che sposti l'attenzione dalle strutture e dagli aggregati statistici alle pratiche concrete attraverso cui questi luoghi vengono quotidianamente vissuti e frequentati. La proposta è di ancorare questa riflessione a due filoni teorici che, pur muovendo da tradizioni diverse, convergono nel mettere al centro il concetto di pratica, come unità costitutiva del sociale: la *practice theory*, da un lato, e il *radical rural* di matrice anglosassone, dall'altro.

Il riferimento al primo filone di studi consente di concentrarsi sulle pratiche di vita, di lavoro e di cura del territorio, osservando ciò che le persone effettivamente fanno, giorno per giorno, per rendere quei territori nuovamente abitabili. Una delle critiche più ricorrenti rivolte agli approcci basati sulle pratiche è quella di essere una sorta di microsociologia, utile per studiare interazioni situate e contesti locali, ma inadatta a spiegare i grandi cambiamenti sociali. Questa critica è stata efficacemente respinta da Davide Nicolini, mostrando come un approccio basato sulle pratiche possa affrontare fenomeni su larga scala, a patto di rinunciare ad alcune dicotomie tradizionali, come quella tra micro e macro, tra locale e globale[15]. Ciò consente di leggere la riabitazione montana come un fenomeno distribuito, fatto di pratiche connesse che attraversano luoghi, reti, saperi e forme di organizzazione sociale.

In questa prospettiva, i "grandi fenomeni" non sono ontologicamente diversi da quelli "piccoli": sono semplicemente più ramificati nel tempo e nello spazio. L'unità di analisi quindi non è il singolo caso locale, ma la catena, la sequenza, la combinazione di pratiche e le loro connessioni nel tempo e nello spazio. Il fenomeno della riabitazione montana non va inteso come la somma di iniziative isolate confinate alle singole realtà, ma come una rete di pratiche connesse che si comprendono pienamente solo seguendone le connessioni reciproche e il loro legame con i processi più generali di trasformazione delle

[15] D. NICOLINI, "Is Small the Only Beautiful? Making Sense of 'Large Phenomena' from a Practice-Based Perspective", in A. HUI, T. SCHATZKI e E. SHOVE (a cura di), *The Nexus of Practices Connections: Constellations, Practitioners*, Routledge, 2016, pp. 98-113.

aree interne. Le pratiche quotidiane di chi abita, lavora e si prende cura del territorio sono al tempo stesso il luogo in cui le più ampie dinamiche sociali ed economiche si manifestano concretamente, e lo spazio in cui possono essere, almeno in parte, ridisegnate.

Il secondo filone di riferimento è legato al concetto di *radical rural*, con cui Halfacree[16] descrive quelle iniziative che, da una posizione critica rispetto alle traiettorie dominanti, cercano di produrre uno spazio rurale alternativo. A questo si aggiunge la nozione, più generale, di ruralità come costruzione sociale soggetta a continua ricostruzione. Questa, così come la montanità, non è una categoria sociologica oggettiva, ma un insieme di pratiche e immaginari in costante negoziazione, che vive nell'immaginario collettivo del mondo contemporaneo; è qualcosa che si fa, non qualcosa che semplicemente è.

5. *Le comunità magmatiche: una proposta concettuale*

Per interpretare le pratiche di riabitazione che attualmente stanno attraversando i territori montani italiani, si propone la categoria di *comunità magmatiche*, con la quale si intendono formazioni sociali caratterizzate da fluidità, porosità e continua trasformazione, piuttosto che da appartenenze stabili o da istituzionalizzazione formale.

Il riferimento alla fluidità chiaramente non è casuale, e richiede una precisazione concettuale. Come noto, Zygmunt Bauman[17] ha descritto la condizione sociale contemporanea come passaggio da una modernità "solida" (fondata su strutture stabili, istituzioni durature, appartenenze di lunga durata) a una modernità "liquida", in cui i legami sociali si fanno instabili, transitori, costantemente da rinegoziare. Le comunità magmatiche condividono con questa diagnosi la critica alla stabilità come paradigma normativo del sociale, ma se ne distanziano in un punto decisivo, poiché laddove la liquidità baumaniana descrive una condizione di erosione progressiva del legame sociale (risultante nella individualizzazione, nella frammentazione sociale e nella incapacità di consolidarsi in forme durature), differentemente il magma conserva la capacità di solidificarsi temporaneamente. E infatti, proprio come la lava, queste comunità si muovono sotto la superficie, nelle reti diffuse,

[16] K. HALFACREE, Trial by Space for a 'Radical Rural': Introducing Alternative Localities, Representations and Lives, in *Journal of Rural Studies*, vol. 23, n. 2, 2007, pp. 125-141.

[17] Z. BAUMAN, *Liquid Modernity,* Polity Press, 2000.

e spesso emergono dal basso con la capacità di condensarsi temporaneamente in strutture riconoscibili come associazioni, iniziative, progetti, forse per poi tornare a dissolversi e a riorganizzarsi in risposta a nuove condizioni, opportunità o conflitti.

Si distinguono dall'individualismo di stampo baumaniano perché, pur emergendo in contesti di fragilità o transizione territoriale, spesso operano attraverso legami affettivi, pratiche condivise e alleanze di senso. Rispetto a questo ultimo carattere, si potrebbero trovare punti di contatto teorici anche con la categoria di "neotribalismo" coniata da Michel Maffesoli nel 1988 e ripresa successivamente nel 2016 con un ancoraggio proprio alla dimensione territoriale[18]. Attraverso la lente neotribalista, le comunità magmatiche appaiono fondate non più su strutture razionali, ma su appartenenze mutevoli che si aggregano attorno a interessi, passioni o stili di vita condivisi. Non sono comunità nel senso tradizionale del termine, cioè sistemi sociali stabili, territorialmente definiti e normativamente strutturati, ma forme di socialità intermittenti, capaci di consolidarsi e dissolversi a seconda delle circostanze, tenute insieme più dall'affettività condivisa, dal senso civico e dalla visione politica che da un'appartenenza formale. Particolarmente significativo, per il tema qui trattato, è il modo in cui Maffesoli ripensa il rapporto tra queste forme di socialità e il territorio. Se il fenomeno sociale in senso classico si lega al tempo storico e alla sua continuità, la socialità tribale si lega invece allo spazio. La valle, il paese diventano il territorio condiviso attorno a cui la comunità magmatica/neotribù si raccoglie, fino a essere disposta a difenderli, reinventandoli.

Ciò che rende questa lettura particolarmente pertinente per le pratiche di riabitazione montana è il concetto di «radicamento dinamico» che Maffesoli introduce proprio per superare l'opposizione tra sradicamento e appartenenza fissa: un radicamento, cioè, che non è mai acquisito una volta per tutte, ma continuamente rinegoziato, e che si manifesta non a caso proprio nei contesti più vulnerabili, attraverso nuove forme di solidarietà, gesti quotidiani di reciprocità, attenzione condivisa alla fragilità altrui. In modo abbastanza attinente, la caratteristica definitoria delle comunità magmatiche risiede nella loro capacità adattiva, nell'informalità creativa e nella capacità di generare azione collettiva. Tuttavia, non sono immaginate come organismi deboli

[18] M. MAFFESOLI, *Le Temps des tribus. Le déclin de l'individualisme dans les sociétés de masse*, Méridiens Klincksieck, 1988; M. MAFFESOLI, From Society to Tribal Communities, in *The Sociological Review*, vol. 64, n. 4, 2016, pp. 599-610.

o effimeri. Al contrario, derivano la loro efficacia proprio dalla plasticità e dalla capacità di rispondere con agilità ai cambiamenti del contesto.

Questa propensione a consolidarsi temporaneamente senza irrigidirsi in forme stabili e permanenti richiama per analogia il concetto di "*Temporary Autonomous Zone*" proposto da Hakim Bey e richiamato dallo stesso Maffesoli: spazi sociali autonomi, temporanei, che si costituiscono a margine delle strutture istituzionali tradizionali, senza ambire a una stabilizzazione definitiva né a un riconoscimento formale, ma traendo proprio dalla loro natura provvisoria la capacità di azione e di tenuta. Le comunità magmatiche, in questo senso, potrebbero essere lette come una declinazione territorialmente situata di questa stessa logica, e cioè come zone temporaneamente autonome che si formano nei territori montani in fase di riabitazione, capaci di organizzare collettivamente la vita quotidiana senza necessariamente tradursi in strutture istituzionali formalizzate.

In sintesi, nel tentativo di sistematizzare il concetto, si potrebbero individuare quattro diverse dimensioni. La prima di queste è quella *organizzativa* e rinvia al fatto che queste comunità sfumano il confine tra istituzionale e informale, tra identità collettiva e individualità in rete. Non sono né pienamente istituzioni né semplici reti di individui, ma occupano uno spazio ibrido che le tradizionali categorie analitiche faticano a cogliere. Questa proprietà è al tempo stesso la loro forza e la loro vulnerabilità, perché se da un lato consente loro di attraversare i confini tra settori, tra ambiti di attività, tra sistemi di regole, nello stesso tempo le espone anche a rischi di instabilità e dissoluzione. La seconda dimensione, quella *temporale,* descrive comunità che sono episodiche e processuali, che si formano, agiscono e si trasformano. Il loro tempo non è il tempo lineare delle istituzioni, con le sue cronologie di fondazione, consolidamento e maturità, ma un tempo ciclico, fatto di accelerazioni e rallentamenti, di momenti di solidificazione e fasi di liquefazione. La terza dimensione, *spaziale,* rinvia al fatto che queste comunità prendono forma in spazi liminali, dove il tessuto sociale si ricompone attraverso la densità relazionale piuttosto che in quella istituzionale. La montagna, lo spazio interno, il paese semi-abbandonato costituiscono contesti particolarmente favorevoli alla loro emersione perché sono luoghi dove la scarsità di infrastrutture istituzionali lascia spazio alla creatività sociale, dove la necessità produce invenzione, dove la marginalità diventa laboratorio. La quarta dimensione, infine, è quella *politica* e rinvia al fatto che queste comunità incorporano forme di

politica prefigurativa[19], espresse attraverso esperimenti su piccola scala di modi alternativi di vivere e di agire. Si tratta, in questa accezione, di una concezione olistica del cambiamento sociale, che non separa la sfera economica da quella della riproduzione sociale e della cura, e che produce trasformazione non attraverso la rottura rivoluzionaria né attraverso il compromesso istituzionale, ma incarnando nel presente delle pratiche le forme di vita che si vorrebbero rendere possibili su scala più ampia. Non ci si pone l'obiettivo di rispondere solo a bisogni immediati, ma di anticipare e di praticare modelli di convivenza, di economia, di relazione con il territorio che potrebbero prefigurare trasformazioni più ampie. In questo senso, le comunità magmatiche rappresentano laboratori politici, anche quando non si definiscono esplicitamente come tali.

6. *Conclusioni*

Il quadro che abbiamo cercato di delineare in questo contributo parte dalla premessa che le pratiche di riabitazione della montagna italiana non possono essere comprese al di fuori del sistema più ampio delle disuguaglianze territoriali. Tanto la svolta critica del PSNAI quanto la «stagione del risveglio» documentata dall'UNCEM sono manifestazioni di questo stesso sistema di disuguaglianze, osservato da due angolazioni opposte: da un lato l'accompagnamento al declino di alcuni territori considerato irreversibile, dall'altro l'emergere di nuove forme di vita collettiva.

Il concetto di comunità magmatiche, letto attraverso le lenti della *practice theory,* del *radical rural* e del neotribalismo, permette di dar conto di queste dinamiche senza ricadere né in un facile ottimismo, che leggerebbe ogni nuovo insediamento come una soluzione, né in un pessimismo strutturale che vedrebbe nelle dinamiche locali soltanto l'effetto di forze più grandi su cui non si può incidere. Le pratiche quotidiane di chi riabita la montagna sono plasmate dalle disuguaglianze territoriali, ma capaci al tempo stesso di ridisegnarle, trasformando il margine da condizione di invisibilità a posizione privilegiata da cui osservare e costruire alternative. La politica prefigurativa, in questo senso, non è una soluzione alle disuguaglianze territoriali, ma un indicatore di processi in corso, che meritano di essere osservati, e compresi

[19] L. MONTICELLI, Politica prefigurativa e utopie concrete. Verso onto-epistemologie alternative al capitalismo contemporaneo, in *Rassegna Italiana di Sociologia,* vol. 3, 2022, pp. 729-749.

nella loro specificità, prima ancora che valorizzati o promossi. È in questa direzione che la ricerca qui presentata intende proseguire, approfondendo anche attraverso il lavoro sul campo le forme concrete che le comunità magmatiche assumono nei diversi contesti dell'Italia montana.

INCLUSIONE E DIVERSITY MANAGEMENT NELLA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE

Tiziana Di Cimbrini

SOMMARIO: 1. Introduzione. – 2. La concettualizzazione della "diversity" nel management. – 3. Il Diversity Management come funzione integrata nella gestione delle risorse umane. – 4. Il Diversity Management nella Pubblica Amministrazione: oltre la gestione strategica delle risorse umane. – 5. Conclusioni.

1. *Introduzione*

Il New Public Management[1], quale approccio aziendale alla gestione della Pubblica Amministrazione, ha enfatizzato i profili dell'efficienza, efficacia ed economicità della performance dell'azione pubblica. Il criterio dell'equità, però, rimane fondativo della natura stessa delle istituzioni pubbliche perché «riguarda la distribuzione di costi e benefici dell'azione pubblica tra i membri della comunità di riferimento e richiama una tensione di fondo verso la loro uguaglianza»[2].

Il criterio di equità si articola in molteplici dimensioni. Un'autorevole definizione ne individua quattro[3]: procedurale, distributiva, di processo e di impatto. L'equità procedurale prevede il rispetto dei diritti nelle pratiche gestionali. Questa dimensione coinvolge anche le pratiche manageriali relative alle assunzioni, promozioni e attribuzioni di premialità ai dipendenti. L'equità distributiva concerne l'accesso ai servizi e ai benefici dell'azione pubblica mentre quella di processo ha a che vedere con la qualità dei servizi erogati a differenti categorie di individui o a singoli individui. Infine, l'equità di impatto contempla la modalità con cui gli outcomes dell'azione pubblica si riverberano su diverse categorie di individui o singoli individui. Abbinan-

[1] C. HOOD, A Public Management For All Seasons?, in *Public Administration*, vol. 69, 1991, pp. 3-19.

[2] G. FATTORE, "La gestione e valutazione della performance delle istituzioni pubbliche", in M. CUCCINIELLO, G. FATTORE, F. LONGO, E. RICCIUTI, e A. TURRINI, *Management Pubblico*, Egea, 2024.

[3] J.H. SVARA, J.R. BRUNET, Filling in the Skeletal Pillar: Addressing Social Equity in Introductory Courses in Public Administration, in *Journal of Public Affairs Education,* vol. 10, n. 2, pp. 99-109.

do a quest'ultima dimensione anche la dimensione temporale, emerge la questione dell'equità intergenerazionale, che impone di distribuire equamente risorse, opportunità e costi tra diverse generazioni.

Uno dei processi cruciali alla base dell'attualizzazione del criterio di equità è l'inclusione sociale, ossia il processo volto a garantire che tutti gli individui, a prescindere dalle condizioni di diversità di cui sono portatori, abbiano parità di opportunità di partecipare alla vita della comunità. Questo obiettivo coinvolge sia il livello politico (politiche pubbliche), sia il livello amministrativo (pratiche manageriali) dell'azione pubblica. Il presente contributo intende esplorare il secondo livello di azione, inquadrando l'approccio manageriale alla gestione della diversità a livello di singola organizzazione (diversity management) nel settore pubblico. Nato come funzione integrata nello Human Resource Management delle organizzazioni, il Diversity Management, calato nelle istituzioni pubbliche, assume contorni più vasti intrecciandosi con il fine istituzionale di perseguimento di equità e di valore pubblico.

2. *La concettualizzazione della "diversity" nel management*

La letteratura manageriale non è pervenuta ad una definizione univoca di diversity anche se le varie definizioni ruotano attorno alle differenze e dissimilarità tra le persone. Williams e O'Reilly (1998) la definiscono come «qualsiasi attributo che le persone usano per convincersi che un'altra persona sia diversa»[4]. Jackson et al. (2003) la intendono come la differenza nelle caratteristiche personali tra i singoli componenti di un gruppo di lavoro[5]. Nkomo e Cox la interpretano come «un insieme di persone con diverse identità di gruppo all'interno dello stesso sistema sociale»[6].

Il tentativo di mappare e classificare la complessità delle differenze individuali ha condotto allo sviluppo di modelli tassonomici consolidati nella let-

[4] K.Y. WILLIAMS, C.A. O'REILLY, Demography and Diversity in Organizations: A Review of 40 Years of Research, in *Research in Organizational Behavior*, vol. 20, 1998, pp. 77-140.

[5] S.E. JACKSON, A. JOSHI, N.L. ERHARDT, Recent Research on Team and Organizational Diversity: SWOT Analysis and Implications, in *Journal of Management*, vol. 29, n. 6, 2003, pp. 801-830.

[6] S. NKOMO, T. COX, "Diverse Identities in Organisations", in S. CLEGG, C. HARDY, W. NORD (a cura di), *Handbook of Organisation Studies*, Sage, 1996.

teratura manageriale[7] quali la Ruota della Diversità (Diversity Wheel)[8] o il modello dei quattro livelli della diversità (Four Layers of Diversity)[9]. Un contributo teorico fondamentale risiede nella distinzione tra diversità di superficie (surface-level diversity) e diversità profonda (deep-level diversity)[10]. La diversità di superficie comprende i tratti demografici e fisici visibili ed esterni, quali l'età, il genere, il gruppo etnico, che stimolano la categorizzazione sociale immediata. La diversità profonda riguarda invece caratteristiche psicologiche e comportamentali nascoste, tra cui i valori personali, le credenze religiose o etiche, i tratti di personalità, le opinioni e le competenze professionali. Diverse teorie hanno concettualizzato l'impatto della diversità sulla forza lavoro.

Alcune teorie suggeriscono che gruppi omogenei sono più produttivi e sviluppano meno conflittualità. Secondo il paradigma similarità-attrazione, più gli individui si percepiscono simili gli uni agli altri e più saranno coesi tra di loro e rispetto al gruppo[11]. L'approccio all'identità sociale, che comprende le teorie dell'identità sociale e dell'auto-categorizzazione, invece, sostiene che gli individui si classificano in gruppi sociali in base a determinati attributi (ad esempio, età, gruppo etnico e genere) e che quando la distinzione di identità sociale di una persona, definita come quegli aspetti dell'immagine di sé che derivano dalle categorie sociali a cui appartiene, è saliente, si enfatizzano le similarità nel gruppo e le differenze tra gruppi[12].

Altre teorie sostengono che la diversità può avere un potenziale vantaggio per le organizzazioni: la teoria sull'information decision-making[13], la up-

[7] J.R. LAMBERT, M.P. BELL, "Diverse Forms of Differences", in Q.M. ROBERSON (a cura di), *The Oxford Handbook of Diversity and Work*, Oxford University Press, 2012.

[8] M. LODEN, J.B. ROSENER, *Workforce America!: Managing Employee Diversity as a Vital Resource*, Irwin Professional Publish, 1991.

[9] L. GARDENSWARTZ, A. ROWE, *Diverse Teams at Work: Capitalizing on the Power of Diversity*, Irwin Professional Publish, 1994.

[10] D.A. HARRISON, K.H. PRICE, P.M. BELL, Beyond Relational Demography: Time and the Effects of Surface and Deep Level Diversity on Work Group Cohesion, in *Academy of Management Journal*, vol. 41, 1998, 96-107.

[11] D. BYRNE, *The Attraction Paradigm*, Academic Press, 1971.

[12] H. TAJFEL, J.C. TURNER, "An Integrative Theory of Intergroup Conflict", in W.G. AUSTIN, S. WORCHEL (a cura di), *The Social Psychology of Intergroup Relations*, Brooks/Cole, 1979; J.C. TURNER, M.A. HOGG, P.J. OAKES, S.D. REICHER, M.S. WETHERELL, *Rediscovering the Social Group: A Self-Categorization Theory*, Basil Blackwell, 1987.

[13] K.Y. WILLIAMS, C.A. O'REILLY, *op. cit*.

per echelon theory[14], il paradigma dell'integrazione e dell'apprendimento[15]. Queste teorie sostengono che la diversità all'interno di un gruppo si traduce in una maggiore ricchezza di conoscenze, idee, competenze e prospettive e nell'incremento della creatività e della capacità di risoluzione dei problemi. La diversità, in altri termini, migliora le prestazioni organizzative e l'efficacia aziendale. In particolare, secondo la upper echelon theory, la diversità del team di alta direzione ha un impatto positivo sui risultati organizzativi e sulle prestazioni complessive di tutti i dipendenti grazie alla diversità di esperienze, background e sistemi di valori[16].

3. *Il Diversity Management come funzione integrata nella gestione delle risorse umane*

Roosevelt Thomas ha coniato il termine "Diversity Management" nel 1990 per indicare la strategia adottata dalle organizzazioni per reclutare, fidelizzare e sviluppare in modo inclusivo individui provenienti da contesti diversi[17]. Il termine nasce nel contesto degli Stati Uniti e, gradualmente, si è diffuso in tutto il mondo[18] a causa anche della globalizzazione e dei fenomeni migratori. Il Diversity Management ha trovato come precursori i piani di contrasto alla discriminazione (affirmative action) e la legge sulle pari opportunità di impiego che furono incorporati nel Titolo VII del Civil Rights Act del 1964 negli Stati Uniti. Storicamente, questo concetto è emerso come una sorta di sostituzione e riformulazione dei precedenti programmi di affirmative action che, fino agli anni '80, miravano principalmente a promuovere l'occupazione e lo sviluppo di carriera dei dipendenti afro-americani (e in seguito, delle donne) negli Stati Uniti. Combattere la discriminazione promuo-

[14] D.C. HAMBRICK, P.A. MASON, Upper Echelons: The Organization as a Reflection of Its Top Managers, in *Academy of Management Review*, vol. 9, n. 2, 1984, pp. 193-206.

[15] R.J. ELY, D.A. THOMAS, Cultural Diversity at Work: The Effects of Diversity Perspectives on Workgroup Processes and Outcomes, in *Administrative Science Quarterly*, vol. 46, n. 2, 2001, pp. 229-273.

[16] D. KNIGHT, C.L. PEARCE, K.G. SMITH, P. FLOOD, Top Management Team Diversity, Group Process, and Strategic Consensus, in *Strategic Management Journal*, vol. 20, n. 5, 1999, pp. 445-465.

[17] R.R. JR THOMAS, *Beyond Race, and Gender: Unleashing the Power of Your Total Workforce by Managing Diversity*, AMACOM, 1991.

[18] E. KELLY, F. DOBBIN, How Affirmative Action Became Diversity Management, in *American Behavioral Scientist*, vol. 41, n. 7, 1998, pp. 960-984.

vendo la parità di trattamento o offrendo pari opportunità, e adoperarsi per l'uguaglianza, era visto come un fine in sé moralmente lodevole[19]. Il Diversity Management non ha abbandonato la morale professata di perseguire l'uguaglianza, ma l'uguaglianza in questo contesto diventa un effetto collaterale desiderabile, indiscusso e benvenuto del suo impatto economico previsto[20]. Il suo obiettivo principale era, e continua ad essere, il beneficio economico che si presume consegua ad una forza lavoro diversificata che non subisce danni a causa di gerarchie segreganti[21]. Questa pratica manageriale è considerata un nuovo paradigma organizzativo[22] in quanto supera il modello della pura compliance legale, tipico della affirmative action, per promuovere un valore intrinseco della diversità.

Inoltre, la gestione della diversità, almeno a livello concettuale, non si limita alle dimensioni del genere e del gruppo etnico, che comunque rimangono predominanti ma è aperta a qualsiasi categoria o caratteristica che le persone condividono con altri individui, e che le rende, come gruppo, diverse dagli altri individui. Sebbene le dimensioni della diversità siano potenzialmente infinite, nel Diversity Management sono ridotte a poche. Plummer (2003) ha coniato l'espressione "Big 8" per indicare che negli Stati Uniti il Diversity Management si focalizza quasi esclusivamente su età, etnia/nazionalità, genere, capacità mentali/fisiche, ruolo/funzione organizzativa, razza, religione e orientamento sessuale.

Dal punto di vista pratico, il Diversity Management è una declinazione della gestione delle risorse umane come emerge dalla definizione offerta da Olsen e Martins[23]:

l'utilizzo di pratiche di gestione delle risorse umane (HR) per (i) aumentare o mantenere la variabilità del capitale umano su una o più dimensioni, e/o (ii) garantire che la variabilità del capitale umano su una o più dimensioni non ostacoli il raggiungi-

[19] T.H. ANDERSON, *The Pursuit of Fairness: A History of Affirmative Action*, Oxford University Press, 2004.

[20] C. AGÓCS, C. BURR, Employment Equity, Affirmative Action and Managing Diversity: Assessing the Differences, in *International Journal of Manpower*, vol. 17, n. 4/5, 1996, pp. 30-45.

[21] J. GILBERT, B. STEAD, J. IVANCEVICH, Diversity Management: A New Organizational Paradigm, in *Journal of Business Ethics*, vol. 21, 1999, pp. 61-76.

[22] J. GILBERT, B. STEAD, J. IVANCEVICH, *op. cit.*, p. 65.

[23] J.E. OLSEN, L.L. MARTINS, Understanding Organizational Diversity Management Programs: A Theoretical Framework and Directions for Future Research, in *Journal of Organizational Behaviour*, vol. 33, n. 8, 2012, pp. 1168-1187.

mento degli obiettivi organizzativi, e/o (iii) garantire che la variabilità del capitale umano su una o più dimensioni faciliti il raggiungimento degli obiettivi organizzativi (p. 1169).

Come si evince dalla menzionata definizione, le pratiche di Diversity Management poggiano, da un lato, sul fatto che la diversità sia uno stato desiderabile di per sé e che, quindi, vanno implementate misure che rendano la forza lavoro di un'organizzazione più diversificata. Per altro verso, laddove la struttura diversificata della forza lavoro è il punto di partenza, occorre rendere il luogo di lavoro il più inclusivo possibile. Entrambe le questioni sono coinvolte anche se le prospettive delle organizzazioni su questi temi possono variare perché alcune potrebbero attribuire maggiore importanza all'attrarre una maggiore diversità rispetto al miglioramento delle condizioni di lavoro, o viceversa[24].

Quando l'enfasi è sul perseguimento di un grado di diversità all'interno della forza lavoro, sono i processi di reclutamento ad essere coinvolti. Queste pratiche possono includere il reclutamento mirato di candidati diversificati, iniziative per raggiungere potenziali candidati dal bacino di reclutamento desiderato o incentivi per i reclutatori, al fine di incoraggiare l'assunzione di dipendenti diversificati. La ricerca dell'inclusività in una forza lavoro già diversificata prevede, ad esempio, la formazione sulla diversità, per aumentare la consapevolezza di manager e dipendenti in merito ai pregiudizi basati su stereotipi e, di conseguenza, facilitare le relazioni intergruppo[25]. In proposito, gli studi sugli stili di leadership hanno identificato due approcci: il diversity-blind approach e il diversity-aware approach[26].

L'approccio diversity-blind è diretto a smorzare le differenze[27] sulla base

[24] T. KÖLLEN, Diversity Management: A Critical Review and Agenda for the Future, in *Journal of Management Inquiry*, vol. 30, n. 3, 2021, pp. 259-272.

[25] H. ALHEJJI, T. GARAVAN, R. CARBERY, F. O'BRIEN, D. MCGUIRE, Diversity Training Programme Outcomes: A Systematic Review, in *Human Resource Development Quarterly*, vol. 27, n. 1, 2016, pp. 95-149; L.F. PENDRY, D.M. DRISCOLL, S.C.T. FIELD, Diversity Training: Putting Theory into Practice, in *Journal of Occupational and Organizational Psychology*, vol. 80, n.1, 2007, pp. 27-50.

[26] S. GÜNDEMIR, T.A. KIRBY, "Diversity Approaches in Organizations: A Leadership Perspective", in J. MARQUES, S. DHIMAN (a cura di), *Leading with Diversity, Equity and Inclusion: Approaches, Practices and Cases for Integral Leadership Strategy*, Springer International Publishing, 2022.

[27] E.P. APFELBAUM, N.M. STEPHENS, R.E. REAGANS, Beyond One-Size-Fits-All: Tailoring Diversity Approaches to the Representation of Social Groups, in *Journal of Personality and Social Psychology*, vol. 111, n. 4, 2016, pp. 547-566; C. WOLSKO, B. PARK, C.M. JUDD, B. WIT-

del principio che categorizzare gli individui sia causa di conflitto, pregiudizio e disarmonia all'interno del gruppo. Mira a togliere enfasi sulle differenze facendo leva su ciò che le persone hanno in comune, ad esempio l'appartenenza alla stessa organizzazione, oppure sul rifiuto di qualsiasi tipo di categorizzazione in nome dell'unicità del singolo individuo[28], oppure sul principio in base al quale ciascuno è ricompensato in base ai risultati prodotti indipendentemente dalla categoria di appartenenza.

L'approccio diversity-aware, definito multiculturalismo quando si riferisce alle relazioni interetniche[29], si basa sull'idea che la categorizzazione in sé non sia dannosa perché radicata nella natura umana e va resa esplicita e celebrata quale preziosa risorsa per gli individui e le organizzazioni[30]. Le ragioni addotte per la valorizzazione delle differenze possono variare da finalità strumentali, come l'incremento della performance e/o produttività organizzativa, a motivazioni prettamente etiche.

4. *Il Diversity Management nella Pubblica Amministrazione: oltre la gestione strategica delle risorse umane*

Le Pubbliche Amministrazioni di tutto il mondo sono chiamate quotidianamente a fornire soluzioni per fronteggiare le disuguaglianze e disparità socioeconomiche che persistono in diversi strati della società e che precludono a fasce di popolazione l'accesso al capitale fisico e sociale, alle opportunità economiche e ai diritti umani fondamentali. Quando le istituzioni mettono diversità, equità e inclusione al centro della propria cultura organizzativa, non ne traggono beneficio solo i loro dipendenti, ma creano anche ambienti più inclusivi per tutti gli stakeholder.

Il primo approccio alla gestione della diversità nel settore pubblico si ri-

TENBRINK, Framing Interethnic Ideology: Effects of Multicultural and Color-Blind Perspectives on Judgments of Groups and Individuals, in *Journal of Personality and Social Psychology*, vol. 78, n. 4, 2000, pp. 635-654.

[28] S. GÜNDEMIR, J.F. DOVIDIO, A.C. HOMAN, C.K.W. DE DREU, The Impact of Organizational Diversity Policies on Minority Employees' Leadership Self-Perceptions and Goals, in *Journal of Leadership and Organizational Studies*, vol. 24, n. 2, 2017, pp. 172-188.

[29] T. JR, COX, The multicultural organization, in *Academy of Management Perspectives*, vol. 5, n. 2, 1991, pp. 34-47.

[30] B. PARK, C.M. JUDD, Rethinking the Link Between Categorization and Prejudice Within the Social Cognition Perspective, in *Personality and Social Psychology Review*, vol. 9, n. 2, 2005, pp. 108-130.

scontra nella teoria della burocrazia rappresentativa che postula che un settore pubblico demograficamente diversificato sia in grado di produrre esiti più equi e rispondenti agli interessi dell'intera collettività, incluse le comunità storicamente svantaggiate o marginalizzate[31]. Questa teoria trasferisce al settore pubblico quanto sostenuto per le imprese per le quali un elevato grado di diversità interna viene associato a una migliore capacità di risposta a mercati diversificati. Allo stesso modo nelle istituzioni pubbliche una forza lavoro diversificata consente di dare risposte più efficaci a una società eterogenea. La letteratura specialistica comunemente distingue tre forme di burocrazia rappresentativa: passiva, attiva e simbolica[32]. La rappresentanza passiva si realizza quando la composizione demografica dell'istituzione rispecchia quella della popolazione servita. La rappresentanza attiva si attua quando i dipendenti pubblici promuovono azioni che incontrano i bisogni e gli interessi del loro gruppo demografico di provenienza. La rappresentanza simbolica prevede che, anche in assenza di azioni dirette del funzionario, quando i cittadini vedono i loro tratti identitari riflessi nel corpo burocratico, percepiscono le istituzioni pubbliche come più eque e ne legittimano con più forza l'operato. Diversi studi pionieristici hanno collegato effetti attivi e simbolici alla rappresentanza passiva. Nel sistema scolastico statunitense, la presenza di docenti di origine latino-americana è risultata positivamente associata al miglioramento delle performance scolastiche degli studenti ispanici[33]. Nella pubblica sicurezza, studi condotti sui dipartimenti di polizia evidenziano che una maggiore presenza di agenti di sesso femminile nei nuclei specializzati contro la violenza domestica incide positivamente sulla propensione delle vittime a denunciare gli abusi[34]. Le critiche alla teoria hanno messo in evidenza che la presenza di interessi di gruppo contrastanti avrebbe portato a una burocrazia divisa e persino inefficace[35], che la rappresentanza ineguale

[31] J.D. KINGSLEY, *Representative Bureaucracy; An Interpretation of the British Civil Service*, The Antioch Press, 1944; S. KRISLOV, *Representative Bureaucracy*. Quid Pro Books, 2012.

[32] N.M. RICCUCCI, *Managing Diversity in Public Sector Workforces*, Routledge, 2021.

[33] K.J. MEIER, Latinos and Representative Bureaucracy: Testing the Thompson and Henderson Hypotheses, in *Journal of Public Administration Research and Theory,* vol. 3, n. 4, 1993, pp. 393-414.

[34] K.J. MEIER, J. NICHOLSON-CROTTY, Gender, Representative Bureaucracy, and Law Enforcement: The Case of Sexual Assault, in *Public Administration Review*, vol. 66, n. 6, 2006, pp. 850-860.

[35] V. SUBRAMANIAM, Representative Bureaucracy: A Reassessment, in *American Political Science Review*, vol. 61, n. 4, 1967, pp. 1010-1019.

dei vari gruppi nella burocrazia, supponendo la rappresentanza attiva da parte di tutti i burocrati, non eliminerebbe le disuguaglianze nei confronti dei gruppi minoritari[36] e che le politiche devono servire tutti i gruppi in egual misura e basarsi su interessi e valori condivisi da tutti gli amministratori prevalendo sui particolarismi. Quest'ultima posizione sostiene che sarebbe una beffa per il governo democratico se ai burocrati fosse permesso di modificare le politiche consolidate per favorire il proprio gruppo[37].

Mentre la teoria della burocrazia rappresentativa focalizza sull'equità esterna e sul rapporto amministrazione-cittadini, il Diversity Management agisce all'interno dell'organizzazione per garantire un ambiente di lavoro che consente di esprimere il proprio potenziale individuale per il raggiungimento degli obiettivi dell'ente. Diviene così un fattore abilitante della burocrazia rappresentativa laddove la rappresentanza passiva rischia di fallire qualora l'ambiente lavorativo sia ostile o imponga l'omologazione forzata alla cultura dominante.

A livello internazionale, l'OCSE promuove da tempo indicatori evoluti per mappare la diversità, come il *Pilot Index for the Development of a Diverse Central Government Workforce*, rilevando che una quota maggioritaria di paesi membri utilizza obiettivi e target misurabili per guidare le proprie strategie nazionali di Diversity Management[38]. L'ordinamento italiano ha strutturato un impianto normativo per l'attuazione del Diversity Management, fondato sul funzionamento dei Comitati Unici di Garanzia (CUG) e sul Piano Integrato di Attività e Organizzazione (PIAO). I CUG, operanti all'interno delle amministrazioni, detengono compiti propositivi, consultivi e di verifica relativi alla parità di genere, al benessere organizzativo e al contrasto a qualsiasi forma di discriminazione e mobbing. Il PIAO, istituito dall'articolo 6 del decreto-legge n. 80/2021, rappresenta lo strumento fondamentale di pianificazione integrata delle amministrazioni pubbliche, unificando in una visione strategica coerente la performance organizzativa, la trasparenza, la prevenzione della corruzione, il Piano Organizzativo del Lavoro Agile, il piano dei fabbisogni formativi e le azioni positive per le pari opportunità. In particolare, il PIAO impone l'inserimento di obiettivi strategici per promuovere l'uguaglianza, l'accessibilità e la diversità, trasformando il Diversity Management da iniziativa volontaria a dovere istituzionale.

[36] F.C. MOSHER, *Democracy and the Public Service*, Oxford University Press, 1968.

[37] A.D. LARSON, Representative Bureaucracy and Administrative Responsibility: A Reassessment, in *Midwest Review of Public Administration*, vol. 7, n. 1, 1973, pp. 79-89.

[38] OECD, *Government at a Glance 2021*, OECD Publishing, 2021.

Come Sabharwal (2014) ha acutamente sottolineato, però, gli sforzi per promuovere la diversità e l'equità non portano necessariamente all'inclusione, o più precisamente a comportamenti organizzativi inclusivi intesi come «la misura in cui gli individui si sentono parte dei processi organizzativi critici, in termini di coinvolgimento nel gruppo di lavoro, accesso a informazioni e risorse e capacità di influenzare il processo decisionale»[39]. Il concetto di inclusione è stratificato e può significare molte cose: 1. Presenza (avere individui diversi in uno scenario); 2 Partecipazione (individui diversi partecipano alle decisioni); 3. Integrazione (adottare un pensiero che incorpora le diversità nello sviluppo delle alternative decisionali); 4. Appartenenza (la diversità è talmente parte integrante del processo decisionale che quest'ultimo sarebbe illegittimo senza di essa)[40]. Le misure di Diversity Management non riescono da sole ad andare oltre la semplice presenza di diversità nell'organizzazione senza una leadership istituzionale concretamente orientata a promuovere l'inclusione.

In base al framework sviluppato da McCandless, Sabharwal e Viswanath[41] ricondurre gli esiti del Diversity Management alle sole azioni della singola istituzione è riduttivo perché tutto il sistema sociale di riferimento è in realtà condizionante nei suoi fattori macro, ambientali, in cui agiscono le azioni degli attori costituzionali e sociali, e meso, relativi al singolo ente. Qualsiasi questione relativa alla diversità e all'inclusione va letta alla luce di fattori storici, culturali ed economici che sono i fondamenti chiave di una società e che pongono le basi per tutte le interazioni al suo interno. Principalmente, questi fondamenti includono presupposti e preferenze riguardo a ciò che una società sancisce come legge (il sistema di regole applicato dalla società), politica (come vengono elaborate le politiche e da chi) e gestione (come vengono gestite le istituzioni sociali). Inoltre, i fattori macro assegnano significati ai concetti di diversità, equità ed inclusione, definendo quali identità sono "legittime", chi è meritevole, chi gode di privilegi, quali posizioni sono considerate "preziose" e verso chi le società tendono ad avere pregiudizi. Ciò che è considerato equo e chi merita equità varia enormemente da paese a paese e da contesto a contesto. Certamente l'impatto del Diversity Manage-

[39] M. SABHARWAL, Is Diversity Management Sufficient? Organizational Inclusion to Further Performance, in *Public Personnel Management*, vol. 43, n. 2, 2014, pp. 197-217.

[40] R. MCLEOD, N. HECKLER, "Institutionalism, Intersectionality, and Targeted Universalism: Toward a Global Diversity Framework", in M. SABHARWAL, S.A. MCCANDLESS, S. VISWANATH (a cura di), *Handbook on Diversity, Equity, and Inclusion in Public Administration*, Edward Elgar Publishing, 2024.

[41] M. SABHARWAL, S.A. MCCANDLESS, S. VISWANATH (a cura di), *op. cit.*, p. 402.

ment viene poi concretizzato a livello meso di singolo ente, in cui la gestione delle risorse umane e la specifica cultura organizzativa svolge un ruolo centrale. I singoli enti, però, non agiscono in uno spazio vuoto e, pur nel loro margine di discrezionalità, sono collegati gerarchicamente ad altri attori. Inoltre, va considerato che gli individui sono portatori di ideologie personali, che possono o meno coincidere con la cultura dominante all'interno di un'organizzazione, e questo porta a differenze nel modo in cui le persone vivono i processi di servizio pubblico. In sintesi, il framework proposto riconduce i risultati politici e amministrativi alle sinergie tra componenti macro (a livello ambientale) e meso (a livello di agenzia). Le componenti ambientali a livello macro (incluse le basi storiche, culturali, socioeconomiche e politiche) interagiscono tra loro per generare discorsi su legittimità, dignità, merito e privilegio in una società. Allo stesso modo, le componenti a livello di agenzia (incluse la cultura organizzativa e le pratiche organizzative) interagiscono tra loro per generare procedure amministrative e processi corretti. In questa prospettiva dinamica, il Diversity Management nel settore pubblico non ha una meta fissa ma è un viaggio in continua evoluzione.

5. *Conclusioni*

Identificare il Diversity Management nel settore pubblico come un sottoinsieme strategico della gestione delle risorse umane è solo una parte della storia. Le politiche di gestione e valorizzazione delle differenze fungono da catalizzatore strategico, agendo su due dimensioni fondamentali per la creazione di valore pubblico: una interna (organizzativa) e una esterna (relazionale, di servizio e di sistema). La valorizzazione sistematica delle differenze individuali all'interno dell'amministrazione agisce come un moltiplicatore di valore per l'organizzazione stessa, migliorandone le prestazioni complessive in termini di benessere organizzativo, e quindi di motivazione e di capacità di innovazione. L'impatto positivo generato all'interno dell'organizzazione si riflette non solo sul valore erogato alla collettività ma anche a livello di sistema. La collettività beneficia di servizi flessibili e "citizen-centric" perché l'istituzione sarà più sensibile alle istanze di tutti i gruppi sociali, i quali a loro volta risponderanno con un rafforzamento della fiducia nelle istituzioni. A livello di sistema, si mettono in circolo energie che dal livello meso si propagano a quello macro promuovendo un ecosistema flessibile e inclusivo.

Si delineano, quindi, due sfide prioritarie per i manager pubblici. La prima è quella di profondere un costante impegno e spirito di adattamento

per affrontare le dinamiche in continua evoluzione di potere, privilegio e svantaggio. La seconda è quella di superare una logica di mero adempimento formale, che rischia di rendere inerte l'inclusione, o peggio, di trasformarla in conflitti interpersonali ed inefficienza operativa. Occorre un'azione proattiva volta a gestire e valorizzare la complessità derivante dalle diversità ed assumere la valorizzazione attiva delle unicità individuali come autentico pilastro della performance e del valore pubblico delle istituzioni.

Parte 3

Fratture geopolitiche, squilibri economici e politiche pubbliche di settore

QUALITÀ ISTITUZIONALE, ONG E DISUGUAGLIANZE ECONOMICHE: UN'ANALISI COMPARATA DELLE TRAIETTORIE DI COESIONE SOCIALE IN EUROPA E ASIA

Giovanna Morelli e *Antonia Rosa Gurrieri*

SOMMARIO: 1. Introduzione. – 2. Il quadro teorico. – 3. Verso un modello di complementarità istituzionale. Alcune ipotesi. – 4. Le disuguaglianze economiche in Europa e Asia. Un confronto strutturale. – 5. Conclusioni e implicazioni di policy.

1. *Introduzione*

Negli ultimi tre decenni, la crescita economica mondiale è stata accompagnata da un aumento significativo delle disuguaglianze distributive, sia all'interno dei singoli Paesi, sia tra differenti macroaree. In letteratura è stato ampiamente documentato, infatti, come la globalizzazione, il progresso tecnologico, la liberalizzazione dei mercati e la crescente finanziarizzazione dell'economia abbiano prodotto effetti eterogenei sulla distribuzione di reddito e ricchezza[1]. Parallelamente, l'indebolimento della capacità redistributiva dello Stato e l'evoluzione dei sistemi di welfare hanno fatto emergere nuovi attori istituzionali capaci di intervenire nei processi di inclusione economica e di rafforzare la coesione sociale, tra cui le organizzazioni non governative (ONG).

Tradizionalmente considerate strumenti di cooperazione internazionale o di assistenza umanitaria, le ONG hanno progressivamente assunto funzioni economiche sempre più articolate: hanno contribuito alla produzione di beni pubblici, alla riduzione delle asimmetrie informative, alla promozione del capitale umano, all'inclusione finanziaria e al rafforzamento delle reti di protezione sociale e, talvolta, hanno agito da intermediari tra Stato e mercato, aiutando a ridurre i fallimenti istituzionali e ad aumentare l'efficacia delle politiche redistributive pubbliche per una maggiore equità sociale.

[1] A.B. ATKINSON, *Inequality: What Can Be Done?*, Harvard University Press, 2015; T. PIKETTY, *Capital in the Twenty-First Century*, Harvard University Press, 2014; J.E. STIGLITZ, *The Price of Inequality: How Today's Divided Society Endangers Our Future*, W.W. Norton&Company, 2012.

Obiettivo di questo lavoro è analizzare in quale misura la presenza di ONG contribuisca a modificare le traiettorie della coesione sociale al cospetto di differenti livelli di qualità delle istituzioni economiche. L'ipotesi di fondo è che l'efficacia delle ONG non dipenda esclusivamente dalla loro capacità organizzativa o dalle risorse disponibili, quanto dalla qualità delle istituzioni formali con cui interagiscono. In altre parole, possono essere sia complemento sia sostituto delle istituzioni pubbliche, ma la natura di tale relazione varia significativamente se si considerano economie sviluppate o Paesi emergenti.

Il saggio adotta una prospettiva comparata tra Europa e Asia, due macroaree con assetti istituzionali fortemente differenti. In Europa sono per lo più presenti sistemi di welfare consolidati, qualità della governance e della capacità amministrativa dello Stato che limitano la necessità di un intervento "sostitutivo" delle ONG nella società civile. Esse tendono prevalentemente a integrare l'offerta pubblica di servizi sociali, contribuendo all'innovazione sociale, all'inclusione delle categorie vulnerabili e alla sperimentazione di nuovi modelli di intervento. L'Asia, invece, mostra una marcata eterogeneità istituzionale, dove economie avanzate (Giappone) convivono con economie emergenti (Cina e India) in cui persistono profonde disparità territoriali, istituzionali e distributive. La rapidità della crescita economica degli ultimi quarant'anni, sebbene abbia ridotto significativamente la povertà assoluta, ha amplificato le disuguaglianze di reddito, di accesso a servizi pubblici e di opportunità economiche per le diverse fasce della popolazione con il risultato che le ONG hanno spesso assunto funzioni "sostitutive" dello Stato, intervenendo nella fornitura di servizi sanitari, educativi, finanziari e di sviluppo locale.

Confrontare Europa e Asia risponde a una duplice esigenza: da un lato, tali macroaree presentano modelli differenziati di sviluppo, di organizzazione istituzionale e di welfare; dall'altro, consentono di osservare il ruolo delle ONG lungo un *continuum* che va dalla complementarità con il settore pubblico alla sostituzione parziale delle funzioni redistributive dello Stato. In tal modo sarà possibile verificare se, in queste due regioni, la relazione tra qualità istituzionale, densità delle organizzazioni della società civile e riduzione delle disuguaglianze segua meccanismi comuni oppure produca risultati differenti proprio in virtù del diverso contesto economico-istituzionale.

Il lavoro si inserisce nel quadro della Nuova Economia Istituzionale (*New Institutional Economics*, NIE), integrando i contributi fondanti[2] con la

[2] D.C. NORTH, *Institutions, Institutional Change and Economic Performance,* Cambridge

letteratura sulle disuguaglianze[3] e gli studi economici sul Terzo Settore e sulla produzione di beni pubblici[4]. Adottando questo paradigma analitico, le ONG possono essere concettualizzate come istituzioni economiche atte a ridurre specifici fallimenti del mercato e dello Stato, aumentando il livello di coesione sociale attraverso la produzione di capitale sociale, la riduzione dei costi di transazione e il miglioramento dell'accesso ai servizi essenziali[5].

L'obiettivo è proporre un modello interpretativo di "complementarità istituzionale", dove la qualità delle istituzioni agisce da "variabile moderatrice" dell'efficienza redistributiva delle ONG sulla riduzione delle disuguaglianze e, indirettamente, sulla coesione sociale tanto da non classificarle come semplici sostituti o complementi dello Stato, ma attori chiave nell'architettura socio-economica il cui effetto redistributivo dipende proprio dalla qualità delle istituzioni. In termini economici, la coesione sociale non sarebbe solo il risultato delle politiche pubbliche ma, piuttosto, l'esito dell'interazione tra istituzioni formali, organizzazioni della società civile e dinamiche di mercato. Seguendo questa linea interpretativa, si supera la tradizionale contrapposizione tra intervento pubblico e iniziativa privata ed è possibile proporre un quadro analitico nel quale la governance multilivello sia elemento centrale della sostenibilità economica e della riduzione delle disuguaglianze[6].

Di seguito, il paragrafo 2 presenta il quadro teorico e l'evoluzione della letteratura economica sulle disuguaglianze, la qualità istituzionale e il ruolo

University Press, 1990; O.E. WILLIAMSON, The New Institutional Economics: Taking Stock, Looking Ahead, in *Journal of Economic Literature*, vol. 38, n. 3, 2000, pp. 595-613; D. ACEMOGLU e J.A. ROBINSON, *Why Nations Fail: The Origins of Power, Prosperity and Poverty*, Crown Business, 2012.

[3] A.B. ATKINSON, *op. cit.*; T. PIKETTY, *op. cit.*; F. BOURGUIGNON, *The Globalization of Inequality*, Princeton University Press, 2015.

[4] L.M. SALAMON, *The Resilient Sector Revisited: The New Challenge to Nonprofit America*, The Brookings Institution, 2015; E. OSTROM, *Governing the Commons: The Evolution of Institutions for Collective Action*, Cambridge University Press, 1990; H. HANSMANN, The Effect of Tax Exemption and Other Factors on the Market Share of Nonprofit Versus For-Profit Firms, in *National Tax Journal*, vol. 40, n. 1, 1987, pp. 71-82.

[5] G. MORELLI e A.R. GURRIERI, "Oltre il mercato e lo Stato: il ruolo delle organizzazioni non profit nel contesto asiatico", in A.M. STRAMAGLIA (a cura di), *Organizzazioni non profit: aspetti economici e giuridici*, Franco Angeli, 2026.

[6] G. MORELLI e F. SPANDONARO, "Sicurezza alimentare e crescita. La *Blue Economy* indonesiana, un modello di cooperazione sostenibile", in M. D'ORSOGNA, G. MORELLI e A. PRENCIPE (a cura di), *Il sistema agroalimentare nel prisma della sostenibilità. Strumenti, misure e politiche*, Franco Angeli, 2026.

delle ONG. Il terzo propone le ipotesi di ricerca e un modello teorico; il quarto una comparazione tra Europa e Asia e, da ultimo, il lavoro conclude enucleando alcune implicazioni di policy e possibili sviluppi di ricerca futuri.

2. *Il quadro teorico*

La relazione tra crescita economica e distribuzione del reddito resta uno dei temi centrali dell'economia dello sviluppo. L'ipotesi della curva di Kuznets[7], secondo cui l'industrializzazione produce inizialmente un aumento delle disuguaglianze a cui segue un loro progressivo riassorbimento, è stata per decenni il paradigma dominante. Tuttavia, la crescente disponibilità di database comparativi mostra che tale risultato sia tutt'altro che univoco. Alcuni autori[8] sottolineano come, nelle economie contemporanee, la crescita del prodotto interno lordo (PIL) non sempre si traduca automaticamente in una distribuzione più equa delle risorse; al contrario, la concentrazione della ricchezza, la polarizzazione dei mercati del lavoro e l'eterogeneità dell'accesso ai servizi pubblici tendono ad amplificare le disparità economiche all'interno della popolazione anche in presenza di elevati tassi di crescita. In altri termini, se le istituzioni sono "estrattive", la disuguaglianza non si riassorbe con lo sviluppo, ma diventa un equilibrio stabile (*path dependency*)[9].

La letteratura economica distingue almeno tre dimensioni della disuguaglianza. La prima è la distribuzione del reddito disponibile, comunemente misurata con l'indice di Gini o con il Palma Index; la seconda tocca la distribuzione della ricchezza patrimoniale, in genere più concentrata rispetto al reddito corrente; la terza le c.d. "disuguaglianze di opportunità", risultato di differenti condizioni di accesso della popolazione all'istruzione, alla sanità, al credito, al mercato del lavoro e alle infrastrutture pubbliche. È soprattutto quest'ultima dimensione ad avere rilievo nell'analisi comparata tra Europa e Asia: mentre nei sistemi europei le istituzioni redistributive tendono a limitare gli effetti delle disuguaglianze primarie generate dai meccanismi del mer-

[7] S. KUZNETS, Economic Growth and Income Inequality, in *The American Economic Review*, vol. 45, n. 1, 1955, pp. 1-28.

[8] A.B. ATKINSON, *op. cit.*; T. PIKETTY, *op. cit.*; F. BOURGUIGNON, *op. cit.*; J.E. STIGLITZ, *op. cit*.

[9] P. PIERSON, Increasing Returns, Path Dependence, and the Study of Politics, in *American Political Science Review*, vol. 94, n. 2, 2000, pp. 251-267.

cato, in molti Paesi asiatici i divari territoriali nell'accesso ai servizi essenziali restano significativi.

Tali differenze suggeriscono che la qualità della crescita dipenda non solo dalle performance macroeconomiche ma, anche, dalla capacità delle istituzioni di garantire a tutti pari opportunità di partecipazione ai processi produttivi. La letteratura più recente interpreta tali disuguaglianze non come semplici esiti della crescita economica ma come variabile endogena, influenzata dalla qualità delle istituzioni, dalla struttura del mercato del lavoro, dall'intensità delle politiche redistributive e dalla capacità delle organizzazioni della società civile di integrare l'azione pubblica. Quindi, è la "qualità istituzionale" a giocare un ruolo centrale nella distribuzione delle risorse[10].

La NIE attribuisce alle istituzioni un ruolo fondamentale nel determinare le performance economiche di lungo periodo. North definisce le istituzioni come le "regole del gioco", ossia l'insieme delle norme formali e informali che riducono l'incertezza e regolano le interazioni economiche[11]; Williamson ne amplia la prospettiva distinguendo differenti livelli istituzionali, dalle norme culturali alle strutture di governance, dove la qualità istituzionale influenza i costi di transazione e gli incentivi economici[12]; Acemoglu e Robinson introducono una distinzione particolarmente rilevante tra istituzioni inclusive ed estrattive[13]. Le prime favoriscono la concorrenza, la tutela dei diritti di proprietà e la partecipazione economica diffusa, creando condizioni favorevoli alla crescita sostenibile e alla riduzione delle disuguaglianze, dove invece le istituzioni estrattive concentrano potere e risorse nelle mani di gruppi ristretti, ostacolano l'innovazione e amplificano le disparità distributive.

In questa prospettiva, le differenze tra Europa e Asia possono essere interpretate sotto una nuova luce: nei Paesi europei, caratterizzati da elevata qualità della governance, sistemi fiscali progressivi e consolidati modelli di welfare, le istituzioni pubbliche hanno una funzione redistributiva relativamente efficace; al contrario, numerose economie asiatiche mostrano ancora limiti amministrativi, dualismi territoriali e differenti capacità degli organismi statali che riducono l'efficacia delle politiche redistributive, lasciando spazio

[10] F. CARMIGNANI, The Distributive Effects of Institutional Quality When Government Stability is Endogenous, in *European Journal of Political Economy*, vol. 45, n. 4, 2009, pp. 409-421; G. MORELLI e F. SPANDONARO, *op. cit.*

[11] D.C. NORTH, *op. cit.*

[12] O.E. WILLIAMSON, *op. cit.*

[13] D. ACEMOGLU e J.A. ROBINSON, *op. cit.*

all'intervento di attori non statali. Indicatori quali il *Government Effectiveness Index*, il *Rule of Law* e il *Control of Corruption* sono spesso utilizzati come proxy della qualità istituzionale da trattare non come semplici variabili descrittive ma come elementi di un concetto più ampio di capacità istituzionale dello Stato[14]. La qualità istituzionale si conferma, quindi, quale determinante fondamentale della crescita e, al tempo stesso, della capacità dei sistemi economici di saper creare e diffondere benessere.

La letteratura economica ha progressivamente abbandonato l'approccio che relegava il Terzo Settore e le ONG a un ruolo meramente sussidiario, riconoscendone la centralità nei moderni sistemi di welfare. Secondo Hansmann, esse emergono principalmente in presenza di asimmetrie informative che limitano la capacità dei mercati di allocare efficientemente determinati beni e servizi, tanto da far sostenere a Salamon che il settore non profit è una componente stabile delle economie contemporanee, capace di integrare l'azione pubblica attraverso forme di innovazione istituzionale e di produzione collaborativa[15].

Seguendo la NIE, le ONG si qualificano come "istituzioni intermedie", atte a ridurre i costi di transazione, facilitare il coordinamento tra attori economici e accrescere il capitale sociale, contribuendo non soltanto alla fornitura di servizi ma, anche, alla costruzione di fiducia, elemento essenziale per il funzionamento dei mercati. Il loro valore economico dipende tuttavia dal contesto istituzionale: in sistemi con elevata capacità amministrativa, esse tendono a svolgere funzioni complementari rispetto allo Stato, favorendo sperimentazione, innovazione sociale e partecipazione civica; in altri, caratterizzati da fragilità istituzionale, le ONG assumono invece funzioni sostitutive, colmano carenze nella fornitura di beni pubblici essenziali, nell'accesso al credito, nell'istruzione e nella sanità. La distinzione è particolarmente rilevante nel confronto tra Europa e Asia, tanto da suggerire che il loro contributo economico non possa essere "misurato" indipendentemente dalla qualità delle istituzioni pubbliche presenti in ciascun specifico contesto.

Ne segue che la coesione sociale sia da interpretare anziché come categoria esclusivamente sociologica, quale risultato economico della capacità delle istituzioni di garantire inclusione produttiva, mobilità sociale e accesso equo alle opportunità economiche. Se di livello elevato, essa riduce l'incertezza, aumenta la fiducia tra operatori economici, favorisce gli investimenti di lun-

[14] D. KAUFMANN e A.C. KRAAY, The Worldwide Governance Indicators: Methodology and 2024 Update, in *Policy Research Working Paper*, 10952, World Bank, 2024.

[15] H. HANSMANN, *op. cit.*; L.M. SALAMON, *op. cit*.

go periodo e accresce il capitale umano, ovvero è foriera di minori costi di transazione, maggiore produttività e migliori performance macroeconomiche. In questa prospettiva, le ONG contribuiscono indirettamente alla crescita economica non solo attraverso l'erogazione di servizi ma, anche, mediante la costruzione di reti collaborative che rafforzano la resilienza dei sistemi economici e riducono i costi dell'esclusione sociale.

Tuttavia, in letteratura, persiste un gap interpretativo che merita approfondimento: spesso il rapporto tra qualità istituzionale e crescita economica, tra disuguaglianze e sviluppo e tra Terzo Settore e welfare è stato analizzato separatamente, tralasciando di integrare tali dimensioni in un unico quadro teorico che spieghi come la qualità istituzionale condizioni l'efficacia redistributiva delle ONG. Queste ultime sono generalmente considerate organizzazioni della società civile erogatrici di servizi o variabili indipendenti, trascurandone il potenziale ruolo di attori della governance economica. Di seguito si cerca di colmare tale lacuna, proponendo un approccio dove la qualità istituzionale opera come "variabile moderatrice" dell'efficacia redistributiva delle ONG. Ne segue un'interpretazione dinamica delle traiettorie di coesione sociale fondata sull'interazione tra Stato, mercato e organizzazioni della società civile, da testare sui Paesi europei e asiatici.

3. *Verso un modello di complementarità istituzionale. Alcune ipotesi*

Quanto in precedenza discusso suggerisce che la relazione tra ONG, qualità istituzionale e disuguaglianze economiche non possa essere catturata da una semplice funzione lineare. La letteratura, invece, ha generalmente interpretato il rapporto tra ONG e istituzioni pubbliche secondo una logica dicotomica, considerando le prime sostituti dello Stato nei contesti con debole capacità amministrativa, oppure complementi delle politiche pubbliche nei sistemi di welfare più sviluppati. Tale impostazione, pur trovando riscontro in numerose evidenze empiriche, è tuttavia riduttiva, poiché trascura la natura dinamica delle interazioni tra istituzioni pubbliche, mercato e società civile.

Di seguito si propone un diverso schema interpretativo, fondato sul principio della complementarità istituzionale, in cui la capacità delle ONG di incidere sulla riduzione delle disuguaglianze economiche dipende dal livello di qualità delle istituzioni pubbliche e dove gli agenti non operano in isolamento, ma interagiscano in modo sinergico. Pertanto, la qualità istituzionale agisce da "fattore moderatore" dell'efficienza redistributiva delle ONG. La loro

capacità di incidere sulla distribuzione delle risorse dipende dal grado di complementarità con le istituzioni pubbliche, piuttosto che dalla loro semplice presenza sul territorio e ne condiziona il rendimento sociale degli interventi.

L'ipotesi di fondo è che la riduzione delle disuguaglianze economiche derivi dall'interazione di tre componenti fondamentali: la qualità delle istituzioni pubbliche che hanno il ruolo di "variabile moderatrice", la capacità redistributiva del sistema economico e la densità organizzativa e operativa delle ONG, relazione triangolare il cui risultato positivo è la maggiore coesione sociale. Queste tre dimensioni sono i pilastri di un sistema interdipendente in cui nessun componente risulta risolutivo nel produrre elevati livelli di coesione economica se *in isolation*. Ne deriva un modello triangolare nel quale lo Stato definisce il quadro regolatorio, il mercato genera crescita e opportunità economiche, mentre le ONG riducono i fallimenti allocativi che emergono nelle aree non adeguatamente coperte dall'intervento pubblico e dall'iniziativa privata.

Su questi presupposti teorici è possibile avanzare quattro ipotesi di ricerca, la cui verifica si presta a un'analisi comparata tra Europa e Asia e, in particolare, a Giappone, Cina e India, dati i differenti modelli di sviluppo economico e i diversi livelli di qualità istituzionale.

H1. La qualità delle istituzioni è negativamente associata ai livelli di disuguaglianza economica.

H2. La presenza di un settore non profit sviluppato contribuisce a ridurre le disuguaglianze attraverso la produzione di beni pubblici, il rafforzamento del capitale umano e l'ampliamento dell'accesso ai servizi essenziali.

H3. L'effetto redistributivo delle ONG aumenta al crescere della qualità istituzionale, evidenziando una relazione di complementarità piuttosto che di sostituzione.

H4. I sistemi economici nei quali istituzioni pubbliche e ONG operano in modo coordinato presentano livelli di coesione sociale superiori a quelli nei quali tale integrazione risulta debole o frammentata.

Per valutare le disuguaglianze si potrebbe ricorrere ad indicatori comunemente utilizzati nella letteratura economica internazionale, tra cui l'indice di Gini, il Palma Index e la quota di reddito detenuta dal decile più ricco della popolazione; per la qualità istituzionale, invece, a proxy dell'efficacia della governance, dello Stato di diritto e del controllo della corruzione, dove la capacità delle ONG potrebbe essere esaminata, invece, analizzando la loro diffusione territoriale, il peso economico del settore non profit e la partecipazione alla fornitura di servizi sociali. L'obiettivo di tale esercizio non è tan-

to nel classificare i Paesi per performance, quanto nell'individuare differenti traiettorie di interazione tra istituzioni pubbliche e organizzazioni della società civile, verificando come quest'ultime incidano sulla distribuzione delle risorse e sulla coesione economica[16].

4. *Le disuguaglianze economiche in Europa e Asia. Un confronto strutturale*

L'evoluzione delle disuguaglianze negli ultimi vent'anni evidenzia come Europa e Asia abbiano seguito percorsi di sviluppo profondamente diversi: pur registrando, entrambe, una crescita del PIL, queste macroaree hanno mostrato significative differenze nella distribuzione del reddito, nella capacità redistributiva dell'azione delle istituzioni e nel ruolo degli attori non statali. In Europa, l'espansione economica degli anni precedenti la crisi finanziaria del 2008 è stata accompagnata da un progressivo contenimento delle disuguaglianze grazie alla validità di interventi fiscali mirati e di adeguati modelli di welfare. Secondo dati OCSE e Eurostat, i Paesi nordici e, più in generale, i sistemi europei caratterizzati da estesi meccanismi redistributivi hanno tra i più bassi livelli di disuguaglianza dell'area OCSE in termini di reddito disponibile, misurato al netto di imposte e trasferimenti pubblici[17]. In particolare, i coefficienti di Gini sono generalmente prossimi o inferiori alla soglia di 0,30, evidenziando il ruolo dei sistemi fiscali e di welfare nel contenere le disuguaglianze generate dalla distribuzione primaria del reddito. Al contrario, le economie dell'Europa meridionale e orientale indicano una maggiore dispersione dei redditi, riflettendo sia la diversa intensità delle politiche redistributive, sia differenti livelli di efficienza amministrativa.

[16] Si rimanda a un successivo contributo per l'analisi empirica, nella quale le variabili indipendenti sono la qualità istituzionale, la densità delle ONG, la spesa sociale pubblica e il livello di sviluppo economico misurato attraverso il PIL pro capite, mentre tra le variabili di controllo l'apertura commerciale, il livello di urbanizzazione, il capitale umano, l'occupazione femminile, l'invecchiamento della popolazione, il grado di digitalizzazione, l'inflazione, gli investimenti pubblici in istruzione e sanità. Quali proxy della qualità istituzionale potrebbero essere usati i *Worldwide Governance Indicators* della Banca Mondiale, mentre per la presenza delle ONG nei singoli sistemi economici e macroaree il database della *Johns Hopkins Comparative Non-profit Sector Project*, *CIVICUS Monitor, ICNL* e banche dati nazionali, qualora disponibili.

[17] OECD, *Society at a Glance 2024: OECD Social Indicators*, OECD Publishing, 2024; EUROSTAT, *Key Figures on European Living Conditions – 2025 edition*, Publications Office of the European Union, 2025.

L'Asia, invece, presenta un quadro molto più eterogeneo. Nel suo complesso questa regione ha registrato la più rapida crescita economica mondiale, contribuendo in modo determinante alla riduzione della povertà assoluta, crescita che, tuttavia, è stata accompagnata da un marcato aumento delle disuguaglianze interne. Il progresso tecnologico ha favorito la concentrazione delle opportunità economiche nelle aree urbane e costiere, ampliando il divario rispetto ad altre aree più marginali, soprattutto se rurali e periferiche.

Questi sentieri di crescita divergenti confermano uno dei principali risultati della letteratura: la crescita economica, se non accompagnata da istituzioni inclusive, non determina automaticamente una maggiore equità distributiva[18]. Al contrario, la capacità redistributiva dipende dall'interazione tra qualità della governance, struttura del mercato del lavoro e presenza di organizzazioni in grado di integrare l'azione pubblica.

Dall'analisi comparata di queste macroaree emerge una possibile tassonomia di quattro modelli di complementarità istituzionale.

Un primo, c.d. della complementarità avanzata, ben si adatta ai Paesi nordici e a parte dell'Europa occidentale, dove la responsabilità primaria della redistribuzione delle risorse è in capo alle istituzioni pubbliche, mentre le ONG operano come partner delle amministrazioni locali nell'erogare servizi innovativi. In questo contesto, il Terzo Settore non sostituisce lo Stato, piuttosto aumenta l'efficacia equitativa della sua azione.

Un secondo modello, c.d. della complementarità in transizione, è associabile a gran parte dell'Europa mediterranea e orientale. Le ONG sopperiscono in misura crescente alle carenze dei sistemi di welfare, derivanti dalle politiche fiscali restrittive post-crisi del debito sovrano, promuovendo percorsi di inclusione sociale. L'effettiva capacità redistributiva dipende fortemente dalla qualità e dal livello di cooperazione con le istituzioni intermedie.

Un terzo, c.d. della complementarità coordinata, ha nel Giappone l'esempio più significativo: l'elevata qualità delle istituzioni pubbliche limita il ruolo sostitutivo delle ONG, che concentrano invece la propria attività nei servizi alle fasce più deboli della popolazione, nella resilienza ai disastri naturali, nell'integrazione comunitaria e nel sostegno alle nuove forme di vulnerabilità urbana. La loro funzione economica è soprattutto nell'accrescere l'efficienza marginale delle politiche pubbliche, piuttosto che nel supplire carenze strutturali dello Stato.

[18] D. ACEMOGLU, S. NAIDU, P. RESTREPO e J.A. ROBINSON, "Democracy, Redistribution, and Inequality", in A. ATKINSON e F. BOURGUIGNON (a cura di), *Handbook of Income Distribution*, vol. 2B, Elsevier, 2015.

Il quarto ed ultimo modello di questa potenziale tassonomia, c.d. della sostituzione istituzionale selettiva, si applica bene a Cina e India che, pur con profonde differenze politiche e istituzionali, condividono una maggiore eterogeneità territoriale nella capacità dello Stato di garantire un accesso uniforme ai servizi essenziali. Le ONG hanno un ruolo redistributivo più diretto, intervenendo nell'istruzione, nella sanità, nello sviluppo rurale, nell'inclusione finanziaria e nell'*empowerment* delle comunità locali.

Ai fini della mitigazione delle disuguaglianze socio-economiche, il fattore determinante risiede, quindi, nella qualità della coesione e dell'integrazione sistemica tra Terzo Settore e istituzioni pubbliche, piuttosto che dalla densità quantitativa di ONG nel territorio.

5. *Conclusioni e implicazioni di policy*

Questo contributo sul rapporto tra qualità istituzionale, ONG e disuguaglianze economiche propone una lettura integrata delle traiettorie di coesione sociale in Europa e Asia. Diversamente dalla letteratura che interpreta il Terzo Settore come semplice correttivo ai fallimenti del mercato o come sostituto dell'intervento pubblico, si evidenzia come l'efficacia redistributiva delle ONG dipenda dalla qualità dell'ecosistema istituzionale nel quale operano. La riduzione delle disuguaglianze, quindi, non può essere ricondotta né esclusivamente all'azione dello Stato, né alla capacità organizzativa della società civile, ma è il risultato dell'interazione tra istituzioni pubbliche, mercato e organizzazioni non profit.

L'analisi comparata tra Europa e Asia pone in luce come la crescita economica non sia una condizione sufficiente per garantire una maggiore equità distributiva. Le differenze osservabili tra paesi con analoghi livelli di sviluppo economico suggeriscono infatti che la qualità della governance, la capacità amministrativa e il grado di cooperazione tra settore pubblico e Terzo Settore sono pilastri determinanti della coesione economica. Le ONG hanno, infatti, un ruolo differenziato: nelle economie con ecosistemi istituzionali consolidati, contribuiscono prevalentemente all'innovazione sociale, alla sperimentazione di nuovi servizi e all'inclusione delle categorie più vulnerabili; nei contesti in cui persistono limiti amministrativi e territoriali, invece, intervengono in modo più diretto nella produzione di beni pubblici e nella riduzione delle disuguaglianze di accesso ai servizi essenziali.

Un contributo del lavoro è l'introduzione in letteratura del concetto di complementarità istituzionale, secondo cui la capacità redistributiva delle

ONG non è una loro caratteristica intrinseca, ma dipende dal grado di integrazione con le istituzioni pubbliche. Tale prospettiva consente di superare la tradizionale contrapposizione tra Stato e società civile, interpretando la governance delle disuguaglianze come un sistema multilivello nel quale soggetti pubblici, organizzazioni non profit e mercato concorrono alla produzione di valore pubblico. In quest'ottica, le ONG non si pongono come soluzione alternativa al welfare pubblico ma come moltiplicatore dell'efficacia delle politiche redistributive, specie quando all'interno di un quadro regolatorio stabile, trasparente e orientato alla cooperazione.

In studi futuri, potrebbe essere interessante formalizzare il concetto di complementarità istituzionale costruendo un indice che combina tre dimensioni: qualità della governance (*World Governance Indicators*), capacità del Terzo Settore (densità delle ONG, occupazione nel non profit, contributo economico) e capacità redistributiva dello Stato (spesa sociale, progressività fiscale, efficacia dei trasferimenti) per confrontare le dinamiche di Europa e Asia e classificare i singoli paesi lungo un *continuum* di complementarità istituzionale.

Le implicazioni di policy di questa impostazione suggeriscono che, in entrambe le macroaree, le politiche pubbliche dovrebbero privilegiare forme istituzionalizzate di collaborazione con le organizzazioni della società civile, basate su meccanismi di co-programmazione, co-progettazione e valutazione dell'impatto. Un simile assetto consentirebbe di accrescere l'efficienza degli interventi redistributivi, valorizzando la capacità delle ONG di individuare bisogni emergenti e sperimentare soluzioni innovative, senza attenuare la responsabilità dell'azione pubblica nella definizione delle priorità.

Inoltre, il rafforzamento della qualità istituzionale dovrebbe rappresentare una componente centrale delle strategie di contrasto alle disuguaglianze. Il miglioramento della capacità amministrativa, della trasparenza dei processi decisionali, della certezza del diritto e dell'integrità delle istituzioni accresce non solo l'efficienza del settore pubblico, ma anche l'efficacia degli interventi realizzati dalle ONG: un contesto istituzionale di elevata qualità è quindi una condizione necessaria affinché il Terzo Settore possa contribuire a realizzare gli obiettivi redistributivi.

Nei Paesi asiatici, con elevata eterogeneità istituzionale e territoriale, le priorità riguardano il rafforzamento del coordinamento tra amministrazioni centrali, governi locali e ONG e l'impiego di strumenti di finanza sociale, microcredito e partenariati pubblico-privato per ampliare l'accesso ai servizi essenziali e ridurre i divari di accesso alle opportunità economiche e a rafforzare la resilienza delle comunità locali. In Europa, invece, la sfida principale

è nell'adattare i sistemi di welfare ai cambiamenti demografici e del mercato del lavoro, valorizzando il ruolo innovativo del Terzo Settore senza compromettere il principio dell'universalismo che caratterizza i sistemi europei di protezione sociale.

Sul piano scientifico, il lavoro apre alcune linee di ricerca meritevoli di ulteriori approfondimenti verificando, ad esempio, empiricamente il modello della complementarità istituzionale con analisi longitudinali e comparative per testare se l'effetto redistributivo delle ONG vari nel tempo in relazione ai cambiamenti della qualità istituzionale, dei regimi di welfare e delle condizioni macroeconomiche. Ulteriori sviluppi potrebbero inoltre riguardare la costruzione di indicatori compositi per misurare il grado di integrazione tra istituzioni pubbliche e Terzo Settore e valutarne gli effetti sulle diverse dimensioni della disuguaglianza.

Infine, l'analisi suggerisce una riflessione di carattere più generale. In un contesto internazionale segnato da crescenti disuguaglianze e trasformazioni demografiche, tecnologiche e ambientali, il contributo delle ONG alla crescita inclusiva dipende dalla qualità delle istituzioni e dalla capacità di creare reti di collaborazione tra attori pubblici e privati. Più che sostituire l'intervento pubblico, il Terzo Settore ne integra l'azione, confermando che una governance efficace rappresenta la condizione essenziale per tradurre la crescita economica in sviluppo equo e coesione sociale.

DISUGUAGLIANZA E SQUILIBRI COMMERCIALI: VERSO UN MODELLO AD AGENTI OLG

Ermanno Catullo

SOMMARIO: 1. Introduzione. – 2. Disuguaglianza e bilancio delle partite correnti. – 3. Modelli ad agenti e squilibri delle partite correnti. – 4. Conclusioni.

1. *Introduzione*

Le politiche commerciali restrittive attuate dall'amministrazione statunitense hanno come obbiettivo dichiarato quello di ridurre il disavanzo commerciale.

I disavanzi commerciali, e più in generale, quelli delle partite correnti sono legati a diversi fattori quali: mercato dei cambi, competitività commerciale, variabili macroeconomiche. Anche la disuguaglianza dei redditi ha un impatto complesso sui disequilibri commerciali attraverso le variazioni a livello macroeconomico del risparmio. Da un lato l'aumento della disuguaglianza comporta un aumento dei redditi delle classi più agiate della popolazione che dovrebbero avere una propensione al consumo minore, ciò provocherebbe un aumento dei risparmi ed una riduzione delle importazioni, che a loro volta dovrebbe riflettersi in un miglioramento del saldo delle partite correnti.

D'altro canto un aumento della disuguaglianza potrebbe far tendere le classi più povere a ridurre i risparmi per mantenere le loro abitudini di consumo e per difendere il loro status sociale, in tal caso un incremento della disuguaglianza riduce i risparmi e peggiora il bilancio delle partite correnti, quest'effetto è amplificato se anche la popolazione più povera riesce facilmente ad accedere al credito. L'incremento della disuguaglianza negli Stati uniti a partire dagli anni '80 sembrerebbe aver ridotto i risparmi, anche a causa della facilità di accesso al credito per le classi più povere, causando quindi un peggioramento dello squilibrio commerciale statunitense. Di conseguenza un ulteriore incremento della disuguaglianza (CIT) causato dalle politiche fiscali regressive in atto potrebbe ridurre i risparmi e quindi peggiorare lo squilibrio commerciale statunitense contrastando, quindi gli intenti dell'attuale amministrazione.

In quest'ottica sto sviluppando un modello ad agenti eterogenei con più generazioni (*Agent based overlapping generation model*) che cerchi di ripro-

durre la relazione complessa tra disuguaglianza e disequilibri commerciali attraverso le variazioni del risparmio aggregato. Il modello in modo endogeno dovrebbe riprodurre la distribuzione del reddito e della ricchezza delle famiglie, successivamente variando la disuguaglianza attraverso politiche fiscali più o meno progressive si potrebbero osservare gli effetti sui risparmi aggregati e, quindi, sulle partite correnti.

2. *Disuguaglianza e bilancio delle partite correnti*

Il rapporto tra bilancio delle partite correnti e disuguaglianza è complesso perché deve tener conto dei molteplici canali attraverso cui queste due variabili si influenzano a vicenda e del quadro temporale all'interno del quale è considerata la loro relazione.[1]

Prendendo in considerazione la disuguaglianza funzionale, quindi la variazione della quota di salari rispetto a quella dei profitti se, la quota dei salari (*wage share*) aumenta, nel breve periodo a loro volta i consumi potrebbero crescere perché i lavoratori hanno una propensione al consumo maggiore (una parte maggiore dei loro redditi è spesa in consumi) rispetto ai detentori di capitale. Di conseguenza crescerà la domanda di beni e di servizi incrementando sia la domanda domestica sia quella estera, quindi le importazioni aumenteranno.

Al contempo la maggiore domanda aggregata causata dall'incremento della *wage share* potrebbe determinare un aumento della produzione con una conseguente riduzione della disoccupazione. A sua volta la diminuzione della disoccupazione potrebbe tradursi in un miglioramento del potere contrattuale dei lavoratori che potrebbe fa crescere i salari. L'aumento dei salari da un lato implicherebbe un aumento della domanda causando la crescita delle importazioni. Dall'altro causerebbe una perdita di competitività internazionale perché con salari più alti il costo unitario dei beni e servizi aumenta, perciò i prezzi potrebbero crescere. La riduzione della competitività internazionale diminuirebbe le esportazioni. In sintesi, quindi il miglioramento della quota dei salari potrebbe aumentare le importazioni e ridurre le esportazioni causando un peggioramento del bilancio delle partite correnti.[2]

[1] F. ASCIONE e M. SCHNETZER, Out of Balance? Revisiting the Nexus of Income Inequality, Household Debt and Current Account Imbalances After the Great Recession, in *Cambridge Journal of Economics* vol. 46, n. 1, 2022, pp. 133-165.

[2] E. STOCKHAMMER, Rising Inequality as a Cause of the Present Crisis, in *Cambridge Jour-*

Tuttavia nel lungo periodo l'incremento della *wage share* potrebbe avere effetti negativi sulla crescita perché una maggiore quota di salari si potrebbe tradurre in maggiori consumi ma minori investimenti, quindi nel quadro di un modello di sviluppo *profit-led*, ossia guidato più dagli investimenti che dai consumi, l'aumento della *wage share* potrebbe riflettersi in minore crescita e quindi nel lungo periodo minori consumi tra cui minori importazioni. Quindi un aumento dell'uguaglianza attraverso un miglioramento della quota dei salari nel lungo periodo potrebbe migliorare la bilancia commerciale se associata ad un peggioramento della crescita economica del paese.[3]

Inoltre, considerando gli scambi con l'estero se da un lato l'incremento della quota lavoro si riflette in un aumento dei salari reali che peggiora la competitività quindi riduce le esportazioni, dall'altro se la crescita del paese è influenzata dalla capacità di esportare in modo significativo (*export-led growth*) la riduzione delle esportazioni potrebbe causare una riduzione dei tassi di crescita e quindi sarebbe compensata da una contrazione delle importazioni.

Si può affermare, quindi, che una riduzione della disuguaglianza attuato attraverso l'aumento della quota del reddito destinata ai salari potrebbe avere effetti ambigui sul bilancio delle partite correnti. Anche la variazione della disuguaglianza in termini personali potrebbe avere effetti dubbi sulle partite correnti in base anche alla facilità con cui le famiglie riescono ad accedere al credito.

Infatti secondo l'ipotesi della differenza dei tassi di risparmio (*divergence saving rate*) le famiglie più povere hanno tassi di risparmio più bassi rispetto a quelle più ricche, di conseguenza un incremento della disuguaglianza personale ridurrebbe i redditi delle famiglie più povere che risparmiano di meno mentre aumenterebbe quello delle famiglie più ricche che hanno tassi di risparmio maggiore, questo a livello aggregato si tradurrebbe in un incremento dei risparmi a discapito dei consumi. La riduzione dei consumi coinvolgerebbe anche l'acquisto di beni importati, quindi la bilancia di conto corrente migliorerebbe.[4]

nal of Economics, vol. 39, n. 3, 2013, pp. 935-958.

[3] E. STOCKHAMMER e R. WILDAUER, Debt-driven Growth? Wealth, Distribution and Demand in OECD Countries, in *Cambridge Journal of Economics*, vol. 40, n. 6, 2016, pp. 1609-1634; M. LAVOIE, The Origins and Evolution of the Debate on Wage-led and Profit-led Regimes, in *European Journal of Economics and Economic Policies: Intervention*, vol. 14, n. 2, 2017, pp. 200-221.

[4] K.E. DYNAN, J. SKINNER, e S.P. ZELDES, Do the Rich Save More? In *Journal of Political Economy*, vol. 112, n. 2, 2004, pp. 397-444; E. STOCKHAMMER, *op. cit*.

Al contrario, secondo l'ipotesi dei redditi relativi, se la disuguaglianza aumenta, le persone più povere cercheranno di ridurre ulteriormente i loro risparmi sia per mantenere il livello di consumi a cui sono abituati (*habit formation*) sia per tenere il passo con lo standard di consumi che ora esprimono i più ricchi (*keep with the Jones*). La compressione dei risparmi delle classi più povere potrebbe più che compensare l'aumento del risparmio generato dai più ricchi, in tal caso i consumi aumenterebbero e con loro le importazioni. Peggiorerebbe quindi la bilancia dei conti correnti. L'ipotesi dei redditi relativi è rafforzata se le famiglie più povere hanno accesso facilmente al credito, infatti in tal caso l'incremento della disuguaglianza potrebbe comportare la riduzione dei risparmi fino a renderli negativi, causando quindi l'incremento dell'indebitamento delle famiglie. Attraverso il maggiore indebitamento le famiglie più povere riuscirebbe ad incrementare i propri consumi al di là della capacità di spesa fornita dal proprio reddito. Quindi, l'effetto negativo sulla bilancia commerciale dell'incremento della disuguaglianza teorizzato dall'ipotesi dei redditi negativi sarebbe amplificato in caso in cui le famiglie più povere possano indebitarsi.[5]

Tuttavia qualora i flussi di credito verso le famiglie più povere si interrompessero perché ad esempio l'indebitamento ha raggiunto livelli eccessivi, allora le famiglie sarebbero costrette a dolorosi processi di riduzione della leva debitoria (*deleveraging*) attraverso una contrazione della spesa in consumi che comporterebbero una riduzione delle importazioni e, quindi, un miglioramento del bilancio delle partite correnti.

Da un punto di vista empirico l'analisi della disuguaglianza a livello internazionale è piuttosto complesso sia per la varietà tecnologica ed istituzionale delle diverse economie in considerazione sia per l'evoluzione che queste subiscono, a cui vanno aggiunti anche gli effetti dei mutamenti delle architetture internazionali all'interno delle quali si scambiano i beni e transitano i capitali.

Comunque sembrerebbe che la crescita della *wage share* abbia un effetto negativo sul bilancio dei conti correnti[6]. Inoltre, sembra confermata l'ipotesi dei redditi relativi: l'aumento della disuguaglianza personale associato con

[5] Y.K. KIM, M. SETTERFIELD e Y. MEI, A Theory of Aggregate Consumption, in *European Journal of Economics and Economic Policies: Intervention*, vol. 11, n. 1, 2014, pp. 31-34; C.A. BELABED, Income Distribution, the Great Depression, and the Relative Income Hypothesis, in *European Journal of Economics and Economic Policies: Intervention*, vol. 15, n. 1, 2017, pp. 47-70.

[6] J.E. CARRERA, E. RODRIGUEZ e M. SARDI, The Impact of Income Distribution on the Current Account, in *Journal of Globalization and Development*, vol. 7, n. 2, 2016, pp. 1-20.

liberalizzazione finanziaria e indebitamento delle famiglie peggiorerebbe il bilancio del conto corrente[7].

La relazione tra disuguaglianza e accesso al credito che genera un peggioramento delle partite correnti è uno degli elementi chiave per comprendere sia la crisi finanziaria del 2009 sia quella dei debiti sovrani in Europa nel 2010.

La natura della crisi del 2009 è eminentemente finanziaria. Si basa, infatti sull'introduzione di diverse innovazioni nei mercati dei capitali in primo luogo la cartolarizzazione. Quest'ultima consiste nella creazione di attivi finanziari a partire dai crediti delle banche. Le banche che aprono mutui hanno un problema legato al divario nella maturità esistente tra i fondi depositati nella banca che sono molto liquidi ed i prestiti che invece hanno una durata pluriennale.[8]

Questo divario di maturità rappresenta un rischio per le istituzioni finanziarie che hanno attività che sono illiquide a lungo mentre le passività sono liquidabili nel breve, questo potrebbe creare problemi di liquidità e di insolvenza in caso i prestiti forniti dalla banca non siano ripagati. La cartolarizzazione permette di ridurre il divario di maturità, i prestiti sono accorpati in pacchetti in modo da aumentare la loro diversificazione, riducendone il rischio, e sono creati dei titoli basati su questi pacchetti. I titoli così creati (*asset based securities*) sono venduti nei mercati finanziari e solo in parte rimangono nella banca.

Questo sistema che nasce per diversificare il rischio però tende a diventare opaco quando le operazioni di ingegneria finanziaria necessarie per costruire i pacchetti di mutui e i relativi asset diventano più complessi. Inoltre fa sì che il rischio di credito sia diffuso in tutto il sistema finanziario non rimanendo più all'interno della banca.

La cartolarizzazione, quindi, presenta dei vantaggi permette di ridurre il rischio per le banche che quindi possono offrire crediti anche a soggetti meno sicuri aprendo la strada ai cosiddetti mutui subprime (prestiti rivolti a categorie di creditori rischiosi). D'altro canto però l'opacità degli strumenti fi-

[7] M. KUMHOF, C. LEBARZ, R. RANCIÈRE, A. W. RICHTER e N.A. THROCKMORTON, Income Inequality and Current Account Imbalances, in *IMF Working Paper,* vol. 12, n. 8, 2012; M. KUMHOF, R. RANCIÈRE e P. WINANT, Inequality, Leverage, and Crises, in *American Economic Review*, vol. 105, n. 3, 2015, pp. 1217-1245. C.A. BELABED, T. THEOBALD e T. VAN TREECK, Income distribution and Current Account Imbalances, in *Cambridge Journal of Economics*, vol. 42, n. 1, 2017, 47-94; F. ASCIONE e M. SCHNETZER, *op.cit*.

[8] N. ROUBINI e S. MIHM, *Crisis Economics: A Crash Course in the Future of Finance*. Penguin Book, 2011.

nanziari creati attraverso le operazioni di cartolarizzazione e la loro diffusione aumenta il rischio di crisi sistemica. La creazione delle *asset based securities* ha fornito la liquidità necessaria per creare la bolla nel settore immobiliare, con i prezzi crescenti si è messo in moto un meccanismo di autoalimentazione che rendeva conveniente l'emissione di quantitativo sempre maggiore di mutui, tra cui i mutui subprime, che a sua volta faceva crescere i prezzi.

Con l'esplosione della bolla immobiliare nel 2008 sono crollate le valutazioni dei titoli cartolarizzati legati al mercato immobiliare (*mortgage backed security*) e ad altre forme di credito (*asset backed securities*), ciò ha scatenato la crisi del sistema finanziario che è stata poi amplificata dal fallimento della Lehman Brothers.

Quindi l'offerta di credito alle famiglie è aumentata grazie al sistema della cartolarizzazione offrendo prestiti per l'acquisto di case, le spese educative ed in generale sostenendo le spese di consumo delle famiglie. D'altro canto, l'incremento della domanda di credito può essere in parte spiegato dalla tesi dei redditi relativi. L'aumento della disuguaglianza sia personale (livelli di reddito e ricchezza delle famiglie) sia funzionale (riduzione della quota dei salari) a partire dagli anni '80 ha ridotto il potere d'acquisto delle famiglie che per mantenere il loro livello di consumi ed il loro status sociale, nonché per preservarlo per i propri eredi, hanno ricorso in modo crescente al credito.[9]

La domanda generata attraverso l'indebitamento in parte ha sostenuto la produzione domestica, permettendo tassi di crescita più elevati rispetto ai paesi europei, ed in parte ha accresciuto le importazioni contribuendo a peggiorare il saldo delle partite correnti statunitensi.

Da un punto di vista macroeconomico l'indebitamento si riflette con un livello dei risparmi molto basso delle famiglie americane rispetto agli investimenti. Questo disequilibrio macroeconomico è esacerbato dal deficit pubblico americano, che contribuisce ad incrementare il livello della domanda complessiva dei beni e servizi. Quindi lo scarso risparmio pubblico e privato rendono la domanda aggregata più alta rispetto all'offerta, perciò il divario tra domanda e offerta aggregata è colmato dall'afflusso di merci e servizi stranieri che peggiorano la bilancia commerciale e, quindi, la bilancia delle partite correnti.[10]

[9] T. PIKETTY e E. SAEZ, Income Inequality in the United States, 1913-1998, in *Quarterly Journal of Economics*, vol. 118, n. 1, 2003, pp. 1-41; B. ATKINSON e S. MORELLI, Economic Crises and Inequality, in *Human Development Research Paper*, 2011, UNDP.

[10] M. KUMHOF, C. LEBARZ, R. RANCIÈRE, A.W. RICHTER e N. A. THROCKMORTON, *op.cit.*;

Il disavanzo delle partite correnti statunitensi, quindi, è legato a squilibri macroeconomici domestici in pare legati all'aumento della disuguaglianza. D'altra parte il disequilibrio delle partite correnti è legato dalla domanda di titoli statunitensi che alimenta l'afflusso di capitali negli stati uniti permettendo il suo indebitamento, in quest'ottica va considerata sia l'importanza della redditività degli asset finanziari statunitensi sia il ruolo del dollaro come moneta di riserva globale.

L'incremento della disuguaglianza in relazione al peggioramento del bilancio delle partite correnti è anche sullo sfondo della crisi dei debiti sovrani europea del 2010-11. Infatti, con la formazione dell'euro si è sono divaricati i bilanci delle partite correnti dei paesi europei: i paesi del nord Europa hanno visto crescere il loro surplus mentre i paesi del sud hanno registrato un peggioramento dei disavanzi. In parte questa divaricazione può essere legata all'incremento dei flussi di capitale dai paesi del nord verso quelli del sud. Con l'ingresso nell'euro i paesi del sud Europa hanno incrementato la loro credibilità in termini di annullamento del rischio di cambio, minore inflazione e stabilità delle finanze pubbliche.[11]

Maggiore credibilità ha significato una maggiore capacità d'accesso al credito dei paesi nord europei in termini sia di maggiori flussi di capitale sia di minori tassi di interesse. Dal lato della domanda di credito, i capitali dovrebbero fluire verso i paesi con un reddito relativamente più basso perché in questi ultimi la quantità di capitale dovrebbe essere più bassa e quindi il rendimento marginale del capitale e, perciò, degli investimenti più alto, in generale ci dovrebbero essere maggiori opportunità di investimento.

Inoltre seppure in maniera minore rispetto agli Stati Uniti anche in Europa potrebbe essersi metto in atto il meccanismo dei redditi relativi che traduce l'incremento della disuguaglianza avvenuto a partire dagli anni '80 in maggiore indebitamento[12]. A sua volta il maggiore indebitamento reso possibile dai capitali provenienti dai paesi *core* causerebbe un aumento della domanda aggregata che in parte si è tradotto in maggiori flussi di capitali.

Nei paesi del sud dell'Europa il maggior flusso di capitali avvenuto a partire dall'euro è andato in parte a sostenere il mercato immobiliare più che

J.P. FITOUSSI e F. SARACENO, Inequality, the Crisis and After, in *Rivista di Politica Economica*, vol. 100, n. 1, 2011, pp. 9-28.

[11] G. HALE e M. OBSTFELD, The Euro and the Geography of International Debt Flows, in *Journal of European Economic Association*, vol. 14, n. 1, 2016, pp. 115-144; R. BALDWIN e F. GIAVAZZI (a cura di), *The Eurozone Crisis: A Consensus View of the Causes and a Few Possible Solutions*, CEPR Press, 2016.

[12] T. PIKETTY, *Capital in the Twenty-First Century*, Harvard University Press, 2014.

verso investimenti produttivi volti a mettere in moto meccanismi di convergenza con i paesi *core*. Questo unito alla crisi finanziaria del 2008 che ha accresciuto la fragilità finanziaria europea ed incrementato il debito pubblico ha generato le condizioni per la crisi dei debiti sovrani, che in parte ha assunto l'aspetto di una crisi delle bilance dei pagamenti proprio a causa del disavanzo delle partite correnti.

Quindi anche in Europa l'incremento della disuguaglianza si è tradotto almeno in parte in un peggioramento delle partite correnti che ha reso ancora più instabili le finanze dei paesi del sud dell'unione.[13]

3. *Modelli ad agenti e squilibri delle partite correnti*

Secondo la metodologia dei modelli ad agente l'economia è un sistema complesso ed i fenomeni macroeconomici derivano dall'interazione decentralizzata degli agenti. I modelli ad agente hanno avuto un consistente sviluppo a partire dalla crisi finanziaria del 2008 perché permettono di riprodurre le crisi in modo endogeno senza dover ricorrere a shock esogeni. Le imprese nei modelli ad agenti tendono a sviluppare eterogeneità a seguito di meccanismi cumulativi, per cui, ad esempio, le imprese che riescono a fare maggiori profitti aumentano le loro dimensioni, quindi riescono più facilmente a prendere a prestito ed aumentare le loro dimensioni. Questi stessi meccanismi possono creare dei cicli del credito durante le fasi espansive l'indebitamento aumenta, in tal modo il sistema diventa più fragile e soggetto a crisi.[14]

I modelli ad agenti sono perciò adatti a riprodurre l'eterogeneità delle distribuzioni come ad esempio l'eterogeneità del reddito e della ricchezza delle famiglie. Inoltre sono utilizzati per approfondire i legami tra eterogeneità e fenomeni macroeconomici, come potrebbe essere il legame tra disuguaglianza, disequilibrio delle partite correnti e fragilità finanziaria.[15]

[13] B. MARZINOTTO, Income Inequality and Macroeconomic Imbalances Under EMU, in *LEQS Paper*, vol. 110, n. 1, 2016, pp. 1-36.

[14] D. DELLI GATTI, C. DI GUILMI, E. GAFFEO, C. GIULIONI, M. GALLEGATI e A. PALESTRINI, A new Approach to Business Fluctuations: Heterogeneous Interacting Agents, Scaling Laws and Financial Fragility, in *Journal of Economic Behavior and Organization*, vol. 56, n. 1, 2005, pp. 489-512.

[15] H. DAWID, P. HARTING e M. NEUGART, Cohesion Policy and Inequality Dynamics: Insights from a Heterogeneous Agents Macroeconomic Model, in *Journal of Economic Behavior and Organization*, vol. 150, n. 1, 2018, pp. 220-255; A. CAIANI, A. RUSSO e M. GALLEGATI,

Data la loro complessità non sono stati sviluppati molti modelli ad agenti in economia aperta, un modello che cerca di descrivere il legame tra disuguaglianza, finanziarizzazione e disavanzi delle partite correnti è quello di Cardaci e Saraceno.[16]

Il modello di Cardaci e Saraceno descrive un'economia composta da due paesi che condividono una valuta comune, infatti vuole riprodurre gli effetti della disuguaglianza sui disequilibri internazionali all'interno di una unione monetaria come l'Unione europea. La distribuzione personale del reddito in entrambi i paesi è rappresentata da una Pareto: nel modello quindi i redditi sono distribuiti in modo da rispecchiare la realtà empirica secondo cui una stretta minoranza della popolazione ha un livello di reddito molto maggiore della media e soprattutto del reddito mediano.

Le famiglie prendono le loro decisioni di consumo in base al reddito ma anche assecondando il desiderio di stabilizzare i consumi (habit formation) e, inoltre, cercano di imitare il consumo delle famiglie più ricche.

Nel modello sono previsti tre scenari: uno di base in cui il modello è calibrato, uno in cui aumenta la disuguaglianza ed infine quello in cui l'aumento della disuguaglianza è accompagnato da un incremento dell'indebitamento delle famiglie. Nel secondo scenario quando la disuguaglianza aumenta, sebbene le famiglie cerchino di aumentare i propri consumi comprimendo i risparmi, la quantità di risparmio nell'economia aumenta perché ora i più ricchi hanno redditi più alti. L'aumento del risparmio deprime i consumi e quindi la crescita economica rallenta. Nel terzo scenario quando aumenta la disuguaglianza, grazie all'accesso al credito le famiglie riescono ad aumentare i propri consumi al fine di preservare le loro abitudini di spesa e per imitare i più ricchi. L'aumento della spesa a debito accresce i consumi sia domestici sia importati, quindi le importazioni aumentano mentre le esportazioni restano stabili, questo comporta un peggioramento della bilancia commerciale. L'incremento dell'indebitamento, inoltre, aumenta la fragilità finanziaria del sistema: è possibile che l'eccessivo indebitamento possa rendere meno solvibili le famiglie aumentando i crediti non esigibili per le banche che a loro volta si ripercuotono sull'offerta di credito nell'economia e, quindi, possono causare una contrazione della produzione.

La distribuzione del reddito nel modello di Cardaci è esogena, questo

Does Inequality Hamper Innovation and Growth? An AB-SFC Analyis, in *Journal of Evolutionary Economics*, vol. 29, n. 1, 2018, pp. 177-228.

[16] A. CARDACI e F. SARACENO, Inequality and Imbalances: a Monetary Union Agent-Based Model, in *Journal of Evolutionary Economics*, vol. 29, n. 3, 2019, pp. 853-890.

permette di riprodurla in modo puntuale. Tuttavia sarebbe interessante riuscire ad endogenizzare la distribuzione del reddito. In quest'ottica sto costruendo un modello ad agenti con generazioni sovrapposte (overlapping generation model, OLG), in modo da avere agenti che nascono e muoiono, quindi con un orizzonte temporale limitato e che lasciano una eredità alle generazioni future.[17]

I modelli OLG permettono di analizzare in modo più realistico gli effetti delle politiche fiscali sulle decisioni di consumo e di risparmio, di conseguenza attraverso un modello ad agenti OLG si potrebbe riprodurre diverse distribuzioni del reddito e della ricchezza attraverso l'applicazione di politiche fiscali più o meno regressive endogenizzando, quindi, all'interno del modello il livello di disuguaglianza.

Inoltre il modello potrebbe essere utilizzato per studiare gli effetti del costo dell'istruzione sulle spese delle famiglie o anche degli impatti delle variabili demografici su consumi e crescita.

Una volta riprodotta in modo endogeno la distribuzione del reddito, seguendo Cardaci, si potrebbero analizzare uno scenario in cui la disuguaglianza sia associata a maggiore accesso al credito ed in che modo questo produca squilibri delle partite correnti. Quindi in sintesi si potrebbe collegare la progressività della tassazione agli squilibri delle partite correnti e, più in generale, alla volatilità del sistema economico.

Infine, sarebbe interessante anche guardare alla disuguaglianza come possibile risultato dell'impatto del cambiamento tecnologico sul mondo del lavoro. Quindi cosa succede se la domanda di lavoro permette l'accrescimento dei redditi per un numero ristretto di mansioni rispetto ad altre. In tal caso diverrebbe cruciale analizzare come l'investimento in formazione delle famiglie nei confronti delle nuove generazioni possa permettere l'accesso alle mansioni più richieste e se questo riduca la mobilità sociale riproducendo alti livelli di disuguaglianza nel tempo.

[17] P.A. SAMUELSON, An Exact Consumption-Loan Model of Interest with or without the Social Contrivance of Money, in *Journal of Political Economy*, vol. 66, n. 6, 1958, pp 467-482.; P. DIAMOND, National Debt in a Neoclassical Growth Model, in *American Economic Review,* vol. 55, n. 5, 1965, pp. 1126–1150; I.Y. JAMMEH, F. GIRI e A. RUSSO, Breaking the Dynastic Cycle: Inequality, Taxation, and Redistribution, in *Di.S.E.S. Working Papers,* n. 505, 2026, UNIVPM.

4. *Conclusioni*

L'incremento della disuguaglianza è un fenomeno cruciale per comprendere le dinamiche sociali ed economiche delle economie mondiali. In parte la disuguaglianza può essere associata agli squilibri internazionali sotto forma di elevati deficit o surplus delle partite correnti che possono contribuire ad aumentare l'instabilità dell'economia mondiale.

I modelli ad agenti possono essere uno strumento per cercare di analizzare gli squilibri internazionali come il risultato della disuguaglianza derivante dall'eterogeneità degli agenti che li compongono.

Seguendo questa metodologia sto costruendo un modello ad agenti che permetta di riprodurre endogenamente la disuguaglianza come il risultato del diverso grado di progressività delle politiche fiscali, per poi analizzare gli effetti della disuguaglianza sugli squilibri delle partite correnti.

Infine un modello ad agenti con più generazioni potrebbe dare qualche indicazione sui meccanismi che permettono di riprodurre la disuguaglianza nel tempo sia attraverso la fiscalità ma anche considerando l'impatto del cambiamento tecnologico sul mondo del lavoro e il ruolo che giocano le dinamiche demografiche.

LA CONFERENZA DEI PARLAMENTARI NATO E LE POLITICHE ASSISTENZIALI PER I PAESI DEL TERZO MONDO TRA GLI ANNI '50 E GLI ANNI '60

Dante Andrea Amicarelli

SOMMARIO: 1. Introduzione. – 2. La nascita della Conferenza e l'elaborazione delle prime strategie assistenziali multilaterali. – 3. Gli Anni '60 ed il "Progetto ADELA". – 4. Conclusioni.

1. *Introduzione*

Fin dalla sua istituzione, la promozione dell'assistenza allo sviluppo dei paesi del Terzo Mondo ha rivestito un'importanza cruciale nel dibattito interno alla Conferenza dei Parlamentari NATO, principalmente per due ordini di ragioni: da un lato, essa rispondeva ad una precisa esigenza strategica nel quadro della competizione bipolare, in quanto si riteneva che il benessere economico avrebbe ostacolato la diffusione di pericolose "febbri rivoluzionarie", contrastando così l'estensione dell'influenza sovietica sui nuovi stati sorti dai processi di decolonizzazione, mentre dall'altro lato rispondeva ad un interesse prettamente economico, poiché questi paesi avrebbero potuto fungere da nuovi sbocchi di mercato per i prodotti delle nazioni occidentali.

Infine, va anche evidenziato come l'impegno della classe politica affermatasi nel secondo dopoguerra fosse alimentato, almeno in parte, da un genuino altruismo[1], mosso dalla convinzione che la cooperazione multilaterale, la liberalizzazione dei commerci e la mutua assistenza avrebbero potuto garantire il benessere e la pace tra le nazioni. Tale, d'altronde, era la lezione che essa aveva tratto dalla dinamica degli eventi che occorsero negli anni '30, quando la rinuncia alla cooperazione politica e l'adozione di politiche protezionistiche avevano contribuito a generare le tensioni che, in seguito, sfociarono, nello scoppio del secondo conflitto mondiale[2].

[1] Sul punto vedi: S. CHARMAN, K. WILLIAMS, *The Parliamentarians' Role in the Alliance. The North Atlantic Assembly 1955-1980*, (published by the North Atlantic Assembly), Richard Clay (The Chaucer Press) Ltd., 1982, p. 75; C. BRUMTER, *The North Atlantic Assembly*, Martinus Nijhoff Publishers, 1986, p. 163.

[2] A riguardo, con tali parole si espresse il Relatore della Commissione Economica nel 1967, all'interno del consueto rapporto annuale esposto durante la sessione plenaria: «Il falli-

L'insieme di queste motivazioni spiega dunque la progettazione delle strategie e dei programmi assistenziali che furono discussi dalla Conferenza nel primo quindicennio dalla sua fondazione, e che furono appunto orientati alla riduzione del divario economico e produttivo tra i paesi interni all'area euro-atlantica ed i paesi in via di sviluppo, con l'obiettivo di consolidare la stabilità e l'integrazione del sistema internazionale.

2. *La nascita della Conferenza e l'elaborazione delle prime strategie assistenziali multilaterali*

La prima "Conference of Members of Parliament from the NATO Countries" si tenne nel 1955, a Parigi. Nel mese di luglio, delegazioni provenienti dai parlamenti di tutti i paesi membri dell'Alleanza si riunirono al Palais De Chaillot, allo scopo di discutere ed esaminare congiuntamente l'eventuale attribuzione alla NATO di competenze in ambito economico e politico, nonché il fondamento della sua legittimità[3].

Considerata inoltre la portata globale degli interessi strategici ed economici dei paesi membri della NATO, le discussioni dei parlamentari verterono inevitabilmente anche sulle relazioni intercorrenti tra il blocco euro-atlantico ed il resto del mondo. A riguardo, le delegazioni di Francia e Portogallo si fecero promotrici di un dibattito intorno al processo di decolonizzazione che, in quegli anni, stava interessando i possedimenti africani delle potenze europee[4], presentando al consesso assembleare una risoluzione[5]. Nel documento venne iscritto un invito rivolto ai governi, per sollecitare la loro opposizione verso la progressiva estromissione delle nazioni europee dalla politica del continente africano, facendo tra l'altro appello – in maniera alquanto ipocrita ed opportunistica – ai "benefici" che l'Africa avrebbe tratto dal do-

mento del periodo tra le due guerre e i successi degli ultimi 20 anni confermano il valore inestimabile di un coordinamento continuo, istituzionalizzato e competente delle politiche economiche nazionali» (S. CHARMAN, K. WILLIAMS, *op. cit.*, p. 58, cit.).

[3] Sul punto vedi: *The North Atlantic Treaty Organization Parliamentarians' Conference 1955-1959*, Hansard Society for Parliamentary Government (edited by "The Hansard Society", n.d., London), The Sidney Press Ltd., 1960, p. 8; C. BRUMTER, *op. cit.*, p. 8.

[4] M. DEL PERO, *La guerra fredda*, Carocci, II ed., 2014, p. 51.

[5] S. CHARMAN, K. WILLIAMS, *op. cit.*, p. 75; C. BRUMTER, *op. cit.*, p. 163.

minio coloniale[6], come il supposto sviluppo delle sue «fonti latenti di ricchezza[7]».

Fu comunque nel corso della seconda Conferenza, tenutasi nel novembre del 1956, che i rapporti con i paesi del Terzo Mondo vennero trattati nei termini dell'assistenza al loro sviluppo, e con toni stavolta improntati al migliore idealismo politico. In una risoluzione adottata, infatti, la Conferenza evidenziò come lo sviluppo economico fosse strumentale non solo al benessere interno ad un paese, ma alla stessa prosperità della comunità internazionale: «considerando che la libertà e la pace non possono prosperare in un mondo in cui la maggior parte dell'umanità vive ancora in condizioni di povertà, malattia e ignoranza [...] gli aiuti ai paesi sottosviluppati sono [...] essi stessi un contributo alla libertà e alla pace[8]».

Decisamente diversa fu invece l'impostazione che fu adottata, qualche mese prima, dalla Commissione Permanente all'interno di un memorandum indirizzato al Comitato dei Tre Saggi[9], nel quale l'organo direttivo della costituenda Conferenza suggerì sì l'ideazione di un programma multilaterale di assistenza economica e di investimenti a favore della crescita dei paesi sottosviluppati, ma concependolo esclusivamente in funzione della competizione con il blocco comunista[10]. Del resto, fu proprio a partire dalla metà degli anni '50 che la competizione tra le due superpotenze per l'allargamento delle proprie sfere d'influenza iniziò a proiettarsi verso le regioni del Terzo Mondo, in conseguenza sia della cristallizzazione degli equilibri nel Vecchio Continente, sia delle opportunità offerte dai nuovi Stati emersi dal processo di disgregazione degli imperi coloniali[11].

Pertanto, la questione dello sviluppo dei paesi economicamente arretrati emerse nel dibattito interparlamentare già nel primo anno di vita dell'organismo, per essere esaminata alla luce delle ambivalenti finalità che, come già riportato, contraddistinsero le politiche assistenziali occidentali. Di

[6] S. CHARMAN, K. WILLIAMS, *op. cit.*, p. 75.

[7] *Ibid.*

[8] *Ibid.*

[9] *The North Atlantic Treaty Organization Parliamentarians' Conference 1955-1959*, Hansard Society for Parliamentary Government (edited by "The Hansard Society", n.d., London), The Sidney Press Ltd., 1960, pp. 11-13.

[10] *Memorandum* richiesto dal Comitato dei Tre al Comitato Permanente della Conferenza dei Parlamentari dei Paesi della NATO, p. 3 (la copia file del documento è consultabile al seguente indirizzo: https://timeline.nato-pa.int/).

[11] Sul punto vedi: M. DEL PERO, *op. cit.*, pp. 47-51; J.L. GADDIS, *La guerra fredda. Cinquant'anni di paura e speranza*, Mondadori, 2007, pp. 159-162.

lì, grazie allo sviluppo del proprio apparato interno e l'affinamento del metodo di lavoro, la Conferenza poté approcciarsi in maniera progressivamente più efficace alla questione dell'assistenza allo sviluppo.

In particolare, l'istituzione delle prime Commissioni specializzate per materie contribuì a migliorare significativamente la qualità degli atti approvati, grazie soprattutto al lavoro preliminare che esse svolgevano nell'elaborazione di rapporti e bozze di deliberazioni[12]. Emblematica in tal senso fu una risoluzione presentata dalla Commissione Economica nel corso della quarta Conferenza del '58, che venne strutturata in una lunga serie di punti. In essa, i parlamentari esortarono una linea d'azione congiunta delle nazioni occidentali, che fosse mirata alla riduzione delle disparità economiche esistenti sia tra i paesi dell'area atlantica che tra questi ed i paesi del Terzo Mondo. Tra le varie proposte figuravano: la promozione degli scambi internazionali; l'adeguato sostegno finanziario alla Banca Internazionale per la ricostruzione e lo sviluppo, al Fondo Monetario Internazionale ed al Fondo Speciale ONU; la creazione di una "associazione Internazionale per lo sviluppo"; il perfezionamento dei negoziati del GATT[13]. Un'altra risoluzione incaricò poi la stessa Commissione di esaminare, in collaborazione con le organizzazioni internazionali competenti, un «sistema di garanzie contro i rischi degli investimenti privati esteri[14]».

L'anno successivo, le deliberazioni della quinta sessione annuale rilanciarono gran parte delle soluzioni avanzate dalle precedenti Conferenze, integrandole solo parzialmente con nuove proposte. Una di esse riguardò la costituzione di un comitato di economisti internazionali in seno all'OECE, che fosse stato incaricato di valutare le esigenze dei paesi sottosviluppati al fine di poterli assistere efficacemente nelle rispettive politiche di sviluppo. Venne invece reiterata la necessità che i paesi alleati destinassero fondi adeguati ai canali di assistenza multilaterali, come il Fondo speciale ed il "Programma

[12] Sul punto vedi: *The North Atlantic Treaty Organization Parliamentarians' Conference 1955-1959*, Hansard Society for Parliamentary Government (edited by "The Hansard Society", n.d., London), The Sidney Press Ltd., 1960, p. 28 e p. 31; S. CHARMAN, K. WILLIAMS, *op. cit.*, p. 56.

[13] *The North Atlantic Treaty Organization Parliamentarians' Conference 1955-1959*, Hansard Society for Parliamentary Government (edited by "The Hansard Society", n.d., London), The Sidney Press Ltd., 1960, p. 28.

[14] *Ibid.*

ampliato di assistenza tecnica" dell'ONU. Infine, venne accolta con favore la prevista istituzione di una "associazione internazionale per lo sviluppo"[15].

3. *Gli Anni '60 ed il "Progetto ADELA"*

L'inizio degli anni Sessanta, come sappiamo, fu segnato dallo scoppio di crisi di entità tale da far persino temere l'avvio di uno scontro nucleare diretto tra i due blocchi[16]. La prima di esse si manifestò a Berlino, nell'estate del 1961, a seguito della decisione presa dai vertici comunisti di costruire un muro lungo il confine con la parte occidentale della città, che avesse arrestato l'enorme flusso di profughi che scappavano verso Ovest[17].

Chiaramente, l'acutizzarsi delle tensioni internazionali non poté che influenzare il dibattito interparlamentare, il quale si concentrò in maniera più urgente sui rapporti di forza con il blocco comunista. Non a caso, all'interno della maggior parte delle raccomandazioni prodotte dalla settima Conferenza, venne messa in primo piano la necessità di rafforzare la coesione politica dell'Occidente e di sviluppare le sue risorse difensive[18].

Sul piano economico, la Conferenza reiterò la necessità per l'Occidente di coordinare le proprie politiche commerciali verso i paesi in via di sviluppo. L'obiettivo di fondo delle soluzioni prospettate era sia di stimolare la loro crescita e sia di intensificare i loro rapporti commerciali con il "Mondo Libero", così da arginare la penetrazione politica del blocco comunista[19]. In

[15] *The North Atlantic Treaty Organization Parliamentarians' Conference 1955-1959*, Hansard Society for Parliamentary Government (edited by "The Hansard Society", n.d., London), The Sidney Press Ltd., 1960, p. 37. Soffermandoci sulla "associazione internazionale allo sviluppo" promossa dalla Conferenza, essa venne effettivamente istituita nel 1960, sotto il nome di "Agenzia internazionale per lo sviluppo" (*International Development Association* - IDA) e quale articolazione interna alla Banca Mondiale delle Nazioni Unite. Principalmente, la sua funzione è quello di sostenere la crescita dei paesi in via di sviluppo mediante prestiti agevolati, sovvenzioni e donazioni (per ulteriori informazioni, si rimanda direttamente al sito ufficiale dell'istituzione: https://ida.worldbank.org/).

[16] M. DEL PERO, *op. cit.*, pp. 59-63.

[17] J.L. GADDIS, *op. cit.*, pp. 150-152.

[18] G. MALLY, *The N.A.T.O. Parliamentarians' Conference 1960-1964*, The International Secretariat of the Conference, 1965, pp. 18-21.

[19] Un'analisi lucida sulla minaccia rappresentata dalle politiche assistenziali del blocco socialista venne offerta all'interno della relazione "*Alcuni aspetti della nostra politica economica nei confronti del blocco comunista*", presentata nel corso della sessione dal senatore statunitense Javits (BNCF, Archivio Vedovato, fondo NATO (A.f.11), sc. 88, fasc. 15, bozza della

particolare, la Conferenza invitò i governi a valutare l'impatto delle accise e dei dazi doganali sul consumo dei beni primari e dei prodotti manifatturieri provenienti dai paesi sottosviluppati, in modo da favorire un loro maggiore consumo nei paesi occidentali, offrendo così a questi paesi degli sbocchi di mercato più vantaggiosi. Inoltre, il neo-istituito OCSE venne invitato a studiare soluzioni per garantire la stabilizzazione dei prezzi delle materie prime, considerata l'importanza che la loro vendita rivestiva per le economie di questi paesi[20].

L'anno seguente furono invece gli eventi legati alla crisi cubana[21] a far da sfondo alla sessione annuale, la quale tuttavia si svolse, contrariamente all'anno precedente, in un clima meno inquieto. Infatti, il polso fermo con cui il Presidente Kennedy aveva affrontato la minaccia sovietica alimentò la percezione di una postura occidentale salda, capace di reagire efficacemente alle manovre comuniste[22]. Inoltre, la vicenda cubana produsse anche l'effetto di orientare l'attenzione dei parlamentari verso il continente sudamericano, che iniziò a essere percepito come un "fronte" di rilevanza cruciale.

All'inizio degli anni Sessanta, l'America Latina versava in una condizione di profonda instabilità politica[23], ed il successo della rivoluzione cubana venne inevitabilmente interpretato come il prodromo di una rapida diffusione del comunismo nel resto del continente, che avrebbe trovato terreno fertile nelle difficili condizioni economico-sociali – povertà diffusa, marcate disuguaglianze e malgoverno – che affliggevano i paesi sudamericani[24]. Per di più, questa combinazione di fattori aveva dissuaso le imprese dall'investire nel Centro e Sud America, sebbene essi offrissero condizioni favorevoli come l'abbondanza di materie prime e la disponibilità di manodopera a basso costo[25].

relazione "*Alcuni aspetti della nostra politica economica nei confronti del blocco comunista*" del senatore Javits, Parigi, 13-18/11/61).

[20] Raccomandazioni II-III presentate dalla Commissione Economica (KADOC-KU Leuven. Archive Leo Tindemans. 165. *Rapports et Recommandations adoptés par la Septième Conférence Annuelle*, Paris, Novembre 1961).

[21] M. DEL PERO, *op. cit.*, pp. 62-63.

[22] G. MALLY, *op. cit.*, p. 26.

[23] S. CHARMAN, K. WILLIAMS*, op. cit.*, p. 41.

[24] M. DUNNE, "Kennedy's Alliance for Progress: Countering Revolution in Latin America: Part I: From the White House to the Charter of Punta Del Este.", in *International Affairs* (Royal Institute of International Affairs 1944-), vol. 89, no. 6, 2013, pp. 1396-1397.

[25] S. CHARMAN, K. WILLIAMS*, op. cit.*, p. 41.

Fu così che, nel corso dell'ottava Conferenza annuale, il senatore Jacob Javits presentò una raccomandazione[26], inerente ad una richiesta da presentare ai vertici dell'OCSE, la Banca interamericana di sviluppo e l'Organizzazione degli Stati americani, al fine di promuovere l'organizzazione di una «Conferenza sull'impresa privata e la cooperazione pubblica per lo sviluppo dell'America Latina[27]». L'idea fu ispirata dal programma assistenziale "Alianza para el Progreso"[28] – lanciato dal Presidente Kennedy nel 1961[29] –, rispetto al quale l'iniziativa avrebbe dovuto integrarne l'operato, tramite il coinvolgimento dei paesi posti anche al di là dell'Atlantico[30]: l'obiettivo, nelle intenzioni del proponente, era quello di promuovere lo sviluppo economico dei paesi del Centro e del Sud America tramite la creazione di un consorzio internazionale di investitori, in grado di incanalare i capitali utili ad una vasta opera di finanziamento[31].

Tale Conferenza sarebbe stata quindi incaricata di studiare le «misure» atte ad: «[…] accelerare lo sviluppo dell'America Latina, allo scopo di assicurare la partecipazione dei settori privati e pubblici delle Nazioni membri dell'OCSE a un programma di sviluppo accelerato[32] […]». A seguire, nella stessa raccomandazione venne poi delineato il contenuto delle "misure" che tale Conferenza avrebbe avuto il compito di elaborare: in primis, dei programmi che fossero appunto in grado d'incentivare gli investimenti – sia nazionali che esteri – in quei settori industriali che avrebbero diversificato la produzione interna delle economie latine, nonchè delle politiche commercia-

[26] *Ibid.*

[27] Raccomandazione III presentata dalla Commissione Economica nel corso dell'ottava Conferenza annuale, p. 1, cit. (KADOC-KU Leuven. Archive Leo Tindemans. 170. *Aanbevelingen van de 8ste jaarlijkse sessie van de politieke commissie van de conferenties van de parlementairen van de NAVO*, 1962).

[28] S. CHARMAN, K. WILLIAMS*, op. cit.*, p. 41.

[29] M. DUNNE, *op. cit.*, 1390-1392.

[30] Verbale stenografico della sessione mattutina, ultimo giorno dell'ottava Conferenza, del 16 novembre 1962, pp. 33-34 (BNCF, Archivio Vedovato, fondo NATO (A.f.11), sc. 88, fasc. 22, *Commerce Est-Ouest et aide au développement*, All.: Resoconto della seduta, Parigi, 16/11/62).

[31] S. CHARMAN, K. WILLIAMS*, op. cit.*, p. 41.

[32] Raccomandazione III presentata dalla Commissione Economica nel corso dell'ottava Conferenza annuale, p. 1, cit. (KADOC-KU Leuven. Archive Leo Tindemans. 170. *Aanbevelingen van de 8ste jaarlijkse sessie van de politieke commissie van de conferenties van de parlementairen van de NAVO*, 1962).

li volte all'ampliamento degli sbocchi di mercato – per i prodotti industriali e per le materie prime esportabili – nei paesi membri dell'OCSE[33].

Ai fini dell'implementazione del progetto, si procedette dunque all'istituzione di due differenti organismi, uno interno e l'altro esterno alla Conferenza. Il primo tra i due fu un Gruppo di Lavoro sull'America Latina[34], la cui costituzione venne caldeggiata dallo stesso senatore Javits in una mozione supplementare[35]. Merita di essere sottolineato come tale Gruppo rappresentò il primo organo mai istituito dalla Conferenza che fosse incaricato di affrontare, in maniera specifica, la questione delle economie sottosviluppate. Il secondo organismo fu invece l'"Atlantic Community Development Group for America Latina" (ADELA), istituito a Parigi il 5 aprile del 1963; esso, pur essendo un'istituzione privata, risultava comunque sottoposto alle direttive del Gruppo di Lavoro. Alla sua guida fu posto un direttorato tripartito, la cui composizione rifletteva le tre diverse "aree" coinvolte nel progetto di finanziamento: Aurelio Peccei (amministratore delegato di Italconsult) per l'Europa, il dott. Julio Gonzales del Solar (rappresentante europeo della Banca Interamericana di Sviluppo) e Warren Wilhelm (responsabile estero della Texaco Inc.) per gli Stati Uniti[36].

Ai due organismi fu affidato il compito di sviluppare strategie di investimento alternative per l'America Latina, lavorando in sinergia con enti come l'OCSE, la Banca Internazionale per la Ricostruzione e lo Sviluppo dell'ONU e la Banca Interamericana di Sviluppo, nonché di esaminare i modi per istituire una compagnia che fosse strumentale all'operazione di finanziamento[37]. Oltre a ciò, il Gruppo di Lavoro fu anche incaricato di provvede-

[33] Raccomandazione III presentata dalla Commissione Economica nel corso dell'ottava Conferenza annuale, p. 2, cit. (KADOC-KU Leuven. Archive Leo Tindemans. 170. *Aanbevelingen van de 8ste jaarlijkse sessie van de politieke commissie van de conferenties van de parlementairen van de NAVO*, 1962).

[34] C. BRUMTER, *op. cit.*, p. 169.

[35] Verbale stenografico della sessione mattutina, ultimo giorno dell'ottava Conferenza, del 16 novembre 1963, p. 33 (BNCF, Archivio Vedovato, fondo NATO (A.f.11), sc. 88, fasc. 22, *Commerce Est-Ouest et aide au développement*, All.: Resoconto della seduta, Parigi, 16/11/62).

[36] Bozza preliminare, "Obiettivi e struttura dell'Atlantic Community Development Group for America Latina, 2 Maggio 1963, p. 4 (BNCF, Archivio Vedovato, fondo NATO (A.f.11), sc. 88, fasc. 23, *Invio di un rapporto sull'incontro di parlamentari*, All.: Verbale della riunione e allegati).

[37] Sul punto vedi: S. CHARMAN, K. WILLIAMS, *op. cit.*, p. 41. Fonti archivistiche: Bozza preliminare, "Obiettivi e struttura dell'Atlantic Community Development Group for America Latina, 2 Maggio 1963 (BNCF, Archivio Vedovato, fondo NATO (A.f.11), sc. 88, fasc. 23,

re all'organizzazione della Conferenza[38], che avrebbe permesso di coinvolgere il settore privato internazionale nello sviluppo del progetto.

Visti gli ottimi risultati, la nona Conferenza del '63 espresse il proprio apprezzamento per il lavoro svolto dai due organismi e, tramite deliberazione, accordò al Gruppo di Lavoro una proroga di ulteriori 6 mesi, in modo da procedere all'istituzione della società di investimenti[39]. E i frutti non tardarono ad arrivare. Tra il 10 e l'11 gennaio 1964, infatti, si tenne a Parigi la Conferenza per lo sviluppo dell'America Latina, alla quale presero parte oltre 100 personalità di spicco del settore industriale e bancario privato. Visto il largo consenso che raccolse la proposta di un programma d'investimento assistenziale a favore dei paesi latinoamericani[40], si decise di predisporre un comitato organizzativo – co-presieduto da Gianni Agnelli e da Emilio G. Collado – che fu incaricato d'istituire la società di investimenti occorrente, la "ADELA Investment Co."[41]

Di lì, la gestione del programma fu interamente trasferita in capo alla società, che godette del finanziamento di ben oltre cinquanta tra imprese e società finanziarie. Al fine comunque di garantire che la compagnia operasse nell'interesse pubblico, venne predisposta l'istituzione di un parallelo comitato consultivo, al cui interno sedevano principalmente alti funzionari dei governi e degli organismi internazionali coinvolti nello sviluppo del progetto[42].

Parlando dei risultati conseguiti, entro la fine del decennio l'ADELA Investment Co. ebbe già contribuito allo sviluppo di oltre un centinaio di im-

Invio di un rapporto sull'incontro di parlamentari, All.: Verbale della riunione e allegati); *Intervento al Senato* (congressional record – Senate) *del senatore Javits sul Progetto ADELA* (BNCF, Archivio Vedovato, fondo NATO (A.f.11), sc. 88, fasc. 26, *Invio di un comunicato stampa sul progetto ADELA*, All.: Conferenza stampa, Lettera di Labberton a Vedovato, Parigi, 10/02/64).

[38] C. BRUMTER, *op. cit.*, p. 169.

[39] Raccomandazione I presentata dalla Commissione Economica nel corso della nona Conferenza annuale (KADOC-KU Leuven. Archive Leo Tindemans. 165. *Documenten betreffende de NAVO*, 1961-1967).

[40] S. CHARMAN, K. WILLIAMS*, op. cit.*, pp. 41-42.

[41] Della costituzione del comitato organizzativo – e delle sue finalità – venne data notizia in un comunicato stampa, rilasciato a margine dell'evento (BNCF, Archivio Vedovato, fondo NATO (A.f.11), sc. 88, fasc. 26, *Invio di un comunicato stampa sul progetto ADELA*, All.: Conferenza stampa, Lettera di Labberton a Vedovato, Parigi, 10/02/64). Qualche giorno dopo, lo stesso TIME Magazine dedicò un trafiletto all'imminente lancio della compagnia (https://time.com/archive/6813426/latin-america-debut-for-adela/).

[42] S. CHARMAN, K. WILLIAMS*, op. cit.*, p. 42.

prese, e operanti principalmente nei settori agroindustriale e manifatturiero[43]. Pertanto, tra le diverse proposte ed i vari programmi assistenziali di cui la Conferenza si rese fautrice nel periodo preso in esame, il progetto ADELA è da ritenersi come l'iniziativa di gran lunga più feconda, nonché, soprattutto, l'unica di cui si possa individuare un rapporto consequenziale diretto con l'operato della Conferenza, considerato il ruolo preminente che essa rivestì nel suo sviluppo.

Detto ciò, il Progetto ADELA non esaurì certo l'impegno profuso sulla questione dall'organizzazione interparlamentare atlantica, che nel corso del decennio seguitò a promuovere l'attuazione di politiche assistenziali, da svilupparsi sempre entro la cornice di una cooperazione multilaterale. A riguardo, sulla base dell'impulso dato dalla prima "Conferenza delle Nazioni Unite sul commercio e lo sviluppo" (UNCTAD), che si tenne a Ginevra nel 1964[44], l'undicesima Conferenza esortò nuovamente il coordinamento delle politiche commerciali dei paesi membri dell'OCSE, allo scopo di implementare il volume degli scambi tra le nazioni industrializzate ed i "Tiers Monde", che ne avrebbero beneficiato in termini di crescita economica[45].

Un'ulteriore ed interessante misura venne adottata dalla successiva Conferenza del 1967, quando la Commissione Economica, in una sua raccomandazione, si fece promotrice del principio secondo cui i paesi industrializzati avrebbero dovuto destinare su base annua all'assistenza dei paesi in via di sviluppo un quantitativo di fondi corrispondente ad almeno l'1% del proprio prodotto interno[46].

Sul finire comunque del decennio, l'iniziativa parlamentare volta all'elaborazione di piani di sviluppo per le economie del Terzo Mondo iniziò a risultare decisamente meno produttiva. Questo perché, nella prima metà degli anni '70, la Conferenza – che a partire dal 1966 assunse la denominazione di "Assemblea del Nord Atlantico"[47] – ritenne prioritario trattare questioni strettamente legate alla coesione ed alla stabilità interne al blocco euroatlantico, quali il progressivo deterioramento delle relazioni – tanto commerciali quanto politiche – tra gli Stati Uniti e gli altri alleati, causato dalle misure protezionistiche che Washington adottò per sanare il deficit della bilancia

[43] *Ibid.*

[44] Vedi: https://unctad.org/about/history

[45] Sul punto vedi: C. BRUMTER, *op. cit.*, pp. 163-164; F. CAMERON, *The North Atlantic Assembly 1964-1974*, Published by The British Atlantic Committee, Penny Graphic (Ipswich) Ltd., 1975, p. 13.

[46] Sul punto vedi: S. CHARMAN, K. WILLIAMS, *op. cit.*, p. 76; C. BRUMTER, *op. cit.*, p. 164.

[47] Vedi: https://timeline.nato-pa.int/

dei pagamenti statunitense ed alle quali seguì, come sappiamo, la sospensione degli Accordi di Bretton Woods, nonché le conseguenze economiche dell'allargamento della Comunità Economica Europea e gli effetti della recessione seguita alle crisi energetica e finanziaria del 1973. Priorità, queste, che sono facilmente intuibili dall'elevato numero di atti che l'Assemblea adottò su tali questioni, così come dai diversi comitati ad hoc che da essa vennero istituti al fine di esaminarle[48]. Tale scelta appare inoltre riconducibile alla consapevolezza che, in un contesto segnato dalla recessione economica, i paesi maggiormente industrializzati sarebbero stati poco propensi a destinare parte delle proprie risorse allo sviluppo economico di altre nazioni.

4. *Conclusioni*

Per concludere, l'analisi svolta mostra come, tra la metà degli anni Cinquanta e la fine degli anni Sessanta, la Conferenza dei Parlamentari NATO abbia progressivamente ampliato il proprio intervento in favore delle economie arretrate, sviluppando un'originale riflessione sui nessi tra sviluppo e stabilità politica, e promuovendo l'idea che la sicurezza atlantica dovesse fondarsi anche su una progressiva convergenza dei livelli di benessere tra i paesi occidentali ed il resto del mondo.

Il ventaglio delle diverse iniziative qui analizzate – come la promozione di programmi di aiuto multilaterali, l'indicazione di politiche finanziarie e commerciali, o l'ideazione di innovativi progetti d'investimento effettuati tramite capitale privato come l'ADELA – rivela uno sforzo costante nel tentativo di coniugare, per quanto possibile e in maniera non sempre coerente, obiettivi economici, ragioni umanitarie ed interessi geopolitici. Detto ciò, il progressivo abbandono della questione a partire dai primi anni Settanta, dimostra tuttavia – e non potrebbe essere altrimenti – la vulnerabilità di tali iniziative rispetto ai mutamenti dello scenario politico internazionale, e la loro subordinazione alle priorità ed agli interessi primari degli Stati occidentali.

Nel complesso, è comunque interessante notare una cosa: il percorso ricostruito conferma, infatti, come la Conferenza abbia operato anche nell'intento di promuovere non solo un'evoluzione, poi rimasta inattuata, dei rapporti intercorrenti tra gli Stati membri dell'Alleanza, ma anche l'idea – alimentata da quegli ideali che tanto ispirarono la classe politica occidentale

[48] S. CHARMAN, K. WILLIAMS*, op. cit.*, pp. 59-61, pp. 63-66 e pp. 71-74.

nel secondo dopoguerra – di una "Comunità" euro-atlantica virtuosa e solidale, che fosse capace di assumere una responsabilità diretta[49] nel combattere la piaga della povertà, il disagio sociale e la minaccia ai valori democratici su scala internazionale.

[49] Ed è proprio il termine "responsabilità" che il Generale Antoine Béthouart – personalità di spicco nella storia dell'organismo interparlamentare – impiega nell'introduzione ad un opuscolo dedicato al secondo quinquennio di vita della Conferenza, per richiamare gli Stati membri della NATO «che sono le nazioni più avanzate, più ricche e più forti» al compito di difendere la comunità internazionale dai pericoli e dalle insidie che ne minacciano la prosperità (G. MALLY, *op. cit.*, p. 5).

PROTEZIONE E SVILUPPO DELL'AGROALIMENTARE PER LA RESILIENZA SOCIALE NEI NUOVI SCENARI GLOBALI

Gianmarco Cialone

SOMMARIO: 1. L'agricoltura ed il sistema agroalimentare nel mutato contesto evolutivo dell'intervento pubblico in economia. – 2. Il settore agroalimentare quale segmento strategico per la tutela degli assets nazionali a salvaguardia della resilienza delle strutture economiche e sociali. – 3. Tra tecnologia e protezione della postura di competitività nazionale nella dimensione delle catene del valore globale.

1. *L'agricoltura ed il sistema agroalimentare nel mutato contesto evolutivo dell'intervento pubblico in economia.*

Le misure di contrasto alle recenti crisi (sistemiche) che abbiamo vissuto nel quinquennio 2020-2025, hanno prodotto un mutamento del paradigma che attraversava anche la fenomenologia delle regole di bilancio euronazionali, trasformando il divieto d'indebitamento (di matrice quantitativa) in un più razionale e ragionevole divieto di disporne al fine di spese "non qualificate", ossia in spese che possono non apportare beneficio per le (future e presenti) generazioni in termini di capitale patrimoniale[1]. E, quindi, a partire dalla spesa per investimento in capitale fisso fino alle spese in capitale umano, si è (ri)cominciato ad allacciare l'obiettivo delle politiche pubbliche di spesa verso campi costituzionalmente previsti (e doverosamente perseguibili), curvati sulla la dimensione (della coesione) sociale[2].

[1] Cfr., R. LOIERO, La maggiore flessibilità del nuovo Patto di stabilità. Una risposta al Foglio, in *Il Foglio*, 25 marzo 2024, 4.

[2] Si riporta a quel processo di evoluzione e trasformazione della società verso una dimensione egualitarie e democratica, tramite il passaggio, con l'attuazione del disegno di cui l'art. 3 Cost. è portatore, di un «passaggio dallo Stato di diritto allo Stato sociale, dal liberismo alla liberal-democrazia». Una «"super-norma" che costituisce l'ancoraggio costituzionale dei diritti sociali e riconosce che la struttura sociale ed economica di cui la Costituzione stessa è espressione va superata, non essendo in grado di garantire quei principi che essa afferma». Il disegno teso a mobilitare tutti i «componenti dell'ordinamento giuridico» della Repubblica (fin qui, S. CASSESE, L'eguaglianza sostanziale nella Costituzione: genesi di una norma rivoluzionaria, in *Le Carte e la Storia*, vol. I, 2017, pp. 5-13, 5) è, quindi, quello di un progressivo e continuo miglioramento su basi democratiche, dunque egualitarie e solidaristiche al fine della

Svolta (giuridica eurounionale) non comprimibile, sebbene a valle di un processo di revisione delle priorità politiche comunitarie, è stato sicuramente il "duo RRF-PNRR" che ha innervato una nuova disciplina di gestione delle (mal conciliate perché ritenute oppositrici secondo la teoria *mainstream*) esigenze di spesa e stabilizzazione economico-finanziaria, rispetto a quella che l'UE dal (post Bretton Woods ma specialmente dal) post-crisi dei debiti privati del 2008 ha perpetrato.

La formula dei Piani Nazionali, finanziati con debito garantito dai Paesi che aderiscono all'Unione Europea ha permesso di mobilitare capitali fun-

creazione di una società giusta ed armonizzata, posta su indirizzi sociali poiché intesi come «ciò che è proprio della società tutta intera e non di una sua parte soltanto o dello Stato e dei poteri pubblici» (M. LUCIANI, Economia nel diritto costituzionale, in *Digesto delle discipline pubbliche,* vol. V, UTET, pp. 373-385, 378). Per tanto, «La modificazione dell'assetto sociale è, dunque, predisposta dalla costituzione ed assunta come compito essenziale dello stato configurato come promotore di giustizia: e questa modificazione per raggiungere un assetto nel quale si abbia una maggior giustizia, si garantiscano alla fine in realtà all'individuo "comune anonimo statistico" condizioni umane di vita, è dunque principio fondamentale del nostro ordinamento». Per A. PREDIERI, *Pianificazione e costituzione*, Edizioni di Comunità, 1960, «la regolazione pianificatoria predisposta ai fini sociali diventa, soprattutto in quanto pianificazione per la sua socialità, strumento fondamentale e riassuntivo dell'azione di decisione dello stato, alla quale l'economia deve conformarsi», poiché attendente all'inveramento di un disegno più alto delle singolarità individuali, e cioè l'applicazione nella legislazione di quella «polemica legislativa» perenne e rivolta non al passato «ma contro il presente», mirante a «riconoscere che nella realtà effettiva si frappongono ostacoli che, limitando la libertà e l'eguaglianza, obbligano a distinguere fra eguaglianza formalmente garantita e uguaglianza sostanzialmente assicurata, impediscono il pieno sviluppo della persona umana e l'effettiva partecipazione di tutti coloro che lavorano – e che per questo sono cittadini *optimo jure* della repubblica fondata sul lavoro – alla struttura organizzativa della società» (p. 41). Da tali premesse di consapevolezza, «questa protesta e questo rifiuto della realtà di fatto esistente che viene giudicata un ostacolo costituzionalmente considerato, [...] viene dichiarata nella carta costituzionale per imporre i doveri di solidarietà (art. 2 cost.); e per sancire l'impegno che è il *fundamentum rei publicae*, la regola e il patto della convivenza nello stato, il principio immanente e peculiare del nostro ordinamento, la supernorma della convivenza medesima, condizionante e finalizzante le altre norme, la base dinamica della convivenza, cioè la trasformazione di una società non omogenea e non giusta – e perciò non compiutamente democratica – in cui coesistono le due nazioni forestiere di cui parlava Pareto, in una società più omogenea, più equilibrata, più giusta». La «trasformazione della società», per tanto, «più che l'affermazione dell'uguaglianza – è la norma fondamentale, il principio primo costituzionale del nostro ordinamento: o, se si vuole, lo è l'affermazione di una uguaglianza nella società (cioè non di uguaglianza per lo Stato di situazioni giuridiche fondate su disuguaglianze sociali) che implica la trasformazione dei dati sociali nel momento attuale non egualitari. È una trasformazione verso una democrazia-obiettivo» (p. 43).

zionalizzati all'attuazione delle priorità imposte dalle *Twin Transitions*, ambientale/energetica e digitale, indirizzando l'azione delle strutture dell'economia. E questo perché, alla esigenza di riattivare lo strumento della spesa in conto capitale al fine di riportare alla luce investimenti pubblici per l'innovazione, l'implementazione e la manutenzione del tessuto produttivo, logistico, infrastrutturale, si sono aggiunte le lacerazioni che le emergenze, di cui si discute in questo lavoro, hanno esasperato e riportato alla urgenza.

Si è passati dunque, almeno sino alla reintroduzione delle nuove regole di *governance* economica europea tramite il PSC-IV (reg. nn. 1263, 1264 e direttiva n. 1265 del 29 aprile 2024)[3], da un paradigma di divieto dell'indebitamento (tramite limitate clausole afferenti ad azioni di investimento pubblico volto ad assicurare, rispetto ad un primo momento debitorio, un rientro in termini 'sostenibilità' monetaria), ad una visione maggiormente vocativa dello strumento del debito per investimenti tesi a migliorare la condizione patrimoniale delle generazioni presenti e future. Il combinarsi disposto tra urgenze sociali e impellenze securitarie ha pertanto risollecitato l'azione dei pubblici poteri espresso tramite le pubbliche Amministrazioni.

In qualche modo «le nuove declinazioni dell'intervento dei pubblici poteri in ambito economico», implementata ed ingrandita dall'interesse pubblico[4] come scaturito dal fluire delle "poli-crisi"[5], aveva posto anche qui i suoi germi a livello sovranazionale nelle pieghe della politica industriale (art. 173 TFUE); la quale, «pur in ossequio al principio della concorrenza, non prescrive il completo ritiro dei pubblici poteri dal campo economico». Su questa dorsale, un'attenta dottrina, ha rilevato la medesima conclusione anche per quelli che sono i segmenti strategici dell'economia, estendendo la nozione fino a ricomprendere (gli enti che esperiscono le azioni necessarie a realizzare il fine della coesione sociale[6].

Specialmente nei segmenti ritenuti "strategici" poiché afferenti ad interessi (tanto domestici come la coesione sociale, quanto collegati al posizio-

[3] Sul punto, sia permesso rinviare a R. LOIERO e G. CIALONE, Il *Fiscal Framework* dell'UEM e la sua intima coerenza alla prova del contesto internazionale tra continuità e cambiamenti, in *Federalismi*, n. 16, 2026, pp. 61-100.

[4] La cui base sempre (ed ineluttabilmente) affonda nella dimensione sociale e nella dimensione sociologica del bisogno. Cfr., L. MIGLIORINI, Alcune considerazioni per un'analisi degli interessi pubblici, in *Rivista di diritto pubblico*, 1968, pp. 292-293.

[5] S. BERTOLINI e F. RAMELLA, La generazione della policrisi, in *Rivista Il Mulino*, vol. n. 4, 2023, pp. 6-14.

[6] F. SCUTO, L'intervento pubblico nell'economia tra Costituzione economica e *Next Generation EU*, in *Federalismi,* n. 4, 2 febbraio 2022, pp. 916-939.

namento delle aziende nelle catene globali del valore) da difendere ed anzi implementare, per irrobustire e consolidare la posizione dello Stato nell'agone internazionale. In definitiva gli Stati tornano a fare i conti con sé stessi tramite un esercizio di introspezione delle loro strutture di difesa e sicurezza. Questo è l'effetto dello «trappo della sicurezza nazionale», «vero ritmo politico del mondo», composto da «strattoni e compromessi»[7]. Si può vedere, dunque, come i poteri pubblici abbiano esercitato un movimento a doppia elica: scrutinare e proteggere le proprie strutture economiche dagli interventi esterni – tramite gli imperativi della «sicurezza economica» intrinsecati nell'utilizzo del *golden power* – e investire tramite la spesa pubblica nei settori strategici per il (raggiungimento ed il) consolidamento della resilienza (delle strutture che compongono) dell'economia.

2. *Il settore agroalimentare quale segmento strategico per la tutela degli assets nazionali a protezione della resilienza delle strutture economiche e sociali.*

In un «tale poliedrico contesto, alla luce della riconosciuta carenza di competitività in Europa»[8], la (precedentemente esposta) «attività di disciplina dei fatti economici e la conseguente attività dei poteri pubblici volta a darvi attuazione"[9] viene sollecitata per recuperare una generale dimensione di "produttività, ma anche [del] perseguimento delle transizioni verde e digitale»[10].

L'intervento pubblico, quindi, in un regime di scarsità delle risorse (la c.d. riserva del ragionevole e del possibile, come enucleato dalla giurisprudenza costituzionale) e vieppiù in un contesto di pianificazione fatto da un *policy mix* euro-nazionale che contempla un fitto reticolato di *checks and balances* (controlli e meccanismi di sorveglianza, nonché regole numeriche di bilancio che vigilano sul raggiungimento degli obiettivi di saldo di bilancio),

[7] A. ARESU, *Il dominio del XXI secolo*, Feltrinelli, 2022, p. 222.

[8] Cfr., A. SOLA, Gli enti strumentali e l'intervento pubblico in economia: il caso Invitalia, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, n. 3, 2025, pp. 757-784, 758.

[9] A. ZITO, Premesse per una teoria giuridica del sistema economico a partire dal pensiero di M.S. Giannini sul rapporto tra economia e diritto, in *Diritto amministrativo*, fasc. n. 1, 2024, pp. 159-200, 160; G. CAPO, Libertà d'iniziativa economica, responsabilità sociale e sostenibilità dell'impresa: appunti a margine della riforma dell'art. 41 della Costituzione, in *Giustizia civile,* n. 1, 2023, pp. 81-103.

[10] A. SOLA, *op. cit.*. Cfr., anche F. MUNARI, *Riconciliare competitività industriale e cd. Twin Transition nell'Unione Europea*, in *Rivista di regolazione dei mercati*, n. 1, 2025, pp. 2-13.

deve essere devoluto all'investimento produttivo[11]. Il segmento dell'agroalimentare – e dell'agricoltura, in generale – permette al legislatore di intervenire su un doppio piano di capitalizzazione: quello della garanzia al (e della tutela del) diritto al cibo[12], come ordito giuridico finalizzato a garantire ai consociati l'ingresso alle materie prime tramite non solo gli approvvigionamenti continui ma pure prezzi accessibili puntellando il rientro sotto forma di pacificazione sociale, e quello dell'investimento nell'innovazione in segmenti dall'alto valore aggiunto (come l'*agritech,* l'*healthcare*, la biotecnologia, di cui parleremo più avanti)[13].

Su entrambi i piani, l'agricoltura gioca un ruolo straordinariamente centrale. E questo grazie alla c.d. "multifunzionalità"[14] che essa porta in dote al legislatore. Per citare un'autorevole dottrina, «l'attitudine del settore primario a rendere un contributo materiale e culturale al rapporto fra ambiente e società rivela la centralità della multifunzionalità agricola", espressiva di quella "transizione di un'agricoltura fondata sugli aspetti meramente produttivi verso uno scenario che riunisce profili economici e funzioni ecologiche e sociali»[15].

Un approccio che deve ricondurre, all'interno del governo della dimensione agroalimentare, una logica sistemica, fatta di «aspetti concernenti la coesione economica e sociale, la sicurezza alimentare ed energetica, la tu-

[11] In modo *tranchant*, un'Autorevole dottrina stabilisce come «l'intervento dello Stato in economia, quindi, deve essere produttivo, altrimenti si distrugge da solo». Solo l'investimento pone le basi per il «rientro del debito, mentre la condizione assoluta di sostenibilità dell'interventismo stesso è l'effetto di crescita economica continua che dovrebbe derivare dalle politiche pubbliche di intervento». Così, G. DI PLINIO, "Le nuove mappe del caos. Lo Stato e la Costituzione economica della crisi globale", in G. CERRINA FERONI e G.F. FERRARI (a cura di), *Crisi economico-finanziaria e intervento dello Stato. Modelli comparati e prospettive*, Giappichelli, 2012, pp. 65-117, cit. 94-95. Cfr., IMF, Spending Smarter: How Efficient and Well-Allocated Public Spending Can Boost Economic Growth, in *Fiscal Monitor*, October, 2025.

[12] D. CAMONI, La dignità come parametro giuridico del diritto al cibo e del contrasto allo spreco alimentare nel diritto comparato, in *Federalismi*, fasc. n. 23, 2024, pp. 22-41; C. DELLA GIUSTINA, Il diritto al cibo adeguato. Un diritto umano presupposto o consequenziale?, in *Ambientediritto*, n. 2, 2021.

[13] A. SOLA, *op. cit.*, p. 759.

[14] Cfr. G.A. PRIMERANO, Ambiente e diritto agroalimentare. Organizzazione, regolazione e controlli, in *Diritto amministrativo*, n. 3, 2019, pp. 617-643; C. NAPOLITANO, Sicurezza alimentare ed etica della sostenibilità. Profili di diritto amministrativo, in *Federalismi*, n. 18, 2018, pp. 2-33.

[15] Così, G.A. PRIMERANO, Il carattere multifunzionale dell'agricoltura tra attività economica e tutela dell'ambiente, in *Diritto amministrativo*, 4, 2019, pp. 837-863, cit. 841.

tela paesaggistica e territoriale, in definitiva rimandando ai diritti fondamentali della persona alla saluta, alla qualità della vita, alla preservazione del benessere avuto riguardo anche a quello delle generazioni future».

Ed ecco che all'agricoltore viene attribuita la figura di «"custode" della terra[16], o che l'agricoltura viene cristallizzata come strumento vivo e dinamico per la diffusione del *welfare*, connotandola di una specifica e ampia dimensione di utilità sociale capace di condizionare la stessa iniziativa d'impresa (in piena sinergia con i derivati canonici scolpiti nell'art. 41 Cost.)»[17].

La disciplina eurounionale è molto attenta sulla materia. Le radici della Comunità Economica Europea (CEE) affondano su queste basi. Focalizzati a raggiungere un livello sufficiente di tutela e salvaguardia degli approvvigionamenti dei fattori di produzione (energetica) nel dopoguerra, il Trattato di Parigi istituisce la Comunità Europea del carbone e dell'acciaio (CECA) con focus su carbone ed acciaio, mentre nel 1957 – coeva alla Comunità Europea dell'Energia Atomica (EURATOM) – la CEE si pone l'obiettivo di istaurare un mercato unico per l'approvvigionamento, lo scambio e lo sviluppo del settore agricolo istituendo le basi per una Politica Agricola Comune diventata progressivamente il perno dell'attuale politica agricola euro-nazionale.

La PAC 2023-2027, istituita con il reg. 2021/20115 UE, si fonda su dieci obiettivi, tra cui la garanzia di un reddito equo agli agricoltori, l'aumento della competitività di questi sul mercato, il miglioramento della loro posizione nella filiera, tutela dell'ambiente, sviluppare le aree rurali e proteggere la qualità dell'alimentazione e della salute.

Vi è poi l'attenzione per l'eccessiva esposizione dei paesi membri alle turbolenze esogene causata dalle dipendenze di questi nelle importazioni. Coprire le vulnerabilità (*recte*: dipendenze) nell'approvvigionamento è ritenuta urgenza per il legislatore eurounitario. Per questo l'obiettivo è rianimare la produzione interna di materiali "strategici", rendendo quanto più pos-

[16] Definitivo, in prima battuta, dalla l. 1 dicembre 2015, n. 194, la più recente l. 28 febbraio 2024, n. 24 riconosce la figura dell'agricoltore custode dell'ambiente e del territorio, che concorre alla protezione dello stesso dagli effetti dell'abbandono, dello svuotamento dei piccoli insediamenti urbani e dei centri rurali, nonché dal rischio idrogeologico. Con tale riconoscimento, lo Stato, tutela e sostiene la salvaguardia ambientale – inserendosi in quel contesto di rigenerazione e reingegnerizzazione urbana, con un occhio alle aree svantaggiate o rurali-, nel rispetto dei principi di cui all'art. 9 e all'art. 41 della Cost. Sul nuovo "costituzionalismo ambientale", si v. C. PANNACCIULLI, La nuova dimensione costituzionale dell'agricoltura tra esigenze ambientali e modelli di sviluppo, in *Federalismi*, fasc. n. 26, 2025, pp. 86-97.

[17] Cfr., I. CANFORA, L'agricoltura come strumento di *welfare*. Le nuove frontiere dei servizi dell'agricoltura sociale, in *Diritto agrario,* n. 1, 2017, pp. 5-25.

sibile autosufficiente la catena del valore. I principali fondi che alimentano la PAC sono il Fondo Europeo Agricolo di Garanzia (FEAGA), che finanzia i pagamenti diretti agli agricoltori e le misure di mercato, ed il Fondo Europeo di Sviluppo Rurale (FEASR) che cofinanzia le misure per lo sviluppo rurale mediante investimenti. Si prevede, inoltre, una riserva agricola di 450 milioni di euro all'anno per far fronte alle «perturbazioni del mercato o eventi eccezionali che colpiscono la produzione o la distribuzione», utilizzata ad esempio per cauterizzare gli eventi causati dal cambiamento climatico[18]. Le principali misure strumentali al rilancio del settore agroalimentare sono ricollegabili (oltre che alla dorsale eurounitaria classica e legata alla PAC) alle misure (straordinarie) del PNRR e quelle stanziate tramite programmi finanziati dalla fiscalità generale in legge di bilancio.

Le linee PNRR dedicano risorse significative all'agricoltura, nell'ambito della Missione 2 ("Rivoluzione verde e transizione ecologica"), componente "Agricoltura sostenibile ed economia circolare". Tra queste possiamo citare gli investimenti di incentivazione di impianti fotovoltaici su immobili agricoli / agroindustriali (c.d. Parco agrisolare), il quale prevedeva una dotazione di circa 1,5 mld di euro, poi rafforzato (+850 milioni). Il Fondo rotativo contratti di filiera: circa 2 mld per promuovere i contratti di filiera (agroalimentare, pesca, silvicoltura, vivaismo) per rafforzare la cooperazione tra gli attori della filiera. I contratti (di bando) legati all'innovazione digitale (trasporto, infrastrutture) della logistica – il quale cuba 500 mln di euro Sviluppo della logistica agroalimentare. A ciò si uniscono altri 500 mln per l'aggiornamento dei macchinari rientranti nella c.d. dimensione dell'Agricoltura innovativa di precisione. Per provvedere alla resilienza dell'agrosistema irriguo, infine, sono previsti investimento per una migliore gestione delle risorse idriche, con una dotazione di 880 milioni.

Inoltre, con la revisione del PNRR, il governo ha aumentato alcuni stanziamenti: ad esempio, la misura "Contratti di filiera" è arrivata a una dotazione maggiorata (4 mld) secondo comunicazioni ufficiali[19].

Una parte molto significante di finanziamento agricolo deriva, come detto, dalla PAC: il Piano Strategico Nazionale (PSP) 2023-2027 della PAC italiana ha una dotazione complessiva di circa 36,9 mld. Questo stanziamento è

[18] Cfr., SENATO DELLA REPUBBLICA, CAMERA DEI DEPUTATI, Riunione dei Presidenti delle Commissioni per l'agricoltura dei Parlamenti degli Stati membri del Mediterraneo*,* Dossier, 27 maggio 2025, p. 5.

[19] Cfr. Comunicazione del Ministero dell'agricoltura, della sovranità alimentare e delle foreste, 2 mln in più per l'agricoltura, 26 settembre 2025.

composto sia da fondi UE (principalmente FEAGA e FEASR) che da risorse nazionali. Nel PSPAC ci sono 173 interventi per il quinquennio, che coprono diversi ambiti: aiuti diretti (reddito agricoltori), pagamenti accoppiati, sviluppo rurale, cooperazione, innovazione, KLIM (ambiente/clima), agricoltura giovanile[20]. Per lo sviluppo rurale (Pilastro II – FEASR), le risorse ripartite tra Regioni / Province ammontano a circa 5,888 mld € per il periodo 2023-2027, secondo il Piano PSR[21]. Le risorse aggiuntive messe a disposizione dal Ministero per l'Agricoltura attestano quanto oggi, tale settore, sia indispensabile: da una parte garantisce i principali diritti per la sopravvivenza dell'individuo (diritto al cibo ed all'adeguato accesso) e per la prosperità delle comunità, dall'altra sia fonte di investimenti per l'innovazione tecnologica e lo sviluppo del *know-how* del Paese, enucleando (grazie alla fusione di fattori produttivi ad alto valore aggiunto e componentistica ad alto contenuto tecnologico) una specifica dimensione strategica curvata non solo alla salvaguardia del posizionamento strategico del Paese nella catena del valore globale ma pure alla tutela dell'ordine sociale interno.

3. *Tra tecnologia e protezione della postura di competitività nazionale nella dimensione delle catene del valore globale.*

Per capirne l'importanza bisogna guardare alla parabola che attiene allo strumento (amministrativo di tutela degli interessi pubblici e del posizionamento nazionale nella dimensione dei rapporti internazionali) del *golden power*. Nato nel contesto di Maastricht, nel 1994, oggi è da molti considerato un dispositivo «avanguardistico»[22], necessario a proteggere gli *assets* nazionali da acquisizioni straniere che di tal guisa possono sottrarre capacità produttiva o sovvertire l'ordine costituito. È, in definitiva, utilizzato per rispondere, in qualche maniera, al tratto tipico del mondo globalizzato (che, con la sua ultra-interconnessione è naturalmente più esposto alle vulnerabilità e, congenitamente, a creare): l'instabilità[23].

[20] Cfr. il documento del Ministero delle politiche agricole alimentari e forestali*, La prioritarizzazione delle esigenze nel Piano Strategico Nazionale, PAC 2023-2027*, novembre 2021.

[21] L. OTTAVIANI, Pac 2023-2027, c'è l'accordo sulla distribuzione delle risorse dello sviluppo rurale, in *PianetaPSR*, n. 114, 2022.

[22] G. SCARCHILLO e A. IMPERIA, *Golden powers*. Una terza via per l'intervento pubblico in mercati internazionali strategici, in *Rivista commercio internazionale*, n. 3, 2023, pp. 591-649, 592.

[23] Ibidem.

L'intervento tramite il dl Liquidità e la successiva modifica organica dello strumento, sotto l'ombrello benevolo della Commissione[24], hanno permesso una maggiore "tutela di interessi nazionali ritenuti strategici, giustificata, infatti, dall'adozione da parte del Governo di poteri speciali che devono essere finalizzati al perseguimento dell'interesse generale nell'ottica *dell' utilità sociale* verso forme di difesa "dagli effetti di una globalizzazione scarsamente regolata", invero funzionalmente utilizzata dalle statualità maggiormente assertive[25]. In definitiva, lo "attraverso "i poteri dorati", si è sviluppato un nuovo intervento pubblico in economia, punto di confluenza di temi giuridici, politologici ed economici, capace di dar vita a procedure ad alto tasso di discrezionalità e basso *range* di trasparenza"[26]. Tale contesto interessa la dimensione dell'agricoltura, astretta – in questo intenso periodo di rimestamento dell'ordine internazionale – tra blocco delle catene di approvvigionamento e frammentazione dei prezzi, influendo sulla stessa dimensione della resilienza sociale. Sicché, l'art. 2, comma 1-ter, del D.L. 21/2012, introdotto dal D.L. 23/2020 ("Decreto Liquidità"), che estende i poteri speciali ai settori individuati dall'art. 4, paragrafo 1, del Regolamento (UE) 2019/452 sul controllo degli investimenti esteri diretti, mira a concepire la tutela degli asset posti sul territorio nazionale da acquisizioni ostili o pregiudizievoli del proprio patrimonio d'utilità pubblica. È opportuno precisare che il *golden power* non tutela genericamente l'agricoltura, bensì gli *asset* strategici connessi alla sicurezza degli approvvigionamenti alimentari nazionali, concetto più ristretto e vicino alla nozione europea di *food security*.

La vertenza Syngenta-Verisem è paradigmatica, rilevando come «il provvedimento sottolinea anche che l'operazione può determinare l'acquisizione del "patrimonio informativo che il gruppo detiene circa fornitori nazionali di meccanica di precisione per l'agricoltura e aziende agricole che interagiscono

[24] Che aveva già disposto modifiche alla normativa sovranazionale con il reg. UE/549/2019.

[25] Imprescindibilmente, A. ARESU, *Le potenze del capitalismo politico. Stati Uniti e Cina*, La Nave di Teseo, 2020.

[26] A. LALLI, Effetti istituzionali e strutturali dell'espansione dei golden powers, in *Diritto costituzionale*, n. 2, 2020, pp. 77-99; M. BENVENUTI, La spada e lo scudo. Prime note sulle nuove forme di intervento diretto dello Stato nell'economia con finalità di politica industriale, in *Diritto costituzionale*, n. 1, 2021, pp. 13-45; F. PRENESTINI, *Golden power* e meccanismi societari di difesa dell'acquisto del controllo, in *Federalismi,* fasc. n. 33, 2022, pp. 66-85; F. MARCONI, L'intervento pubblico nell'economia e il mutevole ruolo dello Stato: il nuovo *golden power* tra competizione geopolitica e valutazioni economico-strategiche, in *Federalismi,* n. 20, 2021, pp. 39-62.

con la società italiana". Il pericolo, dunque, sta nel fatto che l'acquisizione da parte di una società interamente controllata dal governo cinese, possa appropriarsi, tramite trasferimento, "del patrimonio informativo, del *know-how* e delle tecnologie detenute dalle società italiane del gruppo Verisem". L'agricoltura, ormai, radica *in nuce* una quantità di paradigmi (tecnologia *Machine learning*, IA, detenzione e messa a sistema di *know-how* strategico, innovazione e ricerca sul *basic seed* che ha ricadute sulla filiera della produzione agricola condizionandola in maniera apprezzabile in base alle esigenze estere, ecc.) che formano un patrimonio pubblico da tutelare[27].

La storia declinata finora descrive il *golden power* come uno strumento che «funzionalizza l'azione amministrativa»[28] verso il risultato della tutela degli assets industriali precipitati in segmenti dell'economia definiti come "strategici" per (e dallo) Stato, utilizzando «una forma particolare di un potere generale: [cioè] il potere amministrativo»[29] il quale si dispiega tramite *uno speciale procedimento amministrativo* esternato tramite un provvedimento unilaterale conformativo che acclara la posizione dell'Amministrazione procedente su quel tema, il quale in quel momento dev'essere adesivo ai richiami che l'interesse nazionale rappresenta.

Sicché, quanto espresso finora evidenzia come l'agricoltura abbia assunto una valenza strategica che supera la sola dimensione produttiva, collocandosi al crocevia tra sicurezza alimentare, innovazione tecnologica, infrastrutture digitali e stabilità sociale. Nel contesto delle attuali tensioni geopolitiche e della competizione tra Stati Uniti e Cina, il settore agroalimentare diviene un ambito sensibile per la sicurezza economica nazionale, sia per il suo impatto sulla coesione sociale sia per il crescente utilizzo di tecnologie avanzate riconducibili al paradigma dell'Agricoltura 4.0.

La pandemia ha ulteriormente evidenziato la centralità delle filiere agroalimentari e la necessità di proteggerne le infrastrutture digitali. Tecnologie come blockchain*, Internet of Things* (IoT), *cloud computing*, *big data* e intel-

[27] Sul caso agroalimentare e protezione *know-how*, Syngenta-Verisem, si v. M. LONARDI, Golden powers e sicurezza alimentare: il caso *Syngenta*, in *Rivista di regolazione del mercato*, n. 2, 2022, pp. 478-500; Cons. St., sez. IV, 9 gennaio 2023, n. 289; T.A.R., Lazio, Sez. I, n. 4488, 13 aprile 2022, e la nota a commento di E.M. TEPEDINO, *Golden powers*: i poteri speciali del Governo al vaglio del giudice amministrativo, in *Amministrazione in cammino*, 21 giugno 2022.

[28] E. ZAMPETTI, Infrastrutture e *golden power*, in *Diritto amministrativo*, n. 1, 2025, pp. 177-194, 186.

[29] D. PITTELLI, *Golden power* e procedimento amministrativo: limiti, garanzie e zone grigie, in *Federalismi*, n. 16, 2024, pp. 180-219, 184.

ligenza artificiale consentono infatti di garantire tracciabilità, rintracciabilità, monitoraggio della qualità e sicurezza degli alimenti lungo l'intera catena produttiva. Attraverso sensori interconnessi e registri digitali immutabili, tali strumenti migliorano l'affidabilità delle informazioni, l'efficienza delle filiere e la capacità di individuare contaminazioni o criticità.

L'integrazione di queste tecnologie dà vita alla cosiddetta "*smart agrifood*" o "*Internet of Farming*", modello nel quale dati, macchine e sensori operano in modo coordinato per aumentare la produttività, la sostenibilità ambientale e la qualità delle produzioni agricole. L'analisi dei dati consente inoltre di ottimizzare l'uso delle risorse, prevenire patologie delle colture, migliorare la gestione idrica e supportare processi decisionali sempre più sofisticati.

In tale prospettiva, dati, infrastrutture digitali e sistemi di elaborazione delle informazioni diventano essi stessi *asset* strategici da tutelare. La protezione di queste tecnologie e delle informazioni che generano assume quindi una rilevanza pubblica e di sicurezza nazionale, poiché dalla loro integrità dipendono non soltanto l'efficienza economica delle filiere agroalimentari, ma anche la sicurezza alimentare, la resilienza del sistema produttivo e la salvaguardia di interessi collettivi e intergenerazionali.

DAL PRIVILEGIO ALLA GARA. L'AMMINISTRAZIONE ALLA PROVA DELL'EGUAGLIANZA

Riccardo Merli

SOMMARIO: 1. Premessa. – 2. Concessioni demaniali marittime: oltre il binomio "insistenza-proroga". – 3. ERP e requisito di radicamento territoriale: dal filtro temporale ai bisogni. – 4. Conclusioni.

1. *Premessa*

Sin dall'inizio, è d'uopo chiarire la questione di fondo che orienta le trame del presente: le diseguaglianze, i divari e le fratture non si manifestano soltanto attraverso manifeste violazioni della legge o in aperto contrasto con i principi costituzionali; più spesso, esse si annidano in scelte organizzative e in assetti procedurali che, pur non presentandosi come discriminatori nella loro enunciazione normativa, nella concreta esperienza amministrativa finiscono con il privilegiare alcuni soggetti a scapito di altri, contribuendo a riprodurre gerarchie sociali e territoriali già consolidate.

In quest'ordine di idee, il fenomeno appare acquisire le fattezze di una vera e propria "discriminazione sistemica"[1], in cui gli esiti di esclusione non derivano da un singolo atto illegittimo, ma dalla combinazione stabile di regole, prassi e inerzie amministrative che, pur formalmente neutrali e singolarmente giustificabili, producono effetti cumulativi di vantaggio per alcuni e di svantaggio per altri, incidendo sulla contendibilità delle risorse e sull'uguaglianza nelle opportunità.

A livello operativo, pertanto, l'analisi è ristretta per ragioni di sintesi e coerenza espositiva a due ambiti che ben si prestano a fungere da laboratori costituzionali: le concessioni demaniali marittime ad uso turistico-ricreativo e l'accesso all'edilizia residenziale pubblica (ERP).

[1] Sul punto cfr. P. LOMBARDI, *Forme di esclusione nella prospettiva del diritto amministrativo*, in *Il diritto dell'economia*, anno 66, n. 103, 2020, pp. 155-180.

2. *Concessioni demaniali marittime: oltre il binomio "insistenza-proroga"*

Nel settore delle concessioni demaniali marittime la dialettica tra apertura e stabilizzazione si è giocata, per decenni, sull'asse che va dal diritto di insistenza[2] alla proroga dei rapporti in essere, determinando dinamiche di chiusura in presenza di una risorsa per definizione limitata. L'effetto, pertanto, è stato quello di ridurre la contendibilità delle aree demaniali e di traslare la tutela dell'affidamento fuori dall'alveo naturale della procedura selettiva, con ricadute sulla qualità del servizio, sulla struttura dei prezzi per gli utenti e sul governo unitario del litorale.

Eppure, a livello UE la direzione in materia è chiara fin dagli anni Duemila. A mo' d'esempio, rileva la sentenza *Telaustria*[3], con la quale la Corte di giustizia ha affermato che, anche in assenza di una disciplina settoriale puntuale, la scelta del contraente pubblico soggiace ai principi di non discriminazione e trasparenza. È noto, infatti, come su questa base la nota Direttiva 2006/123/CE (*Bolkestein*) e, in particolare, il suo art. 12, che disciplina l'autorizzazione a fornire servizi in presenza di risorse scarse, abbia codificato, tra le altre cose, il divieto di rinnovi automatici e durate limitate e proporzionate, oltre che procedure imparziali e trasparenti, quando il numero di autorizzazioni è scarso per la ridotta disponibilità del bene. Il menzionato impianto è stato poi calato nel terreno delle concessioni su beni scarsi da *Promoimpresa*[4], che ha ricondotto l'affidamento alla logica della "concorrenza per il mercato". *Inter alia*, per completezza, il passo ulteriore è stato la pronuncia *Ginosa*[5], dove la Corte ha ribadito l'effetto diretto del prefato art. 12

[2] In particolare, per la preferenza dell'uscente il riferimento è all'art. 37, c. 2, ultimo periodo, cod. nav. (oggi, abrogato dal d.l. n. 194/2009), mentre in merito ai rinnovi automatici si deve ricordare l'art. 10, l. 88/2001.

[3] Corte di giustizia, Sez. VI, 7 dicembre 2000*, Telaustria Verlags GmbH, Telefonadress GmbH c. Telekom Austria AG, già Post & Telekom Austria AG*, causa C-324/98.

[4] Corte di giustizia, Sez. V, 14 luglio 2016, *Promoimpresa Srl e altri c. Consorzio dei Comuni della Sponda Bresciana del Lago di Garda e del Lago di Idro, Regione Lombardia*, cause riunite C-458/14 e C-67/15.

[5] Corte di giustizia, Sez. III, 20 aprile 2023, *Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato c. Comune di Ginosa*, causa C-348/22. Per un approfondimento sulla sentenza *de qua* vd. A. NATO*,* Le *concessioni balneari, tra mercato interno, armonizzazione e tutela della proprietà: primato, effetto diretto e disapplicazione nella causa Autorità garante della Concorrenza e del Mercato c. Comune di Ginosa*, in *Eurojus*, n. 4, 2023, pp. 22-56; G. GRECO, *La Corte di giustizia ritorna sulle concessioni balneari precisandone le regole: problemi superati e problemi ancora aperti in sede di applicazione nazionale del diritto UE*, in *federalismi.it*, n. 14, 2023, pp. 126-144.

e l'obbligo per giudici e amministrazioni di disapplicare la normativa interna contrastante.

Dunque, seppure la vicenda possa apparire articolata nelle sue diverse espressioni, il messaggio derivante dall'asse eurounitario è chiaro e lineare: la "scarsità" non è monetizzabile attraverso proroghe generalizzate, ma va amministrata mediante procedure imparziali e trasparenti, con tutela dell'affidamento dentro la gara – attraverso la previsione di una durata commisurata al ciclo di ammortamento documentato degli investimenti, regole ex ante per il subentro e per l'indennizzo del non ammortizzato – non contro la gara mediante estensioni *ope legis*.

Riportando invece l'attenzione al versante interno, dopo l'adozione della *Bolkestein*, l'ordinamento italiano ha oscillato tra tentativi di adeguamento e nuove proroghe *ex lege*: si è passati dalla stagione dei rinnovi al 2015, poi al 2020 e quindi al 2033, fino alle sentenze dell'Adunanza Plenaria nn. 17 e 18/2021 che hanno escluso l'applicabilità delle proroghe legislative contrastanti con il diritto UE e imposto l'attivazione di selezioni comparative[6]. Le pronunce hanno altresì affermato la diretta applicabilità dell'art. 12 e modulato gli effetti delle proprie statuizioni differendone l'operatività al 1° gennaio 2024, per consentire alle amministrazioni di organizzare le procedure selettive e preservare un margine di affidamento per gli operatori uscenti. Esse hanno inoltre "internalizzato" la posizione del concessionario uscente nel disegno della gara, indicando criteri operativi per la *lex specialis* – durata commisurata al recupero degli investimenti, valorizzazione non automatica dell'esperienza professionale, considerazione degli investimenti effettuati, eventuale indennizzo del non ammortizzato – poi recepiti dal legislatore con la l. 5 agosto 2022, n. 118.

Da ultimo, a chiudere la cronologia degli interventi nazionali (giurisprudenziali o legislativi che siano), il d.l. 131/2024, conv. in l. 166/2024, ha disegnato una transizione con orizzonte al 30 settembre 2027[7]. Una cornice temporanea 2024-2027 che, tuttavia, non funge da scudo rispetto all'art. 12, di guisa che il divieto di rinnovi automatici vale in ogni caso e resta azionabile

[6] Per una lettura critica delle sentenze in commento vd. M.A. SANDULLI, *Introduzione al numero speciale sulle concessioni balneari alla luce delle sentenze nn. 17 e 18 del 2021 dell'Adunanza Plenaria*, in *Diritto e società*, n. 3, 2021, pp. 331-358.

[7] Va peraltro ricordato che, ai sensi dell'art. 1 del citato decreto, tale termine ordinario può essere differito al 31 marzo 2028 in presenza di "ragioni oggettive", quali contenziosi pendenti o difficoltà nell'espletamento delle procedure di gara.

mediante disapplicazione[8]: essa, pertanto, rappresenta un tempo "tecnico" nel quale la Pubblica Amministrazione deve riallineare il sistema.

Per quanto d'interesse, questi passaggi fungono da cerniera verso il punto centrale dell'analisi. Difatti, se questo è il quadro della situazione, occorre rilevare che la vicenda italiana non è stata un mero arretramento rispetto all'Europa ma il tentativo, forse a tratti mal congegnato, di bilanciare interessi pubblici eterogenei.

Le scelte del legislatore italiano, infatti, hanno cercato di proteggere investimenti specifici e di lungo ciclo già effettuati sugli arenili, spesso incorporati in opere non amovibili e in standard organizzativi che richiedono ammortamenti pluriennali. In assenza di correttivi, l'uscente rischia perdite secche al momento del rinnovo e il potenziale entrante, prevedendo cicli brevi e incerti, tende a ridurre gli investimenti o a orientarli al breve periodo, con effetti regressivi su qualità e sicurezza[9]. Questa razionalità, che in un certo senso consente di misurarci anche con la libertà d'iniziativa economica sancita dall'art. 41 Cost.[10], è esplicitata nella dottrina e nella stessa giurisprudenza. Su questo punto, le Plenarie nn. 17-18/2021 si sono collocate proprio all'incrocio tra concorrenza e libertà d'iniziativa, riconoscendo all'uscente una forma di tutela "interna" alla gara, come sopra descritta, coerente con tale parametro costituzionale.

A ciò si è sommata l'esigenza di assicurare continuità del servizio in contesti a forte stagionalità turistica e di contenere l'impatto sull'occupazione locale, evitando shock organizzativi nel vivo della stagione. La stessa legge 145/2018 ha motivato l'estensione al 2033 anche con la tutela dell'occupazione e con i danni economici legati a eventi climatici, mostrando come il discorso pubblico abbia intrecciato concorrenza, lavoro e resilienza territoriale.

[8] Così anche Cons. St., VII, 19 marzo 2024, n. 2679.

[9] Sul nesso tra tutela dell'affidamento, indennizzo del concessionario uscente, investimenti non ammortizzati e avviamento, cfr. G. MORBIDELLI, *Stesse spiagge, stessi concessionari*?, in *Diritto e società*, n. 3, 2021, pp. 385-400, spec. pp. 390-397; ivi, pp. 394-395, anche per il rilievo secondo cui l'assenza di indennizzo può tradursi in una barriera agli investimenti e produrre effetti anticompetitivi. Sul problema dell'indennizzo del concessionario uscente e sul rapporto con l'art. 49 cod. nav., vd. anche N. D'ANZA, *Le concessioni demaniali marittime ad uso turistico-ricreativo. Prolegomeni e prospettive*, in *Osservatorio Costituzionale AIC*, n. 2, 2024, pp. 43-66, spec. pp. 57-62.

[10] E. ZAMPETTI, *La proroga delle concessioni demaniali con finalità turistico-ricreativa tra libertà d'iniziativa economica e concorrenza: osservazioni a margine delle recenti decisioni dell'Adunanza Plenari*a, in *Diritto e società*, n. 3, 2021, pp. 507-527, spec. pp. 516 e ss.

Un ulteriore profilo, emerso con forza negli ultimi anni, è l'internalizzazione dei vincoli ambientali e del carattere limitato dell'arenile. La gestione del litorale implica la tutela dell'integrità costiera, la disponibilità effettiva di spiagge libere e la prevenzione di usi eccessivi, il che ha spinto verso mappature istruttorie della risorsa e criteri tecnici nazionali per individuare dove e quanto l'esiguità delle superfici concedibili sia reale. Il legislatore ha formalizzato questa esigenza con il tavolo ex art. 10-*quater* d.l. 198/2022, chiamato a elaborare criteri tecnici nazionali per applicare correttamente la direttiva 2006/123/CE[11].

Infine, il bisogno, spesso richiamato dagli enti locali, di capacità amministrativa e di certezza regolatoria. Infatti, in assenza di linee guida operative, i Comuni faticano a progettare *lex specialis* sofisticate, il che spiega perché parte della dottrina solleciti standard nazionali minimi a supporto delle stazioni appaltanti.

Certo, non è irragionevole ritenere che tali fini – pur legittimi e meritevoli – non possano, di per sé, giustificare trattamenti differenziati a vantaggio degli *incumbent*, comprimendo in tal modo l'eguaglianza di accesso al mercato.

Il punto, allora, non è negare la legittimità di tali fini, bensì individuare gli strumenti adeguati a tutelarli. Questi obiettivi, infatti, possono giustificare una differenziazione solo se superano il test di proporzionalità: devono essere adeguati rispetto allo scopo perseguito, necessari in mancanza di alternative meno restrittive e proporzionati in senso stretto, ossia capaci di bilanciare i benefici attesi con i sacrifici imposti agli altri operatori economici. Soprattutto, la tutela deve essere "internata" nella gara, secondo un protocollo di ragionevolezza coerente con la giurisprudenza costituzionale sui diritti sociali quando il bene pubblico intercetta bisogni essenziali. Pertanto, la risposta,

[11] Va però evitato un equivoco ricorrente: la verifica della scarsità, pur costituendo un presupposto indefettibile della gara, non può essere letta in senso inverso, come se l'eventuale non-scarsità accertata dal Tavolo tecnico possa giustificare nuovi titoli fuori da procedure competitive o ulteriori proroghe. Anche in assenza di modelli europei consolidati, la definizione di criteri per valutare la scarsità non deve far smarrire l'obiettivo principale: garantire, comunque, il ricambio degli operatori mediante procedure ad evidenza pubblica. Così G. FORNABAIO, *La disciplina delle concessioni demaniali marittime per finalità turistico-ricreative: profili applicativi, criticità e prospettive di regolazione*, in *Amministrativ@mente*, n. 2, 2024, pp. 774-799, spec. p. 783. Inoltre, sull'accertamento della scarsità ex art. 12, par. 1, dir. 2006/123/CE e sulla possibilità di combinare un approccio generale e astratto con una valutazione caso per caso riferita al territorio costiero interessato, cfr. anche N. D'ANZA, *Le concessioni demaniali marittime ad uso turistico-ricreativo*, cit., spec. pp. 54-58.

conforme alla giurisprudenza europea e nazionale, non risiede più nelle proroghe *ope legis* né nelle preferenze automatiche, ma nella progettazione della gara.

Addentrandoci su questa via, la durata va commisurata al ciclo di ammortamento documentato degli investimenti, in modo da rendere prevedibile il rientro dei capitali senza consolidare posizioni di vantaggio, e deve essere collegata a obblighi di manutenzione e standard di qualità. Inoltre, il subentro deve poggiare su regole trasparenti (già previste dentro la *lex specialis*) di trasferimento dei beni non amovibili e su criteri di indennizzo per il non ammortizzato, così da evitare *windfall losses* disfunzionali e, al tempo stesso, impedire che l'affidamento si trasformi in rendita da scarsità. L'eventuale preferenza per l'uscente può operare, al più, come *tie-breaker* in stretta parità e con motivazione rafforzata quando la continuità tecnica non sia altrimenti perseguibile.

Accanto al prezzo, la valutazione deve attribuire rilievo effettivo a criteri sociali e ambientali pertinenti e misurabili – accessibilità universale, integrità del litorale, effettiva disponibilità di spiaggia libera – coerenti con la funzione pubblica del bene[12] e con il principio di sviluppo sostenibile inteso anche come vincolo procedimentale di legittimità della decisione[13].

La motivazione chiude il cerchio. Tuttavia, sia chiaro: non servono formule di rito, ma la spiegazione puntuale della ragione della durata, del perché quei criteri qualitativi e del perché quell'indennizzo risultano proporzionati agli scopi perseguiti, così da consentire un controllo giurisdizionale effettivo sulla ragionevolezza del disegno.

[12] Per una lettura critica della riduzione del demanio marittimo alla sola regola concorrenziale e per la valorizzazione della funzione sociale delle spiagge in termini di fruibilità, accessibilità e appartenenza collettiva, cfr. A. LUCARELLI, *Il nodo delle concessioni demaniali marittime tra non attuazione della Bolkestein, regola della concorrenza ed insorgere della nuova categoria «giuridica» dei beni comuni (Nota a C. cost., sentenza n. 1/2019)*, in *Dirittifondamentali.it*, n. 1, 2019, pp. 1-16, spec. pp. 8-9 e 15-16.

[13] Sulla doverosità del principio di sviluppo sostenibile come parametro conformativo dell'azione amministrativa e sulla conseguente esigenza di proporzionalità *ex ante* nella comparazione discrezionale tra interessi, vd. F. FRACCHIA, *Sviluppo sostenibile e diritti delle generazioni future,* in *Rivista Quadrimestrale di Diritto dell'Ambiente*, n. 0, 2010, pp. 13-42. Sulla necessità di valorizzare la tutela ambientale nella pianificazione costiera e nei criteri di selezione del concessionario, anche attraverso certificazioni ambientali, Criteri Ambientali Minimi e parametri premiali ispirati al Green Public Procurement, cfr. L. MARCHETTA, *Le concessioni demaniali marittime per finalità turistico-ricreative: profili di tutela ambientale*, in *AmbienteDiritto.it*, n. 4, 2022, pp. 1-23, spec. pp. 14-15 e 18-21.

Solo a tali condizioni, la "discriminazione sistemica" perde la sua carica escludente e si converte in differenziazione proporzionata e temporanea, funzionale a interessi pubblici concreti e controllabile in giudizio.

È la stessa logica che, *mutatis mutandis*, informerà l'analisi dell'ERP nel prossimo paragrafo: l'adozione di criteri realmente funzionali ai bisogni, sorretti da istruttorie verificabili e motivazioni sindacabili, si gioca infatti sul disegno delle procedure di gara. È in quel passaggio che si misura la qualità dell'azione amministrativa: nella pesatura dei fattori sociali e ambientali, nella definizione di durate proporzionate e nella valutazione dei trade-off tra investimenti, oneri sociali e continuità del servizio[14].

3. *ERP e requisito di radicamento territoriale: dal filtro temporale ai bisogni*

La lente di lettura adottata nell'ambito delle concessioni trova qui un'applicazione analoga. Anche nell'edilizia residenziale pubblica[15], infatti, l'effetto cumulativo di regole apparentemente neutre o di scelte discrezionali plausibili se considerate isolatamente può, nella loro interazione, consolidare posizioni di vantaggio difficili da contendere e capaci di erodere, in modo lento ma efficace, l'eguaglianza nelle opportunità[16].

Per ricostruire gli esatti termini di tale dibattito, occorre in via preliminare ricordare che la selezione dei beneficiari nella materia *de qua* è stata talora affidata a requisiti di lungo radicamento territoriale, espressi in termini di anni di residenza o di continuità di soggiorno in un determinato ambito.

[14] A. COSSIRI, *Il bilanciamento degli interessi in materia di concessioni balneari: quali spazi per il legislatore statale e per le autonomie?,* in *federalismi.it*, n. 9, 2022, pp. 1-19. Sul rilievo del contesto locale e della funzione del bene demaniale nella costruzione dei criteri di aggiudicazione, cfr. G. CARULLO e A. MONICA, *Le concessioni demaniali marittime nel mercato europeo dei servizi: la rilevanza del contesto locale e le procedure di aggiudicazione*, in *federalismi.it*, n. 26, 2020, pp. 24-50, spec. pp. 39-45.

[15] Per un approfondimento sui meccanismi di esclusione nell'accesso all'edilizia residenziale pubblica, vd. P. LOMBARDI, *Forme di esclusione*, cit., spec. pp. 175-178, ove si evidenzia come tali meccanismi rispondano alla logica di «escludere, di sgretolare un gruppo o di impedirne la formazione facendo leva su condizioni di intrinseca fragilità» (così, p. 179).

[16] Sulla cornice multilivello del diritto all'abitazione, tra Carta sociale europea, Agenda 2030, giurisprudenza costituzionale e PNRR, cfr. P. LOMBARDI, *Riflessioni sul diritto all'abitazione tra Carta sociale europea, Corte costituzionale e PNRR*, in *federalismi.it*, n. 7, 2022, pp. 126-141, spec. pp. 126-128 e 135-139. Per un inquadramento costituzionale critico del diritto all'abitare cfr. anche F. MEDICO, *Nel prisma del diritto all'abitare: primi appunti per un'analisi costituzionale critica*, in *federalismi.it*, n. 11, 2023, pp. 111-140, spec. pp. 132-135.

Questi filtri hanno inteso cogliere un elemento di collegamento con la comunità locale e di stabilità del rapporto, ma, proprio perché orizzontali, si sono spesso rivelati idonei a escludere proprio i soggetti maggiormente esposti alla vulnerabilità, come famiglie di nuova formazione, lavoratori con percorsi discontinui, stranieri regolarmente soggiornanti[17], persone che, per ragioni economiche o di salute, hanno cicli residenziali intermittenti. Il medesimo effetto selettivo può peraltro prodursi anche sul piano procedimentale, quando l'accesso alla prestazione sia gravato da oneri documentali o probatori sproporzionati, formalmente riferiti alla verifica dei presupposti, ma in concreto idonei a rendere più difficile la partecipazione di alcune categorie di richiedenti[18].

La dottrina costituzionalistica ha segnalato con chiarezza questo slittamento, dove requisiti di "lungo corso" tendono a scivolare verso forme di "residenza qualificata", risultando, così, tendenzialmente inconferenti rispetto alla funzione del servizio[19].

A ben vedere, su questa traiettoria si colloca anche la giurisprudenza costituzionale che ha ricostruito il percorso in modo lineare. Con la sentenza n. 44/2020, la Corte ha dichiarato irragionevole il requisito regionale di cinque anni di residenza o lavoro per l'accesso all'ERP, sottolineando come la funzione sociale dell'istituto mal si concili con barriere temporali generalizzate che finiscono per escludere proprio i soggetti più vulnerabili[20]. Come è stato

[17] Sull'evoluzione della giurisprudenza costituzionale relativa all'accesso degli stranieri alle provvidenze sociali e sul criterio della ragionevole correlazione tra finalità della prestazione e requisiti selettivi richiesti, cfr. C. DI MARTINO, *La tutela degli stranieri contro le discriminazioni nella giurisprudenza costituzionale più recente*, in *federalismi.it*, n. 11, 2024, pp. 24-51, spec. pp. 25-30.

[18] Sul rapporto tra diritto all'abitare, principio di eguaglianza, requisito di residenza storica e oneri amministrativi gravanti sui cittadini extra-UE nell'accesso all'edilizia residenziale pubblica, cfr. F. SANTARSIERO, *Diseguaglianze intorno all'accesso all'edilizia residenziale pubblica*, in *Diritto, Immigrazione e Cittadinanza*, n. 2, 2024, pp. 1-31, spec. pp. 18-27.

[19] F. CORVAJA, *Finale di partita. L'incostituzionalità dei requisiti di lungo-residenza previsti dalle leggi regionali quali condizioni di accesso alle prestazioni sociali*, in *Osservatorio Costituzionale AIC*, n. 6, 2020, pp. 431-455, spec. pp. 436 e ss.; C. CORSI, *La trilogia della Corte costituzionale: ancora sui requisiti di lungo-residenza per l'accesso alle prestazioni sociali*, in *Le Regioni*, n. 5-6, 2018, pp. 1170-1188, spec. pp. 1173-1181. Sulla diffusione del fenomeno nella legislazione regionale, vd. anche G. SOBRINO, *Leggi regionali e violazione del principio di uguaglianza. Le discriminazioni verso i non cittadini operate dalle leggi regionali*, in *Diritti regionali. Rivista di diritto delle autonomie territoriali*, n. 1, 2019, pp. 1-47.

[20] Sul rilievo della sentenza n. 44/2020 quale momento di superamento delle oscillazioni della giurisprudenza costituzionale in materia di requisiti di residenza prolungata per l'accesso

opportunamente rilevato, la Corte «non era mai giunta ad escludere, in modo così netto e perentorio, qualsiasi rilevanza al requisito della residenza prolungata come criterio selettivo ed escludente di accesso alle prestazioni sociali»[21]. La pronuncia segna, dunque, uno snodo che chiude le oscillazioni precedenti e riporta il vaglio sull'essenziale: la coerenza tra lo scopo perseguito e il criterio selettivo adottato[22].

Sulla stessa traiettoria si collocano anche le sentenze nn. 281/2020 e 7/2021, che hanno consolidato il canone di ragionevolezza e proporzionalità dei criteri selettivi rispetto alla ratio della funzione sociale dell'ERP[23], spostando l'attenzione su indici funzionali allo scopo (ISEE, condizioni abitative oggettive, composizione del nucleo, disabilità), non identitari.

Definita la cornice entro cui collocare l'analisi, occorre allora chiedersi perché il legislatore abbia per lungo tempo confidato che la residenza protratta potesse costituire un buon *proxy* di stabilità, di radicamento comunitario e di minore rischio di turn-over amministrativo.

La risposta si inscrive, ancora una volta, nel tentativo di bilanciare interessi contrapposti: la gestione di una scarsità strutturale, la prevedibilità dei carichi di spesa, la continuità nella presa in carico sociale, la prevenzione di fenomeni percepiti (talora impropriamente) come "turismo del *welfare*", la necessità di governare graduatorie e di rispondere ai contribuenti locali. *Ex abrupto*, si tratta di fini legittimi. Ad ogni buon conto, il mezzo prescelto si è rivelato spesso inconferente rispetto alla funzione propria dell'ERP, che non

all'ERP, nonché sul profilo della possibile disapplicazione della norma regionale per contrasto con il diritto dell'Unione europea, cfr. C. PADULA, *Uno sviluppo nella saga della "doppia pregiudiziale"? Requisiti di residenza prolungata, edilizia residenziale pubblica e possibilità di disapplicazione della legge*, in *Consulta Online*, n. 1, 2020, pp. 173-191.

[21] M. GORLANI, Le *politiche abitative regionali e il requisito della residenza qualificata: un monito della Corte convincente e, in un certo senso, conclusivo*, in *Le Regioni*, n. 3, 2020, pp. 584-598, spec. p. 585. Sulla portata della sentenza in commento come "ribaltamento del paradigma", nel senso che l'accesso all'ERP non si colloca più a conclusione del percorso di integrazione ma all'inizio dello stesso, divenendo strumento e non premio dell'inclusione, vd. C. DOMENICALI, *Sull'illegittimità del criterio del radicamento territoriale per l'accesso all'edilizia popolare: dalla condizionalità all'universalità dei diritti sociali*?, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, n. 3, 2020, pp. 573-583, spec. p. 583.

[22] F. CORVAJA, *op. cit*., pp. 446-448. Cfr. anche V. VANACORE, *La residenza prolungata tra principio di eguaglianza e solidarietà: nota alla sentenza 11 marzo 2020, n. 44, della Corte costituzionale*, in *Amministrazione in Cammino*, 22 ottobre 2020, pp. 1-8, spec. pp. 1-4.

[23] S. GRECO, I *criteri di accesso alle prestazioni sociali ancora al vaglio della Corte costituzionale. Commento a Corte cost., sentenze n. 53 del 2024 e n. 67 del 2024*, in *Osservatorio Costituzionale AIC*, n. 1, 2025, pp. 45-66, spec. p. 54.

è quella di premiare appartenenze identitarie, ma di selezionare in base al bisogno e alla vulnerabilità.

Dunque, anche in questo caso, la correzione del difetto originario nel disegno dei criteri e delle procedure deve passare attraverso un test di proporzionalità, che costituisce nuovamente il vero crinale tra differenziazione legittima e discriminazione arbitraria: idoneità del criterio rispetto alla funzione dell'ERP; necessità, in assenza di alternative meno restrittive; proporzionalità in senso stretto tra benefici attesi e sacrifici imposti ai potenziali aventi diritto.

Applicato seriamente, il test porta a "internare" le tutele nella procedura, grazie a graduatorie strutturate su indicatori di bisogno e vulnerabilità, eventuale uso della residenza solo come criterio premiale debole (a titolo di esempio, a parità di condizioni, per esigenze organizzative di presa in carico territoriale) e mai come sbarramento, con motivazione rafforzata.

4. *Conclusioni*

L'analisi svolta mostra che molte disuguaglianze prodotte dall'amministrazione non derivano da violazioni manifeste dei principi costituzionali, ma da dinamiche più sottili: la razionalità amministrativa miope, le scorciatoie procedurali adottate per governare scarsità, incertezza o carenze organizzative, e gli effetti cumulativi di assetti regolativi *path-dependent*. È in questo spazio che maturano quelle forme di discriminazione sistemica, non intenzionale ma strutturale, che l'art. 3, co. 2, Cost. impone comunque di intercettare e correggere.

Dalla ricostruzione, inoltre, discende che l'eguaglianza sostanziale non è un auspicio esterno al diritto amministrativo, ma un risultato procedurale. È nel disegno delle regole, nella qualità dell'istruttoria, nella proporzionalità dei criteri e nella motivazione non stereotipata che si decide se un assetto produce differenziazione legittima o discriminazione sistemica. L'unica via costituzionalmente praticabile è quella di "internalizzare" i bilanciamenti dentro le procedure, rendendo trasparenti i *trade-off* tra durata, investimenti, ambiente, bisogno e vulnerabilità, così da trasformare l'apparente disparità in differenziazione proporzionata e controllabile.

Il passaggio "dal privilegio alla gara" non è dunque uno slogan, ma la traduzione istituzionale dell'idea che l'eguaglianza non sia un'opzione ideologica, ma una regola di giustizia amministrativa: chi sbaglia la procedura, sbaglia la giustizia. Ed è in questa dimensione, tecnica e politica allo stesso

tempo, che oggi si misura la capacità dell'amministrazione di contribuire alla ricomposizione delle fratture sociali senza invadere lo spazio decisionale del legislatore.

GOVERNARE L'ACQUA: POLITICHE E DISUGUAGLIANZE NELL'ACCESSO ALLA RISORSA IDRICA

Simone Busetti, Alessandra Orsini e *Francesco Maria Scanni*

SOMMARIO: 1. Introduzione. – 2. Domande di ricerca e metodologia. – 3. Dalla scarsità alla povertà idrica. – 4. Disuguaglianze e conflitti. – 5. Governance idrica. – 6. Il caso italiano. – 7. Conclusioni e principali criticità.

1. *Introduzione*

Secondo le stime del Rapporto mondiale delle Nazioni Unite sullo sviluppo delle risorse idriche del 2018, entro il 2050 le persone che vivranno in aree con grave scarsità d'acqua raggiungeranno i 2,7-3,2 miliardi[1]. Il tasso di crescita della popolazione, la crescente sfida dell'inquinamento idrico e gli effetti destabilizzanti dei conflitti geopolitici si aggiungono al riscaldamento climatico, aumentando le pressioni sulla disponibilità d'acqua e esacerbando disuguaglianze sociali e divari infrastrutturali e governativi. Eppure, nonostante nel 2010 le Nazioni Unite abbiano definito l'acqua «bene comune», elevandola al rango di diritto umano universale, le disuguaglianze e la povertà idrica rappresentano ancora importanti questioni da affrontare a livello politico e di governance.

Il presente capitolo intende offrire una panoramica della questione della povertà e scarsità idrica attraverso una revisione della letteratura finalizzata a ricostruire i principali concetti e strumenti adottati, con particolare attenzione al contesto europeo e nazionale.

Nella seconda sezione vengono declinate le domande di ricerca e la metodologia. La terza sezione presenta una revisione della letteratura sulla scarsità idrica e la quarta sezione approfondisce invece i temi della disuguaglianza idrica e dei conflitti che possono scaturirne. La quinta illustra i modelli di governance idrica, mentre la sesta sezione approfondisce il caso italiano.

[1] WWAP (United Nations World Water Assessment Programme)/UN-Water. 2018. The United Nations World Water Development Report 2018: Nature-Based Solutions for Water. Paris, UNESCO.

L'ultima sezione delinea le principali criticità emerse e fornisce delle conclusioni sulle prospettive future.

2. *Domande di ricerca e metodologia*

L'analisi della letteratura scientifica è stata condotta mediante una revisione sistematica della letteratura, secondo l'approccio PRISMA (*Preferred Reporting Items for Systematic reviews and Meta-Analysis*)[2]. L'oggetto della revisione ha riguardato la definizione dei fenomeni di povertà e scarsità idrica e i principali strumenti di policy adottati nel contesto europeo e nazionale, seguendo due domande di ricerca:

a) Come si definisce il problema della disponibilità di acqua e come si evolve da scarsità a povertà idrica?

b) Quali trasformazioni hanno subito le politiche idriche in risposta al progressivo ampliamento delle definizioni di scarsità e povertà idrica?

La ricerca ha preso in esame la letteratura pubblicata dal 2015 (anno di adozione dell'Agenda 2030 per lo Sviluppo Sostenibile delle Nazioni Unite e dell'Accordo di Parigi sui cambiamenti climatici dell'UE) al 2026. È stato utilizzato il motore Google Scholar interrogato con le seguenti parole chiave: *climate crisis*, *inequality*, *water policy*, *water divide*, *hydraulic pressure*, *water crisis*, *capabilities*, *water poverty*, *water scarcity*, *water poverty index*, *water governance*, *water policy*, *water politics*, *socio-economic inequality*, *policy tools*, *policy strategies*. La ricerca ha restituito 5190 risultati.

Il primo screening è stato eseguito sulla base della lettura degli abstract e ha escluso gli articoli che non presentavano un riferimento specifico alle politiche idriche, i documenti non scientifici, gli articoli redatti in una lingua non conosciuta dagli autori e i documenti non accessibili, restituendo 220 articoli.

Nel secondo screening, questi articoli sono stati letti integralmente, individuando 53 articoli ritenuti rilevanti per la trattazione delle domande di ricerca.

[2] M.J. Page, J.E. Mckenzie, P.M. Bossuyt, I. Boutron, T.C. Hoffmann, C.D. Mulrow, L. Shamseer, J.M. Tetzlaff, E.A. Akl, S.E. Brennan, R. Chou, J. Glanville, J.M. Grimshaw, A. Hróbjartsson, M.M. Lalu, T. Li, E.W. Loder, E. Mayo-Wilson, S. Mcdonald, L.A. Mcguinness, L.A. Stewart, J. Thomas, A.C. Tricco, V.A. Welch, P. Whiting e D. Moher, The PRISMA 2020 Statement: An Updated Guideline for Reporting Systematic Reviews, in *BMJ*, vol. 372, n. 71, 2021.

3. *Dalla scarsità alla povertà idrica*

Nella letteratura scientifica vengono riportate molte definizioni di scarsità idrica[3]. In generale, il termine scarsità idrica descrive la condizione strutturale di insufficiente disponibilità di acqua per soddisfare i fabbisogni umani e ambientali[4].

Dagli anni Ottanta ad oggi sono stati sviluppati oltre 150 indicatori per misurare e definire la scarsità idrica; tuttavia, solo alcuni di essi sono stati adottati e utilizzati su larga scala, dimostrando delle criticità in termini di applicabilità, inclusione e precisione[5]. Questi indicatori definiscono i parametri di scarsità, scegliendo cosa considerare e cosa escludere, secondo un'evoluzione sociale e politica[6], che ha progressivamente ridefinito i settori e gli attori da considerare nel contrasto alla scarsità idrica e nella relativa valutazione dei risultati. Di fatto, si è passati da una valutazione puramente quantitativa della scarsità idrica, orientata alla soddisfazione dei bisogni antropici, a una valutazione qualitativa, ambientale e sociologica, volta in primo luogo alla tutela del buono stato ecologico delle risorse idriche[7]. In tal senso, gli indicatori che hanno definito la scarsità idrica possono essere classificati in due categorie principali: classici e olistici[8]. Gli indicatori classici prendono in considerazione la quantità di acqua disponibile e la rapportano alle esigenze di un determinato contesto. Tra questi rientrano l'indicatore di Falkenmark[9] e il *Water Stress Index*, che misurano la domanda di acqua per specifici usi e la disponibilità della risorsa in un determinato territorio[10].

[3] A. BORRETTI, Global Water Insecurity Accelerating: A Multidimensional Reassessment Integrating Scarcity, Pollution, Geopolitics, and Equity Towards 2050, in *World Water Policy* vol. 12, n. 1, e70062, 2026.

[4] A. BORRETTI, *op. cit.*

[5] Z. HUSSAIN, Z. WANG, H. YANG, M. ARFAN, W. WANG, M. FAISAL, M.I. AZAM e M. USMAN, Evolution and Trends of Water Scarcity Indicators: Unveiling Gaps, Challenges, and Collaborative Opportunities, in *Water Conservation Science and Engineering,* vol. 9, 2024.

[6] Z. HUSSAIN, Z. WANG, H. YANG, M. ARFAN, W. WANG, M. FAISAL, M.I. AZAM e M. USMAN, *op. cit.*

[7] A. MASSARUTTO, *L'acqua,* Il Mulino, 2015, p. 37.

[8] Z. HUSSAIN, *op cit.*

[9] M. FALKENMARK, J. LUNDQVIST e C. WIDSTRAND, Macro-Scale Water Scarcity Requires Micro-Scale Approaches, in *Natural Resources Forum* vol. 13, n. 4, 1989, pp. 258-67.

[10] C. XINCHUN, W. MENGYANG, G. XIANGPING, Z. YAILIAN, G. YAN, W. NAN e W. WEIGUAN, Assessing Water Scarcity in Agricultural Production System Based on The Generalized Water Resources and Water Footprint Framework, in *Science of The Total Environment* vol. 609, 2017, pp. 587-97.

Questi indicatori mostrano quale sia stata la principale preoccupazione della comunità scientifica e politica fino al ventunesimo secolo, concentrata soprattutto sugli aspetti quantitativi e sulla crescente domanda di risorse idriche dovuta all'aumento della popolazione mondiale.

Il cambiamento di prospettiva avvenuto dagli anni Duemila con l'introduzione del concetto di povertà idrica ha portato allo sviluppo di nuovi indicatori olistici[11]. Oltre a considerare la quantità di acqua disponibile, questi strumenti ne valutano anche gli aspetti qualitativi, e quelli economici e sociali che influenzano la disponibilità e l'accessibilità alla risorsa. In questa prospettiva, l'accesso all'acqua non è più interpretato esclusivamente come una questione di quantità disponibile, ma come un tema strettamente interconnesso ad altri fattori: il buon mantenimento dell'ecosistema e della qualità delle acque, la disponibilità di risorse economiche e sociali e le modalità di gestione sostenibile dell'acqua intesa come bene comune. Tra questo tipo di indicatori, è particolarmente rilevante il *Water Poverty Index* (WPI)[12]. Secondo il WPI, la povertà idrica viene definita come l'insufficienza o la limitazione delle condizioni necessarie per garantire un adeguato accesso all'acqua per tutti[13].

Il WPI misura in maniera multidimensionale l'interazione tra le risorse idriche superficiali e sotterranee e le attività umane attraverso cinque dimensioni: accesso, disponibilità della risorsa, impatto ambientale, usi dell'acqua e capacità socioeconomica e istituzionale. L'indicatore considera le differenze all'interno della popolazione includendo fattori economici, sociali e ambientali che determinano la distribuzione delle risorse idriche. In particolare, vengono presi in esame la presenza di infrastrutture idriche efficienti, la capacità manageriale di conservazione e gestione delle risorse, il livello di educazione e di salute della popolazione, l'utilizzo sostenibile dell'acqua potabile, gli effetti delle attività economiche (come l'agricoltura, l'industria e i consumi domestici) e le pressioni esercitate sugli ecosistemi naturali. In questo modo, il WPI integra la dimensione socioeconomica con quella ambientale, valutando anche la capacità dei sistemi naturali di mantenere un equilibrio biofisico e rigenerativo.

[11] F. JAVANBAKHT-SHEIKHAHMAD, F. ROSTAMI, A. AZARI e H. VEISI, Mapping and Managing Water Poverty Indicators: A Spatio-Temporal Analysis, in *Environmental and Sustainability Indicators*, vol. 28, 101005, 2025.

[12] C. SULLIVAN, Calculating a Water Poverty Index, in *World Development*, vol. 30, n. 7, 2002, pp. 1195-210.

[13] F. JAVANBAKHT-SHEIKHAHMAD, F. ROSTAMI, A. AZARI e H. VEISI, *op. cit.*

4. *Disuguaglianze e conflitti*

Le analisi alla base della costruzione del WPI evidenziano una stretta connessione tra scarsità idrica e povertà economica[14]. Nei paesi più poveri, l'accesso alle risorse idriche avviene tramite strutture precarie e non è sempre garantito, mentre nei paesi ricchi l'acqua raggiunge abitazioni e punti di accesso tramite infrastrutture idrauliche capillari come le tubazioni[15] . Tuttavia, anche nei paesi ricchi persistono significative disuguaglianze, riconducibili a discrepanze strutturali che si innestano su fratture di sviluppo tra zone rurali e urbane o tra aree più o meno sviluppate in termini infrastrutturali nelle stesse aree urbane[16].

Gli approcci idro-sociali all'analisi del problema idrico mirano proprio a sfatare alcuni miti relativi alla distribuzione idrica nei paesi sviluppati, dimostrando come l'accesso all'acqua non sia universale ma strettamente correlato ai principali fattori di disuguaglianza tipici delle aree urbane. Primo tra tutti il divario residenziale: le persone prive di un'abitazione stabile o convenzionale si trovano in una condizione di accesso idrico precario; questa fascia di popolazione è stimata in oltre un milione di individui tra Europa e Stati Uniti[17].

La scarsità della risorsa idrica, inoltre, può favorire l'insorgenza di conflitti sociali, in cui le asimmetrie economico-sociali assumono un peso ancor più rilevante. I conflitti legati all'acqua si definiscono come dispute tra gruppi, società o paesi per l'accesso alla risorsa idrica[18]. Il conflitto sull'acqua può manifestarsi a quattro livelli d'intensità: assenza di conflitto, conflitto superficiale, conflitto latente e conflitto aperto. Nei contesti di guerra, inoltre,

[14] C. SULLIVAN, *op. cit.*

[15] M. GOMEZ, J. PERDIGUERO e A. SANZ, Socioeconomic Factors Affecting Water Access in Rural Areas of Low and Middle-Income Countries, in *Water*, vol. 11, n. 2, 2019, p. 202.

[16] K. MEEHAN, W. JEPSON, L.M. HARRIS, A. WUTICH, M. BERESFORD, A. FENCL, J. LONDON, G. PIERCE, L. RADONIC, C. WELLS, N.J. WILSON, E.A. ADAMS, R. ARSENAULT, A. BREWIS, V. HARRINGTON, Y. LAMBRINIDOU, D. MCGREGOR, R. PATRICK, B. PAULI, A.L. PEARSON, S. SHAH, D. SPLICHALOVA, C. WORKMAN e S. YOUNG, Exposing the Myths of Household Water Insecurity in the Global North: A Critical Review, in *WIREs Water,* vol. 7, n. 6, e1486, 2020.

[17] K. MEEHAN, W. JEPSON, L.M. HARRIS, A. WUTICH, M. BERESFORD, A. FENCL, J. LONDON, G. PIERCE, L. RADONIC, C. WELLS, N.J. WILSON, E.A. ADAMS, R. ARSENAULT, A. BREWIS, V. HARRINGTON, Y. LAMBRINIDOU, D. MCGREGOR, R. PATRICK, B. PAULI, A.L. PEARSON, S. SHAH, D. SPLICHALOVA, C. WORKMAN e S. YOUNG, *op. cit.*

[18] M. BIJANI, D. HAYATI, H. AZADI, V. TANASKOVIK e F. WITLOX, Causes and Consequences of the Conflict among Agricultural Water Beneficiaries in Iran, in *Sustainability*, vol. 12, n. 16, 6630, 2020.

l'acqua viene usata come mezzo di discriminazione[19], e alcuni autori parlano in questo caso di egemonia idrica, ponendo l'accento sulle asimmetrie di potere, sull'intensità dei conflitti e sull'importanza della posizione geografica degli stati rivieraschi: chi si trova a monte di un corso d'acqua strategico esercita un'influenza di potere su chi si trova a valle[20].

Anche lo sviluppo economico di paesi a basso o medio reddito può generare nuove forme di conflitto idrico all'interno dei contesti nazionali. La pressione demografica, industriale e tecnologica sulle megalopoli sempre più popolose produce divari economici acuti, soprattutto nelle periferie e negli slums, con conseguenti emergenze sanitarie e sociali.

Un ulteriore asse di conflitto emerge dalla tensione tra obiettivi ambientali e sostenibilità economica delle attività produttive legate agli usi idrici. Da un lato, la tutela del buono stato ecologico dei corpi idrici impone vincoli sempre più stringenti sui prelievi e gli scarichi; dall'altro, settori come l'agricoltura irrigua, l'industria manifatturiera e la produzione energetica dipendono strutturalmente dalla disponibilità continua della risorsa. Questa tensione non è meramente tecnica e riflette scelte di priorità politica su chi ha diritto all'acqua, in quale misura e a quale costo. Questa tensione ha acquisito crescente rilevanza nelle agende nazionali e internazionali, spingendo verso modelli di governance che hanno l'obiettivo di mediare tra interessi economici consolidati e imperativi ecologici sempre più urgenti[21].

5. Governance idrica

La gestione della risorsa idrica è stata incentrata su politiche infrastrutturali idrauliche, definite dalla letteratura come water management[22]. Con la progressiva comprensione della natura multifattoriale dell'acqua e sotto la pressione del cambiamento climatico, l'attenzione politica si è spostata verso una concezione più ampia di governance idrica. Mentre il management si riferisce alle attività tecniche di analisi, monitoraggio e mantenimento di un

[19] A. MURATOGLU e F. WASSAR, Water at the Intersection of Human Rights and Conflict: A Case Study of Palestine, in *Frontiers in Water*, vol. 6, 2024.

[20] S. HAYAT, J. GUPTA, C. VEGELIN e H. JAMALI, A Review of Hydro-Hegemony and Transboundary Water Governance, in *Water Policy* vol. 24, n. 11, 2022, pp. 1723-40.

[21] H.J.M. SCHUBERT-ZUNKER e H. KNAPPE, (De) Politicizing Water: Justice in Times of Water Crisis, in *Frontiers in Political Science,* vol. 6, 2024.

[22] C. PAHL-WOSTL, Governance of The Water-Energy-Food Security Nexus: A Multi-Level Coordination Challenge, in *Environmental Science & Policy*, vol. 92, 2019, pp. 356-67.

livello di fornitura sicuro e continuo, la governance rappresenta, invece, l'evoluzione verso un approccio politico volto alla risoluzione dei conflitti tra i diversi attori che utilizzano la stessa risorsa e tra questi e le questioni ambientali e sociali.

A livello internazionale la priorità politica si è evoluta dalla garanzia della fornitura idrica per fini produttivi alla tutela del buono stato ecologico della risorsa idrica come obiettivo minimo non derogabile. Questo ribaltamento di prospettiva mette in discussione l'apparato tecnico-scientifico che ha supportato la gestione idrica fino al ventunesimo secolo, richiedendo l'apporto di nuove competenze e di un approccio integrato capaci di tenere in considerazione la stretta correlazione tra diversi ambiti di policy[23].

Sul piano metodologico, questa visione si è concretizzata nell'adozione dell'*Integrated Water Resources Management* (IWRM), strategia promossa nel 2000 anche dalla Partnership Internazionale sull'Acqua[24], che incentiva lo sviluppo coordinato e la gestione congiunta dell'acqua, della terra e delle risorse correlate con l'obiettivo di massimizzare i benefici economici e il benessere sociale senza compromettere la sostenibilità degli ecosistemi vitali.

A livello europeo questo cambiamento di prospettiva trova la sua formulazione più avanzata con la Direttiva quadro sulle acque (DQA) adottata dal Consiglio dell'Unione Europea e dal Parlamento Europeo nel 2000. La Direttiva impone agli stati membri di coordinare la governance della risorsa idrica a scala di distretto idrografico, ossia secondo unità territoriali definite dai bacini naturali di deflusso delle acque e non dai confini amministrativi, al fine di garantire una gestione integrata degli ecosistemi acquatici. Essa prevede che i corpi idrici siano gestiti in modo da assicurare il buono stato ecologico secondo i parametri chimici, biologici e morfologici, consentendo al contempo misure di politica idrica differenziate in base alle specificità di ciascun corpo idrico. La pianificazione a scala di distretto avviene tramite autorità costituite che favoriscono una partecipazione attiva dei cittadini e dei portatori di interesse. Si instaura, inoltre, il principio "chi inquina (o chi usa) paga", affinché tutti i costi siano sostenuti dagli effettivi utilizzatori della risorsa.

[23] A. MASSARUTTO, *op. cit.*, p. 37.

[24] S. MATIMOLANE e F.I. MATHIVHA, Tackling Rural Water Scarcity in South Africa: Climate Change, Governance, and Sustainability Pathways, in *Frontiers in Environmental Science*, vol. 13, 2025.

6. *Il caso italiano*

A livello nazionale, le opere idrauliche hanno storicamente rivestito un'importanza marginale negli investimenti nazionali. Negli ultimi trent'anni, a seguito del rinnovo della normativa europea e nazionale e della progressiva industrializzazione del servizio idrico integrato, gli investimenti sono aumentati, avvicinando il Paese, seppur con profonde differenze tra i vari territori, ai livelli europei.[25] Nonostante ciò, il sistema delle infrastrutture idriche in Italia presenta ancora un forte divario territoriale, tanto che si parla di *water service divide.* La prima criticità riguarda lo stato di conservazione delle infrastrutture dell'approvvigionamento idrico primario, ossia le opere e gli impianti deputati a garantire la disponibilità e il trasferimento delle risorse idriche dai luoghi di origine fino ai sistemi di distribuzione finali ad usi civici, irrigui e industriali. Il 22% delle infrastrutture idrauliche ha più di 50 anni; inoltre, il livello di copertura del servizio non raggiunge ancora il 100% della popolazione[26] e nel 2025, 2,7 milioni di famiglie (il 10,2%) dichiarano di aver riscontrato irregolarità nel servizio di erogazione dell'acqua nell'abitazione. Questo dato ha registrato un aumento di 1,5 punti percentuali rispetto al 2024.[27]

La vetustà delle reti idriche provoca perdite molto alte a livello nazionale: il 42% dell'acqua viene persa nelle tubazioni. I picchi più alti si registrano al Sud e nelle isole: Sardegna (52,8%), Sicilia (52,6%), Appennino meridionale (50,4%) e Appennino Centrale (45,5%); l'indicatore raggiunge, invece, il valore minimo nel distretto del fiume Po (32,5%) e risulta di poco inferiore al dato nazionale nei distretti delle Alpi orientali (40,9%) e Appennino Settentrionale (40,6%)[28]. Le perdite in rete vengono inasprite dagli impatti del riscaldamento climatico che risultano più forti al Sud in termini di diminuzione delle precipitazioni medie annue: in alcune zone, specialmente in Calabria e Sicilia, ci si aspetta fino a circa il 10% in meno di precipitazioni medie annue[29], dunque ci sarà meno acqua per la ricarica delle riserve idriche in un

[25] M.R. MAZZOLA (a cura di), *Acqua per tutti? La gestione delle risorse idriche al tempo del cambiamento climatico*, Il Mulino, 2025.

[26] M.R. MAZZOLA, *op. cit.*

[27] ISTAT, *Le statistiche sull'acqua Anni 2023-2025,* https://www.istat.it/comunicato-stampa/le-statistiche-sullacqua-anni-2023-2025/ Consultato il 15 giugno 2026.

[28] M.R. MAZZOLA, *op. cit.,* p. 87.

[29] NUCLEO DI VALUTAZIONE E VERIFICA DEGLI INVESTIMENTI PUBBLICI, *La governance dell'approvvigionamento idrico primario. Stato dell'arte, profili critici e prospettive*, Dipartimento per la programmazione e il coordinamento della politica economica, 2026.

contesto di grave dispersione idrica dovuta all'inefficienza delle condutture, producendo un effetto esponenziale sulla scarsità di acqua.

Una seconda criticità concerne le reti fognarie e i sistemi di depurazione: attualmente sono attive diverse procedure d'infrazione da parte dell'Unione Europea per la non ottemperanza alla direttiva 91/271/CEE sul trattamento delle acque reflue urbane e il 76% degli agglomerati soggetti a procedura sono localizzati nel Sud Italia[30].

Di fronte a un divario territoriale così marcato, la risposta istituzionale si è articolata su tre livelli – normativo, conoscitivo e finanziario – la cui efficacia complessiva resta tuttavia disomogenea.

La spinta verso la gestione idrica integrata è arrivata dapprima tramite l'evoluzione normativa. L'obiettivo è sempre stato quello di assicurare l'acqua a tutti coloro che ne facessero richiesta e prima ancora che lo Stato accentrasse il controllo delle risorse idriche, queste venivano gestite in maniera collettiva basandosi per lo più su norme consuetudinarie. Con i decreti regi del 1933 venne introdotto il principio della proprietà pubblica delle acque superficiali, disciplinando le procedure per il rilascio delle concessioni d'uso. Il testo unico del 1933 è tuttora la base normativa su cui vengono affidate le concessioni d'uso da parte dello Stato.

Dopo la spinta industriale del dopoguerra, il controllo sull'acqua si accentra a causa della necessità di compiere grandi opere idrauliche che possano sostenere lo sviluppo industriale ed urbano. Lo Stato assume il ruolo di garante di una distribuzione equa ed efficiente dell'acqua.

La legge 183/1989 introduce la gestione integrata delle risorse idriche a livello di bacino e il territorio nazionale viene suddiviso in bacini idrografici, istituendo per ognuno le autorità di bacino competenti. Solamente con la legge 36/1993, cosiddetta Legge Galli, vengono rese pubbliche anche le acque sotterranee, e viene introdotto il principio di solidarietà nella condivisione delle risorse; inoltre, la legge disciplina la riforma in senso industriale dei servizi idrici civili, organizzandoli in ambiti intercomunali, vincolandoli alla copertura dei costi attraverso le tariffe e introducendo il principio del «*full cost recovery*». La gestione del servizio idrico integrato civile va affidata per legge a società terze. Quest'ultimo punto ancora non trova una sua completa applicazione nel territorio nazionale e l'affidamento a società private o *in-house* non è ancora del tutto completato, specialmente in alcune zone del Sud Italia[31].

[30] M. R. MAZZOLA, *op. cit.*

[31] M. R. MAZZOLA, *op. cit.*

Infine, il decreto legislativo 156/2006 ha ridiviso il territorio in macrodistretti idrografici, garantendo una governance su scala territoriale che rispecchia i confini naturali, piuttosto che i confini amministrativi. La gestione idrica è stata affidata alle Autorità di bacino distrettuali. Il decreto ha inoltre sancito definitivamente la priorità del mantenimento del buono stato dei corpi idrici sulle concessioni degli usi e l'obbligo per tutti i concessionari di mantenere il deflusso ecologico, ovvero la quantità minima di acqua che deve sempre scorrere nell'alveo al fine di tutelare l'ecosistema acquatico e raggiungere gli obiettivi di qualità ambientale. Il raggiungimento di tali obiettivi strategici rimane disomogeneo sul territorio nazionale, ostacolato dalle difficoltà tecnico-amministrative delle autorità competenti nel reperire e condividere i dati necessari a una pianificazione efficace. Le nuove procedure programmatorie, nate dal riassetto della governance idrica, non riescono tuttavia a colmare queste lacune in modo strutturale.

Di fatto, nella pianificazione idrica si riscontra un sistema articolato su due livelli: il Piano di gestione delle acque (PGA) redatto dall'Autorità di Bacino distrettuale, che definisce gli obiettivi strategici a scala distrettuale, e il Piano di tutela delle acque regionale (PTA), che traduce tali indirizzi nel contesto territoriale regionale fornendo i dati operativi necessari al bilancio idrico distrettuale. Il bilancio idrico è uno strumento tecnico-centrale: esso consente di confrontare risorse reperibili e fabbisogni nominali, orientando le strategie di economia idrica e le azioni di pianificazione in funzione delle destinazioni d'uso e degli obiettivi di tutela. Le Autorità di Bacino incontrano tuttavia significative difficoltà nel fornire un bilancio idrico completo, dovute alla complessità del monitoraggio uniforme delle risorse idriche superficiali e sotterranee e all'eterogeneità dei contesti territoriali. Un esempio emblematico è il calcolo del deflusso ecologico, che deve essere determinato caso per caso in funzione delle caratteristiche specifiche della risorsa e del territorio, con un dispendio di risorse tecniche, economiche e amministrative che non tutte le autorità locali sono in grado di sostenere.

Al fine di aiutare le amministrazioni nel monitoraggio e nell'elaborazione dei dati, gli Osservatori distrettuali svolgono un ruolo centrale. Essi rappresentano il presidio tecnico-operativo per la raccolta continua e la condivisione di dati (prelievi, riutilizzo, trasferimenti, desalinizzazione, fabbisogni settoriali) e per la formulazione di scenari previsionali sono un importante strumento conoscitivo utile ai fini della pianificazione. Tali Osservatori, integrati nella governance distrettuale e dotati di procedure operative per quattro livelli di severità idrica, svolgono funzioni di coordinamento, proposta e supporto tecnico alle decisioni emergenziali, anche in raccordo

con la Protezione Civile. Tuttavia, la capacità degli Osservatori di produrre studi coerenti e completi rimane fortemente dipendente dall'effettiva trasmissione dei dati di monitoraggio da parte delle autorità competenti, cosa che non è sempre attuata.

Il Piano Strategico della Politica Agricola Comune fornisce i principali strumenti finanziari per il miglioramento della gestione idrica, lo Stato ha redatto il Piano Nazionale di Interventi Infrastrutturali e per la Sicurezza nel Settore Idrico (PNIISSI). Introdotto nel 2024 come strumento di programmazione a medio-lungo termine, il PNIISSI prevede lo stanziamento di circa 12 miliardi di euro complessivi[32]. Il piano articola interventi strategici secondo dimensioni economico-finanziarie, ambientali, sociali e istituzionali e finanzia opere funzionali all'accumulo e alla regolazione delle risorse (serbatoi, invasi), rappresentando così un tassello operativo rilevante per garantire la sicurezza e la sostenibilità dell'approvvigionamento idrico primario. L'efficacia del PNIISSI nel ridurre il *water service divide* dipenderà in larga misura dalla capacità delle amministrazioni locali di assorbire e rendicontare i fondi – una capacità che, come mostrato, risulta strutturalmente più debole proprio nelle regioni dove il divario è più acuto.

7. *Conclusioni e principali criticità*

La povertà idrica, sia a livello internazionale che nazionale, deriva da cause complesse e differenziate a seconda dei contesti socio-economici e politici; pertanto, non si può dare per scontata né l'equità né la sostenibilità dell'accesso all'acqua, né a scala globale né a scala nazionale, dove persistono profonde fratture interne che determinano situazioni di approvvigionamento e di fruizione diseguali anche nei paesi ad alto reddito. Il cambiamento climatico aggrava ulteriormente questo quadro, accentuando la povertà idrica proprio nelle aree già più vulnerabili sul piano infrastrutturale e sociale.

Governance idrica frammentata. A livello europeo, la Direttiva quadro sulle acque (DQA) promuove una governance partecipata basata su confini naturali di distretto idrografico e pone la tutela del buono stato ecologico dei corpi idrici quale vincolo prioritario per la gestione integrata degli ecosistemi acquatici. Tuttavia, sul piano nazionale la governance rimane frammentata: il trasferimento di competenze tra Regioni e Autorità di bacino distrettuali non è ancora concluso e la distribuzione dei poteri gestionali resta incerta.

[32] NUCLEO DI VALUTAZIONE E VERIFICA DEGLI INVESTIMENTI PUBBLICI, *op. cit.*

Le nuove procedure programmatorie – i Piani di gestione distrettuale e i Piani di tutela regionali – sembrano ancora alla ricerca di un coordinamento stabile, anche perché scontano una trasmissione di dati da parte delle autorità locali che non sempre riesce a essere sistematica. Gli Osservatori distrettuali svolgono un ruolo tecnico potenzialmente centrale, ma la loro capacità di incidere resta in larga misura legata alla qualità e alla continuità delle informazioni che riescono a raccogliere.

Vincoli operativi. La frammentazione della governance si accompagna a vincoli operativi significativi: le concessioni idriche, spesso di lunga durata, non sempre possono essere rimodulate nonostante l'evidente necessità di una mappatura aggiornata degli usi; i dati relativi ai prelievi, in particolare quelli dai pozzi artesiani, risultano di difficile accessibilità. Inoltre, il principio del recupero integrale dei costi non è applicato in modo uniforme al settore irriguo, ostacolandone l'efficienza e la sostenibilità economica.

Water service divide. Il water service divide italiano descrive uno scenario preoccupante, e riflette una frattura territoriale che vede le regioni del sud registrare i livelli più alti di scarsità idrica. Il PNIISSI, con i suoi 12 miliardi di euro stanziati, rappresenta uno strumento finanziario rilevante, ma la sua efficacia dipenderà in larga misura dalla capacità amministrativa delle regioni più in difficoltà di utilizzare efficacemente i fondi, regioni dove il divario è più acuto e la capacità istituzionale più debole. Il rischio è che i fondi seguano la capacità amministrativa piuttosto che il bisogno, consolidando le aree già più attrezzate e ampliando il divario invece di ridurlo.

Verso una governance davvero integrata. Le questioni idriche non sono risolvibili sul piano meramente tecnico: dietro le scelte di allocazione e priorità si celano decisioni profondamente politiche su chi ha diritto all'acqua, in quale misura e a quale costo. In Italia, questo significa almeno tre cose: rendere obbligatoria e verificabile l'attuazione della DQA su tutto il territorio nazionale; rafforzare la capacità istituzionale delle autorità locali nelle regioni più fragili, non solo dotandole di fondi ma accompagnandole nella gestione; e costruire un sistema di monitoraggio uniforme che consenta finalmente un bilancio idrico nazionale completo e aggiornato.

L'AMMINISTRAZIONE DI PRESTAZIONE NELLA "BUONA SANITÀ… DISEGUALE"

Marina D'Orsogna e *Federico Valentini*[*]

SOMMARIO: 1. Vulnerabilità sociale e sanitaria tra crisi di valori e di sistemi. – 2. La regolazione del rapporto pubblico - privato in sanità come fonte di disuguaglianze. – 3. I rischi di discriminazioni sociali e di divari territoriali nella nuova "sanità digitale e di prossimità" – 4. Considerazioni prospettiche: modelli e strumenti per il recupero dei valori costituzionali di uguaglianza e solidarietà.

1. *Vulnerabilità sociale e sanitaria tra crisi di valori e di sistemi*

Il panorama delle democrazie sociali contemporanee è oggi segnato da quella che è stata definita una condizione di «policrisi»[1] quale groviglio di emergenze (economica, climatica, pandemica, bellica) in un contesto di transizione ecologica e sfide digitali che mette a dura prova la tenuta degli assetti tradizionali dello Stato sociale trasmettendo l'idea di una vera e propria complessità difficile da governare[2].

In siffatto scenario di criticità che travalica i confini nazionali e disciplinari, le prestazioni pubbliche non riescono a rispondere alle nuove domande (e quindi a soddisfare i nuovi bisogni) della collettività, e di qui un generale abbassamento degli standard quantitativi e qualitativi garantiti dai servizi

* Pur essendo questo contributo il frutto di riflessioni condivise dei due autori, i parr. 1 e 2 vanno attribuiti alla Prof.ssa Marina D'Orsogna, mentre i parr. 3 e 4 sono da attribuire al dott. Federico Valentini.

[1] Il termine "policrisi" si deve a Edgar Morin che lo riporta nel suo articolo *Welcome to the world of the polycrisis*, pubblicato sul *Financial Times* il 28 ottobre 2022. L'autore, con tale termine, mette in risalto non solo la pluralità delle crisi a costituirne una unica, ma soprattutto l'intensità esponenziale di quest'ultima determinata dalla interazione e amplificazione reciproca delle singole crisi. Successivamente, si veda A. ARIENZO, "Dalla crisi alla policrisi e ritorno. Un itinerario critico intorno a un presente incerto", in F. PROIETTI (a cura di), *Democrazia e retoriche della crisi*, Aracne, 2024; S. BERTOLINI e F. RAMELLA, *La generazione della policrisi*, il Mulino, 2023.

[2] Il periodo di crisi certamente si riflette sull'efficacia dell'azione amministrativa e, quindi, sul soddisfacimento dei bisogni della collettività. Sul punto, B. CELATI, Servizi pubblici, disuguaglianze e "buon andamento" dell'amministrazione di prestazione, in *Munus*, n. 1, 2025, pp. 1-38.

pubblici e una sempre minore garanzia di accesso agli stessi che genera vulnerabilità e disequilibri.

Il tema dei divari e delle disuguaglianze nell'accesso ai servizi di grande rilevanza sociale e di preminente interesse economico, con particolare riferimento a quelli relativi alla tutela del diritto fondamentale alla salute, si ripropone oggi sotto una rinnovata luce che (ri)mette in evidenza il compito, assegnato dalla Costituzione al "servizio pubblico"[3], di garantire di fatto il pieno sviluppo della persona mediante l'effettivo soddisfacimento dei propri diritti.

Nell'ordinamento italiano, nonostante i principi di solidarietà e sussidiarietà (specialmente nella sua accezione orizzontale) siano due pilastri (costituzionali) per l'affermazione del *welfare State*, si registra ancora oggi una marcata discrepanza tra il piano astratto e perfetto dei principi e quello concreto e imperfetto delle pubbliche amministrazioni, con pregiudizio della garanzia delle prestazioni e, dunque dell'effettività dei diritti.

È soprattutto nei momenti di crisi che i diritti sociali devono essere riconosciuti intangibili e devono trovare riscontro pratico[4]. Tuttavia, fenomeni lontani dall'essenza dello Stato democratico[5], come ad esempio la povertà sanitaria, sono tornati inesorabilmente nelle realtà territoriali e sociali tanto da essere oggetto di rinnovata indagine nella dottrina sociologica e giuridica. Se nella prima, ove il concetto di povertà sanitaria trova origine, si evidenzia come la stessa sia la condizione di chi non ha «l'essenziale per accedere all'essenziale»[6] (per tale intendendo le necessarie cure mediche ma, ancor

[3] La stessa nozione di servizio pubblico è stata storicamente oggetto di molti approfondimenti dottrinari. Si veda, tra i tanti, U. POTOTSCHNIG, *I pubblici servizi*, Cedam, 1964; F. MERUSI, *Servizio pubblico*, in *Noviss dig. it.*, vol. 17, 1970, pp. 215 ss; A. DE VALLES, "I servizi pubblici", in V.E. ORLANDO (a cura di), *Primo trattato completo di diritto amministrativo italiano*, S.E.L., 1930; F. FRACCHIA, Servizi pubblici e scelta del concessionario, in *Dir. amm.*, 1993, pp. 367 ss; G. CAIA, "I servizi pubblici", in L. MAZZOROLLI, G. PERICU, A. ROMANO, F.A. ROVERSI MONACO e F.G. SCOCA (a cura di), *Diritto Amministrativo*, Monduzzi, 2005, pp. 131 ss; A. POLICE, "Servizi pubblici tra impresa pubblica e mercato: il difficile equilibrio in tempo di crisi", in AA.VV., *Il giudice delle obbligazioni e dei contratti delle pubbliche amministrazioni. Annuario AIPDA 2009*, Editoriale Scientifica, 2010, pp. 579 ss; G. PIPERATA, *Tipicità e autonomia nei servizi pubblici locali*, Giuffrè, 2005; M. DUGATO, La crisi del concetto di servizio pubblico locale tra apparenza e realtà, in *Dir. Amm.*, 2021, pp. 511 ss.

[4] Come ritenuto da S. CASSESE, I diritti sociali degli "altri", in *Riv. dir. sic. soc.*, 2015, pp. 677 ss.

[5] Si veda A. PEREZ MIRAS, Exclusión social y declaraciones de derechos estatutarios en España, in *Italian Papers of Federalism*, n. 2, 2018, pp. 1 ss.

[6] Così, L. PESENTI, Co-progettazione territoriale e povertà sanitaria: un ambito di sperimentazione per un welfare responsabile, in *Vita e Pensiero*, n. 1, 2022, pp. 77 ss.

prima, i controlli di prevenzione), dal punto di vista giuridico, e più propriamente amministrativo, essa rappresenta il fallimento dell' "amministrazione di risultato"[7] perché fa emergere l'incapacità del S.S.N. di garantire in pieno il diritto alla salute ad una parte sempre più massiccia della popolazione, nonostante il disegno teorico universalistico che permeava la legge 833/78[8].

Il fenomeno della povertà declinata alla fruizione dei servizi sanitari non dipende solo dall'indigenza economica in senso stretto, ma è collegata a nuove forme di vulnerabilità multidimensionale (nei settori essenziali come l'istruzione, i trasporti, il lavoro) che frustrano i diritti di cittadinanza, rendendo una sempre più massiccia parte della comunità fragile di fronte a un sistema che da sempre insegue affannosamente, e con risultati non proprio soddisfacenti, l'uguaglianza costituzionale[9].

Arduo e molto delicato è oggi il compito dell'Amministrazione che, in un momento di crisi di valori e di sistemi, non solo è chiamata a ridurre (se non eliminare) le disuguaglianze esistenti secondo il disegno costituzionale, ma anche ad evitare che tutti gli interventi volti a rimettere al centro la persona e a garantire la concreta partecipazione di tutti alla vita pubblica portino, su larga scala, ad una accentuazione delle disuguaglianze esistenti.

[7] La correlazione con "il risultato" (evidenziata in M. D'ORSOGNA, Povertà sanitaria e welfare generativo: nuovi orizzonti e nuove sfide per la tutela della salute, in *Dir. Amm.*, n. 4, 2024, pp. 925 ss., a cui ci si permette di rinviare) è data dalla circostanza che proprio il risultato amministrativo si è ormai trasversalmente consacrato nell'ordinamento generando una amplissima dottrina: si veda, a titolo meramente esemplificativo, F.G. SCOCA, *Attività amministrativa, ad vocem*, in *Enc. dir.*, VI, Giuffrè, 2000, pp. 75 ss.; M. IMMORDINO e A. POLICE (a cura di), *Principio di legalità e amministrazione di risultati. Atti del convegno (Palermo 27-28 febbraio 2003)*, Cedam, 2004; M.R. SPASIANO, *Funzione amministrativa e legalità di risultato*, Cedam, 2003; ID, Dall'amministrazione di risultato al principio di risultato del Codice dei contratti pubblici, in *Federalismi.it*., n. 9, 2024.

[8] Sulla povertà in generale, e sul suo rilievo giuridico, si rinvia al lavoro monografico di C. FRANCHINI, *L'intervento pubblico in contrasto alla povertà*, Editoriale Scientifica, 2021; si veda altresì B. MATTARELLA, Il problema della povertà nel diritto amministrativo, in *Riv. Trim. dir. pubbl.*, 2012, 359 ss., nonché l'intero fascicolo della *Rivista Italiana per le scienze giuridiche*, vol. 11, 2020, su "Incontro di studi sulla povertà".

[9] Si rinvia a M. DUGATO, L'intervento pubblico per l'inclusione, la coesione, l'innovazione e la sostenibilità ed il ruolo del servizio pubblico locale nel Piano nazionale di ripresa e resilienza, in *Munus*, n. 1, 2022, pp. 1-16, secondo cui i servizi pubblici devono rappresentare «lo strumento operativo per la mitigazione delle diseguaglianze». Il riconoscimento delle diversità è elemento essenziale per rendere equo ed effettivo, proprio perché diversificato, l'accesso ai servizi essenziali.

2. La regolazione del rapporto pubblico - privato in sanità come fonte di disuguaglianze

Nell'ultimo decennio del secolo scorso, sotto la spinta del diritto sovranazionale, la disciplina delle prestazioni pubbliche è stata, come è noto, oggetto di un forte processo di liberalizzazione volto a promuovere le logiche concorrenziali e, quindi, l'abbandono della titolarità esclusivamente pubblica nella gestione delle attività economiche a favore di forme più o meno pure di esternalizzazione[10].

In sanità, proprio la travagliata polarità pubblico - privato nell'erogazione delle prestazioni sanitarie rappresenta il nucleo centrale dal quale si irradiano le tensioni che alimentano le disuguaglianze oggi esistenti sul piano medico e assistenziale.

Sul piano squisitamente giuridico, la «doppia legittimazione»[11] del pubblico e del privato all'erogazione delle prestazioni sanitarie si rinviene nella visione armonica e sistemica della Costituzione e, in particolare, nell'analisi del combinato disposto degli articoli 32 e 41 della Costituzione, da integrare (e non potrebbe essere diversamente) con i principi generali della stessa Carta fondamentale di cui all'art. 2 (diritti inviolabili) e art. 3 (uguaglianza formale e sostanziale).

Tuttavia, la doppia legittimazione non basta ad eliminare i contrasti insiti nel binomio Stato – mercato, ma necessita di una più etica, condivisa e universalistica valutazione politica e giuridica che poi, traslata nelle norme e negli atti programmatici, dovrebbe individuare i presupposti e i limiti dell'intervento privato nella sfera pubblica nel rispetto del dettato costituzionale. Ad oggi, come ben noto, il rapporto tra pubblico e privato nell'erogazione delle prestazioni sanitarie è ben lontano dai valori di universalismo e di uguaglianza che rappresentano i cardini anche della fonte primaria (legge 833/78).

Nonostante i numerosi interventi normativi succedutisi (e talvolta so-

[10] Sul punto, si rinvia, tra i tanti, a M. DUGATO, *Servizi pubblici locali*, *Ad vocem*, in *Enc. Dir.*, *Funzioni amministrative*, Giuffrè, 2022, pp. 1086 ss; G. CAIA, "L'evoluzione delle norme e delle ipotesi di riforma dei Servizi pubblici locali", in R. CHIEPPA, G. BRUZZONE e A. MOLITERNI (a cura di), *La riforma dei servizi pubblici locali*, Giuffrè, 2023, pp. 17 ss.

[11] Per riportare le parole di R. FERRARA, Il Servizio sanitario nazionale oggi e gli operatori privati nel campo della sanità: qualche semplice spunto di riflessione, in *Ceridap*, n. 2, 2023, p. 171. Si rinvia, altresì, a R. FERRARA, *L'ordinamento della sanità*, Giappichelli, 2025.

vrapposti) subito dopo l'istituzione del S.S.N.[12], continuavano a risultare molto marcate le asimmetrie regionali e le diseguaglianze sociali in un *trend* poi acuitosi con la riforma del Titolo V della Costituzione[13]. Infatti, autorevoli studi dell'epoca evidenziavano un quadro sull'operato del S.S.N. in progressivo miglioramento sulla tutela della salute, ma con evidenti criticità sul piano delle disuguaglianze[14]. Il sud del Paese, infatti, era la parte meno garantita sulle risorse umane e materiali e presentava, dunque, maggiori criticità sulle condizioni di salute[15].

Anche le sfide contemporanee post pandemia da Covid-19 che, come è noto, hanno indotto ad un massiccio processo riformatore basato su un'idea di ri-centralizzazione delle competenze, non hanno evitato che il rapporto pubblico – privato andasse nella direzione della riduzione dei divari territoriali e delle disuguaglianze sociali. Infatti, il servizio pubblico, già mortificato da un de-finanziamento cronico[16] (che non ha risparmiato neanche un settore così importante della pubblica amministrazione), è stato poi eroso dalle rinnovate spinte europeiste verso l'apertura al mercato, avallate dalla nostra Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato (AGCM)[17] e da una parte

[12] Sono ben note le riforme del 1992 (d.lgs. 502/92) e del 1999 (d.lgs. 229/99) che hanno indotto la dottrina a ritenere che il rapporto tra servizio sanitario pubblico e soggetti privati sia stato caratterizzato dal «moto del pendolo», oscillante tra una orgogliosa rivendicazione del ruolo primario affidato allo Stato e un'affermazione coraggiosa di pari dignità degli operatori privati della sanità rispetto al servizio pubblico. Si veda, I. CAVICCHI, *Un libro bianco per discutere*, Laterza, 2005; R. FERRARA, *Il servizio sanitario nazionale oggi e gli operatori privati nel campo della sanità*, *cit.*, p. 171.

[13] Ad opera della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3.

[14] Criticità messe in rilievo dall'OCSE in occasione dell'analisi effettuata sui macro indicatori di *performance* dei sistemi sanitari dei Paesi più avanzati. Si veda, al riguardo, il documento *Primi risultati economici sull'applicazione del d.l. sulla Spending Review nelle Aziende del Servizio Sanitario Nazionale, Relazione alla riunione della Federazione Italiana Aziende Sanitarie e Ospedaliere (FIASO)*, Roma 13 dicembre 2012.

[15] Si rinvia a G. COSTA, T. SPADEA e M. CARDANO, (a cura di), Disuguaglianza di salute in Italia, in *Epidemiologia e prevenzione*, n. 3, 2004, pp. 19 ss. G. PIPERATA, L. SALTARI e A. SANDULLI, Il ritorno del servizio alla comunità come *munus publicum*, in *Munus*, n. 1, 2020, pp. V-XI.

[16] Sul punto, A. PIOGGIA, La sanità nel piano nazionale di ripresa e resilienza, in *Giorn. dir. amm.*, n. 2, 2022, pp. 1 ss.

[17] Cfr. AGCM AS-1730, *Proposte di riforma concorrenziale ai fini della legge annuale per il mercato e la concorrenza anno 2021*, 22 marzo 2021; ancora, AGCM AS1522 - *Regione Basilicata, Accreditamento delle Strutture sanitarie*, 18 aprile 2018, entrambe in www.agcm.it.

della giurisprudenza amministrativa[18]. Ne è derivato un S.S.N. incapace di farsi garante di una effettiva coesione sociale e territoriale e, in tale contesto, ha trovato terreno fertile il soggetto privato che, mosso da fini utilitaristici, è andato ben oltre la logica integrativa e sussidiaria riconosciuta dalla Costituzione e ha assunto il ruolo di "delegato esterno" della mano pubblica in ragione dell'esigenza, peraltro neanche pienamente soddisfatta, di razionalizzazione della spesa pubblica. Così, è aumentato il cd. *out of pocket,* anche questo, peraltro, in modo difforme, cioè con maggiore consistenza nel nord Italia stante la fisiologica correlazione della sanità privata pura con il reddito pro-capite[19].

A ciò aggiungasi la recente manovra normativa sul decentramento territoriale e sull'autonomia differenziata (legge 26 giugno 2024, n. 86)[20] che, ponendo «ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia» sulla base dell'art. 116, co. III, Cost.[21], comporta ricadute in termini di aumento dei divari rafforzando la già marcata sanità a velocità variabile su base regionale. Divari destinati ad aumentare atteso che il regionalismo differenziato origina sempre da motivi esclusivamente finanziari e la materia sanitaria, come è noto, assorbe una parte molto consistente del bilancio pubblico.

3. I rischi di discriminazioni sociali e di divari territoriali nella nuova "sanità digitale e di prossimità"

La necessaria (e urgente) accelerazione sul processo di ammodernamento dello Stato indotta dalla pandemia da Covid-19, ha determinato un cambiamento delle strutture pubbliche volto a garantire un modello che, al passo coi tempi, fosse maggiormente incentrato sui criteri cardine dell'azione amministrativa quali l'efficienza, l'efficacia, l'economicità e la trasparenza[22].

Come è noto, la riforma della sanità originata dal momento emergenziale si è basata sulle due macro-componenti della digitalizzazione e della assistenza sanitaria territoriale, quali pilastri che dovrebbero garantire, se analizzati

[18] *Ex plurimis*, TAR Abruzzo, 15 ottobre 2018, n. 300 e Cons. St., 4 febbraio 2021, n. 1043.

[19] Si rinvia a F. SPANDONARO, D. D'ANGELA e B. POLISTENA (a cura di), *18° Rapporto Sanità. Senza riforme e crescita, SSN sull'orlo della crisi*, C.R.E.A Sanità, 2022.

[20] In dottrina, tra i tanti, M.A. CABIDDU, La favola brutta della autonomia differenziata, in *Democrazia e diritto*, n. 1, 2023, pp. 39 ss.

[21] Come riportava il disegno di legge n. 615 (cd. ddl. Calderoli).

[22] Si veda, F. CIMBALI, *La governance della sanità digitale*, Cedam, 2023.

(come è doveroso) con un approccio unitario e sistemico, una sanità digitale e di prossimità basata su un modello antropocentrico (non ospedalocentrico) in grado di recuperare i valori di equità e universalismo che nel tempo (dall'istituzione del S.S.N. ad oggi) si sono affievoliti.

Al netto degli indubbi passi avanti fin qui compiuti, che hanno apportato benefici alle strutture pubbliche e ai cittadini utenti[23], la forbice dei divari territoriali e sociali sembra essersi allargata a dispetto dei molti proclami sulla necessità di riequilibrare le risorse e i servizi sul territorio nazionale.

Sul versante tecnologico, il percorso di «trasformazione digitale»[24], che ormai trova un'amplissima disciplina astratta sul piano normativo e programmatico europeo e nazionale, si è rivelato incompiuto (per la difficoltà delle pubbliche amministrazioni di stare al passo del processo tecnologico) e pieno di ostacoli a carattere non solo strutturale e organizzativo, ma ancor prima culturale[25].

E la digitalizzazione che – ove supportata da adeguati investimenti, implementazione e formazione del personale, nonché coinvolgimento attivo dei cittadini utenti – dovrebbe portare nel lungo periodo ad un accesso più equo ai servizi, a una razionalizzazione delle risorse e ad un sistema più "personalizzato"[26], si sta portando dietro i suoi pericolosi limiti i quali, già ampiamente indagati nel panorama dottrinario[27], delineano un quadro globale caratterizzato da un aumento delle disuguaglianze e delle discriminazioni sociali. Ad esempio, la potenziale "a-neutralità" dello strumento tecnologico, si è manifestata concretamente oltreoceano con riferimento al Fascicolo Sanitario Elettronico che ha cristallizzato una discriminazione etnica nel rilevamento di descrittori di anamnesi e di note fisiche in alcuni pazienti, nonostante i medesimi presentassero le stesse caratteristiche sociodemografiche e di salu-

[23] Si pensi all'aumento di operatività del FSE o all'utilizzo della robotica nelle prestazioni mediche.

[24] Così L. TORCHIA, L'amministrazione presa sul serio e l'attuazione del P.N.R.R., in *Astrid-rassegna*, n. 6-7, 2021.

[25] Si veda, A. NATALINI, Come il passato influenza la digitalizzazione delle amministrazioni pubbliche, in *Riv. Trim. dir. pubbl.*, n. 1, 2022, pp. 95 ss; M.G. LOSANO, *Corso di informatica giuridica. II) Il diritto pubblico dell'informatica*, Einaudi, 1969, pp. 243 ss.

[26] Così l'OMS, *What do you need to know about a digital health system*, 2020, in www.who.int.

[27] Si veda, F. COVINO, Uso della tecnologia e protezione dei dati personali sulla salute tra pandemia e normalità, in *Federalismi.it*, 2021, p. 57; S. RODOTÀ, *Tecnologie e diritti*, Il Mulino, 1995, 14; V. FROSINI, *Il diritto nella società tecnologica*, Giuffrè, 1981. Nella letteratura internazionale, si veda A. BRACIC, S.L. CALLIER e W. NICHOLSON PRICE II, Exclusion Cycles: Reinforcing Disparities in Medicine, in *Science*, n. 377, 2022, p. 1159.

te[28]. È di tutta evidenza che il fenomeno discriminatorio non nasce con la tecnologia ma origina in chi quella tecnologia crea ed alimenta. In altri termini, l'essere umano può influenzare la macchina nelle future decisioni algoritmiche con la conseguenza che la discriminazione e le disuguaglianze diventano strutturali[29].

Inoltre, l'insidia della discriminazione si nasconde anche dietro un altro fattore caratterizzante lo strumento tecnologico, rappresentato dalla limitatezza del *set* di dati posti alla sua base. Se è vero, infatti, che i sistemi di *machine learning* possono funzionare correttamente con riferimento a quei soggetti presi in considerazione nella creazione della tecnologia, è altresì vero che i medesimi possono rivelarsi inesatti con riferimento ad una categoria non considerata nel *set* di dati iniziale. Tale difetto di rappresentatività, in uno strumento di cura digitale, aumenta il rischio che una terapia sia efficace per alcuni ma non per altri, esasperando disparità già esistenti sia di genere, sia di etnia, o semplicemente fondata sui differenti stili di vita come le abitudini alimentari.

Di qui, la propagazione delle disparità[30] e il conseguente impegno, per i tecnici informatici (ma non solo), nel fronteggiarla mettendo quanto più possibile "a sistema" una tecnologia adeguatamente rappresentativa della varietà umana che possa operare su larga scala con risultati soddisfacenti non solo in termini di efficacia delle cure, ma anche di equità nell'accesso alle stesse[31].

Anche sul versante dell'assistenza sanitaria territoriale, prevista nel dm. 77/2022[32], il rischio di aumentare i divari territoriali è molto concreto: in tal caso il problema si pone non tanto con riferimento alla realizzazione delle strutture che la riforma prevede (ospedali della Comunità, Case della Comunità), quanto al loro mantenimento e al loro funzionamento nel tempo. Una

[28] Si veda M. SUN, T. OLIWA, M.E. PEAK e L. THUNG, Negative Patient Descriptors: Documenting Racial Bias in the Electronic Health Record, in *Health Affairs*, n. 2, 2022, pp. 203 ss., in cui è evidenziato che i pazienti neri avevano 2,54 volte in più la probabilità di trovare un descrittore negativo nell'anamnesi e nelle note fisiche rispetto ai pazienti bianchi, nonostante la stessa situazione sociale e sanitaria.

[29] P. ZUDDAS, "Intelligenza artificiale e discriminazioni", in AA.VV., *Liber amicorum per Pasquale Costanzo*, *Diritto costituzionale in trasformazione*, 2020, in *www.giurcost.org*, pp. 457 ss.

[30] Così D. MORANA, T. BALDUZZI e F. MORGANTI, La salute "intelligente": eHealth, consenso informato e principio di non discriminazione, in *Federalismi.it*, n. 34, 2022, p. 151.

[31] Si rinvia a J. ZOU e L. SCHIEBINGER, Design AI so that it's fair, in *Nature Journal*, 18 luglio 2018, per molti esempi di discriminazioni reali effettuate dall'intelligenza artificiale e per molteplici strumenti volti a fronteggiarle.

[32] Si veda, su tutti, AA.VV., La nuova sanità territoriale nel PNRR, in *Istituzioni del Federalismo,* n. 4, 2025.

volta create, cioè, non possono rimanere, come è stato giustamente affermato in dottrina, «scatole vuote» o «cattedrali nel deserto»[33], ma bisogna metterle a sistema e farle funzionare con risorse umane e strumentali. E in un momento in cui le risorse del PNRR sono finite – e quindi tutto grava sul sistema regionalizzato – riemergono quelle disparità tra territori che proprio il P.N.R.R., in una logica centralizzata, voleva evitare. Ne deriva che solo le Regioni più floride economicamente, e che perciò potranno impiegare risorse proprie, potranno raggiungere nel lungo periodo risultati concreti e soddisfacenti, posto anche che sugli aspetti relativi all'integrazione socio-assistenziale, per quanto la riforma sia centralizzata, è fondamentale l'iniziativa dei singoli territori[34].

La menzionata legge 86/2024 sulla autonomia differenziata, seppur fortemente ridimensionata al suo nascere da alcuni interventi della Corte Costituzionale[35], apre a nuove e marcate differenziazioni territoriali anche nell'offerta dei servizi sanitari e socio-assistenziali.

4. *Considerazioni prospettiche: modelli e strumenti per il recupero dei valori costituzionali di uguaglianza e solidarietà*

Se il nostro fosse stato un sistema capace di garantire, nel tempo, la piena attuazione dei precetti costituzionali, non si sarebbe mai discusso di fenomeni distorsivi come disuguaglianza, divari, emarginazioni in ambito sanitario (ma anche in altri settori). E ciò, a tacer d'altro, perché il diritto alla salute è, per espressa previsione costituzionale, sia un diritto dell'individuo (peraltro l'unico ad essere definito fondamentale), sia un interesse della collettività.

Nello scollamento continuo e trasversale tra il piano astratto delle norme e quello concreto delle pubbliche amministrazioni, il principio del buon andamento (art. 97 Cost), che oggi include e non può prescindere anche dalla dimensione del risultato[36], impone non soltanto una conformità dell'organizzazione alle norme che ne disciplinano il funzionamento nella visione

[33] Si veda A. COIANTE, "Lo stato di salute del s.s.n. alla prova della pandemia e il Goal 3 dell'Agenda 2030 per lo sviluppo sostenibile", in B. PACINI e G. PIZZANELLI (a cura di), *L'obiettivo 3 dell'Agenda 2030: salute e benessere. Statistiche, politiche e diritto*, Editoriale Scientifica, 2022, p. 93.

[34] Si veda, C. TUBERTINI, "Sanità", in G. AMATO, F. BASSANINI e G. MACCIOTTA (a cura di), *Regioni sì, ma non così*, Il Mulino, 2024, pp. 151 ss.

[35] Si veda, ad esempio, Corte Cost., 9 dicembre 2024, n. 192.

[36] Cfr. nota 7 di questo lavoro.

weberiana di burocrazia formale[37], ma anche la capacità concreta di garantire in pieno il soddisfacimento dei bisogni collettivi (oggi mutati dopo la pandemia) e la piena attuazione delle libertà individuali.

Nel rapporto pubblico-privato legato all'erogazione delle prestazioni sanitarie, occorre riportare la competizione nella sfera del controllo pubblico restituendo spazio a quella concorrenza amministrata (accreditamento) che nel tempo ha ceduto il passo alla sanità puramente privata (*out of pocket*) la quale ha finito per far deflagrare e radicare intollerabili differenziazioni sul piano dei diritti sociali.

Emerge poi la necessità di dare luogo a nuove forme di collaborazione (non competizione), quale passo fondamentale per vincere tutte le sfide contemporanee in tema di digitalizzazione e di assistenza sanitaria territoriale, stante la ormai cronica scarsità delle risorse. Sul punto, in primo luogo, risulta prezioso lo strumento del Partenariato Pubblico Privato (PPP) che è in grado di intercettare, nell'interesse della collettività, competenze e soluzioni innovative per la realizzazione dei progetti complessi che la pubblica amministrazione, da sola, non potrebbe garantire[38]. In sanità, il PPP non soltanto consente al S.S.N. di attrarre capitali privati, ma soprattutto di mettere proficuamente a sistema attori pubblici e privati al fine di generare valore per la società[39].

Oltre alle forme di partenariato, è di fondamentale importanza l'implementazione del Terzo Settore, quale comparto che nei servizi sanitari e socio assistenziali ancora deve affermarsi come "attore" strutturato, aggiunto e complementare rispetto al soggetto pubblico. Si innalzerebbe, in tal modo, nel prisma della solidarietà costituzionale, la qualità dei servizi offerti attesa la natura di tali organizzazioni svincolata dalle logiche del profitto che spinge le medesime a reinvestire le risorse disponibili[40]. Con il Terzo Settore, poi, si implementerebbe la partecipazione attiva delle comunità locali nella

[37] M. WEBER, *Economia e società*, trad. it., Comunità, 1961.

[38] In tal senso, V. BONFANTI, Il partenariato pubblico-privato alla luce del nuovo Codice dei contratti pubblici, in *Amministrazione In Cammino*, 20 luglio 2016, pp. 1 ss. Si veda, altresì, R. DIPACE, "Partenariato per l'innovazione", in G.M. ESPOSITO (a cura di), *Codice dei contratti pubblici,* Utet, 2017, pp. 808 ss. e, più di recente, sul PPP nei contratti pubblici, ancora R. DIPACE, *Manuale dei contratti pubblici*, Giappichelli, 2024, pp. 48 ss. In giurisprudenza, Cons. St., Ad. plen., 3 marzo 2008, n. 1.

[39] Così, C. IAIONE e A. COIANTE, Il partenariato per l'innovazione sostenibile nel settore sanitario, in *Rivista giuridica dell'Edilizia*, n. 6, 2022, pp. 503 ss.

[40] Sull'importanza del Terzo settore, sia sufficiente qui il solo richiamo giurisprudenziale C. Cost., 20 maggio 2020, n. 131.

gestione e pianificazione dei servizi sanitari, garantendo quella «democrazia partecipativa»[41] e rappresentativa che aumenta l'efficacia dell'azione e rafforza il tessuto sociale a beneficio della collettività.

Competizione "gestita" e collaborazione in uno spirito solidaristico, del resto, sono le traiettorie tracciate dall'impianto costituzionale al fine di garantire l'effettività dei diritti e l'equità nell'accesso ai servizi.

Nella digitalizzazione e nell'assistenza territoriale, è necessario, invece, che sul piano politico e normativo, rientrino nei Livelli Essenziali di Assistenza (LEA) le prestazioni mediche tecnologicamente più avanzate, operazione certamente ardua stante il costo elevato delle stesse e la probabile non solidità scientifica data dal loro carattere innovativo. L'inserimento e il continuo aggiornamento delle prestazioni sanitarie digitali nei LEA deve essere, oltrepassando l'inerzia politica, il frutto di un impegno congiunto tra Governo e Regioni che possa condurre ad una messa a terra delle aspirazioni universalistiche che da sempre caratterizzano il nostro Servizio Sanitario Nazionale.

Si deve mettere in campo, oggi più che mai, un impegno condiviso volto ad affermare una forma di amministrazione inclusiva in grado di governare la complessità con un'azione ricondotta entro i confini costituzionali della solidarietà, dell'uguaglianza e della giustizia sociale.

[41] Così, U. ALLEGRETTI, *Democrazia partecipativa. Esperienza e prospettive in Italia e in Europa*, Firenze University Press, 2010.

PROFILI DI ACCESSIBILITÀ AL PATRIMONIO CULTURALE: IL RUOLO DEI MUSEI INCLUSIVI

Gaia Limoncelli

SOMMARIO: 1. Premessa. – 2. Note minime sul diritto di accedere al patrimonio culturale. – 3. Il museo come strumento di coesione sociale. – 4. Accessibilità museale e superamento delle barriere culturali. – 5. Considerazioni conclusive.

1. *Premessa*

L'attuale contesto socio-economico mette in luce un costante ampliamento delle disuguaglianze nelle sue varie forme, un fenomeno di natura trasversale che impatta in maniera particolarmente significativa sui territori marginali.

Il patrimonio culturale[1], nella sua dimensione materiale e immateriale[2], rappresenta un bene comune che incide profondamente sui processi di inclusione e di coesione sociale volti a rimuovere tali disuguaglianze.

Una sua più efficace valorizzazione, infatti, garantita dalle migliori condizioni di utilizzazione e fruizione pubblica, sulla scorta dell'art. 6 del Codice dei beni culturali e del paesaggio (d.lgs. n. 42/2004), può costituire un'occasione di sviluppo e rinascita per la riduzione dei divari educativi, territoriali ed economici.

Lungo questa direttrice di marcia, si vuole indagare il tema dell'ac-

[1] Nella legislazione italiana, il patrimonio culturale è definito all'art. 2 del Codice dei beni culturali e del paesaggio (d.lgs. 22 gennaio 2004, n.42) come un insieme «costituito dai beni culturali e dai beni paesaggistici». Sulla ricostruzione della nozione di patrimonio culturale, si veda *ex multis,* L. CASINI*,* Patrimonio culturale*,* in *Enc. Dir., Funzioni amministrative*, *Tematici,* vol. 3, Giuffrè, 2022, p. 817 ss.; C. BARBATI, M. CAMMELLI, L. CASINI, G. PIPERATA e G. SCIULLO, *Diritto del patrimonio culturale*, Il Mulino, 2025; A. BARTOLINI, Beni culturali, in *Enc. Dir.,* Annali, VI, Giuffrè, 2013; M.S. GIANNINI, I beni culturali*,* in *Riv. Trim. Dir. Pubb.,* n. 1, 1976, pp. 5 ss.

[2] Sul piano giuridico, la Convenzione UNESCO per la salvaguardia del patrimonio culturale redatta a Parigi il 17 ottobre 2003 e ratificata dall'Italia con la l. 27 settembre 2007, n.167, afferma che per "patrimonio culturale immateriale" s'intendono «le prassi, le rappresentazioni, le espressioni, le conoscenze, il know-how – come pure gli strumenti, gli oggetti, i manufatti e gli spazi culturali associati agli stessi – che le comunità, i gruppi e in alcuni casi gli individui riconoscono in quanto parte del loro patrimonio culturale.» (art.1).

cessibilità al patrimonio culturale, al centro delle politiche ministeriali e sovranazionali degli ultimi decenni.

Un patrimonio culturale realmente accessibile può diventare un importante fattore di sviluppo economico e sociale, contribuendo a valorizzare le risorse storico-artistiche del Paese non solo come espressione della sua identità collettiva, ma anche come leva strategica per una crescita sostenibile e duratura, in direzione di una maggiore attenzione « alle equità intragenerazionali, affinché ogni cittadino possa avere le stesse opportunità di accesso alle risorse culturali senza discriminazione»[3].

In tale ambito, assumono un ruolo strategico i musei che, nella loro funzione di servizio pubblico, valorizzano il patrimonio custodito in direzione di una sua più ampia fruizione. I musei si configurano come presidio di cittadinanza attiva: non sono solo luogo di conservazione, ma rappresentano un attore sociale capace di promuovere pluralismo e coesione, trasformando l'accessibilità in un diritto sostanziale e in un mezzo concreto di contrasto alle diseguaglianze.

2. *Note minime sul diritto di accedere al patrimonio culturale*

Lo sviluppo del concetto di accessibilità affonda le proprie radici nel contesto europeo del secondo dopoguerra e nella diffusione del principio *welfarista* della "democratizzazione della cultura"[4], articolato attorno a due obiettivi principali: da un lato, individuare gli specifici gruppi sottorappresentati all'interno del contesto culturale, predisponendo programmi e attività finalizzati a promuoverne la partecipazione; dall'altro, garantire pari opportunità di accesso alla cultura attraverso l'abbattimento di molteplici barriere, siano esse fisiche, intellettuali, culturali o economiche.

L'accessibilità culturale è un imperativo della Dichiarazione dei Diritti Umani del 1948 (art. 27), la quale non può essere preclusa a nessuno. Accessibilità è garanzia del diritto di tutti alla cultura.

Se la cultura è un potente fattore di crescita della persona e della società, la sua disponibilità universale diventa il presupposto etico e giuridico di

[3] M. D'ORSOGNA, "Turismo culturale e sviluppo sostenibile: nuovi orizzonti per la ripresa e il rilancio delle aree interne", in L. GIANI (a cura di), *Turismo e territori. Problemi e prospettive per lo sviluppo sostenibile,* Editoriale Scientifica, 2024, p. 182.

[4] In tema, L. CASINI, Patrimonio culturale, cit., p. 817; C. DA MILANO, Musei e società: una sfida da raccogliere, in *Museologia scientifica memorie,* n. 6, 2010, pp. 336-343.

qualsiasi stato moderno, configurando un vero e proprio diritto di accedere al patrimonio culturale.

Il ruolo della cultura come fattore di emancipazione individuale e come asse identitario della collettività trova le proprie radici nella Costituzione del 1947, segnatamente nell'articolo 9, ai sensi del quale la Repubblica promuove «lo sviluppo della cultura» e tutela «il patrimonio storico e artistico della Nazione».

Concreta rilevanza ai doveri fissati dall'art. 9 Cost. è stata data dalla normativa italiana in materia di patrimonio culturale che trova il suo fulcro nel codice dei beni culturali e del paesaggio di cui al d.lgs. 22 gennaio 2004, n. 42, nato in una stagione di codificazione e di riordino normativo[5].

Al Codice si devono, in particolare, due interventi fondamentali. Il primo consiste nella ricomposizione dei beni culturali e del paesaggio sotto un'unica nozione unitaria di patrimonio culturale. Il secondo, ai fini di questa indagine più rilevante, è rappresentato dall'affiancamento alla funzione di tutela a quella della valorizzazione, intesa come l'insieme delle «attività dirette a promuovere la conoscenza del patrimonio culturale e ad assicurare le migliori condizioni di utilizzazione e fruizione pubblica del patrimonio stesso, anche da parte delle persone diversamente abili, al fine di promuovere lo sviluppo della cultura»[6].

La valorizzazione, in questa prospettiva, non si esaurisce in un'attività di tipo organizzativo o gestionale, ma assume una dimensione funzionale al diritto di accedere al patrimonio culturale: essa crea le condizioni materiali per l'esercizio di tale diritto, mirando a superare le barriere fisiche, economiche e sociali che ne limitano la fruizione, e non può prescindere dal coinvolgimen-

[5] L. CASINI, La 'vertigine della lista'? Patrimonio culturale e codificazione, in *Riv. Trim. Dir. Pubb.,* fasc. 3, 2025.

[6] Art. 6, d.lgs. n.42/2004. Sul tema la letteratura giuridica è ampia; senza alcuna pretesa di esaustività, si rinvia a S. CASSESE, I beni culturali: dalla tutela alla valorizzazione, in *Giorn. dir. amm.,* 1998, p. 673; N. AICARDI, *L'ordinamento amministrativo dei beni culturali. La sussidiarietà nella tutela e nella valorizzazione,* Giappichelli, 2002; L. CASINI, Pubblico e privato nella valorizzazione dei beni culturali, in *Giorn. dir. amm.,* 2005, p. 785; C. BARBATI, "Art. 6", in M. CAMMELLI (a cura di), *Il Codice dei beni culturali e del paesaggio,* Il Mulino, 2007; C. BARBATI, La valorizzazione: gli artt. 101, 104, 107, 112, 115, 119, in *Aedon,* n. 3, 2008. Da ultimi, F. CAPORALE, *La valorizzazione dei beni culturali. Analisi giuridica delle trasformazioni in corso*, Editoriale scientifica, 2024; A. IACOPINO, *Modelli e strumenti per la valorizzazione dei beni culturali. Spunti di riflessione nella prospettiva del risultato amministrativo,* Editoriale Scientifica, 2017; C. VITALE, *Riuso e valorizzazione del patrimonio culturale nelle aree interne,* Giappichelli, 2024.

to attivo delle comunità che, attraverso la propria partecipazione, concorrono esse stesse ad attribuire valore al patrimonio[7].

Difatti, una delle modalità per consentire di accedere universalmente al patrimonio culturale, quale «testimonianza avente valore di civiltà»[8] ed «espressione delle eredità del territorio ma al contempo delle sue potenzialità»[9], consiste nella partecipazione attiva del privato all'attività di valorizzazione.

In questa prospettiva, la Convenzione quadro del Consiglio d'Europa sul valore del patrimonio culturale per la società, firmata a Faro nel 2005 e ratificata dall'Italia con legge 1 ottobre 2020, n. 133[10] riconosce il diritto all'eredità culturale inteso, ai sensi dell'art. 1, lett. a), come diritto di ogni individuo a «partecipare alla vita culturale», dando così valore al ruolo dei cittadini nei processi di tutela, trasmissione e fruizione del patrimonio.

Più nello specifico, l'articolo 12 impegna gli Stati firmatari a incoraggiare la partecipazione democratica all'eredità culturale, promuovendo azioni volte a migliorarne l'accesso, con particolare attenzione ai giovani e alle persone in condizione di svantaggio.

Negli ultimi anni, il legislatore italiano è intervenuto con l'obiettivo di potenziare i canali e gli strumenti che consentono ai cittadini e non solo di godere del patrimonio culturale.

[7] Si può affermare che «una più efficace valorizzazione del patrimonio culturale può rappresentare, proprio nei contesti marginali, un'occasione di sviluppo e rinascita e dunque contribuire alla riduzione delle disuguaglianze territoriali». In questi termini, C. VITALE, Rigenerare per valorizzare. La rigenerazione urbana "gentile" e la riduzione delle diseguaglianze, in *Aedon*, n. 2, 2021.

[8] M.S. GIANNINI, *op. cit*., pp. 5 ss.

[9] L. GIANI, A. IACOPINO e V. CASTELLO, "Dal turismo culturale al turismo dell'heritage. I driver chiave dello sviluppo sostenibile dei territori in una prospettiva multidimensionale", in L. GIANI (a cura di), *Turismo e territori. Problemi e prospettive per lo sviluppo sostenibile,* cit., p. 169.

[10] La Convenzione amplia la nozione di patrimonio culturale, definendolo all'art.2, lett. a) come un «insieme di risorse ereditate dal passato che le popolazioni identificano, indipendentemente da chi ne detenga la proprietà, come riflesso ed espressione dei loro valori, credenze, conoscenze e tradizioni, in continua evoluzione». Per un approfondimento sul tema, si rinvia all'autorevole dottrina di M. CAMMELLI, La ratifica della convenzione di Faro: un cammino da avviare, in *Aedon*, n. 3, 2020; G. SEVERINI e P. CARPENTIERI, La ratifica della Convenzione di Faro «sul valore del patrimonio culturale per la società»: *politically correct* vs. tutela dei beni culturali?, in *Federalismi.it,* n. 8, 2021, pp. 224 ss.; P. CARPENTIERI, La Convenzione di Faro sul valore dell'eredità culturale per la società (da un punto di vista logico), in *Federalismi.it,* n. 4, 2017.

Tra le varie misure legislative approvate, di sicuro interesse è la previsione del c.d. Piano Olivetti per la cultura, contenuta nel d.l. 27 dicembre 2024, convertito in legge 21 febbraio 2025, n.16. Il Piano persegue la finalità di «favorire lo sviluppo della cultura come bene comune accessibile e integrato nella vita della comunità, nel rispetto del principio di sussidiarietà orizzontale» e deve essere costruito attraverso azioni di promozione e valorizzazione del patrimonio culturale volte alla rigenerazione di aree svantaggiate e marginali. Tale piano sottolinea l'importanza di investire nelle biblioteche quali «strumenti di educazione intellettuale e civica, di socialità e di connessione con il tessuto sociale» che permettono di rimuovere barriere nell'accesso alla cultura e creare spazi privilegiati di incontro.

Di recente, il legislatore nazionale ha introdotto anche disposizioni di carattere più operativo che favoriscono modelli partenariali e collaborativi destinati ad ampliare la fruizione del patrimonio culturale e il ruolo centrale della partecipazione dei cittadini.

Emblematica a tale riguardo è la disciplina dettata dall'art. 134 del nuovo Codice dei contratti pubblici (d.lgs. 31 marzo 2023, n.36), che attribuisce allo Stato, alle regioni e agli enti territoriali la facoltà di attivare forme speciali di partenariato con enti e organismi pubblici e con soggetti privati, al fine di promuovere il coinvolgimento di una pluralità di attori[11].

Da ultimo, a questi strumenti si affianca il PNRR che dedica all'accessibilità del patrimonio culturale un investimento specifico nell'ambito della Missione 1 ("Digitalizzazione, innovazione, competitività e cultura"), Componente 3 ("Turismo e Cultura 4.0"), Misura 1 ("Patrimonio culturale per la prossima generazione"), l'Investimento 1.2 ("Rimozione delle barriere fisiche e cognitive in musei, biblioteche e archivi per consentire un più ampio accesso e partecipazione alla cultura"), realizzato grazie al supporto del Piano strategico per l'eliminazione delle barriere architettoniche, approvato dalla Direzione Generale Musei, con decreto 19 maggio 2022, n. 534, con il fine di orientare le amministrazioni nella programmazione di interventi volti a garantire una più ampia accessibilità ai luoghi della cultura.

3. *Il museo come strumento di coesione sociale*

Come anticipato, esiste un'intima connessione tra accessibilità del pa-

[11] N. VETTORI, Le "forme speciali di partenariato" per la valorizzazione dei beni culturali: la causa di comunione di scopo quale elemento di specialità, in *Aedon,* n. 1, 2024, pp. 1-13.

trimonio culturale e istituzioni culturali, predisposte alla diffusione dello stesso.

Se il quadro normativo appena ricostruito configura un diritto di accesso al patrimonio culturale, i musei, nella loro funzione di servizio pubblico, ne consentono il soddisfacimento.

Il museo veicola il patrimonio che custodisce verso la fruizione, trasformando la «dimensione statica della conservazione nella dimensione dinamica del godimento dei beni»[12].

In tal senso, il museo si rapporta tanto con la realtà locale e nazionale in cui si inserisce quanto con la più ampia comunità dei possibili fruitori, agendo da vettore della cultura che il suo patrimonio esprime e, in misura sempre più marcata, da motore di sviluppo per il territorio, generando valore per la società[13].

È proprio dalla nozione giuridica di museo che è possibile comprendere quanto appena riferito.

Il decreto ministeriale 23 dicembre 2014, all'art.1 c.1, definisce i musei come «istituzioni permanenti, senza scopo di lucro, al servizio della società e del suo sviluppo», «aperti al pubblico», i quali svolgono «ricerche che riguardano le testimonianze materiali e immateriali dell'umanità e del suo ambiente».

Tale definizione è stata successivamente ampliata e aggiornata dall'ICOM (International Council of Museums)[14], la quale ha adottato nel 2022 una nuova definizione: «il museo è un'istituzione permanente, senza scopo di lucro, al servizio della società, che compie ricerche, colleziona, conserva, interpreta ed espone il patrimonio culturale materiale e immateriale; aperto al pubblico, accessibile e inclusivo, esso promuove la diversità e la sostenibilità, operando e comunicando in modo etico e professionale, con la partecipazione delle comunità, e offrendo esperienze diversificate di educazione, piacere, riflessione e condivisione di conoscenze».

Come anticipato, questa definizione non è priva di rilievo ai fini del presente lavoro: l'inserimento esplicito dei concetti di accessibilità, inclusione e partecipazione comunitaria nella definizione stessa di museo segna il passag-

[12] G. CERRINA FERONI e S. TORRICELLI, "Si ricomincia dai musei", in ID. (a cura di), *Il regime giuridico dei musei. Profili comparati*, Il Mulino, 2021, p. 9.

[13] V. FALLETTI e M. MAGGI, *I musei,* Il Mulino, 2012.

[14] ICOM è l'organizzazione internazionale dei musei e dei professionisti museali impegnata a preservare, ad assicurare la continuità e a comunicare il valore del patrimonio culturale e naturale mondiale, attuale e futuro, materiale e immateriale. Cfr.: https://www.icom-italia.org/icom-international/

gio da un'istituzione concepita primariamente come luogo di conservazione a un'istituzione la cui legittimazione si fonda anche sulla sua capacità di rendersi accessibile a pubblici diversificati.

L'idea di un "museo aperto" non è tuttavia recente.

Già nel 1960 l'UNESCO, con la *Recommendation concerning the Most Effective Means of Rendering Museums Accessible to Everyone*, sottolineava la necessità di rendere i musei accessibili a tutti, indipendentemente dalla condizione economica o sociale, fornendo al contempo indicazioni precise sulle modalità con cui rendere le collezioni fruibili a fini di ricerca, conoscenza, apprendimento e diletto.

Nel 2015, l'UNESCO è intervenuta nuovamente sul tema con la *Recommendation concerning the Protection and Promotion of Museums and Collections*, ribadendo e ampliando il ruolo sociale e culturale dei musei e rinnovando l'invito a tener conto dell'integrazione, dell'accesso fisico e culturale per tutti e dell'inclusione sociale, quale strumento di contrasto alle disuguaglianze.

Proprio in quanto luogo di riconoscimento pubblico della memoria e di costruzione identitaria, il museo è dunque chiamato a rinnovarsi per agire come motore di cambiamento sociale.

In questa direzione, «il museo è (o dovrebbe essere) espressione di libertà, di creatività, di originalità, di collaborazione, di dialogo e di pace, di diversità positiva nell'eguaglianza che nasce dalla pari dignità»[15].

L'accessibilità diventa così una componente determinante del valore pubblico generato dal museo[16].

Sul piano organizzativo, questo cambio di paradigma ha trovato conferma nella circolare n. 26 del 25 luglio 2018, indirizzata ai singoli istituti, alle Direzioni regionali e alle reti museali, che ha introdotto la figura del Responsabile per l'Accessibilità (R.A.). Si tratta di una professionalità tecnica, chiamata a cooperare con il direttore del museo nelle attività di mediazione culturale, progettazione, realizzazione e cura delle iniziative volte ad ampliare la fruizione del patrimonio[17]. Con questa figura, l'accessibilità si afferma nuo-

[15] G.M. FLICK, Il museo: un ponte per l'innovazione tra passato e futuro, in *Federalismi.it,* 2022.

[16] Si rinvia a https://personeper.it/letture/l-accessibilita-nei-musei-un-investimento-che-produce-turo

[17] G. CETORELLI e M.R. GUIDO, "Accessibilità e fruizione ampliata al patrimonio culturale italiano. Una sfida per il Sistema Museale Nazionale"*,* in ID. (a cura di), *Accessibilità e Patrimonio Culturale. Linee guida al Piano strategico-operativo, buone pratiche e indagine conoscitiva per la fruizione ampliata nei luoghi della cultura italiani,* Direzione generale Musei, 2020.

vamente come obiettivo strategico del Sistema Museale Nazionale, i cui principali ambiti di intervento riguardano la progettazione universale degli spazi, l'organizzazione e la sicurezza degli ambienti dedicati a ciascun visitatore, e la programmazione annuale di attività e iniziative indirizzate a tutti i pubblici del museo.

A tale innovazione, si è affiancata sul piano della formazione l'iniziativa «Personeper. Accessibilità nei luoghi della cultura»[18]. Essa consiste in un piano nazionale di formazione destinato a chi opera nei luoghi della cultura ed è finalizzato a migliorare l'accessibilità degli spazi, dei contenuti e dei servizi[19]. Anche tale iniziativa testimonia come l'accessibilità sia divenuta, nel sistema museale nazionale, un ambito di investimento strutturale nella formazione del capitale umano, secondo una logica coerente con gli strumenti di programmazione europea destinati alla modernizzazione del settore culturale.

4. *Accessibilità museale e superamento delle barriere culturali*

Da queste prime riflessioni si denota come l'accessibilità sia un tema sempre più centrale nei musei e nelle istituzioni culturali[20]. Essa si è progressivamente strutturata come un insieme complesso di strumenti e pratiche, volti a garantire l'accesso non solo agli spazi fisici del museo, ma anche ai suoi contenuti, e a intervenire su tutti i fattori che incidono sulla fruibilità del patrimonio nelle sue molteplici dimensioni. Se le prime politiche in materia si erano concentrate sulla rimozione delle barriere architettoniche ed economiche, più di recente l'attenzione si è estesa a categorie di ostacoli meno visibili ma non meno rilevanti: le barriere sensoriali, psichico-cognitive, tecnologiche e, soprattutto, socio-culturali.

Le progettualità sull'accessibilità e l'inclusione museale hanno beneficia-

[18] Cfr. https://www.fondazionescuolapatrimonio.it/evento/personeper-accessibilita-luoghi-culturapresentazione/?gad_source=1&gad_campaignid=22617150616&gbraid=0AAAAaoeQIFVtKkRHiIt38khwPBEpjSQzN&gclid=EAIaIQobChMIuP_c7YeJlQMVz5doCR1RLDVTEAMYASAAEgIGj_D_BwE.

[19] Il piano è finanziato dall'Unione europea (*NextGenerationEU*) nell'ambito del PNRR Cultura 4.0; è promosso e realizzato dalla Direzione generale Musei del Ministero della Cultura, in qualità di soggetto attuatore, ed è curato dalla Scuola nazionale del patrimonio e delle attività culturali.

[20] P. FAMÀ, K. FRANZOSO, M. LANZINGER e R. SCANDOLARI, L'accessibilità alla radice del welfare culturale: il caso del MUSE*,* in *Economia della Cultura,* fasc. speciale, 2023, pp. 87-92.

to di diversi finanziamenti come quelli legati al PNRR, M1C3- Investimento 1.2, finalizzati all'intervento della rimozione delle barriere fisiche, cognitive e sensoriali nei musei e nei luoghi di cultura[21].

In questa prospettiva, il miglioramento delle condizioni di accessibilità non costituisce soltanto un diritto del visitatore, ma anche un dovere del museo.

L'accessibilità, in altri termini, sulla scorta della Convenzione di Faro, non si esaurisce nell'accedere, ma implica partecipazione: partecipazione al processo di identificazione, studio e interpretazione dell'eredità culturale, così come alla riflessione e al dibattito pubblico sulle opportunità e sulle sfide che tale eredità rappresenta. Un'impostazione, questa, coerente anche con l'Agenda 2030 per lo sviluppo sostenibile, che individua nella cittadinanza globale, nella diversità culturale e nel dialogo interculturale alcuni dei principi cardine dello sviluppo sostenibile.

Tra le diverse forme di barriera, quella culturale resta probabilmente la meno considerata, e per questo la più insidiosa[22]. Si tratta di un ostacolo che non riguarda l'accesso fisico al museo, né la sua sostenibilità economica, ma la possibilità stessa di riconoscersi nei contenuti proposti, di comprenderne il linguaggio, di percepire il patrimonio esposto come parte di un'eredità che li riguarda. È una barriera che si manifesta, in altri termini, come distanza tra l'istituzione museale e le esperienze, i riferimenti culturali e le modalità di lettura del mondo proprie di determinati gruppi sociali.

Realizzare un "museo inclusivo", capace di rivolgersi a una società sempre più complessa e multiculturale, richiede dunque un ripensamento che ponga al centro il coinvolgimento diretto e attivo della società civile.

I musei, e più in generale i luoghi della cultura, sono chiamati a elaborare modelli di gestione e di offerta culturale attenti alle esigenze che emergono dal contesto socio-economico, valorizzando la diversità culturale e creando occasioni di dialogo tra pubblico e privato, al fine di sviluppare nuove modalità di fruizione del patrimonio, grazie all'apporto conoscitivo offerto.

5. *Considerazioni conclusive*

Da queste brevi riflessioni è possibile notare come l'accessibilità al pa-

[21] A. CANGELOSI, Accessibilità al patrimonio culturale tra identità museale, diversità dei pubblici e professionalità*,* in *Museologia scientifica memorie,* n. 24, 2025, pp. 203-207.

[22] A.M. MIGLIETTA, Accessibilità culturale nei musei. Barriere e strategie di miglioramento, in *Museologia scientifica memorie*, n. 21, 2020, pp.112-116.

trimonio culturale sia funzionale a soddisfare il "diritto alla cultura", quale elemento centrale della Dichiarazione Universale dei Diritti dell'Uomo.

La cultura – e così il diritto ad essa correlato – rappresenta uno spazio di possibilità, un luogo nel quale l'individuo amplia i propri orizzonti conoscitivi e sviluppa strumenti critici di comprensione della realtà.

In tale prospettiva, il diritto di accesso alla cultura assume una funzione essenziale per il «pieno sviluppo della persona umana» (art. 3 Cost.) che passa anche per il tramite della promozione all'inclusione sociale e della partecipazione democratica, consentendo occasioni di dialogo e di arricchimento reciproco che permettono di comprendere meglio il nostro stesso patrimonio.

«La costruzione condivisa del patrimonio è infatti una poetica da vivere»[23], all'interno di un processo dinamico nel quale i musei e le istituzioni culturali generano valore per la società.

Il diritto universale all'accessibilità culturale diventa così elemento fondante dell'identità collettiva che può rappresentare uno strumento di contrasto alle disuguaglianze di ogni tipo.

In tal senso, le esperienze locali offrono un terreno utile per osservare come i principi e gli strumenti sin qui esaminati trovino concreta attuazione, pur con declinazioni giuridico-istituzionali differenti.

Un primo esempio è costituito dal progetto MIA – Musei Inclusivi e Aperti (2020-2022), promosso dall'Istituzione Bologna Musei e finanziata dai Fondi PON Metro 2014-2020 (Progetto BO 3.3). Il progetto ha lo scopo di realizzare azioni di *welfare* culturale*,* implementando processi di inclusione che creino una connessione tra territorio, musei e comunità locali.

È interessante sottolineare come il progetto sia stato realizzato per mezzo di una procedura di affidamento attraverso cui individuare diciotto giovani mediatori culturali, selezionati anche tra ragazzi in condizione di fragilità socio-culturale, per realizzare attività e laboratori, dentro e fuori i musei, rivolti a bambini, famiglie e adulti in condizioni di disagio sociale o economico, con l'obiettivo di costruire nuove modalità di incontro con la cultura e nuove narrazioni della città.

MIA rappresenta come l'amministrazione non abbia coinvolto il privato sul piano progettuale, individuandolo solamente come risorsa per realizzare quanto previamente definito dall'amministrazione attraverso una procedura ad evidenza pubblica per la gestione del servizio educativo-culturale. La procedura di appalto viene utilizzata dunque come strumento di inclusione dei

[23] L. BARRECA, Patrimoni disponibili. Dalla tutela alla cura, dall'accessibilità alla partecipazione, in *Economia della cultura,* fasc. NS*,* 2026.

cittadini in cui il museo rappresenta il luogo naturale di accessibilità al patrimonio culturale, chiamato a contrastare la povertà educativa.

Un'esperienza diversa, invece, è rappresentata da un avviso pubblico del Ministero della Cultura (1 aprile 2025)[24], finalizzato alla realizzazione di progetti orientati alla valorizzazione e accessibilità del patrimonio culturale attraverso l'uso di tecnologie innovative metodologie di *gamification* che rendano i luoghi della cultura più partecipativi e coinvolgenti.

In questo caso, però, l'amministrazione coinvolge il privato – anche sociale – direttamente sul piano progettuale quale risorsa conoscitiva per assicurare modalità di accesso al patrimonio culturale in maniera coerente rispetto ai bisogni dei cittadini vulnerabili.

I due esempi, pur con approcci differenti, mettono in luce come la collaborazione tra amministrazioni pubbliche e soggetti privati (imprese, associazioni, enti del terzo settore) non si limita a un ruolo strumentale o gestionale, ma diventa essa stessa il luogo in cui si elaborano nuovi modelli di accesso al patrimonio, costruiti a partire dalle esigenze di pubblici tradizionalmente esclusi.

In tal senso, entrambe le esperienze possono essere lette come declinazioni operative, sul piano locale e regionale, dei principi di sussidiarietà orizzontale e di amministrazione condivisa[25] del patrimonio culturale che innervano il quadro normativo nazionale sin qui esaminato e mostrano come il museo possa svolgere un ruolo attivo nel rafforzamento della coesione sociale e nel contrasto alle disuguaglianze.

Rimane comunque sullo sfondo la necessità che le amministrazioni esercitino in modo consapevole la propria discrezionalità per individuare strumenti giuridici idonei alla promozione dell'accessibilità al patrimonio culturale, utilizzando il museo come spazio di sperimentazione al fine di favorire società più eque e inclusive.

[24] Il bando si inserisce all'interno del PNRR, Missione 1 – Digitalizzazione, innovazione, competitività e cultura Misura 1 – "Patrimonio culturale per la prossima generazione" Componente 3 – Cultura 4.0 (M1C3-3) Investimento 1.2 "Rimozione delle barriere fisiche e cognitive in musei, biblioteche e archivi per consentire un più ampio accesso e partecipazione alla cultura".

[25] G. ARENA, *Introduzione all'amministrazione condivisa*, in *Studi parl. pol. cost.*, vol. 117-118, 1997, pp. 29 ss., è stato il primo a teorizzare questo modello.

SPORT AL FEMMINILE: TRA CONQUISTE E OSTACOLI INVISIBILI

Consuelo Diodati

SOMMARIO: 1. Gender gap. – 2. Segnali di cambiamento.

1. *Gender gap*

Il paradigma teorico dal quale muove il presente contributo è quello dell'analisi figurazionale, tale per cui lo sport evolve in concomitanza ai mutamenti sociali. La riduzione della discriminazione femminile nelle società e nello sport si declina, dunque, come percorso dinamico per la costruzione di uno scenario sociale sostenibile. Nel caso italiano[1] la pratica sportiva è affetta da un gender gap piuttosto marcato, che sottolinea la mancata risposta alla discriminazione di genere nel più ampio contesto nazionale relativamente a pari opportunità lavorative e sociali. Tali elementi non sono, peraltro, risultati modificabili dalle politiche sociali di contrasto e riduzione, pur poste in essere nell'ultimo decennio da decisori di diversa ispirazione[2]. Il problema, in generale ben conosciuto dagli specialisti[3], è più complesso di quanto sinora osservato e per lo più legato, oltre che alla consueta diversa organizzazione dei tempi sociali tra i diversi sessi, ad aspetti multifattoriali:

- livelli di istruzione (a maggiore istruzione corrisponde una più alta propensione alla pratica sportiva),
- retroterra familiare (famiglie nelle quali i genitori sono o sono stati a loro volta sportivi, stimolano di più i figli di entrambi i sessi a fare altrettanto),
- geografia del sistema della pratica sportiva negli impianti (la presenza sul territorio di strutture discrimina ancora fortemente nord e sud del paese),

[1] ISTAT, *La pratica sportiva in Italia. I dati della statistica ufficiale*, Roma, 2021; EUROSTAT, *European Statistics on Sport*, Ufficio delle pubblicazioni dell'Unione europea, 2022.

[2] A. INDELICATO, Does gender equality in sports matter? Examining the socio-economic impact on public perceptions, in *Frontiers in Sports and Active Living,* vol. 7, 2025.

[3] CENSIS, *Donne, lavoro e sport in Italia*, Censis, 2023; H. JAKUBOWSKA, Are women still the other sex: gender and sport in the Polish mass media", in *Sport in Society: Cultures, Commerce, Media,* vol. 18, n. 2, 2015.

- visione della pratica sportiva che le famiglie trasmettono alle bambine ed alle ragazze durante il loro percorso di crescita.

La riflessione è legata, dunque, al minore accesso/inclusione femminile allo sport e alla costruzione sociale del genere che la società proietta sull'universo femminile, al quale famiglie e scuola rischiano di fare da cassa di risonanza.

L'indagine multi-scopo Istat sull'argomento rileva come la mancanza di pratica sportiva nel paese sia un fenomeno crescente fino a parlare di inattività fisica o sedentarietà generale degli italiani, con una crescita consistente per entrambi i sessi: 60% (M) e 70% (F)[4]. Questa mancanza di pratica sportiva è tra gli elementi più problematici del gap maschi/femmine (Tab. 1).

Tabella 1 – Mancata pratica sportiva in Italia

Anno	M	F	GAP
2013	38.0%	54.0%	16.0%
2017	51.0%	71.0%	20.0%
2022	62.0%	70.0%	8.0%

Fonte: ISTAT, 2022.

Il dato di decrescita del gap tra maschi e femmine del 2022 pari all'8,0% non è, purtroppo, legato a un positivo ruolo delle politiche di riduzione della diseguaglianza di genere, quanto, malauguratamente, alle pessime performance maschili; pertanto, evidenzia come la frequenza di pratica sportiva femminile non sia cambiata. Tali dati pongono un doppio problema:

- demografico, per cui la mancata pratica sportiva è legata alla piramide d'età della popolazione. Nelle età adulte trova ragione nella mancanza di tempo, mentre per quelle avanzate è legata a un retaggio culturale che considera fuori luogo per persone anziane praticare sport (pur con i consistenti rilievi medici che incoraggiano una moderata attività sportiva nella terza età al fine di garantire un miglior benessere fisiologico), sorprendono invece i dati sulla mancata pratica sportiva dei giovani di tutte le età nelle diverse aree italiane e

- della sedentarietà assoluta che nel nostro paese costituisce una sorta di zoccolo duro (30% M e 37% F) ponendo all'attenzione dei decisori pubblici

[4] ISTAT, op. cit., 2022.

lo scarso investimento/coinvolgimento della popolazione, anch'esso strutturalmente legato a status, istruzione, genere e geografia.

A livello istituzionale sono consistenti le iniziative volte a promuovere l'attività sportiva, sostenute dall'Unione Europea. La Settimana Europea dello Sport muove dalla convinzione che lo sport e l'attività fisica contribuiscano alla salute e al benessere dei cittadini europei, nonché alla promozione di valori come sostenibilità, pace e lealtà.

L'indagine Eurobarometro mostra, d'altro canto, come le persone di età compresa tra i 15 e i 24 anni che praticano sport con una certa regolarità, siano il 54,0%, percentuale che diminuisce con l'avanzare dell'età: dal 42,0% nella fascia di età 25-39 anni, al 32,0% tra i 40 e i 54 anni, scendendo al 21,0% tra le persone di 55 anni e più. Nel complesso, l'Eurobarometro mostra che gli intervistati che fanno regolarmente attività fisica per motivi ricreativi o non sportivi non costituiscono la maggioranza in nessuno degli Stati membri dell'UE.

Tra le tante iniziative per stimolare le persone ad una maggiore attività fisica, la Settimana Europea dello Sport ha riguardato riguarda l'intero continente europeo e tutte le organizzazioni, associazioni e comunità sportive, sia dilettantistiche che agonistiche. Scopo analogo è svolto da *Healthy Lifestyle 4 All,* iniziativa lanciata nel settembre 2021 come campagna biennale per collegare lo sport alla salute e all'alimentazione. L'obiettivo è, infatti, quello di promuovere stili di vita sani tra generazioni e gruppi sociali diversi, affinché tutti ne traggano beneficio; inclusiva di movimenti sportivi, autorità pubbliche e organizzazioni della società civile.

Vanno, inoltre, distinte l'attività sportiva dalla pratica sportiva o dallo sport. La prima – in linea con le specificazioni dell'Organizzazione Mondiale della Sanità – è *un* comportamento implicante «qualunque movimento corporeo prodotto dai muscoli scheletrici che richiede un dispendio di energia superiore a quello a riposo»[5], con effetti migliorativi sulla salute generale, fisica e psichica. Il criterio distintivo rispetto allo sport è il suo estendersi oltre la pratica sportiva propriamente detta e codificata da regole – a sua volta distinta in dilettantistica e professionistica. Essa riguarda, infatti, attività comuni della quotidianità come: camminare, salire le scale, andare in bicicletta, giocare, fare giardinaggio e lavori domestici, cioè forme definite come attività motoria spontanea. D'altro canto, nuovamente l'OMS specifica che lo sport o l'esercizio fisico è «una sottocategoria di attività fisica pianificata, struttura-

[5] OMS, *Linee Guida per l'attività fisica e la prevenzione della sedentarietà*, Organizzazione Mondiale della Sanità, 2023.

ta, ripetitiva e che mira a migliorare o mantenere una o più componenti della forma fisica». Questa precisazione è importante poiché c'è una quota non indifferente di persone (che l'Istat stima intorno al 30%) che praticano attività sportiva al di fuori delle palestre e dei canali ufficiali, in maniera individuale o con gli amici, semplicemente incontrandosi nei parchi o al mare.

In tale quadro, l'appartenenza al genere femminile continua a costituire un sistematico elemento di svantaggio nell'accesso alla pratica sportiva. Pippo Russo in un suo recente articolo sottolinea come il gender gap nello sport sia un fenomeno multidimensionale che definisce una disuguaglianza complessa[6]. Partendo dal presupposto che lo sport debba essere caratterizzato dall'uguaglianza – criterio essenziale per l'accesso allo stesso come diritto di cittadinanza e sostenibilità sociale, l'autore mette in luce 4 principali dimensioni della disuguaglianza di genere nel settore sportivo (Tab. 2).

Nella dimensione di mediatizzazione emerge una differenza sproporzionata di spazio che i media danno agli uomini, rispetto alle donne nello sport, nonché nelle modalità di presentare gli uni – clamore centrato sulle loro imprese e le altre – clamore centrato sul loro aspetto fisico. Tali dimensioni marcano un divario definito come "disuguaglianza complessa", cioè multilivello che riproduce una situazione iniqua in termini sociali ed economici per lo sport femminile. L'incrocio di queste dimensioni evidenzia, inoltre, come nel segmento femminile gli sport di squadra rappresentino un'ulteriore condizione di dislivello salariale, resa abnorme dal quasi monopolio di una sola disciplina, quale il tennis. Rimane, infatti, evidente l'indicazione del carattere penalizzante che la pratica di uno sport di squadra ha, rispetto alla possibilità di realizzare alti guadagni nello sport femminile.

Tabella 2 – Dimensioni della discriminazione di genere nello sport

Dimensioni	Corrispondenza
gender gap	accesso alla pratica sportiva attiva
gender professional gap	attribuzione formale di ruolo come professionisti nello sport
gender media gap	differenze nella rappresentazione dei media dello sport femminile
gender pay gap	gratificazione economica per la prestazione sportiva

[6] P. RUSSO, La diseguaglianza complessa. Tutte le dimensioni del gender gap nello sport, in *Eracle – giornale di scienze sportive*, vol. 3, 2023.

Dall'insieme di tali elementi scaturiscono conseguenze che impattano sulla costruzione dell'immagine pubblica, sulle strategie comunicative e sulle condotte sia nell'agone, che fuori da esso per quanto riguarda le atlete. Analogamente, si hanno ripercussioni significative sui tempi legati alla percezione del proprio corpo, alla sua conoscenza e al modo in cui agisce e reagisce nello spazio e nel tempo, per una maggiore fiducia in sé stessi.

A testimonianza di questi andamenti discriminatori si può osservare l'assiduità o semplicemente il numero di praticanti maschili e femminili nello sport (Tab. 1) che è nettamente a favore dei primi[7]. La scarsa presenza femminile nello sport non è solo indicativa della loro scarsezza di tempo, bensì di una loro più generale marginalità sociale, che le vede prevalentemente relegate ai compiti di educatrici dei figli e custodi delle abitazioni. Parimenti nel contesto lavorativo, in Italia, questa marginalità vede le donne ancora confinate a compiti lavorativi minori o marginali, con una cristallizzazione dei ruoli che ne limita il tempo libero e la sua fruizione. Non a caso, nello sport le donne sono state penalizzate e relegate a posizioni minoritarie, sviluppando una mancanza di visibilità e riconoscimento.

La loro storia nello sport è, infatti, anche la storia di un processo di discriminazione di genere. Nel 1896, alle donne non fu consentito partecipare ai giochi olimpici di Atene per decisione del barone Pierre de Coubertin, allora presidente del Comitato Olimpico Internazionale (CIO), per il quale un'Olimpiade femminile non sarebbe stata funzionale o interessante, quanto antiestetica e scorretta. Lo sport veniva associato alla virilità e le donne non furono incluse nei Giochi se non nel 1928[8]. Solo attraverso le pressioni di federazioni internazionali e movimenti femministi si riuscì a far accettare ufficialmente le donne nei Giochi Olimpici. In realtà, la presenza di donne atlete nelle prime Olimpiadi moderne è stata puramente simbolica e le informazioni sulla loro esatta ammissione e partecipazione sono scarse.

Da quel momento in poi ci sono stati enormi passi avanti: nel 2021 alle Olimpiadi di Tokyo le atlete hanno raggiunto un numero pari a 5.498, il 47% del totale. Le italiane presenti erano 187 (il 49% dell'intera rappresentanza italiana). Atlete che hanno portato a casa ben 16 medaglie.

Avere delle donne presenti ai giochi olimpici ha ripercussioni positive sulla pratica sportiva a livello di popolazione generale e sulla percezione femminile in generale; a ciò corrisponde una crescita delle ragazze e delle

[7] CENSIS, op. cit., 2023.

[8] C. CHAMEROIS, *La mondialisation des Jeux olympiques: de Séoul (1988) à Sydney (2000)*, Thèse de doctorat. Université de Franche-Comté, Besançon, 2002.

donne di diverse fasce di età che cominciano o riprendono a fare sport. Pur di ridotta entità, i dati ad esse relativi mostrano come lo sport sia ormai entrato a far parte della vita di milioni di donne nel mondo; in tal modo, esse contribuiscono all'empowerment femminile e a un cambiamento positivo dello sport, orientandolo a parametri di maggiore sostenibilità umana[9].

L'indagine Censis *Donne, lavoro e sport in Italia*[10] mostra come le praticanti lo sport abbiano una discreta consapevolezza e attenzione alla sostenibilità ambientale: il 45% di queste donne fa attività motoria all'aria aperta e dichiara di aver adottato stili di vita sani e a minore impatto ambientale. È un impegno che fa propri i contenuti dell'Agenda 2030 per lo Sviluppo Sostenibile e che supporta lo sport femminile come corollario alla promozione di una vita sana, all'empowerment di donne, ragazze e bambine e al loro sostegno nel più vasto contesto sociale.

I dati emersi dall'indagine Censis mostrano, peraltro, le peculiarità femminili nel praticare sport per stare meglio con sé stesse e con gli altri poiché ciò ha un peso notevole sia nel migliorare lo stato di benessere della persona che lo pratica, sia nel produrre effetti benefici sulla società. Le donne che fanno sport lavorano e hanno redditi superiori a quelli di chi non fa sport; esse hanno, inoltre, titoli di studio superiori rispetto a coloro che fanno una vita sedentaria: il 26,9% è laureato, il 36,5% ha un diploma, mentre tra quelle che non fanno sport solo il 9,7% ha una laurea e il 27,3% un diploma.

L'insieme dei dati evidenzia, inoltre, il ruolo dello sport nella prevenzione della marginalità, in particolare rispetto a chi fa una vita sedentaria e ripiegata sulla propria individualità: il 45% delle donne pratica attività motoria all'aria aperta entrando a diretto contatto con la natura e con altre persone; il 74,6% di quelle tra i 18 e i 64 anni possiede una bicicletta (contro il 47,3% di chi non fa sport e il 63,8% della media italiana); il 68,2% di queste donne negli ultimi 12 mesi ha smaltito almeno una volta i rifiuti in specifici centri di raccolta (diversamente dal 40,7% di chi non fa alcuna attività fisica e dal 58,1% della media italiana).

> Le sportive non sono solo più green rispetto alle altre donne, ma sono anche più inserite nei percorsi della vita digitale, che semplificano e migliorano la loro vita: l'81,3% utilizza il computer, contro il 46,7% di chi non fa sport [...] il 95,6% utilizza Internet, quota che scende al 78,2% tra chi non pratica atti-

[9] J. HARGREAVE, *Sporting Females: Critical Issues in the History and Sociology of Women's Sport,* Routledge, 1994.

[10] CENSIS, op. cit., 2023.

> vità fisica. Infine, a smontare pregiudizi e semplificazioni che vedono una cesura tra sport e cultura "alta" sono i dati relativi alle fruizioni culturali: le donne che fanno sport vanno più delle altre a visitare mostre, musei [...]; leggono più libri (il 67,8% ha letto almeno un libro nell'ultimo anno, contro il 25,9% di quelle che non fanno sport) e la maggioranza (50,8%) legge almeno una volta a settimana quotidiani online, quota che tra chi non fa sport è del 23,9%[11].

2. *Segnali di cambiamento*

Nel contesto contemporaneo lo sport esprime valori universali quali il rispetto, l'integrazione e la comprensione, sostenuti dall'ONU come portatori di processi di mobilità sociale, sostenibilità e pace; esso è un linguaggio potente e diretto che accomuna popoli, culture e generi. Audrey Azoulay, direttore generale dell'Unesco, ha sottolineato come i valori dello sport siano fondati «sui concetti di rispetto, comprensione, integrazione e dialogo, e contribuiscono allo sviluppo e alla realizzazione degli individui senza distinzione di età, sesso, origini, credenze e opinioni; lo sport è un forum unico per l'azione e la riflessione per trasformare le nostre società»[12]. Esso garantisce: vita sana, istruzione di qualità, uguaglianza di genere, crescita economica e lavoro dignitoso, riduce le disuguaglianze tra i paesi, rende le città resilienti, sicure e promuove società pacifiche. Il suo contributo allo sviluppo umano è un'importante risorsa sulla quale investire; un'opportunità unica per i Paesi e le organizzazioni sportive.

Nell'ambito della riduzione del gender gap e della promozione femminile, un ulteriore passaggio importante è nella presentazione del rapporto FEMM del 2001[13]. L'evento organizzato dal British Sports Council e sostenuto dal CIO ha avuto il merito di porre l'attenzione globale su tali problematiche, al fine di individuare misure di sostegno effettive.

Non ultima l'Unione Europea fornisce un importante contributo in questo settore, stabilendo come obiettivi primari per tutti gli organi di governo dello sport una politica di uguaglianza di genere inclusiva e un piano d'azione, implicante da parte dei consigli di amministrazione una presenza equilibrata di uomini e donne pari al 40.0% nelle organizzazioni nazionali e del

[11] CENSIS, 2023, p. 12.

[12] A. AUZOLAY, Conference of Unesco, 41st Session, 2017.

[13] MINISTERO DELLA SALUTE, *Relazione annuale sulla salute femminile*, 2001.

30.0% in quelle sportive internazionali con sede in Europa[14], ma è ancora in corso la verifica di quanti e quali paesi abbiano effettivamente applicato tali parametri[20].

In Italia, gli studi sulla partecipazione femminile negli organi decisionali dello sport sono pochissimi e molto recenti. Ciò è già un primo indicatore del ritardo nell'affrontare il problema, almeno rispetto ad altri paesi, oltre ad essere la prima ragione per cui i dati sulla partecipazione femminile nelle stanze del potere, posizionino il nostro paese nelle ultime posizioni delle classifiche internazionali. Secondo il report Gender Equality Index[15], la percentuale di donne nei centri decisionali dello sport in Italia presenta un valore inferiore al 10,0%, più basso di quello medio europeo (14,0%), al ventitreesimo posto nella classifica dei 28 paesi europei censiti nel 2015.

I dati di questo studio nel periodo 2013-2014 vedono l'Italia al penultimo posto per donne presidenti e al dodicesimo per donne direttori generali. Sono dati importanti poiché la pratica sportiva femminile nei Paesi europei corrisponde a una correlazione tra sport e sviluppo, collocando il nostro paese in una posizione di ritardo. Le donne italiane fanno ancora poca attività fisica, soprattutto nel Sud del paese; il dato medio nazionale di donne con più di 3 anni che praticano sport è del 29,2%, quota che nel Nord-Est sale al 36,3%, al 34,0% nel Nord-Ovest, al 31,9% nel Centro e precipita al 19,7% nel Sud e nelle isole[16].

Incrociando tali dati con quelli relativi alla condizione professionale, il ritardo italiano è ancor più accentuato. Le donne sono sottoccupate e con lavori poco in linea con le corrispondenti qualifiche, quando lavorano stentano a raggiungere posizioni apicali. Esse rappresentano il 42,2% degli occupati complessivi, dei quali solo il 25,3% è in posizioni di dirigenti e imprenditori. Sono condizioni lavorative che si traducono in bassa retribuzione, basso profilo, vulnerabilità e spesso, marginalità sociale.

La disamina degli andamenti dei paesi europei vede al primo posto i Paesi Bassi, con il 61,9% di donne d'età 15-64 anni che dispongono di 2 ore e mezzo circa ogni settimana per attività fisico-sportive; seguiti dalla Danimarca con il 58,8%, e dalla Svezia con il 58,2%. L'Italia si classifica al ventiduesimo posto, con donne che praticano sport 150 minuti a settimana nel 18,8%

[14] EUROPEAN COMMISSION, *Special Eurobarometer 472 - Sport and Physical Activity,* Ufficio delle pubblicazioni dell'Unione europea, 2018.

[15] EUROPEAN COMMISSION, *European Gender Equality Report*, Ufficio delle pubblicazioni dell'Unione europea, 2023.

[16] CENSIS, op. cit., 2023.

dei casi. Situazione peggiore si registra per il Portogallo, Malta, la Bulgaria e la Romania con un esiguo 5,1% di donne che vi dedicano 2 ore circa a settimana. I paesi che mostrano andamenti simili a quelli italiani sono la Germania, al IV posto, con il 50,5% di donne che fanno sport con una discreta costanza; la Spagna, al X posto, con il 32,9%; e la Francia, al XIV posto, con il 23,5%, contro una media europea del 31,8%. Ciononostante, risultano interessanti le motivazioni femminili nel praticarlo, dalle quali emerge una discreta spinta e consapevolezza su come la stessa attività contribuisca al proprio benessere complessivo (Tab. 3).

Tabella 3 – Motivazioni femminili nella pratica di sport e/o attività fisica

Motivazioni	%
Migliorare la salute	47
Fare nuove conoscenze	39
Stare con gli amici	39
Contrastare gli effetti dell'invecchiamento	33
Migliorare le prestazioni fisiche	30
Controllare il peso	20
Migliorare l'aspetto fisico	20
Rilassarsi	17
Essere in forma migliore	14
Divertirsi	9

Fonte: CENSIS, 2023.

I dati sulle donne italiane che praticano sport confermano il ruolo importante dello sport nel processo di empowerment femminile: non solo fa star bene chi lo pratica, ma produce effetti benefici sull'intera società, con un impatto che è insieme individuale e sociale[17]. Ciononostante, quando si parla di sportive professioniste, a decidere in merito a quali discipline siano professionali è il CONI in collaborazione con le FSN, imponendo molte limitazioni di genere. La legge 91/81[18], infatti, riconosce come professionistiche solo 6 discipline sportive, ad oggi ridotte a 4: calcio, golf, basket (solo nella categoria

[17] G. VIRGILIO, S. LOLLI, *Donne e sport: analisi di genere*, I libri di Emil, 2021.
[18] Decreto legge 91/81.

A19) e ciclismo. Si tratta di discipline prevalentemente maschili (il motociclismo ha chiuso il settore nel 2011 e la boxe nel 2013).

La legge dell'81 è estremamente penalizzante per gli uomini e ancor più per le donne. In più sedi si giustifica questo stato di cose adducendo che lo sport femminile non assicura una quantità di introiti sufficiente per essere preso in considerazione come sport professionistico. La conseguenza è estremamente vessatoria poiché a tutte le atlete italiane è negato il ruolo o la qualifica di atleta professionista e, conseguentemente, è negato l'accesso alla legge statale che regola i rapporti con le società sportive, la previdenza sociale, l'assistenza sanitaria, il trattamento pensionistico. Da più parti nel mondo dello sport italiano si fa presente la necessità di rivedere tale legge e a livello governativo si comincia a ridiscuterne, ma nel mentre le nostre atlete vivono una condizione di precarietà che limita le loro possibilità di essere competitive. La maggior parte degli atleti uomini e la totalità delle donne – nonostante siano campioni e campionesse pluripremiati – sono considerati dilettanti con contratti privi di uno stipendio mensile, ma con un semplice rimborso spese (si presume che possano far fronte ad altre necessità tramite gli sponsor). Spesso non è prevista un'assicurazione sanitaria, se non per volontà dell'atleta che stipula un'assicurazione personale – in caso di infortunio le spese di cura e riabilitazione sono totalmente a carico dell'atleta[19], non ci sono versamenti di contributi pensionistici e tutela di maternità o invalidità.
Per l'atleta dilettante, inoltre, esiste ancora il Vincolo Sportivo – abolito per gli atleti professionisti sempre con la legge 81/91 – che dà diritto esclusivo alla società di disporre delle prestazioni agonistiche degli atleti e di decidere se consentire o negare loro trasferimenti, senza neanche il loro consenso.

Nel caso femminile, tante sono le campionesse italiane che, seppur facenti parte della storia dello sport internazionale, sono giuridicamente considerate non professioniste nonostante la loro attività sportiva abbia garantito notevoli guadagni economici e titoli che hanno dato lustro a loro e al paese.

Le atlete italiane devono, dunque, trovarsi un "lavoro" per mantenersi. Le più fortunate riescono ad entrare in un corpo militare che, in cambio di prestigio e visibilità, garantisce strutture per gli allenamenti e uno stipendio. I corpi militari assicurano, infatti, agli atleti uno stipendio da 1.300/1.400 euro mensili, maternità, TFR, tredicesima e quattordicesima. Elisa Di Francisca, una delle schermiste italiane più decorate, appartiene alla Guardia di Finanza, la sua ex capitana, Valentina Vezzali, è in Polizia. La campionessa di nuoto Federica Pellegrini, è ufficialmente una guardia penitenziaria. La maggior

[19] R.R. CUCCOLI, *Fondamenti di Sociologia dello sport*, Quiedit, 2024.

parte delle sciatrici appartiene al Corpo degli Alpini o della Forestale (analogamente a quanto avviene per i loro colleghi uomini) [20].

Un anno di svolta per parlare realmente di sostenibilità/parità di genere nello sport italiano è stato il 2018, con l'approvazione del provvedimento del Presidente del Consiglio dei Ministri 'Fondo unico a sostegno del potenziamento del movimento sportivo italiano' istituito con la legge finanziaria[21], assegnato anche alla maternità delle atlete.

Il sistema legislativo italiano sta cercando di adeguarsi ai parametri U. E., revisionando alcune storture, quali quelle implicite nella legge n. 81 del 1991 e inserendo l'articolo 25 del d.lgs. n. 36/2021 nella propria Costituzione: «La Repubblica riconosce il valore educativo, sociale e di promozione del benessere psicofisico dell'attività sportiva in tutte le sue forme riconoscendo le interrelazioni tra forme e aspetti del vivente».

Nel quadro complessivo emerge l'importanza di far parte dell'Unione Europea e di Organizzazioni Internazionali in termini di garanzia per il raggiungimento di migliori condizioni nell'esercizio della propria attività, non soltanto per le donne ma per tutti gli atleti.

Ci vorrà ancora del tempo (ad esempio, in Italia lo sport continua a non fare in alcun modo parte del curriculum di studio degli studenti universitari), ma il cambiamento è in atto.

I recenti casi olimpici ne sono testimonianza. La campionessa Francesca Lollobrigida, vincitrice della medaglia d'oro alle Olimpiadi invernali Milano-Cortina 2025, ha gareggiato in una disciplina considerata a lungo maschile: il pattinaggio di velocità, con un modo differente di essere atleta, rivendicando la propria volontà di avere un figlio e di essere madre pur essendo una sportiva professionista nel pieno della carriera, conservando la sua femminilità e una buona dose di ironia.

Le modalità attraverso le quali i soggetti vivono il genere stanno a testimoniare e simboleggiare un punto di inizio per la costruzione dell'identità con un'enorme influenza sulle relazioni individuali e sociali delle persone. Gli stessi corpi sono espressione delle attività – finanche sportive – che svolgiamo pur senza rendercene conto[22]. L'interesse per le tematiche di genere appare, dunque, riferito al tema dell'identità in termini di aspettative sociali legate all'essere maschio o femmina entro certi confini.

[20] R. CONNEL, Theorizing Gender, in *Sage Journal of Sociology*, vol. 19, n. 2, 1985.

[21] PRESIDENZA DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI, *Report Dipartimento per lo Sport*, dicembre 2022.

[22] J. HARGRAVE, *op. cit.*, 1994.

Lo sport e il superamento del gender gap al suo interno possono rappresentare una preziosa risorsa nell'affrontare le discriminazioni, oltre agli indubbi benefici che ha sulla salute generale[23] come processo continuo di mantenimento dell'equilibrio bio-psico-sociale tra soggetto e contesto di vita - non semplicemente assenza di malattia. Esso contribuisce a ridurre e mantenere sotto controllo i livelli di stress e ansia negli adulti, come nei giovani (per i quali tali problematiche sono cresciute drasticamente dopo la pandemia da Covid-19).

Nel quadro complessivo emerge l'importanza di far parte dell'Unione Europea e di Organizzazioni Internazionali in termini di garanzia per il raggiungimento di migliori condizioni nell'esercizio della propria attività, non soltanto per le donne ma per tutti gli atleti. Le legislazioni dei diversi paesi europei garantiscono, infatti, il diritto allo sport e le opportunità per praticarlo, a fronte dei benefici che garantisce a livello individuale e collettivo[24]:

- personali - mantenimento di salute, autonomia e autostima;
- sociali - promozione del dialogo etnico/culturale e riduzione della solitudine;
- economici – come risparmio economico nella prevenzione sanitaria – con effetti positivi sull'invecchiamento attivo, elemento di non secondaria importanza dato il progressivo invecchiamento della popolazione;
- ambientali – praticare sport all'aperto è un ottimo modo per sensibilizzare la popolazione alla tutela dell'ambiente;
- nazionali – contribuiscono a garantire integrazione/coesione culturale, influenza/rappresentanza internazionale.

Lo sport diviene progressivamente elemento costitutivo della modernità perché stimola modelli positivi di comportamento. Esso è centrale nella vita delle persone, della loro identità individuale e sociale, restituendo agli uomini e alle donne una respirazione naturale e un contatto con il proprio sé più profondo, aspetti essenziali per i cittadini delle società liquide/globali[25].

[23] M. COSTA, *Women and Sport: Interdisciplinary Perspectives*, Human Kinetics, 1994.

[24] M.F. COLLINS, T. KAY, *Sport and Social Exclusion*, Routledge, 2003.

[25] R: GIULIANOTTI, S. RAMON, Sport for development and peace: Power, politics, and patronage, in *Journal of Global Sport Management*, vol. 1, n. 3-4, 2016.

Parte 4

L'era dell'algoritmo e della trasformazione digitale: strumenti di coesione o fonte di nuovi divari?

FIDUCIA E COESIONE SOCIALE IN AMBIENTE DIGITALE UN ENIGMA PER LA FILOSOFIA DEL DIRITTO

Paolo Savarese

SOMMARIO: 1. Considerazioni introduttive. – 2. Lo sciame virtuale. – 3. Per una conclusione.

1. *Considerazioni introduttive*

Il tema generale *Diseguaglianze, divari, fratture. Un dialogo multidisciplinare sul pluralismo e sulle crisi della coesione sociale*, scelto per la XI *Conferenza del Dipartimento di scienze politiche*, sfidante quanto sfuggente, se lascia una grande libertà di interpretazione, richiede anche di precisare il filo dell'interdisciplinarietà cui si richiama. Le brevi considerazioni che propongo, dedicate a *Fiducia e coesione sociale: un enigma per la filosofia del diritto*, intendono gettare uno sguardo trasversale sulle trasformazioni della *coesione sociale* nel mondo digitale. La tematica è ampia, tendenzialmente sfuggente e difficile da confinare metodologicamente ed epistemicamente, in quanto coniuga una tematica prevalentemente sociologica, la coesione sociale, con questioni e dinamiche che di questa sottolineano l'incertezza e l'esposizione a dinamiche conflittuali che ne mettono in questione il modo di pensarla ed insieme di promuoverla. In ciò tutte, oso dire, le scienze *lato sensu* sociali sono chiamate in causa, dalla sociologia all'antropologia, dalla scienza della politica all'economia, dalla pedagogia alla psicologia, dalla storia al diritto. In tutto ciò, l'approccio filosofico e più specificamente filosofico-giuridico, rischia o di rimanere al rimorchio di altre discipline o di disperdersi in qualche piega dell'immaginario, in quanto fattori e dinamiche della coesione sociale sembrano interessare il diritto come pratiche e processi da disciplinare o come scopi dei dispositivi giuridici, senza toccarne requisiti e finalità sue proprie. L'impatto su tale, già di per sé iper-complessa questione, tende a sfuggire del tutto la presa a causa delle trasformazioni innescate dalla rivoluzione digitale, che scuotono fin nelle radici i pilastri dell'intera realtà sociale.

Questo breve intervento, sul presupposto di tale scenario e dell'estrema difficoltà anche semplicemente di tratteggiarne il perimetro e di precisarne gli snodi determinanti, cerca di trarre in luce alcuni risvolti ai margini, per così dire, dello sguardo e della coscienza, di fenomeni di aggregazione sociale

emergenti nella sfera digitale. In termini molto generali, la riflessione filosofica può accostarsi alla coesione sociale ponendo a tema il legame sociale, chiedendosi se sia coessenziale alla condizione umana costituendone espressione coerente e ineludibile, oppure si sovrapponga artificialmente ad un isolamento primitivo. Tale alternativa, certo anch'essa discutibile come tutti i passaggi della riflessione filosofica, ha riflessi precisi sui principi conoscitivi ed assiologici, come sulle forme di razionalità, formale e non, atti a pensare coerentemente ed a promuovere la *coesione*, senza la quale, *de facto*, qualsiasi società degrada e prima o poi crolla. Tentando di nuotare nell'onda anomala della rivoluzione digitale, la filosofia del diritto non si può limitare, pertanto, alla ricerca di come il *diritto*, nell'era digitale, possa favorire la coesione sociale o al contrario, magari celandola, la sua dissoluzione ma può contribuire a chiarire l'impatto di questo tsunami sugli snodi più elementari e decisivi, spesso sottratti allo sguardo superficiale dell'approccio tecnico, secondo i quali si intesse, immerso e forse sommerso dal *virtuale*, il legame sociale. I fondamenti dell'autocomprensione dell'uomo, i principi e modelli d'ordine del suo mondo e della loro traduzione in strumenti operativi, *in primis* tra questi il diritto, sono qui all'ordine del giorno e il *digitale* che sposta i confini e le movenze del *reale* lancia la sua sfida alla filosofia, non ultima nel piegarsi di questa sul diritto, più in generale sull'intero campo della civile convivenza.

2. *Lo sciame virtuale*.

I limiti di questo intervento impongono di scegliere un punto d'approccio selettivo, che mi suggerisce di dare uno sguardo alla teoria, se tale si può definire, dello sciame di Byung-chul Han[1]. In «Nello sciame. Visioni del digitale» lo studioso coreano assimila i comportamenti dei frequentatori della rete a quelli di insetti in uno sciame, estrapolando da ciò che lega e dai modi in cui gli insetti interagiscono nello sciame e con lo sciame nel suo insieme, un modello di interpretazione della coesione sociale. Il diritto, di conseguenza, viene a consistere nell'insieme di regole che presiedono al costituirsi e comportarsi dello sciame e nello sciame. La scienza del diritto, di conseguenza, si assesta in una pratica osservativa, un'etologia digitale applicata alla società, la cui dimensione normativa non sarebbe altro che una tecnica di controllo dello sciame, sia pur complicata dal fatto che lo sciame è un sistema complesso.

[1] Cfr. B.-C. HAN, *Nello sciame. Visioni del digitale*, Nottetempo, 2023.

Han adotta il termine sciame, per descrivere il soggetto collettivo contemporaneo, o forse meglio, il comportamento del soggetto nella rete digitale[2]. Il concetto di folla o massa, comunque non facile da precisare e forgiato per aggregazioni collettive del XX Secolo, appare inadeguato a dare un nome al radunarsi della moltitudine nell'ecosistema digitale, in quanto nella società di massa l'individuo perde la sua individualità e la sacrifica nel collettivo, cede anche consapevolmente parte della sua intelligenza, ma lo fa per perseguire obiettivi che non può perseguire da solo. Nello sciame, invece, una molteplicità di individui hanno la possibilità di relazionarsi e comunicare senza vincoli di tempo e di spazio e creano una comunità illimitata, di fatto però sono staccati dalla comunità che creano e rimangono soli. «Lo sciame digitale non è una folla, poiché non possiede un'anima, uno spirito. L'anima raduna e unisce: lo sciame digitale è composto da individui isolati. La folla è strutturata in modo totalmente diverso: i singoli si fondono in una nuova unità, all'interno della quale non dispongono più di un proprio profilo».

Nell'effetto-sciame gli individui mantengono coscienza di sé, illudendosi di poterla coltivare meglio tramite i nuovi mezzi digitali, ma tali mezzi li rendono più profondamente soli. L'individuo si trova solo tra i molti, compare una forma di solitudine digitale. In quello sciame che è la società in rete, gli individui stanno assieme ma restano soli; sono *connessi* ed insieme *isolati*, anzi quanto più sono connessi, tantopiù sono isolati. Nella iperconnessione digitale compaiono modalità di isolamento inedite, in quanto l'isolamento, ossia il fallimento della relazione interpersonale, è effetto indesiderato e nell'immediatezza inavvertito della stessa connessione ed in questa si maschera e dissimula[3]. L'individuo non sa più distinguere la solitudine, come pausa di pace e spazio di riflessione, momento fecondo in cui espressioni e modalità pervasive o invasive della relazione intersoggettiva possono essere congruamente ridefinite, dall'isolamento come fallimento della dimensione relazionale e comunicativa dell'essere umano. In altri termini, nello sciame digitale si delineano nuove e impreviste forme di alienazione, causate non dal sostituirsi di operazioni produttive all'azione comunicativa, bensì dall'accelerazione, dall'ipertrofia e dalla polarizzazione della stessa comunicazione interumana.

[2] Nel testo, scritto in tedesco, il termine è *Schwarm*, che si traduce con *stormo*, *branco*, *ammasso*, *nugolo*, *schiera*, ma ha anche il senso di *cotta*, *innamoramento*.

[3] Cfr. M. SPITZER, *Connessi e isolati. Un'epidemia silenziosa*, tr. di C. Tatasciore, Corbaccio, Milano, 2018.

Byung-chul Han aveva precedentemente già analizzato i risvolti giuridico-politici dello sciame[4]. La infocrazia è un regime disciplinare, in senso foucaultiano, e consiste nella forma di potere che è dominio «nella quale l'informazione e la sua diffusione determinano in maniera decisiva, attraverso algoritmi e Intelligenza artificiale, i processi sociali, economici e politici». Ossia l'ipertrofia e le dinamiche proprie dell'informazione digitale riscrivono *ab imis* la sfera pubblica, ad iniziare dai tratti fenomenologici del soggetto in essa operante. Nella infocrazia il soggetto si crede libero, autentico e creativo, ma è addestrato e con ciò stesso manipolato da un apparato di sorveglianza, il cui terminale è il telefono cellulare; in essa «Il dominio si compie nel momento in cui libertà e sorveglianza coincidono»[5]. Si instaura un regime dell'informazione in cui la libertà coincide con cliccare, mettere like e postare, in cui visibilità e trasparenza divengono il principio coercitivo dominante. Il mondo, in senso fenomenologico, si contrae nel palcoscenico in cui indossiamo una maschera e lo sguardo delle onnipresenti webcam ci immerge virtualmente in un pervasivo panopticon. L'agire comunicativo e la razionalità discorsiva, che anche nel '900 hanno costituito la base, direi l'atmosfera dei regimi democratici e dello stato di diritto, ne risultano alterati e svuotati nella loro stessa immagine, nell'infinito gioco di immagini che si rincorrono, si sovrappongono e si sostituiscono nella infosfera. Nell'infocrazia, dominata dalla emozionalità più sregolata, la mediocrazia degenera in teatrocrazia, in politica in cui non contano più gli argomenti ma la performance e la costruzione sociale della realtà viene sospesa in un tempo atomizzato, ridotto a successione di un presente puntuale che ignora la durata. Le istituzioni giuridico-politiche in quanto tali perdono senso e la realtà istituzionale perde la sua funzione di mediazione, poiché la velocità e la magnitudo con cui circolano le informazioni, crea uno spazio-tempo specifico. Nell'infocrazia si configura la infodemia, in cui il rumore delle informazioni stesse le deforma, riduce al silenzio lo spazio del confronto discorsivo, capovolge la fiducia in affidamento e spinge la società verso un mondo in cui l'illusione di poter dominare l'alterità produce solo pratiche di controllo il cui vettore sono le stesse informazioni.

Han afferma che «La crisi della democrazia è in primo luogo una crisi dell'ascolto». Il regime dell'informazione fluisce su una comunicazione senza

[4] Cfr. B.-C. HAN, *Infocrazia. La digitalizzazione e la crisi della democrazia*, Nottetempo, 2022. ID. *Infocrazia. Le nostre vite manipolate dalla rete*, Einaudi, 2023.

[5] «Die Herrschaft vollendet sich, wenn Freiheit und Überwachung zusammenfallen», B.-C. HAN, *Psychopolitik. Neoliberale Macht und Kontrolle*, Matthes & Seitz, 2014.

comunità, ma ancor prima in un dialogo senza l'altro, che si frammenta in bolle isolate, si perde in una rincorsa infinita di immagini rinviate da inafferrabili, ed infrangibili, specchi virtuali che si riversano in altrettanto inafferrabili forme di narcisismo. La società, esso la coesione sociale che si virtualizza e diviene collante di immagini progressivamente sempre più divergenti ed anomiche, si dissolve in identità che, non avendo più il senso della alterità in generale e dell'alterità personale in specie, non sono più in grado di entrare in relazione, di riconoscersi, appunto, se non in modalità di riconoscimento *virtuale*, in cui la spinta ad asservire l'altro ruota, presto e senza ammortizzatori, in confronto oppositivo e in scontro. Prende forma e si impone una sorta di stato di natura virtuale. Ci troviamo in una versione digitale e del tutto artificiale della caverna platonica, il cui vortice informazionale abolisce l'essere fin nella sua consistenza fattuale, cui consegue, prima ancora che la sfiducia generalizzata in qualsiasi cosa e qualsiasi relazione, la disperazione di un essere umano che «si dissolve in una misera serie di dati»[6].

3. *Per una conclusione*

Le analisi di Byung-Chul Han aiutano a comprendere che la rivoluzione digitale ha degli effetti strutturali sulla *coesione* sociale e rendono chiaro che occorre ripensare la semantica e la logica di fondo delle scienze politiche e giuridiche. Propongo alcune considerazioni in tal senso. Nei fondamenti della *politica* le dinamiche dello sciame chiedono di ripensare l'opposizione tra l'idea di *polis* come prodotto della convergenza delle volontà e degli interessi di una molteplicità di atomi sociali costretti ad uscire dall'isolamento da una qualche necessità di sopravvivenza, e l'idea di *polis* quale espressione di un legame interumano più profondo di qualsiasi interesse particolare e di qualsiasi scelta contingente dei consociati. Nel primo caso l'ordine giuridico-politico è omogeneo all'artificio, onde può e deve essere governato tramite dispositivi *tecnici*, nel secondo appare piuttosto quale espressione intrinseca ed insieme condizione inaggirabile del trovarsi dell'essere umano insieme con altri nel mondo, il cui governo non può non coniugare la componente operativa con quella, forse sfuggente ma altrettanto decisiva, del suo *senso* e

[6] Non entro nella previsione che fa Han di nuovi sistemi di governo, in cui politiche manageriali basate sui dati, condurranno l'infocrazia a compiersi come post-democrazia digitale. Cfr. B.-C. HAN, *Undinge. Umbrüche der Lebenswelt*, Matthes & Seitz, 2021. Cfr. anche *Psicopolitica*, cit., e *Infokratie*, cit.

significato. La comprensione dello sciame digitale sembra porsi fuori da questa polarità logica, in quanto l'abitante dello sciame è insieme connesso da sempre, ossia dal momento in cui entra nello sciame, ed altrettanto progressivamente isolato, senza possibilità di risolvere il suo isolamento nello sciame stesso. Ne segue che, se ed in quanto nel regno del digitale la socialità umana si trasforma, senza repliche, in appartenenza allo sciame ed assorbimento delle sue regole di costituzione e di funzionamento, l'opposizione tra isolamento originario e *socialitas* costitutiva viene meno, dal momento che l'immissione nello sciame introietta l'isolamento nella socialità, ne fa una sua condizione almeno strutturale se non ancora rigorosamente di possibilità. Le movenze del e nello sciame, quindi, saranno governate da regole di *funzionamento* ad esso immanenti, congenite, che non possono più essere considerate regole tecniche, definite da una finalità esterna ed ulteriore rispetto al comportamento, ma nemmeno regole etico-giuridiche, regole immanenti all'azione finalistica ed alla relazione comunicativa, se vogliamo a quella che Ricœur considera sfera della *narratività*, in quanto questa appare ormai del tutto riassorbita dalla cerchia del *funzionare*. In altri termini, la possibilità stessa di revocare in dubbio il regno della *infocrazia*, nello sciame, appare dissolta.

Nella infocrazia dello sciame, o meglio nella infocrazia che produce lo sciame e che poi lo sciame, circolarmente, assevera come gabbia virtuale infrangibile, il diritto sembra destinato a cambiare del tutto i suoi connotati, mutandosi in una tecnica di controllo digitale gestita algoritmicamente, vale a dire in una modalità di gestione di stampo aziendalistico, in cui tecniche del c.d. *nudging* sono adottate per manipolare dall'interno il consenso dei clienti della politica. Dominati e felici, questo sembra essere lo slogan di un tale mondo in cui non è più possibile distinguere il reale dal virtuale, in cui il cliente *distopico* non ha mai ragione, se non quella che gli concede lo sciame ossia il *sistema* e, molto probabilmente, il gruppo di potere che ne detiene le chiavi. In questo contesto i diritti fondamentali saranno solo diritti riflessi, ma identificabili come tali in quanto non concessi da un sovrano, ma dal sistema virtuale e perciò immateriale, e potranno essere amplissimi e generosi quanto all'adoperare le leve intrasistemiche quanto feroci nel censurare ed espellere, *bannare*, qualunque comportamento e qualunque essere umano non si adegui agli imperativi del nichilismo fluido che si concretizza, appunto, nello sciame. Chiunque intenda rimanere saldamento legato alla realtà, o almeno alla capacità di distinguere *reale*, che in questo caso significa in primo luogo il dato empirico non ancora manipolato dalla tecnica e *virtuale*, reale ed *immaginario sistemico*, non potrà godere non di questo o quel dirit-

to, ma semplicemente della cittadinanza *tout court*, di quel *diritto ad avere diritti* proclamato da Stefano Rodotà.

I diritti, però, riguardano il lato per così dire soggettivo del diritto e il loro sovvertimento categoriale prima ancora che assiologico, è una prospettiva molto grave, ma lascia in ombra la destabilizzazione, anche qui categoriale, del diritto in quanto sistema normativo ed ancor prima in quanto *ordo* e *ratio* proporzionale delle relazioni umane, di tutte le relazioni umane, in quanto accertabili secondo il criterio della *ipsa res iusta*. Un tale diritto richiede un forte ancoraggio alla realtà, sia fattuale che esistenziale, non può fare a meno della saggia comprensione umana delle situazioni che richiedono una disciplina normativa e di un impianto logico-argomentativo, di un *organon* in grado di dare voce e forma a tale esigenza, di un apparato istituzionale atto ad amministrarlo sempre con grande competenza e sicura saggezza. Si tratta di caratteristiche strutturali del diritto, che sono state elaborate, certamente in diverse linee interpretative che però non le hanno manipolate fino a cancellarle, in millenni di civiltà giuridica. Tale diritto è un pilastro irrinunciabile della coesione sociale, in quanto la solitudine digitale, sia quella dello sciame o quella del *panopticon* virtuale, semplicemente la abolisce trasformandola in una proiezione dell'immaginario. La sfida, per essere accettata ed affrontata, richiede, però, anche di elaborare tutti gli strumenti, teorici e pratici, che possano consentire di mantenere l'apparato digitale nella condizione strumentale, non consentendo alla sua crescente potenza di acquisire la posizione di dominatore della civilizzazione, e prima, della mente umana e della condizione per cui l'essere umano è originariamente un essere, prima ancora che *segnico*, *gestuale*[7]. Questa sfida è innanzitutto filosofica, in quanto coinvolge i fondamenti più profondi della comprensione di ciò che fa dell'uomo la creatura più nobile, ma anche potenzialmente più potente e pericolosa, che sia mai apparsa sulla terra.

[7] Il riferimento è agli studi dei fondamenti dell'oralità di Marcel Jousse (1886–1961). Cfr. M. JOUSSE, *L'Anthropologie du geste*, Gallimard, 1974.

PHRONESIS E ALGORITMI DAVANTI ALLE DISEGUAGLIANZE

Giordana Truscelli

SOMMARIO: 1. Introduzione. – 2. Il rapporto tra diseguaglianze e Intelligenza Artificiale. – 3. *Phronesis* digitale. – 4. Conclusioni.

1. *Introduzione*

La delega, da parte delle istituzioni, a sistemi artificiali di "assumere" decisioni capaci di influenzare la vita dei cittadini pone questioni filosofiche e giuridiche particolarmente complesse, in quanto ci si domanda quali possano essere le conseguenze per l'essere umano di questa progressiva implementazione dell'intelligenza artificiale come strumento di governance pubblica. Gli artefatti tecnologici, infatti, spesso vengono presentati all'opinione pubblica come strumenti neutrali ed efficienti, poiché universali e fondati su calcoli e logiche facilmente replicabili[1], ma che in realtà, proprio a causa della loro architettura, rischiano di cristallizzare o amplificare le stesse diseguaglianze che dovrebbero risolvere[2]. Quando infatti i programmatori del software decidono quale parte di realtà codificare negli *input*, effettuano una scelta personale che inevitabilmente influenza il sistema algoritmico e può produrre *bias*; in altre parole, i dati percepiti come oggettivi o neutrali possono realizzare delle discriminazioni, perpetuare stereotipi e pregiudizi esistenti: di conseguenza appare necessaria una supervisione umana sugli *output* prodotti dai sistemi di intelligenza artificiale[3].

[1] La scienza, infatti è universale proprio a causa del suo principio di verificazione, che tiene conto unicamente del rispetto delle regole e della concordanza dei suoi verdetti. G. REALE, *Radici culturali e spirituali dell'Europa. Per una rinascita dell'"uomo europeo*", Raffaello Cortina Editore, 2003.

[2] La presunta oggettività algoritmica, infatti, nasconde insidie profonde: l'esistenza di pregiudizi negli *input*, l'esclusione di alcune variabili dai set di dati e la mancanza di un agente morale responsabile degli *output* prodotti. Cfr. C. O'NEILL, *Armi di distruzione matematica*, Bompiani, 2017.

[3] I *bias* o *distorsioni* dei contenuti si possono tradurre infatti, nella tendenza a riprodurre o amplificare gli stereotipi presenti nei dati storici e linguistici con cui gli artefatti tecnologici sono stati addestrati. Cfr. A. FERRARA, *Le macchine del Linguaggio. L'uomo allo specchio*

Alla luce di queste considerazioni, una rilettura critica del concetto aristotelico di *phronesis* potrebbe essere utilizzata per garantire che vengano prese decisioni etiche e politiche nell'era degli algoritmi decisionali[4].

La *phronesis*, infatti, definita dal filosofo greco, come la capacità di deliberare correttamente su ciò che è bene per l'essere umano[5], pone in luce la rilevanza del giudizio prudenziale, tipicamente umano, che permette di realizzare la giustizia del caso concreto. La logica algoritmica dell'IA, al contrario, operando attraverso calcoli statistici ed il riconoscimento di schemi ricorrenti nei dati immessi, per la sua stessa architettura, non è capace di considerare la peculiarità del singolo caso concreto[6].

La possibilità di ricorrere ad una *phronesis* digitale in grado di integrare le capacità analitiche dell'intelligenza artificiale con il giudizio prudenziale umano potrebbe rappresentare una soluzione efficace nel contrastare il fenomeno delle diseguaglianze nei processi decisionali automatizzati, preservando così la dimensione politica della decisione pubblica e la saggezza pratica che Aristotele riteneva essenziali per il buon governo della *polis*.

2. *Il rapporto tra diseguaglianze e Intelligenza Artificiale*

La giustizia sociale rappresenta un tema fortemente dibattuto fin dai tempi di Aristotele, che nell'Etica Nicomachea individuava la giustizia come virtù etica che consiste nel garantire una equa proporzione[7] e che deriva dall'abitudine al suo esercizio; in altre parole, compiendo atti giusti, si eserci-

dell'intelligenza artificiale, Einaudi, 2025.

[4] La saggezza pratica, il cui compito è proprio trovare ciò che è giusto nel singolo caso. Cfr. ARISTOTELE, *Etica Nicomachea*. *Testo greco a fronte*, a cura di C. NATALI, Laterza, 1999.

[5] La saggezza, come affermato da Aristotele nel VI Libro dell'Etica Nicomachea, è una disposizione ragionata che ha per oggetto ciò che bene e ciò che è male per l'uomo: infatti l'uomo saggio è in grado di deliberare ciò che è buono vantaggioso per lui non in relazione alla sua situazione particolare, ma in relazione a ciò che è utile per una vita felice in senso globale. Cfr. ARISTOTELE, *op. cit.*

[6] La scelta sui dati da inserire nella progettazione degli algoritmi e l'eventuale scelta di ignorare o l'errore di non rappresentare in maniera fedele alcune categorie di persone oltre a poter creare discriminazioni rischia di alimentare anche l'ingiustizia, poiché decisioni automatizzate fondate su dati incompleti potrebbero favorire soltanto una parte della comunità.

[7] La giustizia esige che non si attribuisca a sé stesso più benefici e meno svantaggi ed all'altro meno benefici e più svantaggi di quanto non spetti ad entrambi, ed al contrario si commette ingiustizia quando si segue un criterio opposto.

ta la virtù della giustizia e di conseguenza, nel corso del tempo con il suo costante esercizio, l'individuo acquisirà questa virtù[8]. distinguendo tra due modalità in cui si può intendere la giustizia in quanto uguaglianza. In quest'ottica, la giustizia si ha sia quando si dà a ciascuno secondo il suo valore[9] sia quando si dà a tutti in misura uguale indipendentemente dai propri meriti[10].

Nell'epoca contemporanea, la giustizia viene individuata come giustizia distributiva, ponendo enfasi sul ruolo delle istituzioni come garanti e promotrici di società egualitarie[11]. Tuttavia, nella società digitale, con lo sviluppo delle nuove tecnologie ed in particolare dell'intelligenza artificiale, le diseguaglianze, sempre più di frequente, sono esse stesse incorporate nei sistemi tecnici. Un esempio è dato dal caso Loomis in cui il magistrato, per valutare la possibilità di recidiva dell'imputato aveva utilizzato un software predittivo COMPAS, creando nel destinatario del provvedimento il convincimento che ci fosse stata una violazione delle norme che tutelano il giusto processo. La Corte Suprema del Wisconsin, tuttavia, ha rigettato il ricorso presentato da Loomis, ritenendo che l'utilizzo di algoritmi predittivi non violi il giusto processo purché la decisione giudiziaria non sia basata unicamente sugli *output* dell'algoritmo ed il giudice sia correttamente informato sulla possibilità di errori e *bias*[12]. Il dibattito contemporaneo su diseguaglianze ed intelligenza artificiale, individua nel *bias* (o pregiudizio), inteso come deviazione sistematica da una norma autentica o da uno standard di correttezza, un concetto fondamentale che seppur invisibile, trasforma i dati storici immessi nell'algoritmo in *output*, ovvero decisioni automatizzate sistematicamente

[8] La virtù della giustizia viene analizzata da Aristotele nel V libro dell'Etica Nicomachea e tra tutte le virtù viene considerata come la più importante, poiché in essa sono ricomprese tutte le virtù. G. REALE, *Introduzione ad Aristotele*, Laterza, 1977.

[9] Intendendo con ciò che l'uguaglianza si realizza quando «a meriti uguali vengono fatti trattamenti uguali, e perciò trattamenti diversi ai soggetti diversi secondo il loro diverso merito». Questa relazione geometrica presuppone una distribuzione degli onori, dei beni o di altre utilità che lo Stato può dividere tra i propri cittadini. G. FASSÒ, *Storia della filosofia del diritto*, Libro I, Editori Laterza, 2021, p.89.

[10] Si assiste, quindi, a due differenti tipi di proporzioni: geometrica, la prima, e aritmetica la seconda.

[11] B. GIOVANOLA, *Giustizia Sociale. Eguaglianza e rispetto nelle società diseguali*, Il Mulino, 2018.

[12] A. SANTOSUOSSO, *Intelligenza artificiale e diritto. Perché le tecnologie di IA sono una grande opportunità per il diritto*, Mondadori, 2020.

inique[13]. Il pregiudizio, infatti, lungi dall'essere un errore casuale, segue uno schema prevedibile e strutturato che finisce con influenzare i processi automatizzati; l'esempio che Kelly utilizza per spiegare questa caratteristica è quello degli arcieri[14], assimilando l'intelligenza artificiale all'arciere prevenuto o con un difetto tecnico, che manca il proprio bersaglio sempre nella stessa direzione, si può concludere che l'intelligenza artificiale sbaglia con metodo, creando una struttura di diseguaglianza prevedibile e ripetitiva, rendendo così l'ingiustizia parte integrante del suo funzionamento. Di conseguenza, il pregiudizio costituisce una deviazione sistematica in grado di penalizzare sempre lo stesso gruppo di persone, configurandosi, altresì, come una disposizione latente presente nel codice algoritmico prima ancora che sia prodotto l'*output* della decisione automatizzata. Sulla scia di queste riflessioni, si può affermare che la presenza di *bias*, mentre in ambito statistico consiste in una deviazione dall'accuratezza del modello, in ambito gius-filosofico e morale significa contravvenire all'idea di giustizia distributiva o geometrica. In altre parole, l'intelligenza artificiale fondando i propri calcoli computazionali su dati storici in cui sono presenti pregiudizi, finisce per cristallizzare distorsioni dietro ad una maschera di presunta neutralità od oggettività dello strumento tecnologico. Occorre tuttavia sottolineare che un software è un prodotto realizzato da esseri umani coinvolti nella sua progettazione, dotati di proprie convinzioni e idee, che finiscono, anche involontariamente, con l'influenzare gli *input* immessi nel sistema[15]. L'artefatto tecnologico, infatti, è progettato per simulare un *output* sulla base dei dati forniti dal suo sviluppa-

[13] Thomas Kelly, nel suo studio filosofico, individua tre motivazioni principali per cui i *bias* assumono la veste di concetto fondamentale per analizzare la connessione esistente tra diseguaglianze ed IA: il *bias* presente nel software provoca una distorsione sistematica dalla norma di correttezza o di giustizia, esso infatti si manifesta come proprietà emergente del sistema ed infine cristallizza sotto una maschera di neutralità tecnica i pregiudizi presenti nei dati storici inseriti negli *input*. Cfr. T. KELLY, *Bias: A Philosophical Study*, Oxford University Press, 2022.

[14] Nell'esempio di Kelly vi sono tre arcieri: uno esperto, che colpisce sempre il bersaglio (la norma), un arciere inesperto, che manca il bersaglio e i suoi colpi finiscono casualmente ovunque sul suolo (in statistica questi sono denominati "rumori" che si cancellano a vicenda nel lungo periodo non creando ingiustizia) ed infine l'arciere con errore tecnico che commette sempre lo stesso errore tecnico e di direzione nel mancare il bersaglio). Cfr. T. KELLY, *op. cit*.

[15] I dati, infatti, non sono mai oggettivi, in quanto sono fortemente influenzati dal contesto in cui sono prodotti e dalle scelte effettuate dai programmatori su quale fenomeno analizzare o addirittura cosa includere o meno in una determinata categoria. Cfr. D. COLUMBRO, *Quando i dati discriminano. Bias e pregiudizi in grafici, statistiche e algoritmi*, Il Margine, 2024.

tore, ma non è in grado, da solo, di evitare distorsioni o anomalie. L'algoritmo, quindi, riesce a cristallizzare il passato nel futuro mediante il riconoscimento di pattern, in quanto fondato su probabilità e calcoli statistici. Il rischio sarebbe dunque quello di creare un'ingiustizia epistemica violando la norma di simmetria che impone di trattare casi uguali in maniera uguale[16]. Infine, per completezza di esposizione occorre ricordare, che nella lotta alle diseguaglianze causate dall'intelligenza artificiale, il cd. "punto cieco del pregiudizio" proprio dell'essere umano che si estrinseca nella tendenza universale a percepire le proprie convinzioni come riflessi oggettivi della realtà e a individuare la parzialità quasi esclusivamente negli altri. Tale cecità di livello introspettivo, unita alla sopra menzionata natura sistematica e ricorrente del pregiudizio, rendono la diseguaglianza capace di ripetersi e addirittura rinforzarsi nel tempo. Se un sistema di IA manca il bersaglio della correttezza sempre nella stessa direzione, esso non sta solo commettendo errori tecnici isolati, ma sta attivamente costruendo una struttura di realtà iniqua e asimmetrica[17]. L'implementazione dell'IA nella governance pubblica avrebbe lo scopo di rendere più efficiente ed efficace l'attività amministrativa, ma in realtà, forse, si stanno solo automatizzando delle strutture inique che sono invisibili perché opache e incontestabili[18], realizzando ciò che Hannah Arendt aveva definito come il male peggiore, cioè quello banale che si compie senza intenzione[19]: l'IA discrimina senza odiare e cristallizza diseguaglianze senza comprendere e sapere di farlo.

3. *Phronesis digitale*

Alla luce delle considerazioni effettuate, appare opportuno richiamare la dottrina aristotelica della *phronesis* o saggezza pratica, intesa come virtù dianoetica, che permette all'essere umano di scegliere il giusto mezzo per perse-

[16] Cfr. Art. 3 della Costituzione italiana, così come interpretata dalla Corte costituzionale e Aristotele quando tratta di giustizia distributiva, affermando nel V Libro dell'Etica Nicomachea che il giusto è l'uguale.

[17] T. KELLY, *op. cit*.

[18] Quando una decisione automatizzata influisce negativamente sulle aspettative del cittadino contro chi può appellarsi? Chi è responsabile del nocumento creato? E soprattutto, in virtù dell'opacità dei sistemi algoritmici, come può contestare una decisione sfavorevole di cui non conosce l'iter logico-giuridico che ha condotto a quel determinato *output*?

[19] H. ARENDT, *La vita della mente*, Il Mulino, 2009.

guire i veri fini[20] può essere di aiuto affinché l'individuo possa eliminare diseguaglianze e discriminazioni. La saggezza pratica, infatti, consentirebbe di cogliere la particolarità del caso concreto per realizzare così la giustizia attraverso una sensibilità equilibrata propria dell'essere umano, che connessa alla scelta della giusta via di mezzo, riguarda l'agire virtuosamente come fine a sé stesso. In altre parole, è necessario porre l'accento sulla capacità di vedere un determinato atto, una circostanza specifica, stabilendo cosa sia giusto fare, cogliendo la valenza morale della situazione senza passare attraverso una catena di sillogismi che il più delle volte sono oscuri anche agli stessi programmatori del software. Se infatti è vero che un algoritmo può analizzare, fare dei calcoli statistici e produrre *output*, è altrettanto vero, però, che esso non è in grado di decidere e deliberare correttamente poiché nella decisione algoritmica non vi è alcun confronto dialogico e quindi non si realizza un pensiero che giunge alla sintesi (*output*) dopo aver analizzato tesi e antitesi, ma si giunge all'output soltanto dopo aver impostato una funzione obiettivo fin dalla sua origine. Una decisione giusta si fonda su una visione, un vedere che non è innato o casuale, ma si costruisce attraverso l'esperienza vissuta e l'esposizione costante e ripetuta a situazioni reali, errori compresi, poiché la *phronesis* richiede tempo.

L'importanza della sorveglianza umana viene infatti ribadita all'art. 14 dell'AI Act per i sistemi di IA ad alto rischio, che impone di implementare misure adeguate a garantire una supervisione efficace da parte di almeno un essere umano durante il suo utilizzo. Le finalità che rendono necessaria una supervisione umana esprimono la necessità di agevolare azioni di controllo e di monitoraggio dell'artefatto tecnologico, permettendo all'individuo di intervenire in maniera tempestiva anche correggendo le distorsioni e le diseguaglianze che il sistema potrebbe perpetrare. L'obiettivo, quindi, è quello di garantire una sorveglianza intesa in senso stretto (che consente alle persone fisiche di sorvegliare il funzionamento dell'IA monitorando il funzionamento del sistema), in senso funzionale (che permette di verificare se il sistema o l'*output* rispetta i requisiti e le specifiche stabilite) ed infine una sorveglianza sostanziale (che si focalizza su una valutazione inerente la qualità e l'efficacia dei sistemi algoritmici nel raggiungimento degli obiettivi prefissati avendo riguardo non solo agli aspetti tecnici od economici, ma anche a quelli etici e sociali)[21].

[20] ARISTOTELE, *op. cit.*

[21] P. PERRI, G. VACIAGO e G. ZACCARDI, *Commentario AI Act e Legge nazionale*

4. *Conclusioni*

Alla luce di quanto scritto si possono evidenziare delle dimensioni che impediscono all'artefatto tecnologico di combattere diseguaglianze, prima tra tutte è la struttura dell'algoritmo che si fonda sulla probabilità e non sulla possibilità, comportando la codificazione di ingiustizie presenti nei dati di *input* come regolarità statistiche, in quanto identifica e replica schemi prevedibili e regolando casi simili in maniera diversa; i dati inseriti negli algoritmi, infatti, sono pur sempre dei costrutti umani che riflettono il contesto sociale, storico, geografico ed economico in cui si trovano i programmatori. L'intelligenza artificiale non riproduce stereotipi o diseguaglianze, in maniera intenzionale, limitandosi invece a riprodurre dei *bias* presenti nei dati di allenamento; ciò potrebbe portare a ritenere che per ovviare a questo problema una possibile soluzione potrebbe essere quella di analizzare in maniera attenta i dati di addestramento. Tuttavia, sebbene questa soluzione in linea di principio potrebbe sembrare ragionevole o di buon senso, nella realtà fattuale, essa si scontrerebbe con due ordini di problemi e cioè la sua concreta applicabilità e la natura sfuggente del concetto di stereotipo[22]. In secondo luogo, l'ottimizzazione delle statistiche e dei dati, prendendo il posto del confronto dialettico, di fatto impediscono che diseguaglianze realizzate dai sistemi possano essere messe in discussione poiché non è previsto un dialogo tra le parti che sono portatrici di interessi differenti abolendo così ogni forma di confronto e di discussione. In particolare, si fa riferimento al cd. *bias* dello *status quo*[23] cioè la tendenza sistematica a preferire l'opzione corrente anche nel caso in cui un'alternativa avrebbe un valore atteso superiore, capace di massimizzare le aspettative dell'individuo. Nei sistemi di intelligenza artificiale, infatti, questo tipo di preferenza segue uno schema prevedibile e consolidato, tanto da poter essere classificata come una sorta di parzialità della razionalità pratica, che rende l'algoritmo prevenuto nonostante l'eventuale intenzione al momento della sua progettazione da parte dei tecnici, di poterlo far decidere in modo efficace. La domanda che ci si dovrebbe porre riguarda il tipo di soggetto giuridico che può emergere quando la deliberazione viene sostituita dal calcolo e quale *paideia* si desidera per questa società digitale.

sull'Intelligenza artificiale. Regolamento (UE) 2024/1689 e Legge n. 132/2025, Giuffrè, 2026.

[22] A. FERRARA, *op. cit.*

[23] T. KELLY, *op. cit.*

La soluzione che nella società digitale si potrebbe adottare per ovviare alle problematiche sopra evidenziate, potrebbe essere quella di utilizzare sistemi ibridi: l'IA svolgerebbe funzioni di mero supporto nell'elaborazione di una moltitudine di dati mentre il giudizio finale rimarrebbe prerogativa umana, culturalmente situata e giuridicamente responsabile. Sarebbe infatti, proprio la supervisione umana, attraverso la *phronesis* a garantire la tutela dei diritti dell'individuo e a favorire l'*accountability* di questi nuovi strumenti tecnologici, ponendosi come soggetto moralmente responsabile dell'*output* prodotto dal sistema. Se infatti la tecnologia non è neutrale né imparziale, l'individuo dovrebbe utilizzare il proprio discernimento per controllare ciò che l'artefatto produce nella consapevolezza della possibilità che siano prodotte distorsioni.

ENTROPIA SOCIALE E BIAS COGNITIVI: UN APPROCCIO INTERDISCIPLINARE ALLA MISURAZIONE DELLE DISEGUAGLIANZE

Franco Campitelli

SOMMARIO: 1. Introduzione. – 2. Quadro teorico. – 3. Analisi e discussione. – 4. Implicazioni della ricerca. – 5. Limiti della ricerca. – 6. Conclusioni

1. *Introduzione*

Le società democratiche stanno attraversando un periodo di trasformazione in cui sono sempre più evidenti segnali di frammentazione sia dal punto di vista politico che culturale. Il rapido sviluppo delle tecnologie digitali e degli algoritmi stanno modificando significativamente il modo in cui si accede alle informazioni e si partecipa al dibattito pubblico. Tutto questo sta ampliando molto velocemente una dinamica negativa per le libertà e i diritti umani uno scenario in cui, come osserva Byung-Chul Han, «la razionalità digitale, guidata dagli algoritmi, non produce verità, ma solo affetti»[1]. In questo contesto, lo sviluppo di movimenti populisti insieme alla diffusione di fake news vanno visti come una disorganizzazione del tessuto sociale che possiamo definire come entropia sociale. In questo quadro, la domanda di ricerca è: L'aumento dell'entropia informativa può produrre disuguaglianze, incertezza sociale, sfiducia nelle istituzioni e polarizzazione politica con l'ascesa dei movimenti populisti? Si richiama a tal proposito la teoria dell'entropia sociale di Kenneth Bailey per il quale «la perdita di informazione all'interno di un sistema sociale equivale a un aumento dell'entropia, che si traduce in disorganizzazione»[2]. Bailey definisce infatti l'entropia come «la tendenza di un sistema sociale a produrre, distribuire e trasformare informazione, differenziazione e ordine interno in condizioni di non equilibrio; essa rappresenta quindi un indicatore della dinamica di organizzazione e disorganizzazione delle strutture sociali, più che una semplice metafora del disordine»[3]. Questo processo viene amplificato da ulteriori due fattori: le Filter

[1] B.-C. HAN, *Infocrazia. Le nostre vite manipolate dalla rete*. Einaudi, 2023.

[2] K.D. BAILEY, *Social Entropy Theory*, State University of New York Press, 1990.

[3] K.D. BAILEY , *op. cit.*

Bubbles teorizzate da Eli Pariser – che rinchiudono l'utente in «un mondo costruito a partire da ciò che ci è familiare [...] in cui non c'è più nulla da imparare»[4] – e i bias cognitivi (ad esempio il *confirmation bias*), meccanismi che portano le persone a sviluppare posizioni estreme quando isolate in camere d'eco.[5] In generale, nel prosieguo dell'articolo si analizzerà il quadro teorico che è alla base dell'entropia sociale e si analizzeranno delle tecniche per provare a misurare l'entropia con l'applicazione di tecniche quali *sentiment* e *network analysis* applicate ai social network.

2. *Quadro teorico*

Il termine entropia deriva dal concetto termodinamico definito come il grado di disordine di un sistema e più precisamente «una grandezza termodinamica che misura la dispersione dell'energia e la direzione spontanea dei processi fisici in un sistema»[6]. Questo concetto è stato trasposto nelle scienze sociali da Kenneth Bailey come «una misura del decadimento naturale della struttura sociale o della scomparsa delle distinzioni nel sistema sociale»[7], più precisamente l'entropia sociale è un processo per cui se una società è stabile, l'entropia si può controllare altrimenti l'entropia può crescere mettendo in pericolo la società stessa. Questa dinamica potenzialmente distruttiva per la società è incrementata dal rapido sviluppo dell'intelligenza artificiale e degli algoritmi che hanno cambiato radicalmente il modo di accedere alle informazioni. Fino a trenta anni fa le notizie erano veicolate da giornali e telegiornali, mentre oggi sulla rete c'è una proliferazione di notizie che a volte possono essere anche delle *fake news*. Tutto questo si riscontra nei social network dove ritroviamo la teoria delle *Filter Bubble* teorizzata da Eli Pariser[8]. Secondo questa teoria, i motori di ricerca, i social network e i sistemi di raccomandazione selezionano i contenuti da mostrare diversi per ciascun utente. Questo porta alla creazione di ambienti informativi personalizzati in cui

[4] E. PARISER, *The Filter Bubble: What the Internet Is Hiding from You*, Penguin Press, 2012.

[5] Cfr. C.R. SUNSTEIN, *Republic: Divided Democracy in the Age of Social Media*, Princeton University Press, 2018.

[6] Definizione classica derivata dai principi del Secondo Principio della Termodinamica, formalizzati originariamente dal fisico Rudolf Clausius nel 1865 per descrivere la tendenza naturale dei sistemi fisici isolati verso il disordine.

[7] K.D. BAILEY, *op. cit.*

[8] E. PARISER, *op. cit.*

un utente visualizza notizie e commenti che meglio si adattano alle proprie idee tenendo lontano quelle contrarie. Questo meccanismo, che rappresenta le cosiddette *echo chambers* descritte da Cass Sunstein[9], potrebbe portare alla riduzione della capacità critica individuale portando ad una radicalizzazione delle proprie posizioni. L'algoritmo, di conseguenza, diventa un attore politico capace di incidere sulla formazione della coscienza umana. Oltre a questi aspetti tecnici, un ruolo fondamentale dal punto di vista psicologico lo giocano i bias cognitivi come ipotizzato da due psicologi israeliani Kahneman e Tversky[10]. Altri tipi di bias sono quello di disponibilità[11], l'effetto *bandwagon*[12] e l'*in-group* bias[13]. Se consideriamo l'intersezione tra entropia sociale, filter bubble e bias cognitivi potremmo ipotizzare un modello che spieghi il fenomeno della frammentazione democratica attuale. In effetti all'interno dei social network avviene un aumento dell'entropia che porta molto spesso ad un'incertezza sociale in cui non si riesce più distinguere una notizia vera da una falsa. Questa incertezza provoca, di conseguenza, una crescente sfiducia verso le istituzioni favorendo lo sviluppo di movimenti populisti. Pertanto, per l'analisi di quanto ipotizzato, si potrebbero combinare diversi approcci: dalla sociologia alla psicologia cognitiva passando per le scienze politiche fino alla teoria della comunicazione.

3. *Analisi e discussione*

Si passa ora ad esaminare un'ipotesi di analisi per poter leggere in maniera univoca i risultati attesi della ricerca. Innanzitutto, potremmo estendere il concetto di entropia di Shannon[14] al dibattito pubblico per poter misurare una distribuzione di probabilità di diverse posizioni espresse su un tema preciso (politico, economico o sociale) per valutare se c'è pluralismo o monopolizzazione del dibattito. Valori elevati di entropia potrebbero segnalare un

[9] C.R. SUNSTEIN, *Echo Chambers: Bush v. Gore, Impeachment and the Internet*, Princeton University Press, 2001.

[10] A. TVERSKY e D. KAHNEMAN, Judgment Under Uncertainty: Heuristics and Biases, in *Science*, vol. 185, n. 4157, 1974, pp. 1124-1131.

[11] È una scorciatoia mentale per cui tendiamo a stimare la probabilità o la frequenza di un evento in base alla facilità con cui esempi o ricordi ci vengono in mente.

[12] Conformarsi a un'opinione solo perché condivisa dalla maggioranza.

[13] Favorire i membri del proprio gruppo sociale discriminando gli esterni.

[14] C.E. SHANNON, A Mathematical Theory of Communication, in *Bell System Technical Journal*, vol. 27, n. 3, 1948, pp. 379-423.

dibattito vario su più posizioni, ma, nel caso il valore fosse troppo elevato (*information overload*[15]), al posto del pluralismo ci sarebbe una disorganizzazione del discorso che non permette di valutare un percorso comune. Sempre prendendo in prestito un concetto di teoria dell'informazione chiamato divergenza di Kullback-Leibler[16] possiamo provare a misurare la distanza tra opinioni diverse sul medesimo argomento. In questo modo, con l'applicazione della *network analysis*, si andrebbe a dimostrare anche in maniera alquanto rigorosa l'esistenza di bolle informative ed *echo chambers*[17]. Un'altra analisi che si potrebbe eseguire è lo studio della correlazione tra entropia informativa e incertezza sociale. Attraverso tecniche di sentiment analysis, infatti, si potrebbero misurare picchi di entropia che corrisponderebbero ad aumenti significativi di ansia e stress. Questa condizione è stata soprannominata da diversi autori *epistemic anxiety*[18]. L'aumento dell'entropia porta come conseguenza la riduzione della fiducia nelle istituzioni e nelle fonti autorevoli. Un esempio significativo lo si è visto durante la pandemia quando sui social cittadini senza nessun titolo si permettevano di contestare le parole di illustri studiosi sulla necessità del vaccino[19]. Una ultima analisi riguarda l'aumento dell'entropia sociale e l'ascesa di movimenti populisti[20]. In definitiva l'entropia informativa potrebbe rappresentare un fattore che può generare disuguaglianze, divisioni sociali e problemi alla vita democratica.

4. *Implicazioni della ricerca*

L'analisi discussa nel paragrafo precedente ci dimostra che l'entropia in-

[15] Il concetto di Information Overload (sovraccarico informativo) è stato introdotto dal sociologo A. TOFFLER, *Future Shock,* Ballantine Books, 2002. Indica lo stato in cui un individuo o un sistema è esposto a una quantità di dati superiore alla sua capacità di elaborazione, portando a paralisi decisionale o a frammentazione.

[16] S. KULLBACK e R.A. LEIBLER, On Information and Sufficiency*,* in *The Annals of Mathematical Statistics*, vol. 22, n. 1, 1951, pp. 79-86.

[17] Cfr. M. CINELLI, G.D.F. MORALES, A. GALEAZZI, A. BESSI e W. QUATTROCIOCCHI, The Echo Chamber Effect on Social Media*,* in *Proceedings of the National Academy of Sciences*, vol. 118, n. 9, 2021.

[18] *L'epistemic anxiety* (ansia epistemica) è descritta nella psicologia cognitiva e sociale come uno stato emotivo di incertezza e stress derivante dall'incapacità di distinguere la verità dalla falsità in un ecosistema informativo saturo e contraddittorio.

[19] T. NICHOLS, *The Death of Expertise*, Oxford University Press, 2017.

[20] S. WAISBORD, The Elective Affinity Between Post-Truth Communication and Populist Politics, in *Communication Research and Practice*, vol. 4, n. 127, 2018, pp. 1-18.

formativa può rappresentare un fattore di trasformazione nelle società democratiche contemporanee. Di conseguenza diventa importante comprendere le dinamiche che collegano la frammentazione dell'informazione alla polarizzazione politica. Nel presente paragrafo si esaminano due principali direzioni: quella teorico-scientifica e quella applicativa.

In questa ricerca, si intende proporre un quadro teorico multidisciplinare che spazia tra la sociologia, la psicologia, le scienze politiche e la teoria della comunicazione. In particolare, la sociologia affronta il tema della coesione sociale attraverso categorie macro-strutturali, la psicologia cognitiva analizza meccanismi di elaborazione delle informazioni, le scienze politiche studiano le dinamiche istituzionali e dei partiti, infine la teoria della comunicazione si occupa delle trasformazioni dei media. È importante comprendere che questi livelli di analisi sono intrinsecamente collegati e solo una lettura trasversale, basata sul paradigma della complessità[21], ci può permettere di analizzare i fenomeni sociali odierni.

Un ulteriore spunto riguarda lo studio del rapporto tra informazione e democrazia. Storicamente la tradizione liberale, da Stuart Mill[22] in poi, ha considerato la libera circolazione delle informazioni come un fattore positivo per la democrazia; infatti, almeno in teoria, una maggiore quantità di informazioni dovrebbe rendere i cittadini più consapevoli e i dibattiti più razionali. Questo, però, non è sempre vero poiché esiste una soglia (*information overload*) oltre la quale l'aumento della quantità delle informazioni provoca una diminuzione qualitativa della comprensione[23]. Oggi, di conseguenza, diventa importante la qualità e l'organizzazione delle informazioni e non solo la quantità[24].

I punti su cui si potrebbe intervenire sono vari. Innanzitutto, bisognerebbe regolamentare le piattaforme digitali e gli algoritmi di personalizzazione imponendo l'obbligo di trasparenza algoritmica – contrastando la logica della scatola nera[25] – e introdurre una quota di contenuti con punti di vista divergenti. Un altro intervento potrebbe essere la promozione della *media*

[21] Cfr. E. MORIN, *Introduzione al pensiero complesso,* Sperling & Kupfer, 1993.

[22] J.S. MILL, *On Liberty*. J.W. Parker and Son, 1859.

[23] H.A. SIMON, "Designing Organizations for an Information-Rich World", in M. GREENBERGER (a cura di), *Computers, communications, and the public interest*, Johns Hopkins Press, 1971.

[24] L. FLORIDI, *The Fourth Revolution: How the Infosphere Is Reshaping Human Reality*, Oxford University Press, 2014.

[25] F. PASQUALE, *The Black Box Society: The Secret Algorithms That Control Money and Information*, Harvard University Press, 2015.

literacy e dell'educazione al pensiero critico[26] al fine di ridurre l'impatto dei bias cognitivi e riconoscere i meccanismi di manipolazione. Un ulteriore intervento potrebbe essere il sostegno al giornalismo indipendente, al *fact-checking*[27] e alla ricerca scientifica indipendente. Un ultimo ambito di intervento potrebbe essere quello di sviluppare, anche in collaborazione con ingegneri informatici, un sistema di quantificazione e monitoraggio dell'entropia sociale.

5. *Limiti della ricerca*

Il presente contributo, oltre a proporre un'idea per la valutazione dell'entropia sociale e alla riduzione dei bias cognitivi nei processi democratici, presenta anche dei limiti che è opportuno rimarcare. Innanzitutto, risulta complesso rendere operativa la nozione di entropia sociale se non dopo un approfondito studio di modellizzazione[28]. Va ulteriormente analizzata la sequenza causale che partendo dall'entropia informativa porterebbe una mancanza di fiducia verso le istituzioni e di conseguenza l'ascesa dei movimenti populisti[29]. Ulteriori criticità sono date dalle difficoltà di reperire i dati dai social network in quanto potrebbero essere presenti accounts non reali e campioni non significativi[30]. Questi limiti sono stati illustrati per stimolare e incanalare la ricerca su percorsi da sviluppare in studi futuri.

6. *Conclusione*

Il percorso sviluppato ha cercato di fornire una visione interdisciplinare

[26] D. BUCKINGHAM, *The Media Education Manifesto*, Polity Press, 2019.

[27] C. WARDLE e H. DERAKHSHAN, *Information Disorder: Toward an Interdisciplinary Framework for Research and Policy Making*, Council of Europe, 2017.

[28] D. LAZER, A. PENTLAND, L. ADAMIC, S. ARAL, A.-L. BARABÁSI, D. BREWER, N. CHRISTAKIS, N. CONTRACTOR, J. FOWLER, M. GUTMANN, T. JEBARA, G. KING, M. MACY, D. ROY e M. VAN ALSTYNE, Computational Social Science, in *Science*, vol. 323, n. 5915, 2009, pp. 721-723.

[29] P. NORRIS e R. INGLEHART, *Cultural Backlash: Trump, Brexit and Authoritarian Populism*, Cambridge University Press, 2019.

[30] E. FERRARA, O. VAROL, C. DAVIS, F. MENCZER e A. FLAMMINI, The rise of social bots, in *Communications of the ACM*, vol. 59, n. 7, 2016, pp. 96-104. Cfr. D. RUTHS e J. PFEFFER, Social Media for Large Studies of Behavior, in *Science*, vol. 346, n. 6213, 2014, pp. 1063-1064.

di un argomento critico nelle democrazie contemporanee. Si è provato ad interpretare la frammentazione sociale e informativa attraverso il concetto di entropia sociale integrata con la riflessione di Pariser sulle filter bubbles e con i contributi sui bias cognitivi. La tesi centrale da cui si è partiti è: l'aumento dell'entropia informativa può produrre disuguaglianze, incertezza sociale, sfiducia nelle istituzioni e polarizzazione politica con l'ascesa dei movimenti populisti?[31]

In questo contributo è stata effettuata un'analisi dell'ipotesi proponendo un approccio composto da più interventi quali regolamentazione delle piattaforme e degli algoritmi, interventi delle istituzioni su *media literacy* ed educazione digitale. Le prospettive future di ricerca potrebbero focalizzarsi sullo sviluppo di tecniche per l'implementazione della misurazione dell'entropia sociale e per l'esplorazione dell'intelligenza artificiale generativa. Infatti, deve essere verificato come i *deep-fake* e i contenuti sintetici possano essere fonte di entropia informativa[32]. In conclusione, il presente contributo vuole essere un primo passo di un percorso di indagine necessario ma complesso, in particolare per cercare una metodologia al fine di fornire strumenti ai cittadini affinché siano più consapevoli del loro ruolo all'interno delle società democratiche[33].

[31] Cfr. S. ENGESSER, N. ERNST, F. ESSER e F. BÜCHEL, Populism and Social Media: How Politicians Communicate a Fragmented Representation of the People, in *Information, Communication & Society*, vol. 20, n. 8, 2016, pp. 1109-1126.

[32] C. VACCARI e A. CHADWICK, Deepfakes and Disinformation: Exploring the Impact of Synthetic Political Video on Deception, Uncertainty and Trust in News, in *Social Media + Society*, vol. 6, n. 1, 2020, pp. 1-13.

[33] Cfr. J. DEWEY, *Democracy and Education,* Macmillan, 1916.

LE CATEGORIE DI ROGERS ALLA PROVA CON LA DIFFUSIONE DELL'AI: DISEGUAGLIANZE E COMPATIBILITÀ

Nicola Strizzolo

SOMMARIO: 1. Introduzione. – 2. Il percorso e l'approccio transdisciplinari. – 3. Dall'Agricoltura ad Internet. – 4. La curva e la distribuzione sociale dell'innovazione. – 5. Rogers, l'innovazione digitale e l'AI. – 6. Velocità di diffusione dell'AI. – 6. Conclusione.

1. *Introduzione*

Nonostante i modelli promossi o sistematizzati da Everett Rogers siano stati utilizzati in diversi ambiti, l'Autore e il suo lavoro principale, *Diffusion of Innovations* (da ora in avanti *DoI*), sono spesso passati in secondo piano.

Eppure, strumenti euristici come la curva di adozione o le categorie di *innovatori*, *early adopters*, *prima maggioranza*, *tarda maggioranza*, *ritardatari* e *massa critica* sono da decenni impiegati, in forma più o meno formalizzata, tanto nella ricerca scientifica quanto in ambiti applicativi e professionali.

È nostra intenzione, in questa come in altre sedi, riportare la teoria e i modelli rogersiani all'attenzione di un pubblico più ampio, anche alla luce della sfida posta dalle attuali innovazioni.

Vi sono costanti nei processi di adozione: riteniamo che attraverso lo studio e la precomprensione di queste sia possibile facilitare l'orientamento anche nei confronti delle tecnologie oggi prodotte.

Il banco di prova di questa nostra fiducia interpretativa sarà la velocità di diffusione dell'AI, significativamente superiore, per scala e intensità temporale, a quella delle innovazioni osservate dall'Autore.

Anche l'accelerazione temporale era stata prevista, da Rogers come da altri studiosi. Risale infatti al 1965 la legge di Gordon Moore, secondo la quale il numero di transistor su un singolo chip di circuito integrato raddoppiava, in maniera approssimativa, ogni 18 mesi. Nel 1975 tale stima fu corretta a due anni, rimanendo sostanzialmente valida per circa

mezzo secolo. In termini prestazionali, secondo questa regola, i circuiti integrati migliorano in modo esponenziale nel tempo[1].

Studi più recenti hanno messo in luce l'andamento esponenziale di 73 metriche di performance in 28 settori tecnologici, pur con variazioni significative[2]. Un risultato che suggerisce come l'impostazione introdotta dalla legge di Moore possa essere assunta, con le dovute cautele, quale quadro interpretativo della dinamica dell'innovazione in molteplici domini. In questo senso, va ricordato che per Rogers il concetto di innovazione non si limitava agli artefatti materiali, ma includeva configurazioni organizzative, pratiche sociali e costrutti simbolici.

Giocare questa partita concettuale tra gli assunti di Rogers e l'AI, a più di vent'anni dalla sua morte, consente di valorizzare il portato della sua eredità scientifica e, forse, di ampliare ulteriormente le potenzialità del suo lavoro, che qui, in sintesi, ripercorriamo.

2. *Il percorso e l'approccio transdisciplinari*

I primi passi della ricerca di Everett M. Rogers si collocano nella *rural sociology* statunitense degli anni Cinquanta. Le domande iniziali riguardavano casi concreti: perché alcuni agricoltori adottavano innovazioni e altri no. Non era un interesse astratto: Rogers proveniva dall'Iowa agricolo, segnato dalla crisi degli anni Trenta e dalle scelte quotidiane tra tradizione e cambiamento.

Fin dall'inizio prevale un orientamento empirico e pragmatico, teso a comprendere i meccanismi sociali dell'adozione più che difendere i confini di una disciplina. Modernizzazione agricola, comunicazione interpersonale, psicologia sociale, educazione e sviluppo si intrecciano così in un campo di ricerca già interdisciplinare, prima ancora che il termine diventasse di moda.

Nel confronto con studiosi, tecnici e agricoltori, Rogers elabora una metodologia solida ma non settoriale. L'innovazione, nelle considerazioni dell'Autore, dipende maggiormente dalla relazione sociale che dall'apparato

[1] G.E. MOORE, Progress in Digital Integrated Electronics, in *IEEE Solid-State Circuits Society Newsletter*, vol. 11, n. 3, 2006, pp. 36-37.

[2] C.L. MAGEE, S. BASNET, J.L. FUNK e C.L. BENSON, Quantitative Empirical Trends in Technical Performance, in *Working Paper* n. ESD-WP-2014-22, Massachusetts Institute of Technology, 2014.

tecnico: reti di vicinato, fiducia verso chi propone il cambiamento, leadership locali, status degli interlocutori, dimostrazioni pubbliche[3].

Con la prima edizione di *Diffusion of Innovation* (1962), sintetizza centinaia di studi provenienti da antropologia culturale, sociologia della salute, psicologia sociale, marketing, comunicazione, organizzazione e sviluppo. L'innovazione appare così come il risultato dell'interazione tra strutture economiche, schemi cognitivi, culture locali, reti relazionali e disponibilità di risorse.

La sua prospettiva può essere letta come una sociologia dell'innovazione: la diffusione non dipende soltanto dalle qualità intrinseche di una tecnologia, ma dalle dinamiche comunicative e relazionali entro un sistema sociale. L'adozione non è mai una decisione isolata, bensì un processo influenzato da prossimità tra attori, omogeneità o eterogeneità sociale, intensità dei contatti e struttura dei canali comunicativi.

Accanto a ciò emerge la dimensione culturale. Rogers insiste sulla compatibilità tra innovazione e valori delle comunità coinvolte: una soluzione tecnica può affermarsi oppure incontrare resistenza a seconda del rapporto con identità, simboli e routine consolidate. L'innovazione, dunque, non è neutra, perché modifica assetti sociali ed equilibri preesistenti.

Non manca la dimensione economica: vantaggi relativi percepiti, costi diretti e indiretti, rischi e incertezze entrano insieme nell'analisi. In questo quadro trovano spazio anche concetti di confine come fiducia, paura del cambiamento e resistenza.

È proprio l'intreccio tra questi fattori a spiegare perché la diffusione dell'innovazione sia sempre, allo stesso tempo, un processo tecnico e sociale.

3. *Dall'Agricoltura ad Internet*

Nell'edizione del 2003, Everett M. Rogers affronta anche la diffusione dei cellulari e di Internet. Vi è qualcosa di vertiginoso nella parabola che conduce dal mais ibrido al Web: un passaggio che può evocare l'ellissi cinematografica tra un osso lanciato nel cielo da un primate e un'astronave governata dall'AI.

[3] Il nucleo delle riflessioni sull'Autore proviene da due letture separate nei tempi, la prima di E.M. ROGERS, *Diffusion of Innovations*, Free Press, 1962, la seconda di E.M. ROGERS, *Diffusion of Innovations*, 5ª ed., Free Press, 2003, edizione che contiene anche le moderne tecnologie digitali per la comunicazione.

Eppure, già in *nuce*, nell'indagine di Bryce Ryan e Neal Gross Rogers individua i meccanismi sociali dell'adozione di un'innovazione, destinati a ripresentarsi altrove[4]: una sequenza temporale, il ruolo delle reti e della fiducia interpersonale, il peso degli opinion leader, le gerarchie comunitarie, l'influenza della prossimità, la prudenza della prima maggioranza, la resistenza dei ritardatari, l'effetto del vedere i risultati del nuovo prodotto e poterlo provare.

Non è la prima volta che dall'agricoltura emergono osservazioni capaci di nutrire altri ambiti teorici: il *gatekeeper* di Kurt Lewin era il soggetto che controllava l'accesso dei beni alimentari alla famiglia[5]; David Manning White trasferirà poi il concetto al *newsmaking*, studiando la selezione delle notizie da parte dell'editor "Mr. Gates"[6]. Analogamente, broadcast indicava originariamente la semina a largo raggio, prima di designare un sistema di comunicazione uno a molti.

Ed è ancora la produzione alimentare – intrecciata all'ambiente, alla domesticazione, alla tecnologia e alla disponibilità di risorse – a costituire uno dei punti di avvio della spiegazione proposta da Jared Diamond nel poderoso *Guns, Germs, and Steel*[7]. Rogers, sul piano micro delle comunità rurali, e Diamond, sul piano macro delle civiltà, mostrano da prospettive diverse che l'innovazione non nasce nel vuoto: prende forma entro culture, risorse, vincoli ambientali e reti sociali.

Un modello di scambio bilanciato riemerge anche nella riflessione di Fausto Colombo sui mezzi di comunicazione, secondo la quale il medium si colloca all'incrocio dinamico tra quattro quadri: istituzionale, economico, culturale e tecnologico[8]. Applicando retrospettivamente questo schema, anche la decisione di adottare un'innovazione appare come il risultato di una negoziazione tra risorse economiche, norme istituzionali, codici culturali locali e accessibilità tecnica.

Su questo tavolo, il mais ibrido non rappresenta solo un avanzamento tecnologico, ma anche un investimento economico, una scelta legittimata dal-

[4] B. RYAN e N.C. GROSS, The Diffusion of Hybrid Seed Corn in Two Iowa Communities, in *Rural Sociology*, vol. 8, n. 1, 1943, pp. 15-24.

[5] K. LEWIN, Frontiers in Group Dynamics II: Channels of Group Life; Social Planning and Action Research, in *Human Relations*, vol. 1, n. 2, 1947, pp. 143-153.

[6] D.M. WHITE, The "Gate Keeper": A Case Study in the Selection of News, in *Journalism Quarterly*, vol. 27, n. 4, 1950, pp. 383-390.

[7] J.M. DIAMOND, *Guns, Germs, and Steel: The Fates of Human Societies*, W.W. Norton, 1997.

[8] F. COLOMBO (a cura di), *La digitalizzazione dei media*, Carocci, 2007.

le istituzioni locali e un oggetto interpretato entro modelli simbolici condivisi. Come ogni medium – e Marshall McLuhan lo aveva colto in anticipo[9] – l'innovazione estende capacità umane e, cambiando il mondo, modifica anche l'essere umano.

4. *La curva e la distribuzione sociale dell'innovazione*

Una delle rappresentazioni più note della teoria di Everett M. Rogers è la curva nella quale si distribuiscono, nel tempo, le categorie di soggetti che adottano un'innovazione: innovatori, *early adopters*, prima maggioranza, tarda maggioranza e ritardatari (Fig. 1). Più che una gaussiana in senso statistico, essa ne richiama la forma e rende visibile una distribuzione sociale diseguale di risorse, informazioni, prestigio, opportunità e accesso.

Gli *innovators* (2,5%) occupano la parte iniziale della curva. Si distinguono per propensione al rischio, accesso anticipato alle informazioni e disponibilità a sperimentare nell'incertezza. Le ricerche successive mostrano come tale profilo ricorra più spesso tra soggetti con istruzione medio-alta, familiarità tecnologica e capacità di sostenere i costi, materiali o simbolici, dell'innovazione iniziale.

Gli early adopters (13,5%) rappresentano la vera cinghia di trasmissione del processo. Più riflessivi degli innovatori, ma abbastanza vicini al cambiamento da comprenderne portata e sostenibilità, svolgono spesso il ruolo di opinion leader. Dispongono frequentemente di status riconosciuto, professioni qualificate e posizioni strategiche nei flussi informativi tra avanguardia e maggioranza.

La prima maggioranza, pari al 34% degli adottanti nel modello di Rogers, segna l'ingresso dell'innovazione in una fase di progressiva normalizzazione sociale. L'adozione cresce in modo più ampio e tende a consolidare le condizioni per il raggiungimento della massa critica. Si tratta di una scelta della quale viene condivisa, in maniera allargata, ragionevolezza, utilità e accettazione sociale di un'innovazione. In questa fase, la diffusione trova un fattore di accelerazione nelle reti relazionali, nei discorsi pubblici e nelle rappresentazioni mediali che ne accompagnano la progressiva legittimazione sociale.

La tarda maggioranza (34%) entra in scena quando la diffusione ha già superato il punto di svolta. La velocità rallenta e l'innovazione tende a diventare accessibile, conveniente o necessaria. In questa fascia la ricerca colloca

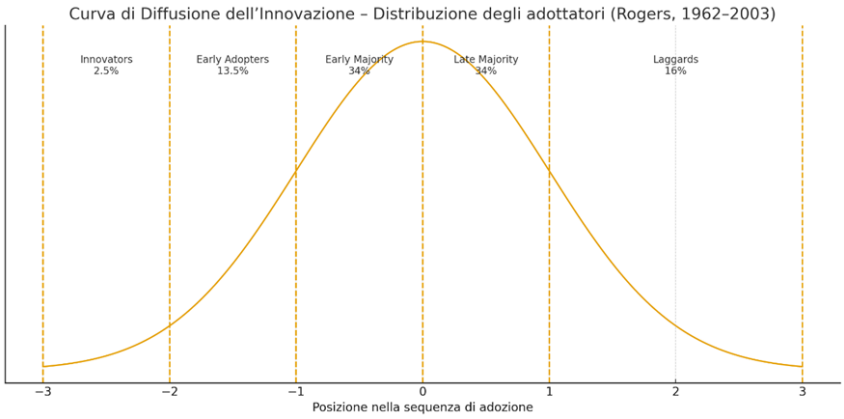
[9] M. MCLUHAN, *Understanding Media: The Extensions of Man*, McGraw-Hill, 1964.

più spesso soggetti con minori risorse, occupazioni meno stabili o maggiore prudenza verso il cambiamento.

I ritardatari (16%) chiudono la curva. Rogers stesso riflette sul termine *laggard*, consapevole del possibile carattere stigmatizzante. In termini analitici, si tratta di soggetti orientati alla sicurezza delle pratiche consolidate, con tempi decisionali più lenti e maggiore avversione all'incertezza. In molte ricerche risultano inoltre sovrarappresentate condizioni di minore istruzione, redditi più bassi e vulnerabilità sociale.

La curva, dunque, non descrive soltanto tempi di adozione. Essa riflette la struttura delle diseguaglianze sociali che accompagnano ogni processo innovativo.

Fig. 1 Curva di adozione adattata con Chat GPT



5. *Rogers, l'innovazione digitale e l'AI*

L'ultima edizione di *DoI* (2003) estende l'analisi di Everett M. Rogers fino alla diffusione di Internet e della telefonia mobile, dedicando ampio spazio anche al divario digitale. L'Autore conferma così la persistente validità del proprio modello nell'ambito delle Information and Communication Technology.

Anche le ricerche più recenti sull'adozione del digitale mostrano una significativa compatibilità empirica con la curva di Rogers: dagli smartphone all'accesso alla rete, dai social network ai servizi cloud, fino ai sistemi di Intelligenza Artificiale generativa.

La variabile decisiva non è la tecnologia in sé, ma l'insieme dei fattori che

compongono la struttura sociale e riproducono le diseguaglianze. L'adozione dell'innovazione continua infatti a seguire una scalarità legata a reddito, istruzione, posizione lavorativa, capitale relazionale e competenze pregresse.

I dati OECD mostrano che la diffusione delle tecnologie digitali è disomogenea tra paesi, settori e gruppi sociali. In particolare, cloud computing e IoT risultano più diffusi, mentre AI e altre tecnologie data-dependent restano meno adottate e concentrate soprattutto in alcuni settori, come l'ICT. Il report evidenzia inoltre come età, istruzione, reddito, competenze e dimensione d'impresa incidano in modo rilevante sui processi di adozione[10].

Le analisi dell'*International Monetary Fund* mostrano che l'impatto e l'adozione dell'Intelligenza Artificiale risultano socialmente differenziati, in relazione alla struttura occupazionale dei Paesi, ai livelli di istruzione, alle competenze digitali e alla capacità istituzionale di prepararsi alla transizione tecnologica[11]. I lavoratori più istruiti e inseriti in occupazioni cognitive appaiono maggiormente esposti all'AI, ma anche meglio posizionati per beneficiarne.

Sul piano europeo, i dati Eurostat[12] ed il report *Digital Decade*[13] mostrano come dispositivi e servizi digitali presentino livelli di accesso e utilizzo differenziati tra Paesi e gruppi sociali. Tali dinamiche appaiono compatibili con il modello di Rogers: l'ingresso della maggioranza tende a rafforzarsi quando l'utilità dell'innovazione assume carattere collettivo, come nel caso dei servizi pubblici online, dell'identità digitale, della didattica e della sanità telematica.

Una dinamica simile si osserva nei social network. Le serie storiche del *Pew Research Center*[14] mostrano un'evoluzione empiricamente compatibile con il modello di Rogers: una fase iniziale di adozione limitata, concentrata tra utenti giovani e con più alto capitale culturale, seguita dall'ingresso progressivo della maggioranza e dalla persistenza di quote residue di non adozione maggiormente concentrate nelle età più avanzate e nei segmenti meno

[10] OECD, *OECD Digital Economy Outlook 2024*, OECD Publishing, 2024.

[11] M. CAZZANIGA, F. JAUMOTTE, L. LI, G. MELINA, A.J. PANTON, C. PIZZINELLI, E. ROCKALL e M.M. TAVARES, *Gen-AI: Artificial Intelligence and the Future of Work*, IMF Staff Discussion Note SDN/2024/001, International Monetary Fund, 2024.

[12] EUROSTAT, *Digital Economy and Society Statistics – Households and Individuals*, Publications Office of the European Union, 2026.

[13] EUROPEAN COMMISSION, *Report on the State of the Digital Decade 2024*, Publications Office of the European Union, 2024.

[14] PEW RESEARCH CENTER, *Social Media Fact Sheet*, 2024, https://www.pewresearch.org/internet/fact-sheet/social-media/ .

istruiti. La medesima regolarità emerge oggi nell'Intelligenza Artificiale generativa.

Il *Government AI Readiness Index* di Oxford Insights mostra che i Paesi dotati di maggiore capacità istituzionale, più solide infrastrutture digitali e un ecosistema tecnologico più sviluppato risultano meglio posizionati nella preparazione all'impiego dell'AI nei servizi pubblici[15]. In chiave rogersiana, tali contesti non sono sostituti concettuali per gli *innovators* e gli *early adopters*, ma possono essere letti come ambienti più favorevoli all'adozione precoce dell'innovazione. Parallelamente, studi OECD mostrano che l'impatto dell'AI sul lavoro riguarda in particolare le occupazioni ad alta esposizione cognitiva e digitale e modifica la domanda di competenze nei mercati del lavoro[16]. L'adozione più ampia tende poi a rafforzarsi quando l'AI viene incorporata in strumenti quotidiani, educativi, amministrativi e produttivi.

Anche la letteratura italiana conferma il peso delle variabili socio-anagrafiche nell'adozione tecnologica: età e genere nelle competenze finanziarie digitali[17], rete familiare e amicale, reddito, istruzione e salute[18], risorse familiari tra i giovani[19], fino ai divari di età e istruzione nell'uso dell'AI tra i giornalisti[20].

6. *Velocità di diffusione dell'AI*

Nell'apertura di questa prefazione si è fatto riferimento alla rapidità di penetrazione dell'AI rispetto alle innovazioni precedenti. Da tale constatazione si giunge a un punto essenziale: ciò che favorisce la diffusione di un'innovazione non risiede soltanto nelle sue caratteristiche interne, ma nel

[15] OXFORD INSIGHTS, *Government AI Readiness Index 2023*, Oxford Insights, 2023.

[16] A. GREEN, Artificial Intelligence and the Changing Demand for Skills in the Labour Market, *OECD Artificial Intelligence Papers*, OECD Publishing, 2024.

[17] E.E. RINALDI e N. STRIZZOLO, *Competenze digitali e finanziarie nel primo lockdown: l'impatto sul benessere finanziario degli anziani*, in *Salute e Società*, vol. 21, n. 3, 2022, pp. 47-63.

[18] S. CARLO, "Active ageing, media digitali, competenze. L'uso delle tecnologie della comunicazione da parte degli anziani", in N. LOCATELLI e N. VITTADINI (a cura di), *Digital media. Piattaforme algoritmiche e società*, Vita e Pensiero, 2023, pp. 121-140.

[19] M. GUI, *A dieta di media. Comunicazione e qualità della vita dei giovani*, Il Mulino, 2015.

[20] P. DEGLI ESPOSTI e P.L. TIRABASSI, *The Human-Algorithmic Entanglement in the News Realm*, in *Problemi dell'informazione*, vol. 49, n. 1, 2024, pp. 41-63.

rapporto che essa instaura con adottanti, struttura sociale, economia e tecnologie già esistenti.

Con la consapevolezza dei limiti metodologici, sono stati messi a confronto dati provenienti da fonti differenti relativi ai tempi di diffusione di alcune innovazioni comunicative e digitali fino al raggiungimento di soglie di adozione di massa comparabili, tra i 50 e i 100 milioni di utenti. Pur nella diversità tra infrastrutture, dispositivi e piattaforme, il confronto consente di cogliere con chiarezza un ordine di grandezza storico della velocità di diffusione.

Si passa così dal telefono e dalla radio, che richiesero decenni, alla televisione e al personal computer, fino a Internet e alle piattaforme social, per giungere ai sistemi di Intelligenza Artificiale generativa – come OpenAI ChatGPT – capaci di raggiungere soglie di massa in pochi mesi.

Su tali valori è stata costruita una curva comparativa di velocità, collocando sulle ascisse le innovazioni in ordine storico e sulle ordinate il tempo necessario al raggiungimento delle soglie indicate. L'obiettivo non è descrivere la diffusione interna di ciascuna tecnologia, ma mostrare l'accelerazione storica dei processi di penetrazione tecnologica.

La rappresentazione è eloquente (Fig. 2): il telefono ha impiegato circa 50 anni per raggiungere 50 milioni di utenti; la radio 38 anni; la televisione 22; il cellulare 12; Internet 7; Meta Platforms Facebook circa 4; ChatGPT appena 0,17 anni[21].

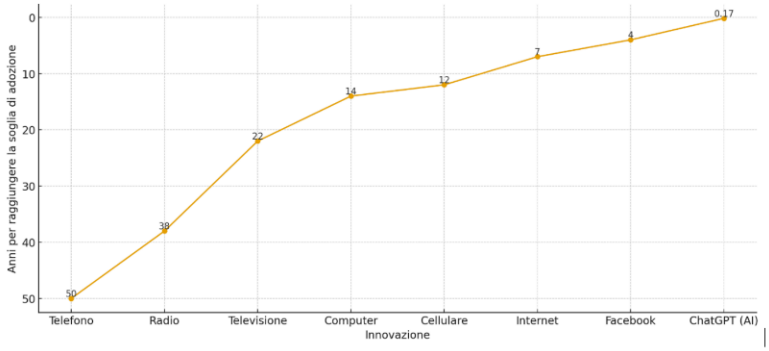
Non si tratta solo di una sequenza cronologica, ma del segnale di una trasformazione strutturale: ogni innovazione recente si diffonde dentro ecosistemi già predisposti da innovazioni precedenti, reti mature e abitudini sociali già digitalizzate.

[21] I dati richiamati sulla velocità di diffusione delle innovazioni considerate sono stati ricostruiti attraverso l'incrocio di fonti istituzionali e serie storiche consolidate, tra cui International Telecommunication Union, UNESCO, World Bank, OECD e Nielsen, insieme a rielaborazioni comparative ampiamente utilizzate nella letteratura sulla diffusione tecnologica.

I valori riportati non intendono costituire una serie statisticamente omogenea, ma offrire ordini di grandezza relativi ai tempi necessari al raggiungimento di soglie di adozione di massa, tenendo conto della diversa natura delle tecnologie considerate: infrastrutture, dispositivi, servizi e piattaforme.

Il caso di ChatGPT è trattato separatamente, sulla base di stime diffuse da Reuters (2023), poiché esprime una dinamica di adozione non pienamente sovrapponibile a quella dei media precedenti, ma particolarmente utile a segnalare l'accelerazione storica dei processi di diffusione.

Fig. 2 Velocità della diffusione, in anni, per raggiungere circa 50 milioni di utenti (immagine prodotta con Chat GPT, versione a pagamento)



Rimanendo entro lo steccato rogersiano, risultano decisive le caratteristiche che Everett M. Rogers attribuisce alle innovazioni perché possano diffondersi. Tali attributi, percepiti come tali dagli adottanti, sono: vantaggio relativo rispetto a soluzioni precedenti; compatibilità con cultura, esperienze e bisogni; bassa complessità d'uso; possibilità di sperimentazione senza rischi irreversibili; osservabilità dei risultati. A questi Rogers aggiunge la reinventabilità, ossia la capacità di un'innovazione di essere riutilizzata in forme inattese e di generare ulteriori innovazioni. Nell'ultima edizione del 2003 introduce inoltre l'interconnettività, tipica delle tecnologie digitali: il loro valore cresce se altri le adottano, amplificando così i benefici percepiti.

Attraverso queste categorie è possibile leggere anche la diffusione dell'AI:

1. Vantaggio relativo. I sistemi di Intelligenza Artificiale mostrano un vantaggio percepibile soprattutto nel risparmio di tempo, nel supporto operativo e nella gestione di informazioni complesse. L'uso continuativo ne ha inoltre migliorato qualità e affidabilità, specialmente quando integrati in contesti professionali strutturati;

2. Compatibilità. Un'innovazione si diffonde quando si inserisce in pratiche già esistenti senza imporre rotture radicali. Internet si è innestato su abitudini comunicative precedenti; la telefonia mobile su bisogni di reperibilità e mobilità; i social network su reti relazionali già esistenti, rendendole più visibili e persistenti. Anche l'AI presenta un'elevata compatibilità: dialoga nel linguaggio naturale, apprende dai testi, dalle immagini e dai repertori culturali degli utenti. Vi è però anche una compatibilità inversa: sono le società avanzate a rimodellare progressivamente i pro-

pri spazi e le proprie istituzioni in funzione delle macchine intelligenti, come osserva Luciano Floridi[22];

3. Complessità. La complessità percepita dell'AI è ridotta dall'interazione in linguaggio naturale. L'utente dialoga con sistemi che appaiono familiari, accessibili e spesso relazionalmente accomodanti. L'AI non semplifica solo l'uso dello strumento, ma abbassa la soglia di accesso a compiti cognitivi complessi: scrittura, traduzione, sintesi, analisi, ricerca. In parte riduce anche il carico decisionale, offrendo risposte immediate e orientanti.

4. Sperimentabilità. L'AI è oggi facilmente testabile in forma gratuita o incorporata nei servizi quotidiani: motori di ricerca, browser, traduttori automatici, strumenti di scrittura assistita. Dal "computer invisibile"[23], si giunge oggi a un'AI sempre più invisibile e integrata nei dispositivi. Tale accesso continuo favorisce familiarità e abbassa la percezione del rischio. Ma vi è una particolarità: mentre sperimentiamo questi sistemi, forniamo anche dati utili al loro perfezionamento.

5. Osservabilità. I risultati dell'AI sono immediatamente visibili e confrontabili. Testi, report, immagini, trascrizioni, video e prodotti grafici consentono di valutarne concretamente l'efficacia. L'osservabilità si estende inoltre all'industria culturale, dove l'AI interviene nella produzione e circolazione di contenuti simbolici destinati a pubblici di massa. Non supporta soltanto processi tecnici, ma partecipa alla costruzione dell'immaginario contemporaneo. Figure pubbliche, istituzioni e organizzazioni iniziano già a utilizzare immagine e identità digitale per servizi, comunicazione e valorizzazione del patrimonio culturale.

In questa prospettiva, la diffusione dell'AI appare coerente con l'impianto di Everett M. Rogers: non basta che una tecnologia esista, deve risultare conveniente, compatibile, semplice, sperimentabile e socialmente osservabile.

Inoltre, l'Intelligenza Artificiale manifesta in modo particolarmente evidente la proprietà della reinventabilità. Nel suo caso, ciò non è marginale: i sistemi di AI si presentano come piattaforme generative capaci di sviluppare applicazioni, creare programmi, costruire simulazioni, testare prodotti e sperimentare forme di creatività assistita. Alcuni ambienti consentono agli utenti di realizzare strumenti direttamente al loro interno, tramite codice, interfacce dedicate o moduli personalizzabili. L'innovazione, dunque, non solo è rein-

[22] L. FLORIDI, *Etica dell'intelligenza artificiale*, Raffaello Cortina Editore, 2022.

[23] D.A. NORMAN, *The Invisible Computer: Why Good Products Can Fail, the Personal Computer Is So Complex, and Information Appliances Are the Solution*, MIT Press, 1998.

ventabile, ma stimola attivamente la reinvenzione, riducendo le barriere che tradizionalmente separavano uso e progettazione.

A questa dimensione si affianca una crescente interconnettività funzionale. I sistemi di AI operano sempre più in connessione con banche dati, browser, motori di ricerca e archivi informativi disponibili in rete. L'AI non agisce come comunicazione autonoma e consapevole, ma come estensione di capacità inserita dentro ecosistemi digitali già consolidati, nei quali aumenta le possibilità di riuso creativo e innovazione continua.

In tale quadro si colloca anche l'Internet of Things, definito dall'International Telecommunication Union come «un'infrastruttura globale per la società dell'informazione, che consente servizi avanzati attraverso l'interconnessione di cose (fisiche e virtuali), basata su tecnologie dell'informazione e della comunicazione interoperabili, esistenti e in continua evoluzione»[24]. Nel 2024 si stimavano circa 18,5 miliardi di dispositivi IoT connessi attivi nel mondo; per la fine del 2025 le proiezioni indicano 21,1 miliardi, con scenari che raggiungono i 39 miliardi entro il 2030[25]. Nell'Unione Europea, nel 2024, il 70,9% delle persone tra i 16 e i 74 anni ha dichiarato di utilizzare almeno un dispositivo connesso a Internet, riconducibile all'Internet of Things[26]. In Italia, il mercato dell'Internet of Things ha raggiunto nel 2024 un valore di circa 9,7 miliardi di euro, con 155 milioni di dispositivi attivi[27].

7. *Conclusione*

Alla fine a questo percorso, poniamo due questioni:

1. potrebbe apparire autoevidente che, in una società globale in crescita, anche la diffusione delle innovazioni acceleri. Sarebbe però una spiegazione riduttiva. Nella prospettiva di Rogers, la diffusione non è mai automatica,

[24] INTERNATIONAL TELECOMMUNICATION UNION, *Overview of the Internet of Things*, Recommendation ITU-T Y.2060, ITU, 2012, p. 1, trad. aut.

[25] IOT ANALYTICS, *Number of Connected IoT Devices Growing 14% to 21.1 Billion Globally*, 28 ottobre 2025, https://iot-analytics.com/number-connected-iot-devices/

[26] EUROSTAT, *Internet-Connected Devices Are Widely Used in the EU*, European Commission, 28 agosto 2025, https://ec.europa.eu/eurostat/web/products-eurostat-news/w/ddn-20250828-2

[27] OSSERVATORI DIGITAL INNOVATION DEL POLITECNICO DI MILANO, *Internet of Things (IoT) in Italia: il mercato cresce del 9%*, 2 aprile 2025, https://www.osservatori.net/comunicato/internet-of-things/internet-of-things-italia-mercato/

ma il risultato dell'interazione tra caratteristiche percepite dell'innovazione, canali di comunicazione, tempi decisionali e norme del sistema sociale. Un'innovazione prevale su altre perché supera alternative possibili dentro processi selettivi complessi;

2. Negli ultimi anni l'esperienza dell'intelligenza artificiale è entrata, in forme più o meno visibili e consapevoli, nella vita quotidiana di una parte crescente della popolazione. Alla diffusione di assistenti vocali, sistemi di raccomandazione, strumenti di generazione testuale e visuale, modelli multimodali e applicazioni integrate nei software di uso comune, si è accompagnata una proliferazione di sistemi e denominazioni ormai difficili da censire in modo esaustivo. Il fenomeno richiama, per analogia, ciò che Clay Shirky definì l'anno dello "Yet Another Social Networking Service", espressione ripresa da danah boyd e Nicole Ellison (2007) per descrivere la moltiplicazione delle piattaforme di social networking. A partire da questa suggestione, la tabella seguente propone una selezione esemplificativa di alcune tappe rilevanti nello sviluppo e nella diffusione sociale dell'AI, dalla fase simbolica e sperimentale fino all'attuale stagione dell'AI generativa, multimodale e agentica.

Tab 1 Yet Another AI

Anno / periodo	**AI / evento chiave**
1950	Test di Turing
1956	Conferenza di Dartmouth: nascita dell'AI come campo di ricer-
1966	ELIZA, primo chatbot
1970–1980	Sistemi esperti
1987–1993	AI Winter
1997	Deep Blue batte Garry Kasparov
2000–2010	Machine learning industriale: antispam, motori di ricerca, rac-
2011	Siri
2012	Deep learning: AlexNet
2014–2016	Alexa e Google Assistant
2020	AI embedded e fotografia computazionale
2022	DALL·E e ChatGPT: svolta generativa
2023	GPT-4, Claude, Gemini, Llama
2024	GPT-4o, Claude 3.5, Gemini 1.5, OpenAI o1
2025	DeepSeek-R1, Gemini 2.5, Claude 4, OpenAI o3/o4-mini, Llama 4

A fronte di una così rapida diffusione e moltiplicazione di Intelligenze Artificiali, con tutte le differenze generative, semantiche e di funzionamento, condividiamo una certa preoccupazione verso quale società stiamo correndo e, in particolare, quale formazione. Come evidenzia Floridi, non sono solamente le AI e i Robot che migliorano, ma stiamo anche costruendo gli ambienti più adatti al loro funzionamento, fabbriche, case e spazi pubblici[28]. Se adattiamo anche il mondo dell'educazione alle funzioni delle macchine, svuotando l'unicità umana, anche nei difetti, nelle criticità, nello sforzo e fatica di cogliere la diversità, la critica e l'impegno, nella reciprocità responsabilità di giudicare ed essere giudicati, per qualità e non per la quantità o la forma e la procedura, e riduciamo questa professione ad un'iper standardizzazione burocratica in funzione trasmissiva e blanditiva di clienti, sulla cui gratificazione si basa il finanziamento – e la sopravvivenza –, non è da escludere che le diverse modalità artificiali, in ambienti virtuali o robotizzati, possano fare molto meglio questo lavoro.

[28] L. FLORIDI, *op. cit*.

LA RESPONSABILITÀ PUBBLICA NELLA AMMINISTRAZIONE ALGORITMICA. DISEGUAGLIANZE E PLURALISMO DEMOCRATICO NELL'ERA DELL'INTELLIGENZA ARTIFICIALE

Paolo D'Erasmo

SOMMARIO: 1. Introduzione. – 2. La trasformazione della funzione pubblica nell'amministrazione algoritmica. – 3. Automazione, dati e nuove diseguaglianze: la riduzione della complessità sociale. – 4. Le esperienze comparate: la responsabilità pubblica alla prova dell'automazione. – 5. Trasparenza, imputabilità e responsabilità pubblica: oltre il paradigma dell'algoritmo spiegabile. – 6. Conclusioni.

1. *Introduzione*

La progressiva integrazione di sistemi di Intelligenza Artificiale nei procedimenti amministrativi rappresenta una delle trasformazioni più significative dell'organizzazione e dell'esercizio del potere pubblico negli ultimi decenni. L'automazione delle decisioni amministrative non costituisce un semplice progresso tecnologico, né un mero strumento di efficientamento organizzativo, ma incide direttamente sulle modalità attraverso cui l'amministrazione interpreta l'interesse generale, esercita la discrezionalità e realizza la tutela dei diritti fondamentali: la crescente diffusione di sistemi algoritmici nell'erogazione delle prestazioni sociali, nella gestione dei servizi pubblici, nella pianificazione delle attività di controllo e nella selezione dei destinatari di benefici economici evidenzia come la tecnologia sia ormai divenuta parte integrante dell'esercizio della funzione amministrativa.

Il dibattito scientifico si è concentrato prevalentemente sui rischi derivanti dall'impiego di modelli algoritmici, sottolineandone la possibile opacità, la riproduzione di *bias* discriminatori e le difficoltà connesse alla trasparenza delle decisioni automatizzate: tali questioni costituiscono aspetti essenziali della riflessione contemporanea, come dimostrano il Regolamento (UE) 2024/1689 sull'Intelligenza Artificiale, la Convenzione quadro del Consiglio d'Europa sull'Intelligenza Artificiale, i diritti umani, la democrazia e lo Stato di diritto, nonché le principali raccomandazioni elaborate dall'Ocse e

dall'Unesco[1]; tuttavia, la questione investe la trasformazione della funzione pubblica e delle condizioni di legittimazione democratica dell'azione amministrativa.

L'automazione non elimina la discrezionalità amministrativa, ma tende a trasferirne l'esercizio dalla fase conclusiva del procedimento alla progettazione tecnica del sistema decisionale: la decisione amministrativa appare come il risultato di un procedimento oggettivo e neutrale, mentre le opzioni normative che la rendono possibile risultano meno visibili.

Il nodo centrale non consiste nello stabilire se l'algoritmo sia più o meno efficiente dell'intervento umano, bensì nel verificare se l'introduzione di sistemi decisionali automatizzati alteri il rapporto tra esercizio del potere pubblico e responsabilità istituzionale[2]. L'amministrazione democratica non si legittima esclusivamente per la correttezza tecnica delle proprie decisioni, ma perché ogni esercizio del potere rimane riconducibile ad un'autorità pubblica responsabile, soggetta ai principi di legalità, imparzialità, buon andamento e controllo giurisdizionale; quando tale nesso tende ad attenuarsi, il problema non riguarda soltanto l'affidabilità dell'algoritmo, ma investe direttamente il fondamento costituzionale della decisione amministrativa.

Il presente contributo intende sostenere che le nuove diseguaglianze generate dall'automazione pubblica non derivano esclusivamente da errori informatici o da dati distorti, ma dalla progressiva frammentazione della responsabilità decisionale: la traslazione della discrezionalità verso la progettazione tecnica, la difficoltà di individuare un centro unitario di imputazione del potere e la crescente opacizzazione del procedimento decisionale determinano una trasformazione della funzione amministrativa che impone una riflessione filosofico-giuridica sul rapporto tra innovazione tecnologica, pluralismo democratico e tutela effettiva dei diritti fondamentali. Da questa angolazione, l'analisi delle esperienze nell'Unione europea, nel Regno Unito, negli Stati Uniti e nella Repubblica Popolare Cinese consentirà di verificare come la sfida posta dall'IA non riguardi semplicemente l'introduzione di

[1] Regolamento (UE) 2024/1689 del Parlamento europeo e del Consiglio del 13 giugno 2024, che stabilisce – come noto, regole armonizzate sulla Intelligenza Artificiale; CONSIGLIO D'EUROPA, *Framework Convention on Artificial Intelligence and Human Rights; Democracy and the Rule of Law*, Vilnius 05 settembre 2024, in www.eur-lex.europa.eu.

[2] Sul rapporto tra automazione decisionale, garanzie procedimentali ed accountability, D.K. CITRON, Technological Due Process, in *Washington University Law Review*, vol. 85, 2008, pp. 1249 e segg.; F. PASQUALE, *The Black Box Society. The Secret Algorithms that Control Money and Information*, Harvard University Press, 2015, su openschola.wustl.edu.

nuove tecnologie, ma la capacità degli ordinamenti democratici di preservare la responsabilità pubblica.

2. *La trasformazione della funzione pubblica nell'amministrazione algoritmica*

Il processo costituisce uno dei fenomeni più significativi dell'evoluzione dello Stato contemporaneo. L'impiego di sistemi di IA non riguarda più attività ausiliarie o organizzative, ma interessa funzioni direttamente incidenti sulla posizione giuridica dei cittadini, quali l'accesso alle prestazioni sociali, la programmazione dei controlli amministrativi, l'allocazione delle risorse pubbliche, la gestione dei servizi sanitari e l'individuazione delle priorità delle politiche pubbliche. L'automazione, pertanto, tende a divenire una componente strutturale del procedimento decisionale.

Il ricorso a modelli algoritmici viene generalmente giustificato dall'esigenza di incrementare l'efficienza dell'azione amministrativa, ridurre i tempi procedimentali, uniformare le decisioni e limitare il rischio di arbitrarietà: si tratta di obiettivi pienamente coerenti con il principio del buon andamento sancito dall'art. 97 della Costituzione e con il diritto ad una buona amministrazione riconosciuto dall'art. 41 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea.[3] Tuttavia, l'efficienza non sostituisce i criteri di legittimità dell'azione amministrativa: la funzione amministrativa non consiste nella semplice applicazione meccanica di regole predeterminate, ma richiede una costante attività di interpretazione, ponderazione e adattamento della disciplina generale alle peculiarità del caso concreto.

È proprio in questo campo che l'automazione introduce una trasformazione. Nella concezione tradizionale del diritto amministrativo, la discrezionalità rappresenta lo spazio entro il quale l'amministrazione realizza l'interesse pubblico attraverso una valutazione motivata e sindacabile: l'esercizio della discrezionalità implica inevitabilmente una responsabilità giuridica e istituzionale, poiché ogni decisione deve poter essere attribuita a un'autorità pubblica chiamata a giustificarne le ragioni.

L'algoritmo non elimina tale discrezionalità; al contrario, la trasferisce al-

[3] In questo senso, Cons. Stato, sez. VI, 08.04.2019, n. 2270, che riconosce la compatibilità della automazione con i canoni di efficienza dell'azione amministrativa, purché siano rispettati i requisiti di conoscibilità, trasparenza e sindacabilità del procedimento, così collegando l'utilizzo dell'algoritmo al buon andamento, sottoponendo tuttavia al contempo lo stesso ai principi classici dell'azione amministrativa.

la fase di progettazione del sistema, incorporandola nella selezione delle fonti informative, nella definizione dei parametri di valutazione e nell'individuazione delle variabili considerate rilevanti.

La discrezionalità amministrativa tende a trasformarsi in discrezionalità progettuale[4]: le scelte decisive riguardano quali dati utilizzare, quali correlazioni considerare significative, quali indicatori privilegiare e quale obiettivo il sistema debba perseguire. Tali scelte conservano una natura eminentemente giuridica, poiché incidono direttamente sull'individuazione dell'interesse pubblico e sulla distribuzione di diritti, obblighi e prestazioni.

La neutralità dell'algoritmo risulta pertanto apparente: ogni modello incorpora una determinata rappresentazione della realtà sociale, selezionando ciò che deve essere considerato rilevante ed escludendo ciò che non può essere computabile.

Questa trasformazione produce effetti che travalicano il piano dell'organizzazione amministrativa: se la decisione pubblica viene progressivamente costruita nella fase di progettazione tecnica, il procedimento amministrativo rischia di perdere la propria funzione di luogo privilegiato della valutazione giuridica, poiché la motivazione del provvedimento tende a restituire il risultato prodotto dal sistema, mentre le opzioni che hanno effettivamente orientato la decisione rimangono collocate a monte del procedimento, al di fuori delle ordinarie forme di controllo amministrativo e giurisdizionale. Il rischio, quindi, non risiede soltanto nell'opacità tecnologica, ma anche nella progressiva sottrazione delle scelte discrezionali ai tradizionali meccanismi di responsabilità pubblica.

L'amministrazione algoritmica non modifica semplicemente gli strumenti attraverso cui il potere viene esercitato, ma ridefinisce il rapporto tra tecnica e diritto, poiché la tecnologia non assiste solo[5] la decisione amministrativa: partecipa alla costruzione del suo contenuto sostanziale. È proprio per tale ragione che il dibattito contemporaneo non si riduce alla contrapposizione tra decisione umana e decisione automatizzata.

La questione decisiva risiede nello stabilire se l'ordinamento sia ancora in

[4] V. Cons. Stato, sez. Vi, 13 dicembre 2019 n. 8472, che analizza lo spostamento delle scelte rilevanti alla fase di progettazione e configurazione del sistema automatizzato e la necessità rimanga uno strumento servente della funzione amministrativa, G. PINOTTI, Amministrazione digitale algoritmica e garanzie procedimentali*,* in *Labour and Law Issues,* vol. 7, n.1, 2021, in www.giustiziaamministrativa.it.

[5] D.K. CITRON, *op. cit.*, in cui si sostiene che i sistemi automatizzati possano incorporare nel codice scelte sostanzialmente normative, sottraendo per l'effetto le stesse alle ordinarie garanzie di partecipazione al procedimento e motivazione del provvedimento.

grado di garantire che l'esercizio del potere rimanga pienamente riconducibile ai principi di legalità, imparzialità, proporzionalità e responsabilità che caratterizzano lo Stato costituzionale di diritto.

L'automazione amministrativa pone anzitutto un problema istituzionale, poiché modifica il "luogo" ove il potere viene esercitato.

La discrezionalità non scompare, ma cambia forma; la decisione non viene eliminata, ma anticipata; la responsabilità non viene negata, ma rischia di disperdersi lungo una filiera tecnico-organizzativa assai articolata.

È in questa ridefinizione della funzione pubblica che si colloca l'origine delle nuove criticità che l'amministrazione algoritmica pone al pluralismo democratico e alla tutela effettiva dei diritti fondamentali.

3. *Automazione, dati e nuove diseguaglianze: la riduzione della complessità sociale*

Se la trasformazione della funzione pubblica rappresenta il primo effetto dell'amministrazione algoritmica, la produzione di nuove forme di diseguaglianza ne costituisce la conseguenza più rilevante. La riflessione scientifica si è concentrata prevalentemente sul fenomeno dei *bias* algoritmici, evidenziando come i sistemi di IA possano riprodurre discriminazioni già presenti nei dati utilizzati per il loro addestramento. Questa impostazione ha contribuito a superare l'idea della neutralità tecnologica,[6] mostrando come gli algoritmi riflettano inevitabilmente le caratteristiche delle informazioni sulle quali operano; ricondurre il problema ai soli dati distorti o incompleti ne oscura la rilevanza giuridica e istituzionale.

L'attività amministrativa è chiamata quotidianamente a confrontarsi con una realtà sociale caratterizzata da bisogni eterogenei, situazioni individuali complesse e condizioni di vulnerabilità: l'esercizio della discrezionalità amministrativa risponde a tale esigenza, consentendo all'autorità pubblica di adattare la disciplina generale alle peculiarità del caso concreto. L'introduzione di sistemi decisionali automatizzati richiede una preventiva trasformazione della realtà sociale in dati suscettibili di elaborazione computazionale.

Ogni algoritmo semplifica, identifica variabili misurabili, classifica feno-

[6] Sul carattere non neutrale dei modelli matematici e sulla loro capacità sulla loro capacità di amplificare disuguaglianze preesistenti, C. O' NEIL, *Weapons of Math Destruction. How Big Data Increases Inequality and Threatens Democracy*, Crown, 2016.

meni, costruisce correlazioni statistiche e riconduce situazioni differenti a categorie omogenee. Ciò che non è rappresentabile mediante dati strutturati perde rilevanza decisionale. La complessità dell'esperienza umana è ricondotta a indicatori quantitativi incapaci di esaurire la ricchezza delle condizioni concrete su cui il diritto interviene.

La diseguaglianza non nasce soltanto dall'eventuale errore dell'algoritmo, ma dalla diversa capacità dei cittadini di essere rappresentati all'interno del sistema informativo sul quale esso opera: esistono condizioni sociali che producono un'elevata quantità di dati digitali e risultano pertanto facilmente classificabili; altre, invece sfuggono alle categorie informative disponibili, perché caratterizzate da percorsi lavorativi discontinui, situazioni familiari instabili, marginalità economica o forme di esclusione sociale difficilmente standardizzabili. Proprio tali soggetti rischiano di divenire meno visibili all'amministrazione automatizzata, non per effetto di una deliberata scelta discriminatoria, ma perché la loro condizione non può essere adeguatamente rappresentata dai parametri utilizzati dal sistema.[7]

La citata dinamica assume particolare rilievo nell'ambito delle politiche sociali. L'utilizzo di strumenti predittivi per individuare frodi, attribuire priorità nell'accesso ai servizi o valutare il rischio di esclusione sociale viene giustificato dall'esigenza di ottimizzare l'impiego delle risorse pubbliche; tuttavia, tali modelli operano sulla base di dati storici, che riflettono le modalità attraverso cui le amministrazioni hanno esercitato le proprie funzioni nel passato: se tali dati incorporano precedenti diseguaglianze, differenti intensità dei controlli o criteri selettivi ormai superati, il sistema tenderà a riprodurre quelle medesime configurazioni.

L'algoritmo non crea la discriminazione; la rende sistematica, attribuendole l'apparenza dell'oggettività scientifica.[8]

Si determina una particolare forma di conservazione istituzionale: le scelte amministrative pregresse, anziché costituire oggetto di revisione critica, vengono trasformate in base informativa per le decisioni future. L'automazione finisce per stabilizzare il passato, limitando la capacità dell'amministrazione di correggere gli squilibri sociali attraverso l'esercizio della discrezionalità.

Si afferma un modello decisionale che assume le regolarità statistiche come parametro privilegiato dell'azione amministrativa: l'efficienza diviene il

[7] V. EUBANKS, *Automating Inequality. How Hi-tech Tools, Profile, Police and Punish the Poor*, St. Martin's Press, 2018.

[8] V. EUBANKS, *op. cit.*; C. O' NEIL, *op. cit.*

criterio prevalente, mentre la funzione redistributiva dello Stato sociale tende ad arretrare.

È proprio qui che emerge il nesso tra automazione e pluralismo democratico: le democrazie costituzionali non si limitano a registrare la realtà sociale, ma perseguono l'obiettivo di trasformarla, promuovendo l'eguaglianza sostanziale e rimuovendo gli ostacoli che impediscono il pieno sviluppo della persona. Se l'azione amministrativa viene orientata da modelli costruiti sulla prevedibilità statistica, il rischio è che il diritto perda la propria capacità di riconoscere ciò che eccede la normalità, cioè quelle situazioni di vulnerabilità che giustificano l'intervento pubblico.

Ne deriva che, la questione delle diseguaglianze algoritmiche non può essere affrontata solo con il miglioramento tecnico dei modelli matematici o dei dati: tali interventi rappresentano condizioni necessarie, ma non sufficienti. Il problema fondamentale riguarda la capacità dell'ordinamento di preservare uno spazio effettivo di valutazione giuridica, nel quale la decisione amministrativa possa continuare a riconoscere la singolarità delle situazioni concrete e ad assumere la responsabilità delle proprie scelte. Solo così si impedirà che la razionalità computazionale sostituisca progressivamente quella giuridica quale criterio ordinatore dell'azione pubblica.

4. *Le esperienze comparate: la responsabilità pubblica alla prova dell'automazione*

Le criticità finora evidenziate trovano riscontro nelle esperienze maturate in numerosi ordinamenti. La comparazione sembra dimostrare come il ricorso all'Intelligenza Artificiale nella pubblica amministrazione non abbia generato solo problemi tecnologici, avendo posto in discussione il rapporto tra esercizio del potere, tutela dei diritti fondamentali e responsabilità istituzionale. Pur nella diversità dei modelli costituzionali e amministrativi, emerge una costante: quanto maggiore è l'affidamento della decisione pubblica a sistemi automatizzati, tanto più complessa diviene l'individuazione del soggetto chiamato a rispondere degli effetti prodotti dalla decisione stessa.

Particolarmente significativo è il caso dei Paesi Bassi, dove il sistema SyRI (System Risk Indication) venne introdotto con la finalità di individuare possibili frodi nell'accesso alle prestazioni sociali attraverso l'incrocio automatizzato di banche dati provenienti da differenti amministrazioni. L'obiettivo perseguito appariva coerente con l'esigenza di migliorare l'efficienza dell'azione pubblica e di razionalizzare l'impiego delle risorse de-

stinate al *welfare;* tuttavia, la logica di funzionamento del sistema rimaneva opaca: né i cittadini né gli stessi operatori amministrativi erano posti nelle condizioni di comprendere come veniva attribuito il livello di rischio individuale.

Con la decisione del Tribunale dell'Aia del 5 febbraio 2020, il sistema è stato dichiarato incompatibile con l'art. 8 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo. La motivazione della pronuncia individua nella sproporzione tra finalità perseguite e limitazione delle garanzie individuali il vero elemento di criticità.[9]

Il caso *SyRI* evidenzia come la legittimità dell'automazione non possa essere valutata sulla base della sua efficacia tecnica, ma debba essere verificata anche alla luce della possibilità per il cittadino di comprendere, contestare e sottoporre a controllo giurisdizionale la decisione che lo riguarda.

Analoghe problematiche sono emerse nel Regno Unito, dove diverse amministrazioni hanno fatto ricorso a sistemi di analisi predittiva per individuare irregolarità nell'erogazione delle prestazioni assistenziali ed orientare le attività ispettive. In queste esperienze,[10] l'automazione ha concentrato l'attenzione amministrativa su categorie di cittadini e territori già storicamente interessati da controlli più frequenti: l'effetto non è consistito nella creazione di nuove forme di discriminazione, ma nella cristallizzazione di precedenti pratiche amministrative.

Il passato è divenuto criterio di previsione del futuro, determinando un processo di autoalimentazione statistica nel quale la frequenza dei controlli veniva interpretata come indice di maggiore rischio, giustificando ulteriori verifiche nei confronti delle stesse categorie sociali: la razionalità algoritmica ha trasformato precedenti scelte organizzative in apparenti evidenze oggettive, rendendo più difficile distinguere tra previsione statistica e valutazione giuridica.

Un diverso profilo emerge dall'esperienza degli Stati Uniti, ove l'impiego di strumenti predittivi ha interessato vari ambiti dell'azione pubblica, dalla giustizia penale alla gestione delle politiche sociali. Il dibattito sviluppatosi intorno al software Compas ha mostrato come sistemi fondati su modelli probabilistici possano esercitare influenza sulle decisioni delle autorità pub-

[9] Sulla compatibilità del sistema di indicazione del rischio con l'art.8 CEDU e con il principio di proporzionalità nel trattamento automatizzato dei dati, RECHTBANK DEN HAAG, 5 febbraio 2020, ECLI, NL, RBDHA, 2020, 865, caso SyRI.

[10] Per una indagine sul rapporto tra analisi predittiva, amministrazione dello Stato sociale e concentrazione dei controlli sulle fasce più vulnerabili, v. V. EUBANKS, *op. cit*.

bliche anche quando il loro funzionamento non risulti intellegibile: al di là delle controversie relative all'accuratezza statistica del modello, ciò che assume rilievo è il progressivo spostamento dell'autorità decisionale dalla motivazione giuridica alla previsione algoritmica.[11] Il rischio non si rinviene nell'errore del sistema, ma nella crescente autorevolezza attribuita al risultato computazionale, percepito come oggettivo proprio in ragione della sua origine matematica.

La probabilità tende a sostituire il giudizio, mentre la valutazione giuridica viene subordinata alla logica predittiva.

La Repubblica Popolare Cinese rappresenta un modello profondamente diverso, ma particolarmente significativo sul piano teorico. L'impiego di sistemi digitali di monitoraggio e valutazione sociale si inserisce all'interno di una concezione dell'amministrazione nella quale la tecnologia non svolge una funzione meramente ausiliaria, bensì costituisce uno strumento ordinario di governo della società. Pur trattandosi di un ordinamento profondamente differente rispetto ai modelli democratico-costituzionali europei, tale esperienza evidenzia quale possa essere il punto di arrivo di un processo in cui la decisione pubblica venga progressivamente identificata con il risultato dell'elaborazione algoritmica.

L'analisi comparata consente di formulare una considerazione generale. Le differenze tra gli ordinamenti riguardano le modalità di impiego dell'Intelligenza Artificiale, le garanzie procedimentali predisposte e l'intensità dei controlli esercitati dall'autorità giudiziaria; ciò che permane costante è invece il progressivo spostamento del momento decisionale verso la progettazione dei sistemi automatizzati. Cambiano gli strumenti, mutano le discipline normative e differiscono le culture amministrative, ma il problema rimane lo stesso: individuare il soggetto cui imputare la responsabilità dell'esercizio del potere quando la decisione è il risultato di una pluralità di componenti tecnologiche, organizzative ed amministrative.

La comparazione dimostra che il vero nodo dell'amministrazione algoritmica non va individuato nella sostituzione del funzionario con la macchina, bensì nella ridefinizione del rapporto tra tecnica e responsabilità pubblica, affermando che la questione centrale riguarda la capacità dello Stato costituzionale di preservare il nesso tra esercizio del potere, imputabilità della decisione e tutela effettiva dei diritti fondamentali.

[11] Sui modelli predittivi e sul rischio che essi, in ragione della opacità che li contraddistingue, influenzino decisioni pubbliche che incidono sui diritti fondamentali, anche nella giustizia penale, C. O' NEIL, *op. cit*.

È in questa prospettiva che la riflessione sull'automazione amministrativa assume una portata filosofico-giuridica, poiché investe le categorie fondamentali della legittimazione della funzione pubblica.

5. *Trasparenza, imputabilità e responsabilità pubblica: oltre il paradigma dell'algoritmo spiegabile*

L'irrompere della IA ha determinato un significativo mutamento nel linguaggio giuridico. Concetti quali trasparenza, spiegabilità, tracciabilità e *accountability* occupano oggi una posizione centrale tanto nei documenti delle istituzioni europee quanto nella più recente elaborazione dottrinale. L'attenzione rivolta a tali principi appare giustificata, poiché la possibilità di comprendere il funzionamento di un sistema algoritmico costituisce una condizione essenziale affinché la decisione automatizzata possa essere sottoposta al controllo del cittadino e del giudice: la trasparenza rappresenta un requisito imprescindibile della legalità amministrativa nell'era digitale.

Tuttavia, la crescente enfasi attribuita alla conoscibilità del procedimento rischia di identificare trasparenza e legittimità della decisione pubblica. La circostanza che un algoritmo sia comprensibile, documentato e tecnicamente verificabile non esaurisce le esigenze proprie dello Stato costituzionale di diritto: una decisione amministrativa non è legittima soltanto perché il procedimento che la ha generata può essere ricostruito, ma soprattutto perché l'esercizio del potere rimane imputabile ad un'autorità pubblica responsabile.

In altri termini, la trasparenza riguarda il procedimento; la responsabilità riguarda il potere. Le due dimensioni risultano strettamente collegate, ma non possono essere considerate equivalenti.[12]

Questa distinzione assume particolare rilievo nell'amministrazione algoritmica. La costruzione di un sistema di Intelligenza Artificiale coinvolge una pluralità di soggetti: amministrazioni committenti, sviluppatori, fornitori delle infrastrutture tecnologiche, progettisti dei modelli matematici, responsabili della qualità dei dati, operatori incaricati della sperimentazione e funzionari che utilizzano il sistema nell'ambito del procedimento amministrativo.

La decisione finale è il risultato di una complessa interazione tra compe-

[12] Sulla circostanza secondo cui la trasparenza dell'algoritmo non risolve il problema della accountability né quello della necessità di attribuire la decisione ad un soggetto responsabile. V. Cons. Stato, sez. Vi, 13 dicembre 2019 n. 8472, F. PASQUALE, *op. cit*.

tenze differenti, nessuna delle quali coincide integralmente con l'esercizio della funzione pubblica: la responsabilità, come noto tende a frammentarsi lungo l'intera filiera tecnologica, rendendo più difficile individuare il centro unitario di imputazione della decisione.[13]

È proprio questa dispersione della responsabilità a costituire, probabilmente, il profilo più problematico dell'automazione amministrativa. Nel modello tradizionale, la motivazione del provvedimento consente di ricostruire il percorso logico seguito dall'amministrazione e di individuare il soggetto responsabile della decisione; nell'amministrazione algoritmica, invece, la motivazione rischia di limitarsi alla descrizione del risultato elaborato dal sistema, mentre le scelte effettivamente determinanti rimangono collocate nella fase di progettazione, di configurazione o di addestramento del modello.

La conseguenza è che il procedimento può risultare perfettamente trasparente senza che sia possibile stabilire chi abbia esercitato il potere decisionale.

La nozione di imputabilità assume una funzione sistematica che precede la stessa trasparenza: la conoscibilità dell'algoritmo costituisce una garanzia fondamentale, ma non sufficiente a soddisfare le esigenze proprie dello Stato di diritto. Ciò che caratterizza la funzione amministrativa nelle democrazie costituzionali è la riconducibilità dell'esercizio del potere ad un'autorità pubblica responsabile, sottoposta al controllo giurisdizionale e chiamata a giustificare le proprie scelte alla collettività: se tale nesso viene meno, anche un procedimento integralmente trasparente rischia di produrre una deresponsabilizzazione istituzionale.

Questa conclusione pare trovare conferme anche nella più recente evoluzione del diritto europeo. Il Regolamento (UE) 2024/1689 non si limita ad imporre obblighi di trasparenza documentale, ma richiede che i sistemi di Intelligenza Artificiale ad alto rischio siano progettati in modo da consentire un'effettiva supervisione umana durante il loro impiego.

Analoga impostazione emerge dalla Convenzione quadro già menzionata del Consiglio d'Europa sull'IA, la quale invita gli Stati ad assicurare rimedi effettivi nei confronti delle decisioni automatizzate ed a preservare forme adeguate di responsabilità istituzionale. Anche la giurisprudenza amministrativa italiana è orientata, come osservato, in tale direzione, affermando che

[13] Regolamento (UE) 2024/1689, il cosiddetto "Ai Act", con particolare riguardo agli obblighi gravanti sui sistemi di IA ad alto rischio ed alla supervisione umana; D.K. CITRON, *op. cit*.

l'utilizzo di strumenti algoritmici non può tradursi nell'elusione dei principi di conoscibilità, sindacabilità ed imputabilità dell'azione amministrativa.[14]

L'algoritmo può supportare il procedimento, ma mai sostituire il soggetto pubblico cui l'ordinamento attribuisce la responsabilità dell'esercizio del potere.

Ne consegue che la questione fondamentale non riguarda la qualità tecnica dei sistemi di Intelligenza Artificiale, bensì la permanenza di un rapporto giuridicamente rilevante tra decisione e responsabilità: l'innovazione tecnologica non può determinare la dissoluzione del centro di imputazione del potere amministrativo, poiché tale imputazione costituisce il presupposto della tutela giurisdizionale, del controllo democratico e della fiducia dei cittadini nelle istituzioni.

La responsabilità pubblica non rappresenta un limite esterno imposto all'innovazione tecnologica, bensì la condizione giuridica che rende l'automazione compatibile con i principi del costituzionalismo democratico: la tecnica può ampliare la capacità operativa dell'amministrazione, migliorare l'efficienza dei procedimenti e contribuire ad una più razionale allocazione delle risorse pubbliche; non può sostituire il rapporto di responsabilità che lega l'esercizio del potere ai principi di legalità, imparzialità, buon andamento e tutela dei diritti fondamentali.

6. *Conclusioni*

L'indagine svolta mostra come l'automazione amministrativa non possa essere considerata solo un fenomeno di innovazione tecnologica: l'impiego di sistemi di Intelligenza Artificiale incide sulle modalità di esercizio della funzione pubblica, modificando il rapporto tra discrezionalità, responsabilità e tutela dei diritti fondamentali. La questione centrale non riguarda la possibilità che un algoritmo sostituisca il funzionario pubblico, bensì il rischio che l'esercizio del potere venga sottratto ai tradizionali meccanismi di imputazione giuridica e di controllo democratico.

Le esperienze comparate dimostrano che le principali criticità non derivano dall'impiego della tecnologia in quanto tale, ma dall'assenza di adeguate tutele istituzionali idonee a garantire la permanenza di un soggetto pubblico responsabile della decisione. Trasparenza, spiegabilità e supervisione

[14] Cons. Stato, sez. VI, 08.04.2019, n. 2270; V. Cons. Stato, sez. Vi, 13 dicembre 2019 n. 8472.

umana costituiscono condizioni necessarie, ma non sufficienti. Acquistano significato solo se ogni decisione resta attribuibile a un'autorità chiamata a risponderne sul piano amministrativo, giuridico e democratico.

Il pluralismo democratico non si limita a rappresentare il contesto nel quale l'automazione deve operare, ma costituisce il criterio attraverso cui valutarne la compatibilità con lo Stato costituzionale di diritto; l'innovazione tecnologica non può tradursi in una deresponsabilizzazione dell'amministrazione, né nella progressiva sostituzione della valutazione giuridica con la sola razionalità computazionale.

Si può dunque proporre un principio di responsabilità pubblica dell'automazione amministrativa quale criterio interpretativo dell'evoluzione del diritto pubblico europeo: esso impone che l'utilizzo di sistemi algoritmici non interrompa mai il rapporto tra esercizio del potere e responsabilità istituzionale, garantendo la identificazione del soggetto pubblico chiamato a motivare e rispondere della decisione adottata.[15] Solo così l'IA può rafforzare l'azione amministrativa, senza compromettere i principi di legalità, uguaglianza e tutela effettiva dei diritti.

[15] La proposta appare poter essere collocata nel solco del quadro europeo più recente, che contempera regolazione del rischio, supervisione umana, tutela dei diritti fondamentali e rimedi effettivi.

ALGORITMI E DISCRIMINAZIONI: SFIDE GIURIDICHE TRA OPACITÀ DECISIONALE E TUTELA DEI DIRITTI FONDAMENTALI

Tony Giorgio

SOMMARIO: 1. Brevi cenni introduttivi. – 2. Le sfide costituzionali dell'intelligenza artificiale. – 3. L'*Artificial Intelligence Act* e il modello europeo di costituzionalismo digitale. – 4. Note di chiusura.

1. *Brevi cenni introduttivi*

La progressiva affermazione delle tecnologie digitali ha profondamente modificato le tradizionali coordinate del rapporto tra diritto, tecnica ed esercizio del potere, imponendo al costituzionalismo contemporaneo di confrontarsi con fenomeni che trascendono la mera dimensione tecnologica per assumere una diretta rilevanza ordinamentale[1]. La crescente capacità delle infrastrutture digitali di incidere sui processi decisionali pubblici e privati, sulla formazione del consenso, sull'organizzazione dei mercati e sull'esercizio delle libertà individuali ha determinato l'emersione di un nuovo paradigma del potere, nel quale il dato, la capacità computazionale e gli algoritmi costituiscono i principali fattori di conformazione delle relazioni economiche, sociali e istituzionali[2]. In tale scenario, il diritto costituzionale è chiamato a confrontarsi con una trasformazione che investe non unicamente gli strumenti attraverso i quali il potere viene esercitato, ma altresì le categorie poste a presidio della dignità della persona, dell'eguaglianza sostanziale, della legalità e della responsabilità democratica[3].

È in questa più ampia prospettiva che si colloca l'irruzione dell'intelligenza artificiale (d'ora innanzi semplicemente IA) – ormai unanimemente qualificata quale *general purpose technology* – destinata a incidere trasversal-

[1] Circa il rapporto tra tecnica, diritto ed esercizio del potere, tra gli altri, cfr. A. IANNUZZI, *Il diritto capovolto. Regolazione a contenuto tecnico-scientifico e Costituzione*, Editoriale Scientifica, 2018.

[2] In proposito cfr. P. SEVERINO, *Intelligenza artificiale: politica, economia, diritto, tecnologia*, Luiss University Press, 2022.

[3] Indicazioni in tal senso in F. FAGGIN, *Irriducibile. La coscienza, la vita, i computer e la nostra natura*, Mondadori, 2023.

mente sui principali ambiti della vita umana. Il progressivo ricorso a sistemi algoritmici nei processi decisionali pubblici e privati ha favorito il passaggio da una società digitalizzata ad una vera e propria società algoritmica, nella quale la raccolta, l'elaborazione e l'analisi di enormi quantità di dati costituiscono il presupposto imprescindibile per l'assunzione di decisioni suscettibili di produrre effetti giuridicamente rilevanti.

L'algoritmo, pertanto, non rappresenta più un mero strumento di automazione di attività tecniche, bensì una forma inedita di esercizio del potere, capace di incidere concretamente sull'attribuzione di diritti, opportunità e risorse, orientando valutazioni e decisioni destinate a riflettersi direttamente sulla sfera giuridica dei destinatari[4]. Ne consegue che l'IA assume oggigiorno una dimensione eminentemente costituzionale. L'impiego crescente di sistemi decisionali automatizzati nei settori della sanità, del mercato del lavoro, dell'accesso al credito, dell'istruzione, della sicurezza pubblica, dell'amministrazione e della giustizia impone di verificare la compatibilità di detti strumenti con i principi fondanti dello Stato costituzionale di diritto. La questione non riguarda esclusivamente l'affidabilità tecnologica degli algoritmi o la loro efficienza operativa, ma investe direttamente il rispetto di valori supremi quali la legalità, l'imparzialità dell'azione amministrativa, la trasparenza, la motivazione delle decisioni, l'effettività della tutela giurisdizionale e, soprattutto, il principio di eguaglianza nella sua duplice dimensione formale e sostanziale[5].

Tra le principali criticità derivanti dall'impiego dell'IA assume, invero, particolare rilievo il fenomeno delle discriminazioni algoritmiche. La pretesa neutralità della decisione automatizzata rischia frequentemente di celare distorsioni derivanti dalla qualità dei dati impiegati nelle fasi di addestramento dei modelli, dalle scelte operate nella progettazione degli algoritmi ovvero dalle stesse logiche statistiche proprie dell'apprendimento automatico. Lungi dal costituire strumenti intrinsecamente imparziali, i sistemi di IA possono così replicare, consolidare o amplificare diseguaglianze già radicate nel contesto sociale, economico e istituzionale, incidendo negativamente non soltanto sul principio di eguaglianza sancito dall'art. 3 Cost., ma anche sulla tutela della dignità della persona e sull'effettivo godimento dei diritti fondamentali.

[4] In termini più puntuali, i diversi snodi risultano efficacemente delineati da P. MORO, Algoritmi e pensiero giuridico. Antinomie e interazioni, in *MediaLaws – Rivista di diritto dei media*, n. 3, 2019, pp. 11-22.

[5] Per una visione di quadro cfr. L. FLORIDI, *Information. A Very Short Introduction*, Oxford University Press, 2010. Trad. it. *La rivoluzione dell'informazione*, Codice edizioni, 2012.

A ciò si aggiunge il problema – non meno rilevante – dell'opacità che caratterizza i modelli algoritmici maggiormente evoluti, sovente fondati su processi decisionali scarsamente intelligibili e difficilmente sindacabili, con inevitabili ricadute sul principio di trasparenza, sull'imputazione della responsabilità giuridica e sull'effettività del controllo giurisdizionale[6].

Alla luce di siffatte premesse, l'ardimentoso proposito del presente contributo – privo di qualsivoglia velleità di esaustività, in ragione dell'ampiezza e complessità del tema – vuole essere quello di analizzare criticamente il rapporto tra algoritmi, opacità decisionale e discriminazioni, al fine di verificare se l'attuale quadro regolatorio europeo – culminato nell'adozione del Regolamento (UE) 2024/1689 (*Artificial Intelligence Act*) – sia effettivamente idoneo a realizzare un equilibrato bilanciamento tra promozione dell'innovazione tecnologica e tutela dei diritti fondamentali.

L'indagine sarà sviluppata secondo una prospettiva prevalentemente costituzionalistica, con precipua attenzione ai principi dello Stato costituzionale di diritto e al progressivo consolidarsi di un modello europeo di "costituzionalismo digitale", nel quale la disciplina dell'IA è chiamata a svolgere una funzione non meramente regolatoria, bensì autenticamente conformativa dello sviluppo tecnologico, affinché quest'ultimo si realizzi nel rispetto della centralità della persona, della dignità umana, dell'eguaglianza sostanziale e dei valori propri delle democrazie costituzionali[7].

2. *Le sfide costituzionali dell'intelligenza artificiale*

La diffusione dei sistemi di IA nei processi decisionali contemporanei impone al diritto costituzionale di confrontarsi con un mutamento paradigmatico delle modalità mediante cui il potere viene esercitato nella società digitale. L'algoritmo, difatti, non costituisce più un mero strumento di automazione di attività tecniche o esecutive, bensì assume progressivamente una funzione conformativa delle decisioni individuali e collettive, incidendo sulla distribuzione di opportunità, risorse e posizioni giuridiche soggettive. La peculiarità dei sistemi di IA risiede nella capacità di elaborare quantità massive di dati, individuare correlazioni, formulare previsioni e produrre classifica-

[6] Per maggiori ragguagli cfr. G. CORASANITI, *Tecnologie intelligenti. Rischi e regole*, Mondadori, 2023.

[7] Su cui magistralmente cfr. V. FROSINI, *Il diritto nella società tecnologica*, Giuffrè Francis Lefebvre, 1981.

zioni, determinando una progressiva mediazione tecnologica dei processi decisionali tradizionalmente affidati alla valutazione umana.

Tale trasformazione assume una significativa rilevanza sul piano costituzionale, poiché introduce nuove tensioni rispetto alle categorie fondamentali dello Stato costituzionale di diritto, quali la responsabilità, la motivazione e il controllo dell'esercizio del potere. Se la decisione pubblica in un ordinamento democratico presuppone la riconducibilità dell'atto ad un soggetto determinato – sottoposto al principio di legalità e al sindacato degli organi di garanzia – l'impiego di sistemi algoritmici complessi determina una progressiva attenuazione della percepibilità del percorso logico attraverso cui la decisione viene elaborata[8]. Ne deriva una possibile frattura tra il risultato prodotto dal sistema e la possibilità, per il destinatario della decisione, di comprenderne le ragioni, contestarne la fondatezza e individuare il soggetto cui imputare la relativa responsabilità giuridica[9].

Sotto siffatto profilo, la cosiddetta *black box* algoritmica rappresenta una delle principali criticità dell'IA contemporanea[10]. I modelli fondati sulle tecniche di apprendimento automatico (*machine learning*) e, specificatamente, sulle architetture di apprendimento profondo (*deep learning*) possono operare tramite processi inferenziali non immediatamente riconducibili a criteri di razionalità umana verificabili[11]. L'opacità algoritmica, pertanto, non coincide esclusivamente con la non conoscibilità del codice sorgente o delle modalità tecniche di funzionamento del sistema, ma riguarda soprattutto la difficoltà di ricostruire il percorso decisionale attraverso il quale l'algoritmo giunge ad una determinata conclusione. Tale circostanza assume una rilevanza costituzionale quando la decisione automatizzata produce effetti incidenti sulla sfera giuridica della persona, poiché l'assenza di adeguati strumenti di com-

[8] Sulle sfide giuridiche poste dall'intelligenza artificiale generativa cfr. M. KOVAČ, *Generative Artificial Intelligence: a Law and Economics Approach to Optimal Regulation and Governance*, Palgrave Macmillan, 2024.

[9] Sul piano teorico-giuridico, imprescindibile lo studio di A. CATANIA, *Decisione e norma*, Jovene, 1979.

[10] Cfr. F. PASQUALE, *The Black Box Society: the Secret Algorithms that Control Money and Information*, Harvard University Press, 2015.

[11] Il *deep learning* si fonda su reti neurali artificiali multilivello (o a molteplici strati), in grado di apprendere autonomamente schemi e relazioni complesse a partire da grandi quantità di dati; cfr. F. LAGIOIA e G. SARTOR, L'intelligenza artificiale per i diritti dei cittadini: il progetto Claudette, in *Ragion pratica*, n. 1, 2020, pp. 87-118.

prensione e contestazione può compromettere l'effettività delle garanzie proprie dello Stato di diritto[12].

Accanto al problema dell'opacità decisionale si colloca quello delle discriminazioni algoritmiche. La presunta neutralità dei sistemi automatizzati rischia di occultare distorsioni derivanti dalla qualità dei dati utilizzati nei processi di addestramento, dalle scelte progettuali incorporate negli algoritmi o dalle stesse logiche statistiche proprie dei modelli computazionali. Il dato, lungi dal rappresentare una descrizione meramente oggettiva della realtà, può incorporare diseguaglianze storicamente sedimentate e pregiudizi socialmente diffusi, trasferendoli all'interno dei processi decisionali automatizzati[13].

La discriminazione algoritmica pone, perciò, una rinnovata questione costituzionale in relazione al principio di eguaglianza sancito dall'art. 3 Cost., nella sua dimensione non soltanto formale, ma soprattutto sostanziale. L'algoritmo può, difatti, divenire un nuovo luogo di produzione o amplificazione delle diseguaglianze, trasformando disparità preesistenti in decisioni apparentemente oggettive e tecnicamente neutrali. La neutralità del procedimento automatizzato non può, dunque, essere assunta quale garanzia sufficiente di imparzialità, imponendo all'ordinamento di interrogarsi sulla qualità dei dati impiegati, sui criteri decisionali adottati e sulla possibilità di assicurare forme effettive di supervisione e responsabilità.

In questa ottica, la disciplina dell'IA non può essere ricondotta ad una mera regolazione tecnica del fenomeno tecnologico, ma assume una più ampia dimensione costituzionale. La sfida posta dai sistemi algoritmici non consiste nella contrapposizione tra innovazione e tutela dei diritti fondamentali, bensì nella capacità dell'ordinamento di governare la complessità tecnologica preservando i principi che fondano lo Stato costituzionale di diritto.

L'algoritmo diviene così un nuovo ambito di applicazione dei principi supremi dell'ordinamento: la centralità della persona, la dignità umana, l'eguaglianza sostanziale, la trasparenza dell'azione pubblica e la responsabilità democratica del potere.

[12] In specie, cfr. G. PITRUZZELLA, "Stato di diritto" e Democrazia, in *Nomos. Le attualità nel diritto*, n. 1, 2025, pp. 1-6.

[13] Per una ricognizione meticolosa e precisa sul tema in oggetto, cfr. F. FAINI, Umanesimo digitale e sovranità regolatoria: il governo dell'intelligenza artificiale tra diritto europeo e nazionale, in *federalismi.it*, n. 35, 2025, pp. 58-81.

3. *L'Artificial Intelligence Act e il modello europeo di costituzionalismo digitale*

L'accelerazione dello sviluppo delle tecnologie algoritmiche e la loro progressiva pervasività nei processi decisionali pubblici e privati hanno evidenziato l'insufficienza degli strumenti giuridici tradizionali nel governare fenomeni caratterizzati da elevata complessità tecnica, dimensione transnazionale e continua evoluzione delle capacità computazionali[14]. In tale contesto, l'Unione europea ha progressivamente elaborato un modello regolatorio volto a ricondurre l'innovazione tecnologica entro un sistema di garanzie giuridiche fondato sulla centralità della persona, sulla tutela dei diritti fondamentali e sulla salvaguardia dei principi propri dello Stato costituzionale di diritto.

La disciplina europea dell'ecosistema digitale non si esaurisce nel solo Regolamento (UE) 2024/1689 sull'IA (*Artificial Intelligence Act*), ma si inserisce in un più ampio processo di progressiva costituzionalizzazione dello spazio digitale, composto da una pluralità di strumenti normativi tra loro coordinati, quali il Regolamento (UE) 2016/679 (*General Data Protection Regulation*), il *Digital Services Act*, il *Digital Markets Act*, il *Data Governance Act* e il *Data Act*. Siffatto complesso normativo esprime la volontà del legislatore europeo di affermare un paradigma antropocentrico dello sviluppo tecnologico, nel quale il progresso digitale non costituisca un ambito sottratto alla regolazione giuridica, ma un settore nel quale trovino concreta attuazione i valori sanciti dall'art. 2 TUE e dalla Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea[15].

In questa prospettiva si colloca l'*AI Act*, primo intervento normativo organico dedicato alla disciplina dei sistemi di IA, fondato su un modello di regolazione *risk-based*, nel quale gli obblighi giuridici risultano graduati in relazione al livello di rischio prodotto dalle diverse applicazioni tecnologiche. Detta impostazione prende atto della natura non uniforme dell'IA, distinguendo tra sistemi vietati perché incompatibili con i valori fondamentali dell'ordinamento europeo, sistemi ad alto rischio sottoposti ad una disciplina

[14] Per un'approfondita disamina, cfr. A. SIMONCINI, L'algoritmo incostituzionale: intelligenza artificiale e il futuro delle libertà, in *BioLaw Journal – Rivista di BioDiritto*, n. 1, 2019, pp. 63-89.

[15] In dottrina si veda A. IANNUZZI, L'AI Act nell'ecosistema normativo europeo in tema di digitale tra continuità e discontinuità, in *BioLaw Journal – Rivista di BioDiritto*, n. 3, 2025, pp. 249-256.

molto rigorosa e sistemi caratterizzati da un rischio limitato o minimo, per i quali prevalgono obblighi informativi e di trasparenza[16].

La centralità attribuita ai sistemi ad alto rischio assume notevole rilievo rispetto alle problematiche affrontate nel presente studio, poiché riguarda quei settori nei quali l'impiego dell'IA può incidere significativamente sulla posizione giuridica della persona, come il mercato del lavoro, l'istruzione, la sanità, l'accesso ai servizi essenziali, la giustizia e la sicurezza pubblica. Per tali applicazioni il regolamento prevede obblighi concernenti la qualità e la *governance* dei dati[17], la documentazione tecnica, la tracciabilità delle operazioni, la sorveglianza umana, la robustezza e il monitoraggio dei sistemi, introducendo una logica preventiva orientata alla mitigazione dei rischi prima che essi producano effetti lesivi.

Particolare rilevanza assume, al riguardo, la disciplina relativa alla qualità dei dati utilizzati nell'addestramento degli algoritmi. La consapevolezza che *dataset* incompleti, inaccurati ovvero caratterizzati da squilibri statistici possano determinare risultati discriminatori conduce il legislatore europeo ad attribuire alla fase di progettazione tecnologica un ruolo essenziale nella tutela del principio di eguaglianza. La prevenzione delle discriminazioni algoritmiche viene così anticipata rispetto al momento patologico della responsabilità successiva, mediante un modello nel quale la tutela dei diritti fondamentali diviene parte integrante dell'intero ciclo di vita del sistema di IA[18].

Nondimeno, il modello europeo non risulta immune da profili problematici. La stessa impostazione fondata sulla classificazione del rischio, pur garantendo flessibilità regolatoria, presenta difficoltà applicative rispetto alla natura dinamica e adattiva dei sistemi algoritmici più avanzati. La continua evoluzione delle capacità computazionali rende, difatti, complesso individuare categorie di rischio rigidamente predeterminate, con il pericolo che applicazioni inizialmente considerate meno invasive possano successivamente produrre effetti notevolmente incidenti sulla sfera dei diritti fondamentali.

[16] Sui profili problematici della regolazione dell'IA cfr. C. NOVELLI, F. CASOLARI, A. ROTOLO, M. TADDEO e L. FLORIDI, AI Risk Assessment: A Scenario-Based, Proportional Methodology for the AI Act, in *Digital Society*, vol. 3, n. 13, 2024, pp. 1-29.

[17] Nella vasta letteratura sull'argomento, per un efficace inquadramento della tematica, cfr. F. FAINI, *Data society. Governo dei dati e tutela dei diritti nell'era digitale*, Giuffrè Francis Lefebvre, 2019.

[18] Sui *bias* algoritmici e sulle relative implicazioni giuridiche cfr., *inter alia*, V. BARONE, "La discriminazione ai tempi dell'intelligenza artificiale: la questione algoritmica", in T. CASADEI e S. PIETROPAOLI (a cura di), *Diritto e tecnologie informatiche. Questioni di informatica giuridica, prospettive istituzionali e sfide sociali*, 2ª ed., Wolters Kluwer, 2024, pp. 285-296.

Ulteriori criticità riguardano l'effettività della trasparenza algoritmica e dei meccanismi di controllo. Sebbene l'*AI Act* introduca obblighi di informazione, documentazione e supervisione, permane il problema della concreta intelligibilità dei processi decisionali più complessi, soprattutto quando fondati su modelli caratterizzati da elevata opacità tecnica. La trasparenza, infatti, non può ridursi alla mera disponibilità di informazioni formali sul funzionamento del sistema, ma deve tradursi nella possibilità effettiva di comprendere, contestare e sindacare le decisioni automatizzate.

L'esperienza europea evidenzia, pertanto, l'emersione di un nuovo paradigma di costituzionalismo digitale, nel quale il diritto non si limita a disciplinare gli effetti prodotti dalla tecnologia, ma interviene sulle condizioni stesse della sua progettazione e del suo sviluppo. La sfida dell'IA non consiste nella contrapposizione tra innovazione tecnologica e tutela dei diritti fondamentali, bensì nella capacità dell'ordinamento costituzionale di orientare il progresso tecnico secondo principi di dignità, eguaglianza, trasparenza e responsabilità democratica, preservando la centralità della persona nell'epoca delle decisioni automatizzate[19].

4. *Note di chiusura*

Le riflessioni sviluppate nel presente contributo consentono di evidenziare come l'IA rappresenti una delle più rilevanti sfide che il costituzionalismo contemporaneo sia chiamato ad affrontare nell'epoca della trasformazione digitale. L'algoritmo non costituisce più un semplice strumento di automazione dei processi decisionali, ma si configura quale nuova modalità di esercizio del potere, suscettibile di incidere concretamente sulla distribuzione di opportunità, risorse e posizioni giuridiche soggettive. Di conseguenza, il fenomeno algoritmico trascende la dimensione esclusivamente tecnologica per assumere una diretta rilevanza costituzionale, imponendo una rinnovata disamina sulle categorie attraverso cui l'ordinamento disciplina il rapporto tra potere, responsabilità e tutela della persona[20].

La principale criticità risiede nella possibilità che la crescente affidabilità attribuita ai sistemi automatizzati determini una progressiva sostituzione del-

[19] Circostanziati ragguagli in F. FAINI, Intelligenza artificiale e regolazione giuridica: il ruolo del diritto nel rapporto tra uomo e macchina, in *federalismi.it*, n. 2, 2023, pp. 1-29.

[20] Cfr. ampiamente L. AVITABILE, Il diritto davanti all'algoritmo, in *Rivista italiana per le scienze giuridiche*, n. 8, 2017, pp. 315-327.

la razionalità giuridica con logiche decisionali fondate unicamente sulla previsione statistica e sull'elaborazione computazionale dei dati. La presunta neutralità dell'algoritmo rischia, invero, di occultare i fattori sociali, economici e culturali incorporati nei *dataset* utilizzati per l'addestramento dei modelli, favorendo la riproduzione o l'amplificazione di diseguaglianze già presenti nella realtà sociale. La discriminazione algoritmica non rappresenta, quindi, una mera deviazione occasionale del sistema, ma costituisce un rischio strutturale connesso alla possibilità che procedure apparentemente oggettive producano effetti sostanzialmente incompatibili con il principio costituzionale di eguaglianza.

Parimenti rilevante appare il problema dell'opacità decisionale, la quale pone interrogativi fondamentali rispetto ai principi dello Stato costituzionale di diritto. La difficoltà di ricostruire il percorso logico seguito dai sistemi di IA compromette, difatti, esigenze essenziali quali la conoscibilità delle ragioni della decisione, l'imputazione della responsabilità e l'effettività del controllo giurisdizionale[21]. La trasparenza algoritmica non può, dunque, essere intesa quale mero requisito tecnico, ma deve essere considerata una condizione sostanziale di legittimazione dell'esercizio del potere mediante strumenti automatizzati, poiché soltanto la comprensibilità della decisione consente al destinatario di contestarla e all'ordinamento di esercitare un effettivo controllo[22].

In tale dimensione, il modello europeo delineato dall'*AI Act* costituisce un passaggio significativo verso una disciplina del digitale maggiormente orientata alla tutela preventiva dei diritti fondamentali. L'introduzione di obblighi concernenti la gestione del rischio, la qualità dei dati, la supervisione umana e la responsabilizzazione degli operatori testimonia il superamento di una concezione della tecnologia quale ambito sostanzialmente autoregolato, affermando un paradigma nel quale l'innovazione deve svilupparsi entro una cornice giuridica coerente con i valori dell'Unione europea.

Nondimeno, la complessità dei sistemi algoritmici e la rapidità dell'evoluzione tecnologica dimostrano come nessun intervento normativo possa considerarsi definitivamente conclusivo. La tutela dei diritti fondamentali richiede un approccio dinamico, capace di accompagnare l'intero ciclo di

[21] U. PAGALLO, Algoritmi e conoscibilità, in *Rivista di Filosofia del diritto*, n. 1, 2020, pp. 93-106.

[22] Per un'attenta riflessione in merito cfr. R. MESSINETTI, La tutela della persona umana versus l'intelligenza artificiale. Potere decisionale dell'apparato tecnologico e diritto alla spiegazione della decisione automatizzata, in *Contratto e impresa*, n. 3, 2019, pp. 861-894.

vita dei sistemi di IA, dalla progettazione allo sviluppo, dall'addestramento all'utilizzo concreto. In questa ottica assume particolare importanza il principio di tutela *by design*[23], secondo cui legalità, trasparenza, proporzionalità, non discriminazione[24] e controllo umano non devono configurarsi quali limiti esterni all'innovazione, ma quali elementi strutturali dell'architettura tecnologica.

Parallelamente, la piena affermazione di un autentico costituzionalismo digitale impone un rafforzamento delle forme di responsabilità democratica connesse all'impiego dell'IA. La crescente concentrazione del potere tecnologico presso le c.d. *Big Tech* (ovverosia le cinque maggiori multinazionali della *tech* occidentali: *Google*, *Apple*, *Facebook*, *Amazon* e *Microsoft*) rende necessario evitare che decisioni suscettibili di incidere sulla sfera dei diritti fondamentali siano progressivamente sottratte al controllo pubblico e affidate esclusivamente a logiche tecniche o di mercato. L'algoritmo, invero, non può assumere una funzione sostitutiva della decisione giuridicamente responsabile, ma deve rimanere uno strumento sottoposto a principi di controllo, verificabilità e imputazione della responsabilità.

Il diritto costituzionale è, pertanto, chiamato a rivestire un ruolo non soltanto limitativo, ma propriamente conformativo dello sviluppo tecnologico. La sfida dell'IA non consiste nella contrapposizione tra innovazione scientifica e protezione dei diritti, bensì nella capacità dell'ordinamento di orientare il progresso tecnico verso finalità compatibili con la dignità umana, l'eguaglianza sostanziale e la partecipazione democratica. La tecnologia non può rappresentare un fattore di erosione delle garanzie costituzionali, ma de-

[23] Trattasi dei principi *data protection by design* e *by default*, cui si affianca il *data protection impact assessment* (artt. 25 e 35, Regolamento UE 2016/679).

[24] Come osserva E. CARLONI, I principi della legalità algoritmica. Le decisioni automatizzate di fronte al giudice amministrativo, in *Diritto amministrativo*, n. 2, 2020, pp. 273-304, il principio di non discriminazione algoritmica, strettamente connesso alla criticità rappresentata dai *bias* algoritmici nell'impiego dell'intelligenza artificiale, trova fondamento, in particolare, nel considerando 71 del Regolamento europeo 2016/679. La natura discriminatoria di un sistema algoritmico può essere accertata soltanto attraverso la conoscenza delle logiche sottese al suo funzionamento (con conseguente connessione con il principio di trasparenza algoritmica), tenendo conto degli effetti e degli esiti prodotti dalla sua applicazione. Due ulteriori declinazioni del principio di non discriminazione sono rappresentate dalla responsabilità organizzativa e preventiva, che si traduce in una logica *by design* attraverso la valutazione d'impatto sulla protezione dei dati personali, nonché dalla necessaria qualità dei dati impiegati dagli algoritmi.

ve essere ricondotta entro un sistema di principi capace di preservare la centralità della persona quale fondamento assiologico dell'ordinamento[25].

In definitiva, il governo giuridico dell'IA costituisce una delle principali prove di maturità del costituzionalismo del XXI secolo. La questione algoritmica non riguarda unicamente il futuro della regolazione tecnologica, ma investe la stessa capacità dello Stato costituzionale di diritto di adattare le proprie categorie fondamentali alle nuove forme di esercizio del potere. Solo attraverso una piena costituzionalizzazione dell'algoritmo, intesa quale integrazione dei principi fondamentali nelle fasi di progettazione, sviluppo e applicazione dei sistemi di IA, sarà possibile evitare che l'efficienza computazionale prevalga sulla razionalità giuridica e che l'automazione decisionale determini un arretramento delle garanzie proprie delle democrazie costituzionali.

[25] Pregnante al riguardo è la ricostruzione in chiave informatico-giuridica di G. FIORIGLIO, La Società algoritmica fra opacità e spiegabilità: profili informatico-giuridici, in *Ars Interpretandi*, n. 1, 2021, pp. 53-67.

L'INCORPORAZIONE E LA COESIONE DELL'*EMPOWERMENT* UMANO NELLE LOGICHE ALGORITMICHE DEL CONTROLLO DI GESTIONE

Alessandro Marelli e *Enrico Di Berardino*[1]

SOMMARIO: 1. Introduzione – 2. *Framework* teorico per la codifica dei risultati – 3. Metodologia di ricerca – 4. Risultati – 5. Discussione dei risultati – 5.1. Le fratture nel "controllo algoritmico" e le transazioni come generatori di coesione – 5.2. Il controllo algoritmico "governato" – 6. Conclusioni.

1. *Introduzione*

L'avvento dell'Industry 4.0 (I4.0), attraverso l'integrazione delle tecnologie digitali, sta trasformando profondamente il settore manifatturiero[2]. Questo processo di trasformazione digitale (DT) ridefinisce radicalmente le modalità con cui il valore viene creato e gestito, ponendo nuove sfide all'intersezione tra tecnologie digitali e *accounting*[3]. I sistemi di *management accounting* e controllo di gestione (MAC) riflettono e subiscono il cambiamento, con tempi di reazione più lenti rispetto a quelli delle funzioni di *marketing*, di ricerca, di produzione e di logistica[4].

[1] Il presente saggio è frutto di un lavoro congiunto, sono da attribuire ad Alessandro Marelli i paragrafi 1, 2 e 6 e a Enrico Di Berardino i paragrafi 3, 4 e 5.

[2] H.M. NAEEM e P. GARENGO, The Interplay between Industry 4.0 Maturity of Manufacturing Processes and Performance Measurement and Management in SMEs, in *International Journal of Productivity and Performance Management*, vol. 71, n. 4, 2022, pp. 1034-1058.

[3] A. BHIMANI, L. CINQUINI e T. MALMI, What Happens at the Interface of Digitalisation and Accounting?, in *The British Accounting Review*, vol. 58, n. 101742, 2026.

[4] D.S. BEDFORD, D. DERICHS, S. HOOZÉE, T. MALMI, M. MESSNER, V.K. SINHA, B. VAN DER KOLK e F. VERBEETEN, Digitalization of the Finance Function: Automation, Analytics, and Finance Function Effectiveness, in *Management Accounting Research*, vol. 67, n. 100942, 2025; A. BHIMANI, *Accounting Disrupted: How Digitalization is Changing Finance*, Wiley, 2021; D.R. KNUDSEN, Elusive Boundaries, Power Relations, and Knowledge Production: a Systematic Review of the Literature on Digitalization in Accounting, in *International Journal of Accounting Information Systems*, vol. 36, n. 1, 100441, 2020; K. MÖLLER, U. SCHÄFFER e F. VERBEETEN, Digitalization in Management Accounting and Control: an Editorial, in *Journal of Management Control*, vol. 31, 2020, pp. 1-8; J. FÄHNDRICH, A Literature Review on the Im-

L'impatto di tali innovazioni rischia di generare profonde fratture organizzative. Infatti, gli sforzi per un'integrazione fluida tra dati, tecnologie e processi si scontrano con la complessità organizzativa necessaria ad allineare le nuove tecnologie ai processi esistenti. Come osservato da Neumann *et al.*[5], la DT è stata alimentata dalle aspettative di generare benefici per le persone e si è sviluppata in modo rapido e dissociato dall'analisi dei ruoli manageriali. Nello specifico, la DT spinge verso una maggiore efficienza organizzativa, dettata da un controllo abilitato da logiche algoritmiche e sistemi di dati integrati[6]. Tale dinamica trasforma le relazioni sociali e le *routine* organizzative aziendali, alterando le dinamiche di potere[7] e i processi decisionali[8]. Permane la necessità di contestualizzare e valorizzare il giudizio umano nelle specificità operative che sfuggono alla standardizzazione algoritmica[9], anche perché questa asimmetria crea una tensione nelle organizzazioni e nei meccanismi di controllo.

Il ruolo del MAC può evolvere per governare la tensione tra il controllo algoritmico e la necessità di *empowerment* umano con l'attivazione di specifiche "transazioni"[10] che includono interazioni necessarie a supportare il cambiamento. Così le *change transactions* modificano i sistemi informativi aziendali per consentire aggiornamenti e nuovi processi decisionali tesi a incrementare l'efficienza. Tuttavia, tale spinta espone a specifiche criticità qua-

pact of Digitalisation on Management Control, in *Journal of Management Control*, vol. 34, 2023, pp. 9-65.

[5] W.P. NEUMANN, S. WINKELHAUS, E.H. GROSSE e C.H. GLOCK, Industry 4.0 and the Human Factor. A Systems Framework and Analysis Methodology for Successful Development, in *International Journal of Production Economics*, vol. 233, n. 107992, 2021.

[6] A. MURRAY, J. RHYMER e D.G. SIRMON, Humans and Technology: Forms of Conjoined Agency in Organizational Routines, in *Academy of Management Review*, vol. 46, n. 3, 2021; W.F. CHUA e M. MESSNER, "Algorithms, Performance Measurement, and Management control", in A.M. LILLIS E J. GRAFTON (a cura di), *Research Handbook on Performance Measurement for Management Control*, Edward Elgar, 2024, pp. 29-47.

[7] K.C. KELLOGG, M.A. VALENTINE e A.C. CHRISTIN, Algorithms at Work: the New Contested Terrain of Control, in *Academy of Management Annals*, vol. 14, n. 1, 2020, pp. 366-410.

[8] V.L. GLASER, J. SLOAN e C.J. GEHMAN, Organizations as Algorithms: a New Metaphor for Advancing Management Theory, in *Journal of Management Studies*, vol. 61, n. 6, 2024, pp. 2748-2769.

[9] P. QUATTRONE, Management Accounting Goes Digital: Will the Move Make It Wiser?, in *Management accounting Research*, vol. 31, 2016, pp. 118-122; D. RUGGERI, A. LEOTTA e C. RIZZA, Digitalisation and Accounting Language Games in Organisational Contexts, in *Journal of Management and Governance*, vol. 27, 2022, pp. 817–838.

[10] J.G. MILLER e T.E. VOLLMANN, The Hidden Factory, in *Harvard Business Review*, Sep-Oct, 1985, pp. 142-150.

li rischi di decontestualizzazione della conoscenza[11], di "decentramento" dal processo decisionale attivo[12] e di frammentazione tecnologica derivante dall'adozione di iniziative *stand-alone* che ostacolano la creazione di valore[13].

Il MAC può mediare con transazioni per bilanciare l'efficienza algoritmica con il potenziale umano e per favorire la collaborazione uomo-intelligenza artificiale (AI)[14]. Ciò richiede nuove competenze – in particolare soft *skills* – critiche quanto le risorse digitali. La letteratura conferma che la DT è associata a un aumento del conflitto e dell'ambiguità circa le aspettative di ruolo nel MAC[15].

Si rileva un *gap* nello studio delle pratiche e dei meccanismi di *governance* in grado di mediare tra controllo algoritmico ed *empowerment* umano. La letteratura su queste nuove pratiche risulta limitata[16]. Pertanto, il nostro studio indaga le pratiche (transazioni) di cambiamento e di bilanciamento adottate dall'azienda Alfa (pseudonimo), *leader* nel settore aerospaziale, per gestire la transizione verso i nuovi sistemi di MAC, rispondendo alla seguente domanda di ricerca:

RQ: In che modo un'impresa manifatturiera ad alta intensità di conoscenza riconfigura le proprie pratiche di MAC per gestire la spinta verso il controllo algoritmico e la necessità di empowerment umano?

Rispondere a questo quesito permetterà di far luce sui meccanismi organizzativi capaci di trasformare la potenziale frammentazione tecnologica in una nuova forma di coesione aziendale.

[11] P. QUATTRONE, *op. cit.*

[12] C. ALAIMO e C.J. KALLINIKOS, Organizations Decentered: Data Objects, Technology and Knowledge, in *Organization Science*, vol. 33, n. 1, 2022, pp. 19-37.

[13] H.W. VOLBERDA, S. KHANAGHA, C. BADEN-FULLER, O.R. MIHALACHE e J. BIRKINSHAW, Strategizing in a Digital World: Overcoming Cognitive Barriers, Reconfiguring Routines and Introducing New Organizational Forms, in *Long Range Planning*, vol. 54, n. 102110, 2021.

[14] O. YIGITBASIOGLU, P. GREEN e M.-Y. DECCA CHEUNG, Digital Transformation and Accountants as Advisors, in *Accounting, Auditing and Accountability Journal*, vol. 36, n. 1, 2023, pp. 209-237.

[15] A.C.A. VAN SLOOTEN, P.M.G. DIRKS e S. FIRK, Digitalization and Management Accountants' Role Conflict and Ambiguity: a Double-Edged Sword for the Profession, in *The British Accounting Review*, vol. 58, n. 101460, 2024.

[16] E. DI BERARDINO e A. MARELLI, "Digitalizzazione e sostenibilità: i ruoli e le sfide del controller aziendale", in S. BUSETTI, A. NOTO e R. ROMANI (a cura di), *Diritti umani, giustizia sociale e principi di sostenibilità. Profili interdisciplinari per la complessità dei mutamenti epocali*, Ricerche&Redazioni, 2024, pp. 303-318; K. MÖLLER, U. SCHÄFFER e F. VERBEETEN, *op. cit.*

2. *Framework teorico*

La teoria delle transazioni di Miller e Vollmann costituisce la lente interpretativa principale dello studio. Per approfondire le tensioni di ruolo dei controller nel rapporto tra controllo algoritmico e giudizio umano, adottiamo inoltre la prospettiva complementare della teoria dei ruoli[17].

Secondo tale prospettiva, la figura del *controller* si articola attorno a due modelli consolidati: il *watchdog*, orientato alla salvaguardia del controllo e della *compliance*, e il *business partner*, focalizzato sul supporto strategico[18]. Sebbene la tecnologia impatti sull'operatività di entrambe le figure, per i *business partner* essa agisce potenziando le capacità analitiche preesistenti. Al contrario, per i *watchdog* l'impatto è dirompente: l'automazione dei compiti storici introduce responsabilità incerte e frammentate. Da tale disallineamento emergono fenomeni di conflitto e di ambiguità di ruolo. Poiché i *controller* mostrano resistenza ad abbandonare le prassi storicamente consolidate, l'accresciuta presenza di conflitto e ambiguità rallenta l'adozione dei nuovi ruoli richiesti dalla DT.

Per analizzare l'impatto della DT sul MAC, questo studio adotta come strumento di codifica un *framework* teorico integrato[19] che, sintetizzando i contributi di Knudsen[20] sul *management accounting* e Fähndrich[21] sul *management control*, mappa l'effetto della DT sulle dimensioni operative del MAC (*Tasks*; *Techniques and Instruments*; *Organization*; *Behavior, use and perception*) e sulle variabili di contesto e risultato (*Power and Politics*; *Context*; *Performance*).

Il *framework* integrato mappa l'impatto del cambiamento, mentre la teoria delle transazioni di Miller e Vollmann ne interpreta le risposte organizzative. Poiché la riduzione dei costi passa attraverso il controllo delle transazioni che li generano, l'aumento dei costi indiretti della digitalizzazione è strutturalmente legato all'incremento dei "costi di transazione del cambiamento". Tali rischi si manifestano come costi sommersi annidati nella "fabbrica nascosta" virtuale in cui si scambiano informazioni e servizi. Nello specifico, i concetti di *change transactions* e *balancing transactions* vengono adot-

[17] R.L. KAHN, D.M. WOLFE, R.P. QUINN, J.O. SNOEK e R.A. ROSENTHAL, *Organizational Stress: Studies in Role Conflict and Ambiguity*, John Wiley & Sons, 1964; D. KATZ e R.L. KAHN, *The Social Psychology of Organizations*, John Wiley & Sons, 1978.

[18] A.C.A. VAN SLOOTEN, P.M.G. DIRKS e S. FIRK, *op cit.*

[19] E. DI BERARDINO e A. MARELLI, *op. cit.*

[20] D. R. KNUDSEN, *op. cit.*

[21] J. FÄHNDRICH, *op. cit.*

tati come strumenti interpretativi per decodificare le risposte strategiche attivate dall'azienda sul piano tecnico, umano e di filiera. Questa lente teorica, traslata nell'attuale processo di DT, permette di analizzare come il *management* gestisce i "costi occulti" e ricompone le fratture organizzative, incluse le tensioni e i conflitti di ruolo dei *controller*.

3. *Metodologia di ricerca*

Questo studio adotta un approccio qualitativo basato sullo studio di caso singolo[22]. L'indagine si concentra su "Alfa" (pseudonimo), un'azienda manifatturiera ad alta intensità di conoscenza nel settore aerospaziale, e si basa su interviste semi-strutturate con *manager* chiave e sull'analisi di documenti pubblici per la triangolazione dei dati.

Il caso è stato selezionato tramite un processo a "imbuto" condotto con attori territoriali (istituti di consulenza, associazioni di categoria e università), che ha portato a una *short-list* di cinque aziende ad alto contenuto tecnologico. La scelta è ricaduta sull'azienda Alfa, poiché ha intrapreso un processo di DT radicale, passando da sistemi tecnologici frammentati a uno stato di "continuità digitale" tramite l'implementazione sequenziale di un "backbone" digitale integrato e la successiva adozione di tecnologie I4.0. Questo contesto offre un terreno ideale per analizzare la tensione tra controllo algoritmico e necessità di integrazione umana.

I dati sono stati raccolti attraverso interviste semi-strutturate, condotte tra maggio 2023 e ottobre 2024 (con *meeting* di *follow-up* nel 2025), per un totale di circa 310 minuti, registrate con il consenso dei partecipanti. I partecipanti sono stati selezionati in base al loro coinvolgimento diretto con il sistema di MAC e le iniziative digitali dell'azienda. Gli intervistati sono identificabili come *Director of Competence Center and Head of Production and Integration*, che guida la strategia di I4.0 e digitalizzazione; *Digital Factory Responsible*, incaricato delle tecnologie digitali in officina; *Production Activity Control Manager*, che rappresenta una funzione centrale di *management accounting*; e Head *of Industrial Process Engineering*, responsabile del controllo operativo. Il focus è sul *middle management*, identificato come l'attore cru-

[22] R.K. YIN, *Case Study Research: Design and Methods*, Sage Publications, 1994.

ciale per mediare la complessità dei nuovi contesti digitali e assicurare l'esecuzione strategica[23].

Il protocollo di intervista è adattato da Sanchez-Rodriguez e Spraakman[24] per indagare i cambiamenti nelle pratiche di *accounting* e *performance measurement*. L'analisi dei dati è guidata dal *framework* integrato e dalla lente delle transazioni. Inizialmente, le trascrizioni sono state codificate per mappare l'impatto della DT sulle dimensioni del controllo. Successivamente, l'analisi ha identificato le "fratture" operative e sociali (es. disconnessioni, *gap* di competenze) e interpretato le specifiche *change transactions* e *balancing transactions* attivate dal *management* per generare coesione e integrazione. La raccolta dati è proseguita fino alla saturazione teorica, mitigando il rischio di razionalizzazione retrospettiva tramite la natura longitudinale dell'indagine e la triangolazione documentale.

4. *Risultati*

L'analisi rivela una profonda riconfigurazione del MAC in risposta alla DT. Da un lato, essa agisce come elemento di sostituzione dell'intervento umano; dall'altro, come infrastruttura di supporto ed *empowerment* umano (Tab. 1).

La prima dinamica, guidata da logiche algoritmiche, si manifesta nell'automazione dei *task* operativi (*Transaction processing*, *Reporting e Monitoring*). L'infrastruttura tecnologica abilita tracciabilità passiva e campionamento dei dati ad altissima frequenza. Tale sostituzione riguarda principalmente le attività *time-consuming* non a valore aggiunto. L'obiettivo è migliorare la *user experience* liberando risorse umane verso operatività qualificate, pur entro rigidi vincoli di contesto (*cybersecurity* e normative sulla protezione dei dati).

La seconda dinamica previene il rischio di "decentramento" umano. Nelle attività di *Decision support* e *MC coordination*, la tecnologia non sostituisce il decisore, ma ne potenzia il giudizio critico e favorisce la collaborazione in-

[23] M. HENDERIKX e J. STOFFERS, Digital Transformation and Middle Managers' Leadership Skills and Behavior: a Group Concept Mapping Approach, in *Frontiers in Psychology*, vol. 14, n. 1147002, 2023.

[24] C. SÀNCHEZ-RODRÌGUEZ e G. SPRAAKMAN, ERP Systems and Management Accounting: a Multiple Case Study, in *Qualitative Research in Accounting and Management*, vol. 9, n. 4, 2012, pp. 398-414.

tra ed inter-organizzativa. Sebbene l'AI e i simulatori dinamici (*digital twin*) elaborino scenari complessi, la scelta finale resta all'uomo tramite un meccanismo di "post-filtro manageriale", preservando la gerarchia formale. Tale *empowerment* umano rende cruciali il *change management*, le *soft skills* e la comunicazione collaborativa tramite *feedback loops bottom-up*.

Logiche algoritmiche e dell'automazione: la DT sostituisce l'intervento umano per massimizzare l'efficienza	**Logiche del supporto e dell'*empowerment* umano: la DT genera *insight* decisionali e l'uomo mantiene il giudizio e le decisioni finali**
***Tasks* (*Transaction processing*, *Reporting*, *Decision support*, *MC Coordination*)**	
Transaction Processing: *netting* di magazzino automatico (MRP) e generazione automatizzata delle richieste d'acquisto. *Reporting e Monitoring*: campionamento KPI *near real-time*; tracciabilità passiva e capillare (IoT) senza intervento di *data-entry*.	*Decision Support e Planning*: applicazione del "post-filtro manageriale" per prioritizzare le azioni; pianificazione e "livellamento" dei carichi di lavoro. *MC Coordination*: impiego del MES come "filo digitale" intra-aziendale per connettere funzioni e reparti e, esteso ai fornitori, come strumento di coesione inter-organizzativa.
Techniques & Instruments	
Impiego del *backbone* digitale[25] e creazione di un *data lake* come infrastruttura per l'acquisizione standardizzata e massiva di dati grezzi alla sorgente. Sperimentazione di algoritmi di AI per determinazione dei costi standard, e per *routing* e *anomaly detection*.	Adozione di strumenti di *data science* e simulatori dinamici (*digital twin*, APS) per l'analisi di scenario e il "livellamento" umano dei carichi.
Organization & Behavioral Aspects	
Abbattimento del carico di lavoro routinario non a valore aggiunto, con impatto positivo e immediato sulla *user experience*.	Centralità strategica del *change management* e delle *soft skills*. Istituzionalizzazione di *feedback loops* dal basso verso l'alto (es. *sticky notes* digitali sul MES).

[25] Costituito dall'*Enterprise Resource Planning* (ERP), dal *Manufacturing Execution System* (MES), dal *Product Data Management* (PDM) e dall'*Advanced Planning and Scheduling* (APS).

Power, Politics & Context Variables	
Imposizione di vincoli esogeni e algoritmici di *cybersecurity* (es. *white lists*, blocchi di sistema) che limitano rigidamente le modalità di integrazione	Posizionamento dell'AI a "strumento di guida"; la gerarchia formale e il potere decisionale non vengono sovvertiti, ma rimangono in capo agli attori umani. Il contesto "high-mix, low-volume" e l'approccio *fail fast* per una cultura di sperimentazione e adattamento.
Performance (*Outcome*)	
Massimizzazione dell'efficienza transazionale e della velocità di esecuzione.	Miglioramento continuo della qualità dei processi (es. l'indicatore *first-pass yield* per la riduzione degli scarti) e dell'immagine.

Tabella 1 – L'impatto della DT sulle dimensioni del MAC, in base alla "logica algoritmica e dell'automazione" e alla "logica del supporto e dell'*empowerment* umano".

Si genera così un *outcome* di *performance* multidimensionale. Oltre all'aspetto finanziario, l'azienda impiega KPI operativi (es. *first-pass yield*) per garantire qualità totale, puntualità e resilienza organizzativa di lungo periodo. L'azione della DT si concretizza nell'equilibrio tra disponibilità automatizzata del dato e giudizio manageriale che ne determina l'uso strategico.

5. *Discussione dei risultati*

La DT genera una tensione che può essere interpretata attraverso la lente delle "transazioni" di Miller e Vollmann. Si osserva, inoltre, il sorgere di "costi nascosti" (*Hidden Factory*) che si manifestano come *fratture operative* e "tensioni di ruolo". Un'estensione concettuale permette di passare dal concetto di transazione per bilanciare risorse fisiche (logistica), a quello di transazione per bilanciare l'approccio *data-driven* del controllo algoritmico con la flessibilità e la contestualizzazione del giudizio umano.

5.1. *Le fratture nel "controllo algoritmico" e le transazioni come generatori di coesione*

La DT in Alfa risponde ad esigenze competitive che obbligano ad un'implementazione prioritaria del "backbone" digitale e alla conseguente

automazione dei *task* del MAC. L'adozione di nuovi strumenti e la pervasività della misurazione rappresentano una transizione verso una forma di controllo organizzativo guidata da logiche algoritmiche. Questo approccio si inserisce in un contesto in cui qualità e tracciabilità sono cruciali. La ricerca della tracciabilità totale, sebbene motivata da precisi requisiti di qualità, si traduce in una forma di controllo sistematico a livello micro-organizzativo. Tuttavia, se non governato, il controllo algoritmico genera tre fratture critiche (che a loro volta generano costi nascosti), le quali richiedono specifiche transazioni per essere ricucite:

1) *Frattura di processo (livello tecnico-digitale)*: l'implementazione di nuove tecnologie digitali in parallelo, senza un'integrazione organica con il "backbone" digitale, crea disfunzionalità operative e costi di rilavorazione, confermando il rischio che le iniziative *stand-alone* ostacolino la creazione di valore.

2) *Frattura di competenze (livello umano):* la DT crea una nuova gerarchia di competenze e di "rilievo" nel capitale umano. Le *hard skills* perdono la loro centralità strategica, in quanto considerate facilmente acquisibili sul mercato, mentre le *soft skills* e la capacità di *process improvement* diventano il vero fattore critico e la risorsa scarsa. La transizione nelle competenze si traduce in un'ambiguità di ruolo: le tradizionali mansioni del *controller* (*watchdog*) vengono parzialmente automatizzate, generando conflitto con le nuove richieste di supporto decisionale (*business partner*) basate su queste nuove *soft skills*. Ciò finisce per creare un divario tra chi possiede solo competenze tecniche e chi gestisce il cambiamento.

3) *Frattura di ecosistema (livello esterno):* la stessa sofisticazione tecnologica che rafforza Alfa crea un divario digitale ed economico con le PMI della filiera, spesso impossibilitate a sostenere simili investimenti. Le fratture sono accentuate non solo dai costi di implementazione di un "backbone digitale", ma anche dai rigorosi requisiti di *cybersecurity*, un vincolo stringente nel settore. Questo frammenta l'ecosistema e ostacola la collaborazione.

La frammentazione su più livelli rende evidente che il controllo algoritmico da solo non è sufficiente, richiedendo l'attivazione di specifiche "transazioni".

Per governare tali fratture, Alfa utilizza la stessa tecnologia digitale per una nuova coesione organizzativa:

1) *Integrazione tecnica e di processo (interna):* il *management* attiva specifiche "transazioni di cambiamento" mirate all'integrazione strutturale tra macchine, *tool* digitali, linee automatiche e il "backbone" digitale, implementati in modo parallelo e disconnesso. L'iniziale adozione di macchine

stand-alone crea, infatti, "isole digitali" incapaci di valorizzare il dato. La risposta manageriale consiste nell'ingegnerizzare i flussi di dati tramite l'implementazione di piattaforme IoT e *data lake*, trasformando il processo fisico in un flusso informativo continuo. Così si ridefinisce l'architettura informativa e i dati generati dalla produzione sono visibili automaticamente dai sistemi di controllo. Questa integrazione abilita il "filo digitale" capace di connettere produzione e *finance*, rendendo l'informazione universale e abbattendo le barriere informative tra i reparti aziendali.

2) *Integrazione uomo-macchina (umana)*: i *manager* attivano specifiche "transazioni di bilanciamento" per far fronte ai divari di ruolo e di competenze. L'integrazione tecnologica non può funzionare senza la valorizzazione del fattore umano. Questa consapevolezza, radicata nella cultura *lean*, sposta il focus dalla tecnologia alle persone. L'enfasi strategica sulle *soft skills*, il miglioramento della *user experience* (reso possibile dalla delega alle tecnologie digitali delle attività *time-consuming*) e soprattutto i *feedback loops* istituzionalizzati (di tipo *bottom-up*) costituiscono il cuore di queste transazioni. Così le soluzioni digitali sono calibrate sull'esperienza, con un'automazione integrata che favorisce l'*empowerment* dal basso pur senza alterare la gerarchia formale di potere, mitigando di fatto l'ambiguità di ruolo e supportando l'individuo nell'assunzione del nuovo paradigma di *business partner*.

3) *Integrazione di filiera (esterna):* l'azienda, pur in assenza di supporto istituzionale, mitiga il rischio di frammentazione con transazioni che estendono l'uso del proprio sistema MES alle PMI della filiera e sono la risposta al divario digitale di ecosistema. Questa pratica trasforma la relazione tradizionale in una *partnership* collaborativa. Tuttavia, la necessità di gestire i rischi di *cybersecurity* rende questa "transazione di cambiamento" esterna asimmetrica. Implementando rigorose contromisure di sicurezza (es. *audit*, *white list*, ecc.), l'azienda garantisce coesione operativa (visibilità sui processi) pur mantenendo la *governance* di sicurezza, senza condividere dati sensibili come i costi. L'estensione della piattaforma MES trasforma la tracciabilità da semplice *output* interno a linguaggio universale e prerequisito per l'ecosistema.

5.2. *Il controllo algoritmico "governato"*

Il percorso di integrazione tende ad una gestione "dell'equilibrio decisionale", affrontando direttamente il rischio di decontestualizzazione della conoscenza. Infatti, una spinta al controllo non mediata da adeguate transazioni di gestione può portare a esiti disfunzionali. Come ammesso dal *mana-*

gement, l'aver perseguito l'automazione in parallelo all'implementazione dei sistemi senza attivare le necessarie transazioni di cambiamento ha generato inefficienze e costi nascosti.

Le frammentazioni rendono la ricerca di un equilibrio tra controllo algoritmico e coesione umana una necessità pratica: l'obiettivo non è più la massimizzazione dell'efficienza algoritmica, bensì l'implementazione di un nuovo paradigma di "automazione integrata" capace di valorizzare la collaborazione uomo-macchina.

Il meccanismo del "post-filtro manageriale" è la traduzione pratica di questa necessità. Agendo come "transazione di bilanciamento", risolve la tensione su due livelli:

1) *Controllo algoritmico:* il sistema digitale automatizza la raccolta e l'analisi dei dati, offrendo una rappresentazione oggettiva e quantitativa delle performance produttive (calcolo dei costi standard, tracciabilità, misurazioni *real-time*, ecc.).

2) *Giudizio umano:* il *management* interviene a valle esercitando un giudizio critico volto a valorizzare la competenza professionale rispetto all'*output* algoritmico[26]. Ciò consente di contestualizzare l'informazione algoritmica e "prioritizzare le azioni", trasformando il dato oggettivo in decisione strategica finale.

In tal modo, il controllo algoritmico evolve in un potente ausilio decisionale, scongiurando il rischio di "decentramento" dell'attore umano e lo svilimento della professione dell'*accountant*, consentendogli di superare le ambiguità di ruolo e agire a tutti gli effetti come *business partner*.

Dalla sintesi tra cultura *fail fast* e vincoli di *cybersecurity* emerge una terza via: il "controllo algoritmico governato". In questo modello, l'efficienza tecnologica si concilia con la responsabilizzazione diffusa e la valorizzazione delle persone, riaffermando il primato del giudizio umano.

6. *Conclusioni*

Lo studio ha esplorato il ruolo del MAC in un'azienda *knowledge-intensive*, dove è marcata la coesistenza di due logiche: la spinta verso l'automazione algoritmica e la necessità di preservare l'*empowerment* umano.

[26] S. LEBOVITZ, H. LIFSHITZ-ASSAF e N. LEVINA, To Engage or Not to Engage with AI for Critical Judgments: How Professionals Deal with Opacity When Using AI for Medical Diagnosis, in *Organization Science*, vol. 33, n. 1, 2022, pp. 126-148.

Attraverso il modello delle transazioni di Miller e Vollmann, emerge che la trasformazione digitale genera nuove complessità che richiedono adeguate risposte gestionali. Se non governata, l'efficienza algoritmica produce costi nascosti, visibili in disconnessioni tecniche, divari di competenze – che contrappongono il ruolo di *watchdog* alle aspettative da *business partner* – e nuove barriere nell'ecosistema. L'azienda reagisce con *change* e *balancing transactions* per integrare sistemi, attori e competenze, così la digitalizzazione non elimina il ruolo umano, ma definisce un "controllo algoritmico governato", in cui la tecnologia supporta – senza sostituire – il giudizio umano rafforzando l'equilibrio tra uomo e macchina.

Contributi teorici

Lo studio offre quattro contributi principali al dibattito sulla DT e sulle fratture organizzative.

In primo luogo, estende l'applicabilità della teoria delle transazioni al contesto dell'I4.0: le inefficienze diventano fratture strutturali che richiedono integrazione tecnica (transazioni di cambiamento) e allineamento umano (transazioni di bilanciamento).

In secondo luogo, la ricerca identifica una "terza via" che supera il dualismo tra "verità oggettiva del dato digitale" e giudizio umano. Il "controllo algoritmico governato" arricchisce le prospettive esistenti, evidenziando come meccanismi di mediazione umana (es. il post-filtro manageriale), agendo come *balancing transaction*, mitigano i rischi di decontestualizzazione e "decentramento" dell'attore umano dai processi decisionali critici. Il caso risponde così all'esigenza di indagare le emergenti forme ibride di *governance*[27], dimostrando che il giudizio critico e la responsabilità decisionale restano il fulcro dell'*accountability* anche in contesti di DT avanzata.

In terzo luogo, lo studio arricchisce la teoria dei ruoli e dell'evoluzione del *controller*. Sebbene l'automazione dei *task* routinari inneschi un'ambiguità di ruolo legata al superamento delle mansioni da *watchdog*, l'attivazione di specifiche transazioni di bilanciamento (come il post-filtro manageriale) risolve tale tensione, consentendo al *controller* la transizione definitiva verso il ruolo di *business partner*.

Infine, offre una lettura critica delle teorie sui *power shifts*[28]. I risultati suggeriscono che, anche nell'"organizzazione algoritmica", in settori ad alta criticità come l'aerospazio, la DT non sovverte le gerarchie formali né disperde il potere orizzontalmente o verso attori esterni. Al contrario, il con-

[27] A. BHIMANI, L. CINQUINI e T. MALMI, *op. cit*.

[28] D. R. KNUDSEN, *op. cit.*

trollo viene preservato attraverso una "governance asimmetrica": l'azienda condivide soluzioni digitali, pur mantenendo saldo il controllo strategico attraverso protocolli di sicurezza e accessi differenziati. Questa dinamica evidenzia come la DT possa ampliare il divario di potere strutturale tra l'azienda Alfa e le PMI della filiera.

Implicazioni manageriali

Sul piano pratico, il successo della transizione digitale risiede nella capacità di governare proattivamente la tensione tra standardizzazione algoritmica ed *empowerment* umano. Per mitigare il rischio dei "costi occulti" della *Hidden Factory*, l'azione manageriale orchestra le transazioni di cambiamento e di bilanciamento capaci di ricucire le fratture tecnico-organizzative. Risulta cruciale rispettare la sequenzialità degli investimenti: il consolidamento del "digital backbone" deve precedere l'adozione di tecnologie I4.0 per evitare di creare sistemi digitali frammentati e di "digitalizzare inefficienze". Parallelamente, la *cybersecurity* deve evolvere da mera questione tecnica a leva di *governance* della filiera, implementando protocolli per l'integrazione sicura dell'ecosistema. L'implicazione più rilevante riguarda il capitale umano: assumendo le attività *time-consuming*, l'AI non sostituisce il *manager*, ma ne eleva il ruolo da esecutore a validatore strategico. Di conseguenza, investire in formazione e *change management* diventa necessario per abilitare le "transazioni di bilanciamento", mitigare l'ambiguità di ruolo e conseguire una performance resiliente.

Limiti e direzioni future di ricerca

Lo studio di un caso ha consentito un'analisi approfondita del lavoro manageriale – cruciale per mediare tra direzione strategica ed esecuzione operativa[29] –, tuttavia si è deciso di escludere prospettive rilevanti, quali quelle del *top management*, operatori di linea e partner dell'ecosistema.

Ricerche future potrebbero adottare approcci longitudinali per osservare come le *balancing transactions* evolvano con l'inclusione di *partner* dell'ecosistema per esplorare le ricadute inter-organizzative della DT e comprendere come l'estensione degli strumenti di controllo algoritmico venga recepita lungo la filiera.

[29] Q.N. Huy, In Praise of Middle Managers, in *Harvard Business Review*, vol. 79, 2021, pp. 72-79.

DISEGUAGLIANZE DIGITALI FRA PRATICHE DI DISTINZIONE E NUOVE FORME DI VIOLENZA SIMBOLICA

Agnese Vardanega

SOMMARIO: 1. Introduzione. – 2. Le piattaforme come meta-campi. – 3. Violenza simbolica e habitus. – 4. Le pratiche sociali: strategie o tattiche? – 5. Conclusioni.

1. *Introduzione*

Le diseguaglianze, i divari e le fratture che minacciano la coesione sociale contemporanea hanno avuto nella piattaformizzazione di numerosi ambiti sociali[1] un fattore di accelerazione e soprattutto di cambiamento strutturale. Le piattaforme digitali, infatti, hanno riconfigurato e riconfigurano numerosi campi dell'agire sociale, in un processo che, oltre a riprodurre i divari preesistenti, genera nuove dinamiche di dipendenza e di esclusione attraverso i valori che gli algoritmi incorporano "by design".

In tale contesto, il riferimento al pensiero di Pierre Bourdieu diventa per la sociologia quasi inevitabile. I suoi studi sulle diseguaglianze e sulle classi sociali sono stati infatti fondamentali nell'evidenziare la natura multidimensionale della stratificazione sociale, coniugando la prospettiva marxista con quella weberiana, ed evidenziando il ruolo della cultura e della dimensione simbolica nel produrre e riprodurre le diseguaglianze[2].

Ed in effetti, *Media Studies* e *Science and Technology Studies* (STS) non hanno mancato di rivisitare il complesso e controverso apparato teorico bourdieusiano[3] per analizzare i cambiamenti sociali e culturali introdotti dalle nuove tecnologie prima, e dalla piattaformizzazione della società poi.

A parte importanti eccezioni[4], tuttavia, a parere di chi scrive, tali studi

[1] Si veda G. BOCCIA ARTIERI e A. MARINELLI, "Per un'«economia politica» delle piattaforme", in J. VAN DIJCK, T. POELL e M. DE WAAL, *Platform Society*, Guerini Scientifica, 2019, pp. 9-22.

[2] P. BOURDIEU, *Language and Symbolic Power*, Harvard University Press, 2003.

[3] Una ampia rassegna è quella di G. IGNATOW e L. ROBINSON, Pierre Bourdieu: Theorizing the Digital, in *Information, Communication & Society*, n. 7, 2017, pp. 950-966.

[4] Fra le quali ricordiamo i contributi di Nick Couldry, i già citati Ignatow e Robinson, e O. LUNDAHL, Algorithmic Meta-Capital: Bourdieusian Analysis of Social Power through Algo-

tendono a privilegiare le pratiche sociali (l'uso dei dispositivi e dei media) rispetto alle dinamiche di campo, trattando i "capitali", che nel frattempo hanno subito una sorta di "proliferazione" tassonomica (capitale digitale, reputazionale, ecc.), come mere risorse individuali distribuite in modo asimmetrico. In particolare, quella che è stata definita la *practice turn* nella teoria sociologica e negli STS[5], nel tentativo di salvare l'*agency* dal determinismo, e pur riconoscendo a Bourdieu (insieme a Foucault) un ruolo fondativo, ha di fatto privilegiato le micro-pratiche rispetto alle dinamiche di campo, riducendo il sociale ad un mero aggregato di performance locali[6].

Per Bourdieu, invece, il "capitale" non esiste al di fuori di un campo che definisca le posizioni e le "relazioni oggettive" fra gli attori[7], il valore delle risorse, e le regole della loro conversione in termini economici o di altri benefici materiali e simbolici: «il capitale è sia ciò che si genera nel campo sia ciò che è in gioco nel campo»[8]. Ad esempio, il mercato è un campo di pratiche che struttura le relazioni fra gli attori economici, e definisce/genera il valore materiale e simbolico delle risorse. Criticata già ai tempi in quanto determinista[9], la nozione di "campo" è centrale per la teoria delle pratiche bourdieusiana e della sua "sociologia relazionale", nell'ambito della quale svolge un ruolo centrale per superare i limiti tanto dello strutturalismo quanto dell'interazionismo o dell'individualismo metodologico[10].

rithms in Media Consumption, in *Information, Communication & Society*, n. 10, 2022, pp. 1440-1455.

[5] T.R. SCHATZKI, K. KNORR-CETINA e E. VON SAVIGNY, *The Practice Turn in Contemporary Theory*, Routledge, 2001; A. RECKWITZ, Toward a Theory of Social Practices: A Development in Culturalist Theorizing, in *European Journal of Social Theory*, n. 2, 2002, pp. 243-263; sul rischio, si veda J. ROUSE, "Practice Theory", in S. P. TURNER e M. W. RISJORD (a cura di), *Philosophy of Anthropology and Sociology*, Elsevier, 2007, pp. 499-540 (su cui torneremo nell'ultimo paragrafo).

[6] Penso, in particolare, alla nota polemica sviluppata da Latour (*Reassembling the Social: an introduction to actor-network-theory*, Oxford University Press, 2005) contro lo strutturalismo bourdieusiano e il concetto di campo, in favore di un'ontologia piatta basata sull'Actor-Network Theory (ANT).

[7] Il riferimento è chiaramente a Marx, nel senso che gli attori sono posti in tali relazioni "indipendentemente dalle loro volontà".

[8] P. BOURDIEU, *Sistema, habitus, campo*, Mimesis Edizioni, 2021 (edizione digitale).

[9] Per una rassegna della letteratura critica su Bourdieu, si veda G. PAOLUCCI, *Introduzione a Bourdieu*, Laterza, 2011. Particolarmente rilevanti ai fini del presente discorso i contributi di R. Boudon (*Strutturalismo e scienze umane*, Einaudi, 1970); M. de Certeau (*L'invenzione del quotidiano*, Edizioni Lavoro, 2001); e R. Jenkins (Pierre Bourdieu and the Reproduction of Determinism, in *Sociology*, n. 2, 1982, pp. 270-281; *Pierre Bourdieu*, Taylor & Francis, 1992).

[10] Cfr. G. PAOLUCCI, *op. cit*.

In questo contributo, la nozione di campo viene ripresa per analizzare le relazioni fra le logiche strutturanti delle piattaforme e i campi di azione (economia, giornalismo, editoria, relazioni sociali, ecc.) che su di esse poggiano, al di là del determinismo tecnologico, da una parte, e delle asimmetrie individuali dall'altro. Le piattaforme possono essere intese come *meta-campi*, ossia sistemi che "governano" e ristrutturano gli altri campi di azione, generando nuove tensioni e nuove forme di diseguaglianza.

Nello stesso tempo, analizzare le pratiche sociali (non solo digitali) entro i campi nei quali prendono forma, sposta il focus dal medium e dal determinismo tecnologico, al contesto, per evitare di aderire alla narrazione piattaforma-centrica delle stesse piattaforme.

2. *Le piattaforme come "meta-campi"*

Per Bourdieu un "campo" è uno spazio di relazioni oggettive tra posizioni, governate da regole, all'interno del quale gli attori competono per l'*enjeu* in base ai capitali che hanno a disposizione (*interesse*), ma anche al valore che essi riconoscono, magari inconsapevolmente, al "gioco" in quanto tale (l'*illusio*)[11].

Nelle società occidentali moderne, articolate in campi relativamente autonomi (economico, culturale, politico, burocratico, ecc.), si è formato un *meta-campo* entro il quale vengono stabilite le posizioni legittime degli altri campi e le regole della loro interazione[12], ovvero lo Stato[13]: «banca centrale del capitale simbolico»[14], ovvero dei criteri di legittimità e prestigio, e detentore del monopolio della violenza fisica e simbolica.

Nel corso degli ultimi tre decenni, le piattaforme hanno progressivamente iniziato a contendere allo Stato – e su più fronti – questa posizione di meta-campo, la capacità di statuire significati e visioni del mondo.

Interesse generale e universalismo. Se, nella lettura bourdieusiana, lo Stato fonda la propria legittimità richiamandosi all'"interesse generale" (il bene

[11] Questo è il motivo per cui Bourdieu preferisce la metafora del gioco all'analisi dell'interazione.

[12] P. BOURDIEU, *Sullo Stato. Corso al Collège de France*, Feltrinelli, 2013.

[13] P. BOURDIEU, De la maison du roi à la raison d'État: Un modèle de la genèse du champ bureaucratique, in *Actes de la recherche en sciences sociales*, n. 1, 1997, pp. 55-68; P. BOURDIEU, *Méditations pascaliennes*, Le Seuil, 2016.

[14] G. PAOLUCCI, *op. cit.*, p. 80.

pubblico), le piattaforme, eredi della *Californian Ideology*[15] e della svolta neoliberale degli anni Novanta del secolo scorso, fondano la loro pretesa di neutralità sull'idea di un mercato disintermediato e *frictionless* (privo di attriti, dove a costituire un "attrito" sono proprio lo Stato, le istituzioni sociali e i corpi intermedi). Corrispondentemente, il nuovo principio universalistico è rappresentato dall'ottimismo tecnologico (tecno-soluzionismo) e dai dati (dataismo)[16].

Tale retorica trova espressione programmatica non solo nelle posizioni radicali di Curtis Yarvin e dei neo-reazionari (NRx), ma anche nei manifesti fondativi dei colossi del web, quali il *Building Global Community* di Mark Zuckerberg: «In tempi come questi, la cosa più importante che possiamo fare noi di Facebook è sviluppare l'infrastruttura sociale per dare alle persone il potere di costruire una comunità globale che lavori per tutti noi»[17].

E, già nel 2010, Tarleton Gillespie[18] osservava come le Big Tech usassero il termine "piattaforma" per autodefinirsi e proporsi come intermediari neutri e "aperti", oscurando il modo in cui strutturassero il discorso pubblico attraverso il loro funzionamento interno.

La dipendenza strutturale. Il modello di business delle piattaforme si basa infatti, come è noto, sui meccanismi di estrazione[19] e datificazione[20], attraverso cui relazioni e pratiche sociali vengono tradotte in flussi informativi standardizzati, monetizzati poi in varie forme (il "surplus comportamentale", nei termini di Zuboff[21]): direttamente (vendita di contenuti o servizi), o indirettamente, alla stregua di una rendita infrastrutturale[22].

Facendo leva su zone grigie normative, riconducibili tanto alla natura transnazionale delle sedi legali, quanto alla narrazione del mero ruolo di in-

[15] R. BARBROOK e A. CAMERON, The Californian Ideology, in *Science as Culture*, n. 1, 1996, pp. 44-72.

[16] S. MILAN e E. TRERÉ, Big Data from the South(s): Beyond Data Universalism, in *Television & New Media*, n. 4, 2019, pp. 319-335; H. KÜMMERLE e J. THUMFART, From Data Universalism to Data Particularism: Epistemologizing Digital Sovereignty Based on Germany's and Japan's COVID-19 Responses, in *Global Studies Quarterly*, n. 3, 2025.

[17] *Building Global Community*, (16 febbraio 2017) [https://www.astrid-online.it/static/upload/zuck/zuckerberg_facebook_16_2_17.pdf].

[18] The politics of «platforms», in *New Media & Society*, n. 3, 2010, pp. 347-364.

[19] S. ZUBOFF, *The Age of Surveillance Capitalism*, Profile Books, 2019.

[20] J. VAN DIJCK, T. POELL e M. DE WAAL, *op. cit*.

[21] S. ZUBOFF, *op. cit*.

[22] Cfr. Y. VAROUFAKIS, *Technofeudalism: What Killed Capitalism*, The Bodley Head, 2023.

termediari fra privati[23], le piattaforme hanno reso Paesi ed economie locali strutturalmente dipendenti[24], aggirando o depotenziando il ruolo delle istituzioni pubbliche e sociali[25].

Un ristoratore che si avvale dei servizi di Meta per la presenza sui social, di Google per i pagamenti e di Deliveroo per le consegne a domicilio sta acquistando sul mercato servizi che si appoggiano a infrastrutture gestite da pochissimi *players* (le *Big Five*). Il punto che qui interessa non è solo che il ristoratore paga, oltre al prezzo dei servizi, una sorta di "pedaggio" o tassa, ma che il suo campo di azione locale viene gradualmente trasformato da logiche *eteronome*[26]: dall'indebolimento dei rapporti personali con i clienti, le cui scelte sono tracciate e gestite dai sistemi di raccomandazione, al rapporto di lavoro e alla gestione dei riders, su cui pure non ha più controllo.

La dipendenza non è dunque solo tecnico-economica, ma anche sociale e culturale. Inoltre, diversamente dal meta-campo statale, il nuovo meta-campo emergente è privato, e non prevede un luogo istituzionale dedicato alla contesa (il campo politico) sui termini di servizio, sulla *netiquette* e le regole degli algoritmi.

Il potere di nominazione. Quello *data-driven* delle piattaforme è infatti un principio di governance oramai ampiamente accettato e direi universalizzato, con implicazioni ad un tempo epistemiche e sociali[27].

È infatti qui in gioco il potere, tradizionalmente esercitato dallo Stato, di "nominazione" (o istituzione), di porre cioè in essere la realtà sociale legittima "nominandola"[28], attraverso le categorie giuridiche, ma anche le statistiche pubbliche[29]. Categorie come "povertà", "disoccupazione" o "famiglia"

[23] J. VAN DIJCK, T. POELL e M. DE WAAL, *op. cit*.

[24] N. Couldry e U.A. Mejias, parlano di *data colonialism*; cfr. *The Costs of Connection: How Data Is Colonizing Human Life and Appropriating It for Capitalism*, Stanford University Press, 2019; *Data Grab: The New Colonialism of Big Tech and How to Fight Back,* WH Allen, 2024.

[25] J. VAN DIJCK, T. POELL e M. DE WAAL, *op. cit*.

[26] Similmente a quanto avvenuto nel campo giornalistico ad opera delle logiche eteronome della televisione (velocità, drammatizzazione, ecc.); cfr. P. BOURDIEU, *On Television*, The New Press, 1998.

[27] Alcuni parlano di "governamentalità algoritmica" sottolineando la dimensione culturale, di "mentalità"; cfr. ad es. A. ROUVROY e T. BERNS, Gouvernementalité algorithmique et perspectives d'émancipation, in *Réseaux*, n. 1, 2013, pp. 163-196.

[28] P. BOURDIEU, *Méditations pascaliennes*, cit.

[29] A. DESROSIÈRES, *Gouverner par les nombres: L'argument statistique II*, Presses des Mines, 2008; A. DESROSIÈRES, *La politique des grands nombres*, Editions La Découverte, 2010.

sono riconosciute e "operative" nelle pratiche sociali (anche) in quanto statuite, operazionalizzate, *e* discusse pubblicamente.

Analogamente, le classificazioni algoritmiche – dai sistemi di raccomandazione ai punteggi reputazionali, fino agli indicatori utilizzati nei sistemi di valutazione e nei mercati finanziari – si applicano riflessivamente alle pratiche sociali[30]. A differenza però delle statistiche pubbliche, che sono contendibili, trasparenti e democraticamente discusse, gli algoritmi sono opachi, proprietari e depoliticizzati: le classificazioni vengono proposte come derivate dai dati, neutrali, dis-interessate, "oggettive".

Anche questo aspetto ci riporta al principio di "neutralità" che sostituisce quello di "interesse generale" come base di legittimità.

3. *Violenza simbolica e habitus*

Per la grande maggioranza degli attori sociali – dal piccolo imprenditore dipendente dalle metriche di Meta, all'utente dei social in cerca di capitale sociale – la presenza online e l'uso dei social commerciali non è più una opzione, ma una condizione dell'esistenza sociale. E, poiché i meccanismi di funzionamento delle piattaforme sono le condizioni di possibilità del loro uso, l'accettazione delle regole del gioco "estrattivo" è inevitabile.

In un contesto in cui l'accesso è garantito a tutti, l'attenzione si rivela *la* risorsa scarsa, e la visibilità[31] – l'*enjeu* – è governata e modulata dagli algoritmi e dalle regole delle piattaforme. Competere per la visibilità significa oggi esporsi volontariamente, e non di rado con entusiasmo, all'estrazione dei dati e al confronto sociale. Prova ne sia il fatto che la *trasparenza* è diventato un vero e proprio imperativo categorico, e chi si sottrae viene guardato con sospetto ("Cosa hai da nascondere?"), o ammirato come un eroe (il "detox digitale" si annuncia sui social).

Campo, habitus e pratiche sociali. Esposizione, performance sociale e connessione costante non sono cioè solo un effetto "dopaminico", della dipendenza dalla gratificazione immediata in quanto tale, ma sono stati interiorizzati dagli utenti come comportamenti socialmente desiderabili, necessari per ottenere visibilità, e persino "naturali" (*doxa* come senso comune).

[30] Cfr. ad es. D. BEER, *Metric Power*, Palgrave Macmillan, 2016.

[31] La visibilità mediatica è sempre stata considerata un privilegio, un capitale simbolico convertibile (come prestigio o "notorietà") in capitale economico.

L'adesione volontaria al gioco sociale e alle sue regole (*illusio*) è al cuore della teoria del dominio di Bourdieu, che ne rintraccia l'origine nella socializzazione e nella *violenza simbolica* – un tipo di controllo sociale prevalentemente "positivo", che incoraggia e premia cioè alcuni comportamenti, imponendo in modo "soft", come neutrale e razionale, la visione del mondo incorporata nel gioco[32].

Selezionando i contenuti, ovvero premiando o penalizzando immagini, video e post in base a regole non negoziabili e non di rado imperscrutabili, le piattaforme indirizzano le pratiche degli utenti attraverso le metriche (visibili, non a caso), e gradualmente ne modificano le disposizioni incorporate, ovvero l'*habitus*. Lo spiega bene Outi Lundahl:

> to gain symbolic capital, one must first be visible to the algorithm; but to gain such visibility, one must first learn the new rules of the game. If one is successful, one will then […] be granted symbolic capital[33].

Tuttavia, gli attori non diventano improvvisamente soggetti passivi e riprogrammabili. Essi portano nell'ambiente digitale le disposizioni incorporate (*habitus*) e le finalità pratiche dei propri campi di appartenenza (dall'accademia, al giornalismo, al *gaming*), imparando le regole del mezzo per massimizzare l'*enjeu*.

Nuove diseguaglianze e pratiche distintive. Un primo spostamento di asse delle diseguaglianze riguarda le nuove forme di "distinzione"[34] nel rapporto con l'algoritmo e con la visibilità: tra chi è *costretto* a competere per la visibilità per valorizzare il proprio lavoro, fare attivismo, o semplicemente mantenere le proprie relazioni sociali, e chi "può permettersi" e/o sa come sottrarvisi, esercitando un diritto alla *privacy* che sempre di più assomiglia a un privilegio o a un bene di lusso.

Le *élite* (vecchie e nuove) curano la propria privacy ricorrendo a servizi premium privi di tracciamento, server privati e servizi *self-hosted*, ed esternalizzano la "manutenzione" della propria presenza online. Per molte attività economiche, e per l'utente comune, di contro, la visibilità è (diventata) fon-

[32] «[L]a forme par excellence de la violence symbolique est le pouvoir qui […] s'exerce par les voies de la communication rationnelle», P. BOURDIEU, *Méditations pascaliennes*, cit., p. 99.

[33] O. LUNDAHL, *op. cit*., p. 1449.

[34] P. BOURDIEU, *La distinzione. Critica sociale del gusto*, Il Mulino, 1983.

damentale, e l'uso di servizi gratuiti in cambio di dati spesso non ha alternative, oltre ad essere una opportunità apprezzata e generalmente "normalizzata"[35].

La "democratizzazione" dell'accesso ai servizi digitali attraverso le apps ("*appification*") ha progressivamente reso inutili, e persino eroso, le competenze digitali di base richieste per autonomizzarsi: passare ad una suite non proprietaria nella PA, o controllare le risposte ricevute da ChatGPT. Sebbene la capacità di "giocare con/tro l'algoritmo" sia una competenza distintiva, incorporata nell'habitus digitale, essa può rafforzare la dipendenza (*lock-in*) dal web commerciale. Si tratta di un doppio movimento (con/contro) che avviene all'interno dello stesso sistema di regole.

4. *Le pratiche sociali: strategie o tattiche?*

L'approccio dell'economia politica delle piattaforme tende a rappresentare un mondo distopico di dominio totale, con toni adorniani. Da parte sua, anche la teoria della riproduzione bourdieusiana è stata criticata in quanto descriverebbe un meccanismo di dominio circolare e talmente introiettato nei corpi e nelle disposizioni da rendere pressoché inspiegabile il mutamento sociale[36].

Strategie e tattiche. Nella prospettiva della riproduzione, osservava Michel de Certeau, solo «le strutture possono variare e divenire un principio di mobilità sociale […] L'esperienza acquisita, no. Non ha un movimento proprio. È il luogo d'iscrizione delle strutture»[37], per il tramite di «una realtà mistica, l'*habitus*, destinata a sussumerli sotto la legge della riproduzione»[38]. Com'è noto, de Certeau recupera l'esperienza sociale assimilandola al "bricolage", ovvero il "fare con quel che c'è", introducendo la celebre distinzione tra strategie e tattiche. La strategia è il corso di azione possibile all'interno di

[35] L'idea originaria dell'Internet aperto e libero si è tradotta nell'accettazione acritica di servizi e prodotti gratuiti, in cambio di dati ("non ho niente da nascondere").

[36] Particolarmente interessanti le critiche rivolte in tal senso dal pensiero femminista a *Il dominio maschile* (P. BOURDIEU, *Il dominio maschile*, Feltrinelli, 2020). L'opera, infatti, nel descrivere i meccanismi della violenza simbolica che costruiscono le relazioni di genere, sottovaluta sistematicamente sia il ruolo storico dei movimenti di liberazione, che l'emergere di una soggettività politica trasformativa.

[37] M. DE CERTEAU, *op. cit.*, p. 101.

[38] Ivi, p. 103.

un luogo "proprio" ("*lieu propre*"), un contesto in cui si ha il potere di definire e intervenire anche sulle regole. La tattica è invece "l'arte del debole", un'azione che, operando in un luogo altrui, coglie le occasioni disponibili per raggiungere i propri scopi, ed è, in questo senso, paragonabile al bracconaggio (*braconnage*).

Tale distinzione è stata più volte ripresa negli ultimissimi anni per tematizzare il rapporto fra l'*agency* degli utenti e il potere delle piattaforme, in termini di resistenza algoritmica[39], o, in altra prospettiva, per evidenziare il ruolo generativo delle tattiche di *assemblage*[40].

Se da una parte non è affatto raro trovare chi manifesta un'adesione ingenua alla narrazione di neutralità universalistica delle piattaforme:

> i social non sono un'entità pensante ma uno strumento di comunicazione. Essi dipendono dall'uso che NOI scegliamo di farne. Se uno sceglie di usare i social per diffondere odio e bufale non è certo colpa del social network in cui lo fa (utente di Threads, 2025).

dall'altra, sin da subito gli utenti hanno imparato a giocare con (o contro) l'algoritmo, per guadagnare visibilità e/o aggirarne le regole. Penso a pratiche molto comuni, quali l'uso dell'*algospeak*, linguaggio "cifrato" per eludere la moderazione automatica, la censura o lo *shadowban*; o ai *finsta* (*"fake"* insta), account secondari e privati di Instagram, che i giovani usano per interagire con un numero ristretto di amici. *Tattiche* elaborate per condividere più liberamente contenuti, socializzare e creare *communities*, riducendo l'esposizione senza migrare su piattaforme alternative (facendo quel che per loro è significativo, con quel che c'è).

A tali tattiche le piattaforme hanno risposto e rispondono ridefinendo le regole e i termini di servizio, al punto che alcuni parlano di "co-creazione" dell'ambiente algoritmico: come gli utenti apprendono il suo funzionamento, così l'algoritmo apprende dalle condotte e dalle ri-significazioni degli utenti[41], e le piattaforme si riorganizzano[42]. Lo stesso *digital marketing* opera in

[39] Si vedano, ad esempio: J. VELKOVA e A. KAUN, Algorithmic Resistance: Media Practices and the Politics of Repair, in *Information, Communication & Society*, n. 4, 2021, pp. 523–540; T. BONINI e E. TRERÉ, *Algorithms of Resistance*, MIT Press, 2024.

[40] N. ETTLINGER, Algorithmic affordances for productive resistance, in *Big Data & Society,* n. 1, 2018.

[41] J. VELKOVA e A. KAUN, *op. cit.*; M. Airoldi parla di algoritmi "socializzati" (*Machine Habitus: Sociologia degli algoritmi*, LUISS University Press, 2024).

un "luogo altrui", è soggetto ai repentini cambi degli algoritmi, e può quindi essere visto come una sorta di professionalizzazione delle tattiche di ottimizzazione della visibilità.

Abbiamo infine movimenti che scelgono l'uscita verso luoghi indipendenti (*indie web*): forum, gruppi di discussione o piattaforme alternative non commerciali come Mastodon. E non si tratta più di pratiche esclusivamente di nicchia: Discord, ad esempio, è sempre più diffuso fra i giovani, e usato anche da aziende e istituzioni educative, ben al di là della sua origine di piattaforma per *gamers*[43].

Riflessività delle pratiche e violenza simbolica. Importante è anche ricordare che la distinzione fra strategie e tattiche non è assoluta, ma relativa al *lieu*, e che le piattaforme non sono i soli luoghi abitati dagli utenti come attori sociali: ciascuno attraversa più luoghi, e dispone di un qualche "luogo proprio" – privato, professionale, istituzionale, politico. È riduttivo quindi attribuire le strategie sempre e solo alle piattaforme, e le tattiche sempre e solo agli utenti.

Altra distinzione rilevante in tal senso, e che ci riporta al concetto di campo, è quella che de Certeau pone fra *lieu* ed *espace* (spazio) come *luogo praticato*, «prodotto dalle operazioni che l'orientano, lo circostanziano e lo fanno funzionare come unità polivalente di programmi conflittuali o di prossimità contrattuali»[44]. Se il *lieu* delle piattaforme è definito da regole esterne, gli spazi digitali vengono attualizzati anche dalle rinegoziazioni operate dagli utenti, che usano queste stesse regole per scegliere riflessivamente di abitarle, eluderle, usarle, rifiutarle, creare spazi di pratiche "alternative" o resistenziali all'interno di *luoghi altri* (contro-pratiche).

I rider di Deliveroo o i lavoratori dei magazzini Amazon oppongono resistenza sabotando l'algoritmo (contro-pratica) a partire da un luogo fisico (il territorio, il magazzino), che loro controllano, e l'algoritmo no, o almeno non direttamente. Chi si organizza per mantenere server indipendenti e federati come il network di Mastodon, o progetti come *Wikipedia*, sta invece costruendo e curando un *luogo proprio* digitale.

[42] Cfr. C. PETRE, B.E. DUFFY e E. HUND, «Gaming the System»: Platform Paternalism and the Politics of Algorithmic Visibility, in *Social Media + Society*, n. 4, 2019.

[43] Per una storia e rassegna, cfr. N. MARGATAN e T. OKTAVIA, "Critical Success Factor of Discord Usage: A Systematic Literature Review", in *2024 International Conference on Intelligent Cybernetics Technology & Applications (ICICyTA)*, dicembre 2024, pp. 601-606.

[44] M. DE CERTEAU, *op. cit.*, p. 176.

Se dunque il potere delle piattaforme si esercita nel definire il codice e le regole del *lieu*, e le pratiche, ancorché riflessive e autonome, sono sempre riferite a tali regole[45], tale potere (tipicamente *simbolico*, come si è visto sopra) non è però onnipervasivo in due sensi: in primo luogo, perché gli utenti possono "bracconare" e forzare l'algoritmo per agire in modi che sono significativi per loro; e in secondo luogo, perché esistono altri luoghi e altri codici a partire dai quali possono negoziare in maniera significativa.

5. *Conclusioni*

Adottando la lente bourdieusiana e rileggendo la teoria delle pratiche alla luce della nozione di campo, il conflitto non è dunque, o non principalmente, tra piattaforme e singoli utenti, quanto piuttosto tra codici e logiche di campo, che orientano la posizione degli attori, la co-creazione degli spazi digitali e, in funzione delle risorse in gioco, persino delle loro regole[46].

Non è necessario abbracciare l'idea dell'onnipotenza delle piattaforme (e il determinismo tecnologico) per riconoscere che le pratiche sociali si svolgono in condizioni mutate: è utile invece considerare il processo (storico e *sociogenetico*[47]) della piattaformizzazione, anche come *lotta per il potere simbolico*, ovvero per la ridefinizione del peso dei capitali economici, culturali, e sociali, e quindi per l'autonomia dei campi. Maggiore è l'autonomia di un campo, maggiore è la possibilità, da parte degli attori, di attuare forme di negoziazione con le logiche estrattive ed eteronome, o di rigettarle. Il campo della ricerca accademica, ad esempio, è più autonomo di quello del giornalismo; il piccolo imprenditore è meno autonomo dell'artista indipendente, che può decidere di uscire dal web commerciale, o di bracconarlo lateralmente, per pubblicare i suoi contenuti altrove. La discussione su regolamentazione,

[45] Così come la *parole* è l'attualizzazione della *langue*, per riprendere l'analogia saussuriana usata dallo stesso de Certeau. Joseph Rouse attribuisce alle pratiche sociali una "normatività intrinseca", in quanto non sono determinate dalle regole, ma *accountable* e intelligibili rispetto ad esse (Social Practices and Normativity, in *Philosophy of the Social Sciences*, n. 1, 2007, pp. 46-56).

[46] Se così non fosse, oggi avremmo regole e contratti simili a quelli statunitensi, sia per gli utenti sia per i lavoratori della gig economy.

[47] Campi come "storia oggettivata", nei termini di Bourdieu.

deregulation e "terza via" europea è, in questa chiave di lettura, una contesa fra meta-campi per l'esercizio del potere simbolico[48].

Questo permette di rileggere la *platform society* come attraversata da nuove tensioni e nuove diseguaglianze, in rapporto alla maggiore o minore capacità delle piattaforme di imporre, nei vari ambiti, nuovi "principi di visione e divisione", e quindi di ridefinire le posizioni relative di attori, settori economici, Paesi, aree del mondo.

[48] Non dissimile alle lotte giurisdizionali interne alla burocrazia statale che Bourdieu (*Sullo Stato*, cit.) ha descritto nelle sue analisi sul campo amministrativo.

IL RUOLO DEI *MEDIA* NELL'IMPOVERIMENTO RELAZIONALE: STRUMENTI DI DIVARIO O COESIONE TRA GIOVANI E REALTÀ?

Karina Iuvinale

SOMMARIO: 1. Trasformazione digitale e impoverimento relazionale: la vulnerabilità dei giovani. – 2. Delegittimazione dei *media* e manipolazione digitale. – 3. Il filtro algoritmico dei *social network*: un *focus* su TikTok. – 4. Il videogioco storico come *medium* interattivo e ucronico: potenzialità. – 5. Voce ai giovani, con la *Flipped Classroom*. – 6. Rischi e opportunità della trasformazione digitale. – 7. Dare *vs* togliere: alcune considerazioni conclusive.

1. *Trasformazione digitale e impoverimento relazionale: la vulnerabilità dei giovani*

L'ecosistema socioculturale contemporaneo sta evidentemente attraversando una fase di ristrutturazione radicale, guidata dall'invasività dei *media* digitali e delle TIC (Tecnologie dell'Informazione e della Comunicazione)[1].

Per le nuove generazioni di "nativi digitali"[2], i dispositivi tecnologici, i *social* e il videoludico non costituiscono più semplici strumenti di svago, ma rappresentano veri e propri ambienti di socializzazione.

Il dilemma fondamentale si concentra sulla "trasformazione digitale": agisce come uno strumento di coesione sociale o, al contrario, si configura come una fonte generatrice di nuove disuguaglianze? La risposta a questo interrogativo non è univoca, e richiede un'analisi dettagliata delle dinamiche di interazione che si stabiliscono tra i giovani e i *media*.

Se da un lato l'accesso a flussi informativi globali, i *social* e la partecipazione a comunità virtuali offrono opportunità di apprendimento e di cooperazione, dall'altro, l'esposizione a logiche algoritmiche persuasive e a strate-

[1] L. FLORIDI, *The Onlife Manifesto: Being Human in a Hyperconnected Era*, Springer Open, 2017; G. RIVA, *Nativi digitali. Crescere e apprendere nel mondo dei nuovi media*, Il Mulino, 2019; J.M. TWENGE, *iGen: Why Today's Super-Connected Kids Are Growing Up Less Rebellious, More Tolerant, Less Happy – and Completely Unprepared for Adulthood*, Atria Books, 2017.

[2] M. PRENSKY, H. Sapiens Digital: From Digital Immigrants and Digital Natives to Digital Wisdom, in *Innovate: Journal of Online Education*, vol. 5, n. 3, 2009.

gie di manipolazione dell'informazione[3] espongono al rischio di un progressivo distacco dalla realtà. Questo impoverimento relazionale non si limita alla solitudine fisica, ma rappresenta una condizione strutturale ed emotiva caratterizzata dal deterioramento di relazioni interpersonali significative, quali i legami familiari, i rapporti di amicizia e gli scambi nei contesti educativi e lavorativi.

Le interazioni via schermo tendono a sostituire il confronto faccia a faccia, determinando una progressiva incapacità di stabilire e mantenere canali di comunicazione profondi, riducendo gli stimoli legati al linguaggio non verbale, alla prossemica e alla sintonizzazione emotiva. Di conseguenza, i giovani manifestano un profondo disagio e una marcata diminuzione della capacità di *coping* (cioè di reagire, di affrontare le sfide quotidiane della vita), poiché privati delle risorse pratiche, psicologiche ed affettive che solo una rete di relazioni solide può offrire. Tra le cause più comuni dell'impoverimento relazionale:

- difficoltà comunicative: incomprensioni sistemiche, analfabetismo emotivo (ad esempio, incapacità di riconoscere ed esprimere i propri bisogni e stati d'animo) e adozione di stili comunicativi disfunzionali, che generano conflitti sterili e senza alcuna capacità critica;
- problemi psicologici: ansia sociale, bassa autostima, insicurezza cronica;
- isolamento sociale: condizioni di solitudine involontaria, che riducono drasticamente le opportunità di interazione e di supporto sociale.

Spesso, il disagio relazionale si traduce nell'insorgenza di sintomi clinici legati all'ansia, alla depressione e a un'ulteriore erosione dell'autostima: privi di legami sociali solidi, i giovani diventano estremamente vulnerabili di fronte ai rischi, ai traumi e alle avversità della vita, mostrando grandi difficoltà nel gestire i problemi personali, familiari e scolastici.

Oltretutto, la tendenza diffusa è quella di instaurare relazioni superficiali, liquide e conflittuali, dominate da dinamiche disfunzionali. A livello macrosociale, l'impoverimento relazionale e comunicativo spesso spinge l'individuo a una progressiva chiusura, al ritiro sociale e, simultaneamente, favorisce processi di delegittimazione dei *media* e delle Istituzioni, da cui non ci si sente rappresentati e verso cui si perde fiducia.

[3] https://commission.europa.eu/topics/countering-information-manipulation/building-societal-resilience-against-information-manipulation_it.

2. *Delegittimazione dei* media *e manipolazione digitale*

La perdita di fiducia nell'autorità dei *media* tradizionali e digitali costituisce uno dei tratti distintivi della crisi della coesione sociale. Il processo di delegittimazione viene peraltro attivamente alimentato da attori interni e esterni al sistema informativo, che manipolano i flussi di notizie per favorire determinati interessi economici, politici o geopolitici.

La manipolazione dell'informazione si realizza essenzialmente con l'alterazione intenzionale dei fatti, finalizzata all'edificazione di un'immagine pubblica distorta oppure ad argomentare tesi ingannevoli. I *media*, spinti da logiche di profitto legate alla *platform economy*[4], non sono più guardiani della verità fattuale e mediatori dell'interesse pubblico, ma tendono a presentare una visione del mondo parziale e ideologizzata.

Tra le tecniche più influenti di manipolazione dell'informazione:

- diffusione di *fake news*[5], cioè di contenuti atti a suscitare risposte emotive intense (rabbia, indignazione, paura) e condizionare l'opinione pubblica;
- creazione di narrazioni polarizzate (*Cherry Picking*): selezionare accuratamente ed esibire solo fatti e dati che confermano una determinata tesi preconcetta, ignorando sistematicamente le prove contrarie e le cause profonde degli eventi, categorizzando la realtà in scontro buoni/cattivi;
- sfruttamento di *bias* cognitivi (errori di pensiero): utilizzare scorciatoie mentali[6] del cervello umano per influenzare le decisioni, i comportamenti e le convinzioni delle persone;
- distrazione dai fatti e delegittimazione *ad hominem*: tecniche volte a sviare l'attenzione del pubblico dai problemi reali, attraverso la creazione di polemiche effimere o lo screditamento diretto di persone e idee, senza mai affrontarle in un confronto dialettico.[7]

[4] N. SRNICEK, *Platform Capitalism*, Polity Press, 2017.

[5] D.M. LAZER, M.A. BAUM, Y. BENKLER, A.J. BERINSKY, K.M. GREENHILL, F. MENCZER e M. SCHUDSON, The Science of Fake News, in *Science*, 359(6380), 2018, pp. 1094-1096.

[6] Nel linguaggio scientifico, si definiscono "euristiche": sono quelle ipotesi assunte come idee direttrici nella ricerca dei fatti e del metodo stesso di ricerca così condotta; https://www.treccani.it/vocabolario/euristico/.

[7] W. QUATTROCIOCCHI e A. VICINI, *Misinformation. Guida alla società dell'informazione e della credulità*, FrancoAngeli, 2018; Y. BENKLER, R. FARIS e H. ROBERTS, *Network Propaganda: Manipulation, Disinformation, and Radicalization in American Politics*, Oxford University Press, 2018.

Gli effetti combinati di queste tecniche determinano spesso conseguenze deterioranti, esasperando le divisioni all'interno della società e inibendo la possibilità di sviluppare un dibattito pubblico costruttivo. Inoltre, si assiste alla progressiva perdita di giornalismo investigativo e d'inchiesta: quando i *media* si limitano a riportare in modo acritico e standardizzato notizie *ad hoc*, si riduce drasticamente lo spazio per un'informazione completa, obiettiva e indipendente, indispensabile per l'esercizio di una cittadinanza consapevole. Siamo di fronte ad una totale dissociazione dalla realtà?

3. Il filtro algoritmico dei social network*: un* focus *su TikTok*

Nel panorama contemporaneo dei *media* digitali, TikTok[8] rappresenta uno dei *social network* più popolari e influenti tra i giovani. Grazie alla sua architettura incentrata sulla condivisione di brevi video autoprodotti e su un algoritmo di raccomandazione estremamente efficiente (proprio di diversi *social*), la piattaforma è divenuta un vettore primario e un filtro interpretativo fondamentale, soprattutto in materia di circolazione delle immagini e delle informazioni riguardanti i conflitti geopolitici contemporanei.

Infatti, su TikTok sono moltissimi i video relativi alla guerra: facendo ampio uso delle cosiddette *affordances* tecnologiche della piattaforma (quali l'inserimento di tracce musicali accattivanti, l'applicazione di filtri visivi avanzati, l'utilizzo di *stickers* interattivi), vengono confezionati contenuti che si adattano perfettamente alla logica coinvolgente della piattaforma, e che si soffermano su 2 aspetti:

- la guerra come "nuova quotidianità": la vita al fronte viene descritta mostrando soldati impegnati in attività ordinarie e addirittura in coreografie, in un'atmosfera generalmente allegra, dominata da una forte convivialità cameratesca. Il trauma della trincea viene così estetizzato e normalizzato, trasformando lo scenario bellico in una sorta di *set* ideato per la *performance* digitale[9];

[8] TikTok è una piattaforma lanciata nel 2018 in Cina e diffusasi capillarmente e velocemente a livello globale; https://www.tiktok.com/.

[9] È il cosiddetto *wartok*; https://www.rivistastudio.com/tiktok-wartok/; D.B.V. KAYE, J. ZENG e P. WIKSTRÖM, *TikTok: Creativity and Culture in Short Video*, Polity Press, 2022; D. MACHIN e J. SULEIMAN, The Weaponization of Entertainment: how TikTok Frames Modern Warfare, in *Journal of Visual Literacy*, 42(2), pp. 112-130, 2023.

– la spettacolarizzazione del conflitto armato: vengono proposti video ad alto impatto visivo, focalizzati su aerei caccia, carri armati, esplosioni scenografiche, incendi e distruzione di complessi edilizi. In questo caso, l'attenzione del fruitore viene interamente calamitata dal lato tecnico e ingegneristico del combattimento.

Attraverso questa operazione di selezione e montaggio visivo, come nei videogiochi e nei film d'azione hollywoodiani, la guerra non è più percepita come violenza distruttiva contro esseri viventi, ma come distruzione di bersagli essenzialmente inanimati.

Uno studio condotto dall'Università degli Studi di Milano[10], sulla rappresentazione del conflitto russo-ucraino tramite TikTok[11], ha evidenziato come le dinamiche comunicative della piattaforma tendano a offrire un punto di vista sistematicamente "addomesticante" e "normalizzante" della guerra (la cosiddetta *emotional domestication*).

La complessità storica, etica e politica degli scontri armati viene ridotta e rimodellata: le immagini della violenza bellica che circolano sui *feed* appaiono parzialmente svuotate della loro tragicità e vengono omologate alle rappresentazioni delle guerre classiche del passato, con l'arruolamento e il coinvolgimento dei civili come passaggi "normali" e inevitabili della storia.

4. *Il videogioco storico come* medium *interattivo e ucronico[12]: potenzialità*

Insieme ai *social network*, i videogiochi e il *wargame*[13] costituiscono un pilastro fondamentale della cultura giovanile contemporanea. Il *wargame* nasce[14] come gioco da tavolo su mappa (anche in miniatura), con pedine: il giocatore sceglie le dinamiche dei fatti, e questa interazione sviluppa e facilita

[10] F. COLOMBO, P. AROLDI, S. CARLO e B. SCIFO, When the War Strikes back: TikTok's Domestication of the Russo-Ukrainian Conflict among Youth, in *Media, Culture & Society*, 46(8), 2024.

[11] F. PRIMIG, H.D. SZABÓ e P. LACASA, *Remixing War: An Analysis of the Reimagination of the Russian–Ukraine War on TikTok*, in *Frontiers in Political Science*, vol. 5, 2023.

[12] L'aggettivo "ucronico" indica qualcosa di strettamente legato al genere narrativo (ucronia), che immagina cosa sarebbe successo nella storia se un evento fosse andato diversamente; https://www.treccani.it/enciclopedia/ricerca/ucronico/?search=ucronico.

[13] Il *Kriegsspiel* (tedesco) è considerato il capostipite di tutti i *wargame* e giochi di ruolo moderni, e si distingue per l'elevato realismo e l'uso di un arbitro; https://kriegsspiel.org/.

[14] Di recente, i *wargame* vengono proposti anche in versione *outdoor* (nel *softair*, nel *paintball*, nel *lasertag*).

anche l'apprendimento di nuove competenze[15], nell'ottica del *learning by doing*.

I dati elaborati da IIDEA[16] evidenziano come in Italia i *gamers* siano circa 17 milioni, con una concentrazione massiccia nelle fasce d'età 15-34 e 45-64. Questo *medium*, quindi, non può più essere liquidato come una forma di intrattenimento infantile o solo evasivo, ma deve essere analizzato come uno strumento culturale complesso, dotato di un forte impatto cognitivo e relazionale.

La storiografia e la pedagogia contemporanee[17] identificano ormai il videogioco storico come un possibile ed efficace ausilio nella didattica: mentre gli altri *media* tradizionali (quali Cinema, Televisione, Letteratura) propongono una rappresentazione del passato statica, lineare e non modificabile dallo spettatore, il valore specifico dei videogiochi storici sta nella loro natura interattiva.

Proprio per mezzo dell'interazione del giocatore all'interno di un universo simulativo, regolato da un *software* strutturato, il videogioco storico consente di delineare una vera e propria storia controfattuale (la *counterfactual history*). Il fruitore non subisce la narrazione, ma "sperimenta" in prima persona (anche se a distanza) gran parte delle problematiche vissute dagli uomini di quel determinato periodo storico, potendo esplorare molteplici percorsi evolutivi per giungere alla conclusione degli eventi. Le simulazioni videoludiche[18] non sono determinate rigidamente da sequenze fisse decise dagli sviluppatori, ma emergono dinamicamente dai comportamenti e dalle strategie dei giocatori di fronte alle *challenge*.

Nella tabella 1[19] vengono riassunti i principali videogiochi storici utilizzati dalle giovani generazioni.

[15] D. KAHNEMAN, *Thinking, Fast and Slow*, Farrar, Straus and Giroux, 2011.

[16] https://iideassociation.com/.

[17] C.C. RUOCCO, L'Italia videoludica. Sulla composizione di una memoria storica condivisa mediante videogiochi, in *Mettere in gioco il passato. La storia contemporanea nell'*experience *ludica*, pp. 12-33, 2019; https://rivista.clionet.it/vol7/videogioco-nella-didattica-della-storia/.

[18] G. GRANIERI, *La cultura dell'algoritmo. Come le piattaforme modificano la nostra percezione del mondo*, FrancoAngeli, 2020; G. BOCCIA ARTIERI e S. SPLENDORE, Algorithmic Literacy and Youth Public Engagement: How Young People Navigate the Non-Neutrality of Social Media Feeds, in *Italian Journal of Sociology of Education*, vol. 13, n. 2, 2021, pp. 45-68.

[19] C.C. RUOCCO, La narrazione della guerra nei videogiochi, in *Didattica Della Storia – Journal of Research and Didactics of History*, vol. 2, n. 1S, 2020, pp. 396-412.

Titolo	Ambientazione cronologica	Rappresentazione della guerra e impatto pedagogico-culturale
Call of Duty (serie)	II Guerra Mondiale / scenari contemporanei	- introduce il concetto di responsabilità (*duty*) - nella modalità *zombie,* c'è un processo di disumanizzazione del nemico (i nazisti), analogo alla propaganda bellica reale
Isonzo	fronte italiano, 1917	- si concentra sulla ricostruzione filologica delle battaglie nella valle dell'Isonzo e della disfatta di Caporetto, imponendo l'uso di classi storiche di soldati
Valiant Hearts: The Great War	I Guerra Mondiale	- abbandona la retorica hollywoodiana incentrata su eroi ed esplosioni, per dare spazio a una "storia dal basso", focalizzata sulla sofferenza e sui legami affettivi dei singoli civili e soldati
This War of Mine	conflitti contemporanei (Assedio di Sarajevo)	- ribalta la prospettiva bellica tradizionale: il giocatore non controlla soldati ma un gruppo di civili inermi, intrappolati in una città sotto assedio, affrontando dilemmi etici legati alla sopravvivenza
11:11 Memories Retold	I Guerra Mondiale	- esplora il tema del conflitto attraverso il punto di vista di 2 personaggi opposti (un fotografo canadese e un soldato tedesco), stimolando l'empatia
The Great War: Western Front	I Guerra Mondiale	- si concentra sulla logistica, sulla gestione delle risorse e sulla logorante guerra di trincea sul decisivo fronte occidentale
Last Train Home	post I Guerra Mondiale (Guerra Civile Russa)	- narra l'odissea della Legione Cecoslovacca: un gruppo di veterani che tenta di attraversare la Siberia a bordo di un treno blindato per tornare in patria
Holdfast: Nations At War	Era Napoleonica / I Guerra Mondiale	- richiede una rigida cooperazione e coordinazione vocale tra centinaia di giocatori, per simulare la disciplina e le tattiche di linea dell'epoca
RIOT: Civil Unrest	eventi reali contemporanei in Italia, Grecia, Spagna ed Egitto	- permette di giocare sia nei panni della Polizia (strategia, pianificazione, interfaccia rigida) sia nei panni dei rivoltosi (*gameplay* adattivo, reattivo, basato su decisioni rapide)

Tabella 1: Alcune caratteristiche dei videogiochi storici più diffusi.

Anche tramite *games* come questi, è possibile realizzare il paradigma pedagogico del *learning by doing*, che favorisce l'acquisizione di nuove competenze logiche e strategiche.[20] Così come la Storia, la Geografia, la Letteratura o altre discipline possono essere più piacevoli se coadiuvate dalla visione di film o dalla lettura di libri, anziché insegnate/apprese solo per mezzo dei testi scolastici, così i *context* di gioco hanno la potenzialità[21] di far conoscere usi, costumi, realtà e ambienti tipici di un determinato periodo storico, ma in modo critico.

Inoltre, il *gaming* può incentivare l'apprendimento di una terminologia tecnico-specialistica[22], che gli utenti utilizzano poi quotidianamente anche fuori dal gioco.

Nell'universo del *gameplay*, è la lingua inglese a fungere da veicolo tra la realtà virtuale e il *gamer*. Assorbito totalmente da queste dinamiche, l'utente impara un linguaggio tecnico in una lingua diversa dalla propria lingua madre, attraverso un apprendimento basato non su lezioni scolastiche, ma su una realtà che lui stesso ha scelto e che, quindi, lo interessa maggiormente.

Ovviamente, la conoscenza di termini specifici legati al *gaming* in lingua inglese non implica la conoscenza del programma ministeriale, ma certamente la familiarità che si crea con la lingua porta ad un apprendimento[23] e uno sviluppo delle competenze più piacevoli in quel settore.

5. *Voce ai giovani, con la* Flipped Classroom

Per cercare di comprendere le reali dinamiche conoscitive delle nuove generazioni, è necessario analizzare i risultati di metodologie didattiche attive,

[20] I. BOGOST, *Persuasive Games: The Expressive Power of Videogames*, MIT Press, 2007; J.P. GEE, *What Video Games Have to Teach Us About Learning and Literacy*, Palgrave Macmillan, 2003; M. BITTANTI, *Istruzioni per l'uso. Saggi sui* game studies, Unicopli, 2018.

[21] Certamente, il limite strutturale del *wargame* come modalità conoscitiva può risiedere nel rischio della cosiddetta *Disneyfication*: un processo di semplificazione culturale, all'interno del quale la complessità dei drammi storici viene ridotta a uno sfondo estetizzante e spettacolare, finalizzato esclusivamente a catturare l'attenzione commerciale dell'utente e a massimizzare il coinvolgimento emotivo; A. BRYMAN, *The Disneyization of Society*, SAGE Publications, 2004.

[22] Simili osservazioni si possono fare anche per l'Informatica, dato che l'uso di *device* legati al *gaming* aiuta l'utente a familiarizzare con comandi e *prompt* vari.

[23] Non è strano che diversi studenti-giocatori intervistati (si veda paragrafo successivo) conseguano bei voti in lingua inglese, anche se nelle altre discipline riportano voti appena sufficienti o nemmeno.

come la *Flipped Classroom*[24]: tecnica didattica che inverte il modello tradizionale, chiedendo agli studenti di farsi ricercatori e produttori di contenuti, per poi discutere in aula le risultanze emerse. È un singolare modo per analizzare fruttuosamente un problema giovanile in un contesto giovanile, che altrimenti sarebbe presentato e commentato dagli adulti solo come supervisori, estranei a quella realtà.

Nel corso di colloqui mirati[25] a indagare la percezione giovanile dei *media* in relazione alla rappresentazione delle guerre odierne, le risposte fornite dagli studenti rivelano una complessa stratificazione cognitiva.

Di fronte al quesito: «Quali sono gli strumenti (*media*) che meglio rappresentano la guerra oggi e che creano un collegamento con voi giovani?», le risposte si sono articolate su 3 direttrici principali:

- Cinema e documentari: gli studenti hanno manifestato una notevole distanza rispetto al *medium* cinematografico e documentaristico tradizionale, sintetizzabile nell'espressione *«non so che dire, ma so che ci sono tanti documentari sulle guerre…»*, evidenza di una fruizione puramente passiva e unidirezionale, che spesso non colpisce il loro interesse critico (*alias*, *«non mi interessa guardare film sulla guerra»*);
- *Social*: emerge una chiara consapevolezza critica circa il ruolo normativo e di filtraggio operato dai *software*: *«dipende da quello che ti capita, dall'algoritmo»*[26]. I giovani riconoscono che l'esposizione a video violenti, casuali o polarizzati non è neutra, ma è strettamente condizionata dalle metriche di tracciamento e dalle ricerche similari effettuate *online*;
- Musica: si conferma come uno degli strumenti più potenti ed empatici per la rielaborazione psicologica dei traumi collettivi. Gli studenti hanno citato alcuni brani storici e contemporanei, interpretandoli come chiavi di lettura della realtà:
  - *La guerra di Piero* (Fabrizio De André, 1966): incentrata sulla demitizzazione dell'eroismo bellico e sulla condivisione della comune condizione umana tra nemici;
  - *Another brick in the wall* (Pink Floyd, 1979): inno di protesta, in cui la metafora del "muro" viene letta come simbolo

[24] M. MAGLIONI e V. PANCANTI, *La classe capovolta. Innovare la didattica con la* flipped classroom, Erickson, 2014; J. BERGMANN e A. SAMS, *Flip Your Classroom: Reach Every Student in Every Class Every Day,* International Society for Technology in Education, 2012.

[25] Indagine personalmente svolta in una classe 3ª di un Istituto tecnico della Provincia di Teramo, a.s. 2025/2026.

[26] Non è terribilmente preoccupante, dipendere da un algoritmo che decide come condizionare le nostre scelte?

dell'isolamento psicologico e relazionale causato dai traumi della vita;
- *Non mi avete fatto niente* (Ermal Meta e Fabrizio Moro, 2018): focalizzata sulla resilienza delle popolazioni civili di fronte al trauma del terrorismo internazionale;
- *Casa mia* (Ghali, 2024): intercetta la sensibilità delle nuove generazioni parlando di conflitti e ingiustizie globali, con un linguaggio *urban/pop*.

È interessante notare come, a fronte di una risposta prevista centrata esclusivamente sui *social*, i giovani tendano invece a replicare con un più ampio bagaglio di conoscenze, dettate da tutte le proprie passioni che approfondiscono individualmente in modo critico, ma slegato da quello che potrebbe essere l'apprendimento di una disciplina in ambito curriculare.

Non possiamo forse considerarlo come una richiesta, che nasce proprio dai diretti fruitori della materia, un "invito" alla rivisitazione di materie "statiche", incentrate su fatti e postulati "vecchi" e "stazionari", e non più attuali?

6. *Rischi e opportunità della trasformazione digitale*

L'analisi integrata dei *media* digitali, dei *social network* e dei videogiochi in materia di trasformazione digitale permette di individuare importanti elementi di rischio, ma anche diverse opportunità evolutive, come facce speculari della stessa medaglia in termini di *threats* e *opportunities*.

Da un'analisi complessiva, si evince che i principali rischi connessi all'uso dei *social* e delle piattaforme virtuali sono:
- *bedroom cultures*[27]: lo sviluppo di stili di vita incentrati sul consumo di mezzi mediatici, isolati all'interno della propria stanza, favorisce il distacco sociale e riduce drasticamente le occasioni di interazione e socializzazione fisica;
- conoscenza di una realtà storica "deviata": la frammentazione informativa e la decontestualizzazione operata dagli algoritmi commerciali espongono i giovani ad una visione distorta, superficiale e parziale degli eventi storici e dei conflitti contemporanei;

[27] S. LIVINGSTONE, From Family Television to Bedroom Culture: Young People's Media at Home, in E. DEVEREUX (a cura di), *Media Studies: Key Issues and Debate*, SAGE Publications, 2007, pp. 302-321.

- riduzione dell'empatia e delle competenze sociali: la de-umanizzazione della violenza, ridotta a pura estetica o a distruzione di bersagli inanimati, può compromettere la capacità di comprendere le dinamiche relazionali complesse;
- *Fear Of Missing Out* (FOMO): la paura pervasiva di essere esclusi da reti di comunicazione e da flussi informativi del proprio gruppo digitale spinge i giovani ad usare in modo compulsivo e ossessivo lo *smartphone*[28].

Quali possono essere, invece, le opportunità offerte dalla dimensione digitale e collaborativa? A titolo esemplificativo, ma certamente non esaustivo[29]:

- partecipazione attiva: nel digitale, l'utente cessa di essere un mero ricevitore passivo dell'informazione calata dall'alto (modello *top-down* dei vecchi *mass media*) e acquisisce la facoltà e gli strumenti tecnici per decidere se informarsi in modo critico o partecipare attivamente all'evoluzione e alla co-creazione delle dinamiche comunicative (modello *bottom-up*);
- sviluppo di una coesione di squadra, con spazi di aggregazione orizzontale in cui i giovani possono sperimentare forme di cooperazione e coordinamento finalizzate a raggiungere obiettivi comuni, riproducendo dinamiche di coesione sociale in contesti digitali;
- arricchimento cognitivo e linguistico: l'interazione con piattaforme *software* complesse e simulazioni storiche arricchisce il vocabolario dei giovani con termini specifici del settore, stimola l'apprendimento delle lingue straniere e favorisce lo sviluppo di capacità decisionali e strategiche rapide[30], basate sull'esperienza diretta (*learning by doing*).

[28] J.M. TWENGE, *Iperconnessi. Perché i ragazzi oggi crescono meno ribelli, più tolleranti, meno felici e del tutto impreparati a diventare adulti*, Feltrinelli, 2018.

[29] I. BOGOST, *op. cit.*; S. TURKLE, *Reclaiming Conversation: The Power of Talk in a Digital Age*, Penguin Press, 2015; S. JOHNSON, *Everything Bad is Good for You: How Today's Popular Culture is Actually Making Us Smarter*, Riverhead Books, 2005.

[30] D. KAHNEMAN, *op. cit.*

7. *Dare* vs *togliere: alcune considerazioni conclusive*

La realtà virtuale e i *media* non possono essere interpretati come mondi separati o antitetici rispetto alla realtà vera, ma come dimensioni strutturalmente integrate nella quotidianità e nell'esperienza dei nativi digitali.

Oggi, in una realtà che dipende quasi completamente dal virtuale, gli utenti hanno la facoltà di decidere se informarsi passivamente attraverso le varie *news* o partecipare attivamente all'evoluzione delle dinamiche. Poiché la comunicazione via *social* rappresenta un vettore fondamentale nella circolazione delle informazioni, possiamo ritenerci parte di una sfida della trasformazione digitale: conflitti mondiali portano anche a conflitti interiori, ad uno stato di impoverimento relazionale e comunicativo[31], a guerre eterogenee che vengono globalmente vissute e condivise da diversi punti di vista, spesso per mezzo di piattaforme di intrattenimento che possono verosimilmente fornire dati utili sul rapporto tra la realtà e i giovani, e su come vari temi di attualità siano filtrati e rielaborati anche attraverso i loro occhi.

I *media* hanno un impatto ambivalente sulle relazioni interpersonali: possono indebolire i legami tradizionali, generando nuove forme di divario e analfabetismo relazionale, ma anche rafforzarli, offrendo canali inediti di coesione sociale e partecipazione democratica. Sebbene il potenziale sia reale, i rischi legati al divario e alla polarizzazione sono significativi e non possono in alcun modo essere sottovalutati o ignorati.

A mio parere e, assai più preoccupante, a seguito di una riflessione condivisa con i diretti interessati, si è arrivati ad una realtà manipolata e pericolosa che, tuttavia, sembrerebbe poter essere facilmente sistemata, ma è come se in questo ambito non si volesse fare nulla per i giovani e, anzi, si procedesse nell'accompagnarli lungo il sentiero, verso un baratro di cui loro nemmeno si accorgono perché troppo impegnati a fissare i propri dispositivi.



Figura 1: Potente metafora visiva moderna della "distrazione da smartphone*".*

[31] S. TURKLE, *Insieme ma soli. Perché ci aspettiamo sempre più dalla tecnologia e sempre meno dagli altri*, Einaudi, 2019.

I cosiddetti *smombie*[32] non indicano solo i pedoni che camminano distratti con la testa china sul cellulare, isolati da ciò che li circonda, ma anche un fenomeno legato al sempre più netto isolamento dalla realtà, con tutti i pericoli connessi.

E allora, non sarà forse che chi detta determinate dinamiche dall'alto preferisce che i giovani "crescano" più vulnerabili, perché così più facilmente manipolabili?

Eppure, stando continuamente a contatto con loro, ritengo che, oggi, un ragazzo o una ragazza che possono liberamente esprimere le proprie passioni siano un grandissimo punto di forza per la società, nonché un esempio ammirevole per noi adulti[33] e docenti che, spesso, in contesti più "attuali" non sapremmo nemmeno come muoverci se non avessimo la fortuna di viaggiare attraverso le loro idee.

Resta da capire quale potrebbe essere il modo migliore per aiutarli a crescere[34], senza continuare a dare qualcosa che, se non usato bene, in realtà rischia di togliere la connessione vera con la realtà che li circonda.

[32] Termine formato da *smartphone+zombie*, riconosciuto ufficialmente nel Vocabolario Treccani; https://www.treccani.it/vocabolario/ricerca/smombie/.

[33] H. JENKINS, *Convergence Culture: Where Old and New Media Collide*, New York University Press, 2006; P.C. RIVOLTELLA, *Nuovi alfabeti. Educazione e culture digitali*, Scholé, 2020.

[34] D. BOYD, *It's Complicated: The Social Lives of Networked Teens*, Yale University Press, 2014; L. FLORIDI, *op. cit*.

L'ALFABETIZZAZIONE DIGITALE COME NUOVA FRONTIERA PER L'INCLUSIONE SOCIALE

Silvia Siciliano

SOMMARIO: 1. Premessa introduttiva. – 2. L'alfabetizzazione digitale come inclusione o esclusione sociale?. – 3. Italia, Francia e Spagna a confronto.

1. *Premessa introduttiva*

Il confine tra inclusione ed esclusione sociale è oggi quanto mai sottile, non è più sufficiente un clic per accedere all'ecosistema digitale. Accedere è diventato relativamente semplice, uno smartphone, una connessione, una schermata, ma quel clic non equivale, tuttavia, a parteciparvi. Perché? Perché il punto non è avere uno strumento, ma sapere cosa farne, ed è precisamente in questo scarto tra disponibilità e capacità, tra accesso e competenza, che si apre il tema del presente contributo: l'alfabetizzazione digitale come fattore determinante, e spesso discriminante, ai fini dell'inclusione sociale.

L'alfabetizzazione digitale indica, difatti, «la capacità di comprendere e utilizzare l'informazione in diversi formati, provenienti da un'ampia varietà di fonti, quando essa viene presentata tramite computer»[1]. Questa definizione è stata coniata dall'educatore e storico statunitense Paul Gilster, che nel 1997 coniò per l'appunto il termine *digital literacy*, che, sebbene di quasi trent'anni fa, era già in grado di coglierne le sfumature. Essere alfabetizzati digitalmente non significa essere esperti informatici, ma significa possedere quelle competenze che permettono a ciascuno di non sentirsi escluso o smarrito nel mondo online, come la capacità di navigare in rete, reperire e valutare informazioni, comunicare attraverso strumenti digitali, accedere ai servizi pubblici o tutelare la propria sicurezza informatica.

Eppure, ed è in questa distanza tra l'ideale e la realtà che si delinea la

[1] Nel 1997, Paul Gilster definisce il termine *digital literacy* come «the ability to understand and use information in multiple formats from a wide variety of sources when it is presented via computers» in C.R. POOL, A New Digital Literacy, in *Educational Leadership*, vol. 55, n. 3, 1997, p. 6. Per un'analisi critica delle diverse versioni della definizione, v. L. PANGRAZIO, A.L. GODHE e A. GONZÁLEZ LÓPEZ LEDESMA, What Is Digital Literacy? A Comparative Review of Publications Across Three Language Contexts, in *E-Learning and Digital Media*, vol. 17, n. 6, 2020, pp. 442-459.

nuova frontiera dell'inclusione sociale. Il confine tra inclusione ed esclusione può essere interpretato alla luce del Programma strategico per il Decennio Digitale 2030, secondo cui almeno l'80% della popolazione europea dovrà possedere competenze digitali di base entro il 2030. Di qui, si trae non solo l'anno entro cui si traccia il perimetro dentro-fuori, ma anche l'obiettivo di coloro che faranno parte della vita sociale e coloro che ne saranno esclusi. In Italia, il 54,27% della popolazione possiede competenze digitali di base, il che significa che quasi una persona su due, nel nostro Paese, non dispone delle competenze minime per muoversi nel mondo digitale in modo sicuro e autonomo[2]. Proiettando l'Italia nei prossimi anni, sebbene sprovvisti di una sfera di cristallo, potrebbe essere uno di quei paesi europei che non contribuiranno all'obiettivo previsto sul piano unionale. È in questa tensione che si inserisce la presente riflessione. Si analizzerà anzitutto in che termini l'alfabetizzazione digitale possa configurarsi come fattore di inclusione o, al contrario, di esclusione sociale, e quali strumenti gli ordinamenti, italiano ed europeo, abbiano predisposto per presidiare questo discrimine. Si proporrà quindi un approccio comparato tra Italia, Francia e Spagna, ordinamenti accomunati da affinità demografica e prossimità storica, amministrativa e giuridica, al fine di individuare i fattori strutturali che spiegano la posizione ancora arretrata dell'Italia nel panorama europeo delle competenze digitali.

2. *L'alfabetizzazione digitale come inclusione o esclusione sociale?*

Domandarsi se l'alfabetizzazione digitale costituisca un fattore di inclusione o di esclusione sociale equivale a domandarsi se la trasformazione digitale sia neutra rispetto agli assetti sociali preesistenti. Ciò che, d'altra parte, risulta alquanto inequivocabile è che la tecnologia non sia in grado di produrre automaticamente né l'inclusione né, tantomeno, l'esclusione sociale. Ciò che invece risulta in grado di generare è l'eco delle disuguaglianze già presenti nel corpo sociale. Un'eco che potrebbe essere, tuttavia, attenuata o persino silenziata, laddove i cittadini siano provvisti degli strumenti di alfabetizzazione digitale.

Il possesso di competenze digitali costituisce, in questa prospettiva, una condizione sempre meno accessoria all'esercizio della cittadinanza in senso pieno. La progressiva digitalizzazione dei servizi pubblici – dall'accesso alle

[2] COMMISSIONE EUROPEA, *Digital Decade 2026 Country Report Italy*, SWD(2026) 155 final, p. 19.

prestazioni sanitarie alla presentazione di istanze amministrative, fino all'identità digitale – rende la partecipazione alla vita sociale, politica ed economica di un Paese sempre più mediata da strumenti e piattaforme digitali. Se oggi sopravvive ancora, in larga parte degli ordinamenti europei, un doppio binario tra il canale digitale e quello tradizionale, è legittimo interrogarsi su quanto questa coesistenza sia destinata a perdurare nel lungo periodo, e su quale peso effettivo ricada, già nel presente, su chi non disponga delle competenze minime per avvalersi delle modalità telematiche. Il rischio non è pertanto meramente teorico: escludere *de facto* un segmento della popolazione dall'accesso ai servizi digitali equivale a escluderlo, in misura crescente, dalla partecipazione alla vita pubblica.

Tale consapevolezza ha trovato un riconoscimento esplicito anche a livello sovranazionale. Già nel piano "eEurope 2002: Impatto e priorità", emergeva l'alfabetizzazione digitale come uno degli assi portanti per un'Europa competitiva dove i cittadini potessero cogliere le opportunità offerte dall'economia digitale[3].

La Dichiarazione europea sui diritti e i principi digitali per il decennio digitale, sottoscritta il 15 dicembre 2022 dai Presidenti del Parlamento europeo, del Consiglio e della Commissione, annovera la «solidarietà e inclusione» tra i sei pilastri attorno ai quali si articola la visione europea della trasformazione digitale, riconoscendo a ciascuno il diritto a un'istruzione, una formazione e un apprendimento permanente di qualità e inclusivi in materia di competenze digitali[4]. Come noto, si tratta di un atto privo di efficacia vincolante in senso proprio, ma significativo sul piano ermeneutico, poiché delinea i principi guida dell'intero processo di trasformazione digitale europeo,

[3] Il piano "eEurope 2002: Impatto e priorità" nel quadro della strategia di Lisbona rappresenta uno dei primi significativi tentativi europei ai fini di promuovere la diffusione delle ICT e gettare le basi per la creazione di una società dell'informazione in Europa. Esso si articolava in tre assi: (i) accesso a Internet più ampio e conveniente; (ii) erogazione di servizi pubblici online; (iii) promozione dell'alfabetizzazione digitale. Cfr. COMMISSIONE EUROPEA, *Comunicazione al Consiglio europeo di primavera*, Stoccolma, del 23-24 marzo 2001, COM(2001) 140 def.

[4] Il capitolo II è dedicato a «Solidarietà e inclusione», di cui al paragrafo 4 si fa riferimento puntuale alla sfera dell'alfabetizzazione digitale, che comprende non solo il raggiungimento delle competenze di base ma anche di quelle avanzate. Al contempo, si considera l'obiettivo di colmare il divario digitale di genere, di sviluppare il pensiero critico per esercitare la propria cittadinanza attiva, come anche la Dichiarazione pone l'obiettivo del miglioramento delle competenze e della riqualificazione professionale indotti dalla digitalizzazione del lavoro. V. *Dichiarazione europea sui diritti e i principi digitali per il decennio digitale, del 23 gennaio 2023*, p. 3.

da declinarsi a livello dei singoli Stati membri. Si pensi all'ordinamento italiano, il cui riferimento normativo principale, ossia il Codice dell'amministrazione digitale (d.lgs. 7 marzo 2005, n. 82, CAD), sancisce all'art. 3 «il diritto all'uso delle tecnologie». Diritto che vede il proprio perimetro di esercizio nei rapporti con la pubblica amministrazione, affermando quindi una declinazione restrittiva della nozione.

Tale impostazione non è priva di conseguenze sul piano dell'inclusione sociale. Se, infatti, l'esercizio della cittadinanza digitale si sostanzia, in primo luogo, nell'accesso ai servizi della pubblica amministrazione – identità digitale, fascicolo sanitario elettronico, servizi anagrafici – ne consegue che il deficit di competenze digitali si traduce in un ostacolo all'esercizio di diritti e prestazioni cui il cittadino avrebbe pieno titolo. L'alfabetizzazione digitale cessa, in questa prospettiva, di essere una competenza opzionale, per assurgere a precondizione sostanziale dell'esercizio della cittadinanza.

Si comprende, allora, perché la trasformazione digitale non possa dirsi neutra. Essa può rappresentare un formidabile motore di inclusione, semplificando l'accesso ai diritti e abbattendo le tradizionali barriere burocratiche e geografiche; ma può, con la medesima intensità, generare nuove forme di esclusione, laddove la complessità degli strumenti digitali si sovrapponga, anziché rimediare, alle fragilità sociali preesistenti. La differenza tra questi due esiti non risiede nella tecnologia in sé, bensì nella capacità del sistema-Paese di garantire una diffusione effettiva, e non meramente formale, delle competenze digitali di base[5]. È a partire da questa premessa che appare utile verificare, su base comparata, in che misura l'Italia abbia saputo colmare – o non colmare – tale divario rispetto a due ordinamenti contigui, ossia la Francia e la Spagna.

3. *Italia, Francia e Spagna a confronto*

L'alfabetizzazione digitale in Italia resta un'incognita. Non per mancanza di dati, ma per punti interrogativi privi di risposte. Risolverla richiede

[5] Con competenze digitali di base, si fa riferimento a «The confident, critical and responsible engagement with digital technologies for learning, working and participating in society. This includes information literacy, communication, media literacy, digital content creation, online safety and digital well-being» in COMMISSIONE EUROPEA, *Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions on the Action Plan on Basic Skills*, COM(2025) 88 final, Brussels, 5 March 2025, p. 2.

un'equazione e un'equazione richiede più termini. Ecco perché la Spagna e la Francia possono essere quei termini di paragone che agevolano una lettura più nitida della realtà nazionale. Allora, perché proprio questi due Paesi? Il ragionamento poggia su due criteri precisi: quello demografico e quello della prossimità in termini storici, amministrativi e giuridici. Sul primo versante, la Spagna conta una popolazione di circa 49 milioni di abitanti, la Francia di circa 69 milioni, l'Italia di circa 59 milioni, dimensioni che consentono un confronto non distorto da asimmetrie di scala. Sul secondo versante, si tratta di Paesi mediterranei a noi affini per tradizione giuridica, struttura amministrativa e percorso di modernizzazione, elementi che rendono le differenze osservabili tanto più significative, perché non spiegabili con fattori di contesto radicalmente diversi, come potrebbe verificarsi quando comparata con Paesi del Nord Europa con popolazioni estremamente minori e tradizioni diametralmente opposte.

Osservando le esperienze nazionali, si può ritenere il 2020 come l'anno-zero della digitalizzazione europea, segnato dallo scoppio della pandemia da Covid-19, che ha accelerato processi che avrebbero richiesto anni e che ha reso quella data il termine di riferimento ideale da cui misurare le traiettorie successive[6]. Nell'anno-zero, secondo i dati riportati nell'indice DESI 2021, la quota di popolazione in possesso di competenze digitali almeno di base era pari, in Italia, al 42%; la Spagna si attestava al 57%, la Francia anch'essa al 57%[7]. Tre anni più tardi, secondo i dati confluiti nella relazione relativa allo State of the Digital Decade 2024, l'Italia risultava al 45,8%, la Francia al 59,7%, la Spagna al 66,2%, a fronte di una media UE del 55,6%. E infine

[6] Sull'impatto della pandemia da Covid-19 sui processi di digitalizzazione in Europa: UNITED NATIONS DEPARTMENT OF ECONOMIC AND SOCIAL AFFAIRS, *E-Government Survey 2022: The Future of Digital Government*, 2022, pp. 164-187; S. SICILIANO, L'evoluzione dei modelli di e-Government nell'Unione europea alla luce delle sfide poste dalla pandemia di COVID-19: un'analisi comparativa, in *DPCE Online*, vol. 70, n. 2, 2025. Per approfondimenti sul contesto europeo, v. A. MARTINELLI, L'Unione Europea di fronte alla pandemia Covid-19, in *Federalismi.it*, n. 4, 2022.

[7] L'indice di digitalizzazione dell'economia e della società (DESI), pubblicato dalla Commissione europea nel 2021, offre una panoramica sui progressi compiuti negli Stati membri dell'UE in materia di competitività digitale nei settori del capitale umano, della connettività a banda larga, dell'integrazione delle tecnologie digitali da parte delle imprese e dei servizi pubblici digitali. I dati pubblicati sono quelli relativi al primo o al secondo trimestre del 2020. In particolare, v. COMMISSIONE EUROPEA, *Indice di digitalizzazione dell'economia e della società (DESI) 2021 – Francia*, p. 6; COMMISSIONE EUROPEA, *Indice di digitalizzazione dell'economia e della società (DESI) 2021 – Spagna*, p. 6; COMMISSIONE EUROPEA, *Indice di digitalizzazione dell'economia e della società (DESI) 2021 – Italia,* p. 5.

oggi, i dati pubblicati dalla Commissione Europea nel Digital Decade 2026 Country report vedono l'Italia raggiungere una quota di persone con competenze digitali di base pari al 54,27%, mentre la Francia al 65,74% e la Spagna al 66,50%[8]. Numeri che evidenziano una distanza che non è né casuale né temporanea, bensì strutturale. E che pongono una domanda scomoda: perché? Non sorprende che non vi sia una risposta univoca e tantomeno data per certa, ma ciò che risulta concorde è che vi siano diversi *perché* che concorrono a spiegarla.

Il primo *perché* riguarda l'offerta scolastica. Il confronto tra i tre Paesi sul terreno scolastico rivela una distanza sul piano temporale. In Francia, già nel giugno del 2000, il Ministero dell'Istruzione introduceva il *Brevet Informatique et Internet* (B2i). Si tratta di una certificazione nazionale delle competenze digitali degli studenti, integrata in forma continua nei percorsi curricolari dalla scuola primaria fino al termine del collège e del liceo e obbligatoria, dal 2008, per il conseguimento del *Diplôme National du Brevet*. Un dispositivo pensato, sin dall'origine, per ridurre la frattura digitale a partire dai banchi di scuola, sostituito nel 2019 dalla piattaforma PIX, allineata al quadro europeo DigComp e adottata dal *Ministère de l'Éducation nationale* come strumento di certificazione delle competenze digitali per l'intero sistema scolastico[9].

In Spagna, la competenza digitale veniva riconosciuta come competenza chiave trasversale già dai decreti attuativi della Ley Orgánica 2/2006 de Educación (LOE), sotto la denominazione di «*tratamiento de la información y competencia digital*» collocata al fianco della comunicazione linguistica, delle competenze matematiche e delle scienze come parte integrante del bagaglio formativo di ogni studente, a partire dalla scuola primaria. Norma che è stata successivamente rinforzata con la Ley Orgánica de Modificación de la LOE (LOMLOE) nel 2020 con l'introduzione della «Tecnología y Digitalización» come materia autonoma e obbligatoria nei primi tre anni dell'Educación Secundaria Obligatoria (art. 24, comma 1, lett. j). La Spagna ha costruito così,

[8] COMMISSIONE EUROPEA, *Digital Decade 2026 Country Report Italy*, cit.; COMMISSIONE EUROPEA, *Digital Decade 2026 Country Report France*, SWD (2026) 155 final, p. 19; COMMISSIONE EUROPEA, *Digital Decade 2026 Country Report Spain*, SWD (2026) 155 final, p. 17.

[9] Per approfondimenti, v. J.-F. CERISIER, C. RIZZA, B. DEVAUCHELLE e A. NGUYEN, Training Young People in the Use of Digital Media: The Highs and Lows of Establishing the Information Technology and Internet Proficiency Certificate (B2i) in France, in *Distances et savoirs*, n. 6, 2008, pp. 1-29.

nel corso di un quindicennio, un'architettura a doppio livello: il digitale come sapere di cittadinanza e il digitale come disciplina a sé stante[10].

In Italia, la prima strategia nazionale organica per la digitalizzazione del sistema scolastico è arrivata soltanto nel 2015, con il Piano Nazionale Scuola Digitale (PNSD), adottato con decreto ministeriale n. 851 del 27 ottobre 2015 in attuazione della legge 13 luglio 2015, n. 107 (c.d. *Buona Scuola*). Il Piano, articolato in 35 azioni e dotato di risorse complessive pari a circa 1,1 miliardi di euro, si proponeva obiettivi ambiziosi: sviluppare le competenze digitali degli studenti, innovare gli ambienti di apprendimento, formare il personale docente[11]. Ma l'attuazione è stata disomogenea: non tutte le azioni previste sono state realizzate nei tempi programmati e il nodo della formazione dei docenti è rimasto uno dei punti più critici. Il risultato è che l'Italia ha prodotto generazioni con competenze fragili e profondamente diverse da regione a regione, un'eterogeneità che si riverbera ancora oggi nei dati.

Difatti, il secondo perché comprende proprio i divari strutturali interni: il divario Nord-Sud, il divario generazionale e il divario socioeconomico. Le rilevazioni ISTAT più recenti, riferite al 2025, confermano una frattura persistente lungo l'asse Nord-Sud: tra le regioni più avanzate, quali Emilia-Romagna (61,2%) e Provincia Autonoma di Trento (61,1%), e quelle in maggiore difficoltà, come Calabria (40,2%) e Campania (42,7%) intercorre una distanza di oltre venti punti percentuali. Il divario generazionale è altrettanto significativo, e particolarmente insidioso in un Paese tra i più anziani d'Europa: nel 2025 il 71,7% dei giovani tra i 20 e i 24 anni possiede competenze digitali almeno di base, percentuale che scende al 49,1% nella fascia 55-59 anni e crolla al 27,4% tra i 65 e i 74 anni. Ciò significa che le fasce anagrafiche che più potrebbero necessitare di servizi sanitari, previdenziali e assistenziali coincidono con quelle con le competenze digitali più basse.

[10] Real Decreto 1513/2006, de 7 de diciembre, por el que se establecen las enseñanzas mínimas de la Educación Primaria, in Boletín Oficial del Estado (BOE), n. 293 de 8 de diciembre de 2006, Anexo I («Competencias básicas»), dove la «competencia en el tratamiento de la información y competencia digital» figura tra le otto competenze di base che ogni studente deve sviluppare nel corso della scolarizzazione obbligatoria, in attuazione della Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación, in BOE n. 106 de 4 de mayo de 2006; v. altresì Real Decreto 1631/2006, de 29 de diciembre, por el que se establecen las enseñanzas mínimas correspondientes a la Educación Secundaria Obligatoria, in BOE n. 5 de 5 de enero de 2007, Anexo I. Per il secondo livello normativo, v. Ley Orgánica 3/2020, de 29 de diciembre, por la que se modifica la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación (LOMLOE), in BOE n. 340 de 30 de diciembre de 2020, art. 24, comma 1, lett. j).

[11] Art. 1, comma 56, della legge 13 luglio 2015, n. 107; d.m. 27 ottobre 2015, n. 851.

Questa condizione, sommata ai processi di digitalizzazione della pubblica amministrazione in corso, rischia di configurarsi come una nuova frontiera dell'inclusione sociale.

Quest'ultima è altresì messa in discussione dal divario socioeconomico: nel 2025 l'86,1% delle persone tra i 25 e i 54 anni con istruzione terziaria possiede competenze digitali di base, mentre tale percentuale scende al 33,5% tra i coetanei con un titolo di studio non superiore alla licenza media[12]. Chi parte avvantaggiato, avanza. Chi incontra ostacoli, resta indietro. E questi ostacoli pur presenti in Francia o in Spagna, hanno assunto nel tempo un'intensità relativamente minore. Le ragioni sono rintracciabili nelle strategie pubbliche. Basti pensare che la Francia ha intrapreso questo percorso già nel 2018 con la *Stratégie Nationale pour un Numérique Inclusif,* che ha posto le basi di una politica nazionale di inclusione digitale articolata attorno a un obiettivo centrale, quello di accompagnare verso l'autonomia i cittadini in difficoltà. Nel 2020, il *Plan France Relance* ha rafforzato e operativizzato quella strategia, finanziando in particolare il reclutamento e la formazione di 4.000 *Conseillers numériques France Services*, ovvero operatori di mediazione digitale, formati e remunerati dallo Stato, incaricati di animare sul territorio laboratori e percorsi di alfabetizzazione digitale per i cittadini più lontani dal mondo online. Su queste fondamenta si è innestato il Piano *France Numérique Ensemble* (2023-2027), supportato dallo Stato, dalle collettività territoriali e dalla società civile, con l'obiettivo di offrire un sostegno personalizzato a 8 milioni di persone lontane dal digitale e di formare 20.000 *aidants numériques* per accompagnare i cittadini nelle procedure online[13]. Sulla stessa scia, anche la Spagna ha tracciato la propria traiettoria verso il digitale all'insegna di una formazione digitale costante. Il principale strumento di questa politica è l'*Agenda España Digital 2026*, al cui interno il *Plan Nacional de Competencias Digitales* sviluppa sedici misure lungo quattro direttrici complementari: la digitalizzazione del percorso formativo dalla scuola all'università, la riqualificazione professionale dei lavoratori, la formazione digitale della cittadi-

[12] ISTAT, *Cittadini e ICT. Anno 2025*, 22 aprile 2026, pp. 1-4.

[13] Per approfondimenti, si rimanda a SECRETARIAT D'ETAT AUPRES DU PREMIER MINISTRE, *Pour une France connectée. Plan national pour un numérique inclusif*, Dossier de presse, Paris, 13 septembre 2018, disponibile su presse.economie.gouv.fr; SECRETAIRE D'ETAT CHARGE DE LA TRANSITION NUMERIQUE ET DES COMMUNICATIONS ELECTRONIQUES, *Arrêté du 9 novembre 2021 portant création du label «Numérique en commun[s]»*, NOR: TERB2121591A, in *Journal officiel de la République française*, n. 0269, 19 novembre 2021, Texte n. 18, Annexe, § 1.A; AGENCE NATIONALE DE LA COHESION DES TERRITOIRES (ANCT), *France Numérique Ensemble. Proposition de feuille de route pour l'inclusion numérique 2023-2027*, Paris, 2023.

nanza in senso ampio, e infine lo sviluppo di specialisti nel settore ICT[14]. I risultati conseguiti sono significativi su più fronti. Sul versante della formazione civica di base, nel 2025 il *Programa de Competencias Digitales Básicas* ha formato oltre 80.000 persone sull'intero territorio nazionale con un'attenzione prioritaria alle fasce più vulnerabili, quali persone anziane, persone con disabilità e popolazioni a rischio di esclusione, con una partecipazione femminile superiore al 60% dei destinatari. Sul versante tanto della formazione avanzata quanto su quello dedicato ai soggetti svantaggiati, l'iniziativa *Generación D* ha registrato, dalla propria istituzione, oltre tre milioni di corsi completati, sostenuti da 1,6 miliardi di euro già impegnati e da ulteriori 2,008 miliardi destinati a consolidare ed espandere gli sforzi in corso[15].

In Italia tutto questo è arrivato tardi e in modo piuttosto frammentato. Già dal maggio 2019, con il lancio dell'iniziativa *Repubblica Digitale* – coordinata dal Dipartimento per la trasformazione digitale della Presidenza del Consiglio dei ministri – si sono mossi i primi passi verso la promozione delle competenze digitali, aprendo a soggetti pubblici e privati la possibilità di proporre iniziative concrete volte all'inclusione digitale[16]. Tuttavia, una strategia davvero organica e dotata di risorse strutturali si è avviata solo con il PNRR, attraverso due misure finanziate con il Piano di Ripresa e Resilienza nell'ambito della Missione 1. La prima è la Rete dei servizi di facilitazione digitale, che ha raggiunto circa 4.000 punti di facilitazione attivi sul territorio nazionale, offrendo supporto a circa 2,5 milioni di persone, prevalentemente persone tra i 30 e i 54 anni (42%), con livelli di istruzione medio (36%) o basso (29%). La seconda è il Servizio Civile Digitale, che ha mobilitato circa 9.300 volontari, organizzato approssimativamente 590.000 iniziative e raggiunto circa 290.000 cittadini. È a questo insieme di interventi che si attribuisce, in larga parte, il significativo recupero registrato nel biennio 2024-2025[17]. Ciò che tuttavia la relazione della Commissione europea del giugno 2026 sottolinea con chiarezza è che l'Italia, pur avendo proseguito nel 2025 l'attuazione delle misure già avviate, non ha adottato alcun nuovo provvedimento in materia. Questo rappresenta un chiaro segnale di staticità che,

[14] MINISTERIO DE ASUNTOS ECONÓMICOS Y TRANSFORMACIÓN DIGITAL, *Agenda España Digital 2026,* Madrid, 2022, pp. 121-129.

[15] COMMISSIONE EUROPEA, *Digital Decade 2026 Country Report Spain*, cit., pp. 22-23.

[16] Per ulteriori approfondimenti, si rimanda a https://repubblicadigitale.gov.it/portale/programma.

[17] COMMISSIONE EUROPEA, *Digital Decade 2026 Country Report Italy*, cit., p. 22.

sommato ai divari strutturali ancora aperti per età, livello di istruzione e regione, ha indotto la Commissione a formulare alcune raccomandazioni: rafforzare le opportunità di formazione e i servizi di supporto per tutti i gruppi della popolazione, potenziare l'educazione alle competenze digitali nelle scuole e, infine, incentivare la riqualificazione e l'aggiornamento professionale dei lavoratori[18]. Raccomandazioni che vertono attorno ai nodi strutturali che sono stati esaminati fino ad ora, e che ricordano come solo attraverso interventi concreti, continui e coordinati si possa ridurre un divario che non è soltanto tecnico, ma profondamente sociale, perché la nuova frontiera dell'inclusione si gioca sul campo dell'alfabetizzazione digitale, e sarà lì che si determinerà chi potrà esercitare pienamente i propri diritti di cittadinanza e chi ne resterà, silenziosamente, escluso.

[18] «2025 recommendation on basic digital skills: strengthen training opportunities and support services for all population groups, reinforce education on digital skills in schools and incentivise reskilling and upskilling for workers», in COMMISSIONE EUROPEA, *Digital Decade 2026 Country Report Italy*, cit., p. 2.

Finito di stampare nel mese di novembre 2026
presso la *Grafica Elettronica* Napoli