N. 44 – Anno 2022

Rivista Italiana di Conflittologia

Culture, actors and interactions

La Rivista Italiana di Conflittologia,
dotata di comitato editoriale,
prevede per ogni testo la valutazione di almeno due referee anonimi,
esperti o studiosi dello specifico tema.
Uno dei referee può essere scelto fra esperti stranieri.

La Rivista è accreditata
dall'Associazione Italiana di Conflittologia
e dall'ANVUR,
ed è inoltre iscritta nel catalogo delle riviste scientifiche ANCE Cineca - Miur

Questo volume è stato stampato per Cuam University Press
Sede legale: Via R. Ruffilli, 36 - 82100 Benevento (Italia)
Sede spagnola: Diputaciò. 296, 1r 1° , 08009 Barcellona (Spagna)
Tel. +390824040190 – Fax 0230132531
www.edizionilabrys.it
info@edizionilabrys.it - P. I.V.A. 01422750628

Cuam University Press è il canale editoriale della
CUAM UNIVERSITY FOUNDATION,
Consorzio Universitario per l'Africa e il Mediterraneo.
Cuam University Press è promossa e distribuita
In Italia e all'estero.
Cuam University Press Edizioni Labrys collabora con l'ANVUR.
www.cuam.eu

Finito di stampare in Giugno 2022 ISSN 1971-1921

La **Rivista Italiana di Conflittologia**
accoglie studi e ricerche inerenti l'ampia tematica del conflitto.
Il suo carattere è in questo senso multidisciplinare e si pone come uno strumento in grado di coagulare riflessioni, discussioni, sollecitazioni e provocazioni sul conflitto provenienti da prospettive scientifiche e culturali differenti, dalla filosofia alla sociologia, dalla psicologia alla pedagogia, dall'antropologia alla criminologia, dall'economia al diritto e alla politologia.

Direttori editoriali: Antimo Cesaro, Silvio Lugnano

Comitato scientifico

- Paolo Bellini, Università degli Studi dell'Insubria
- Bruno Bilotta, Università degli Studi Magna Graecia di Catanzaro
- Roberta Bisi, Università degli Studi di Bologna Alma Mater
- Luigi Caramiello, Università degli Studi di Napoli Federico II
- Roberta Catalano, Università degli Studi della Campania Luigi Vanvitelli
- Giuseppe Cataldi, Università degli Studi di Napoli L'Orientale
- Enrico Cheli, Università degli Studi di Siena
- Randall Collins, University of Pennsylvania
- Salvatore Costantino, Università degli Studi di Palermo
- Lucia Di Costanzo, Università degli Studi della Campania Lugi Vanvitelli
- Giacomo Di Gennaro, Università degli Studi di Napoli Federico II
- Jacques Faget, sociologo, C.N.R.S. Université de Bordeaux IV
- Johan Galtung, sociologo, Freie Universität Berlin e Princeton University
- Herman Gomez Gutierrez, Pontificia Universidad Javeriana di Bogotà
- Donald L. Horowitz, Duke University
- Michele Lanna, Università degli Studi della Campania Luigi Vanvitelli
- Carlotta Latini, Università degli Studi di Camerino
- Domenico Maddaloni, Università degli Studi di Salerno
- Ian Macduff, Singapore Management University
- Giacomo Marramao, Università degli Studi di Roma Tre
- Gary. T. Marx, Massachusetts Institute of Technology - USA
- Andrea Millefiorini, Università degli Studi della Campania Luigi Vanvitelli
- Giovanna Palermo, Università degli Studi della Campania Luigi Vanvitelli
- Luigi Pannarale, Università degli Studi di Bari
- Pasquale Peluso, Università degli Studi Guglielmo Marconi di Roma
- Raffaella Perrella, Università degli Studi della Campania Luigi Vanvitelli
- Marianna Pignata,Università degli Studi della Campania Luigi Vanvitelli
- Valerio Pocar, Università degli Studi di Milano Bicocca
- Gina Pisano Robertiello, Felician College University – New Jersey
- Roland Robertson, Aberdeen University, Scozia
- Armando Saponaro, Università degli Studi di Bari

- Livia Saporito, giurista, Università della Campania Lugi Vanvitelli
- Fabrizio Sciacca, Università degli Studi di Catania
- Raffaella Sette, Università degli Studi di Bologna Alma Mater
- Marcello Strazzeri, Università degli Studi del Salento
- Massimiliano Verga, Università degli Studi di Milano Bicocca
- Angelo Volpe, sociologo, Università della Campania Lugi Vanvitelli

Consiglio editoriale

Deborah De Felice, Università degli Studi di Catania
Francesca De Rosa, Università degli Studi Federico II
Marialaura Cunzio, Università degli Studi Suor Orsola Benincasa
Elvira Falivene, Università degli Studi della Campania Luigi Vanvitelli
Sara Fariello, Università degli Studi della Campania Luigi Vanvitelli
Clara Mariconda, Università degli Studi della Campania Luigi Vanvitelli
Gaia Masiello, Università degli Studi di Bari Aldo Moro
Cirus Rinaldi, Università degli Studi di Palermo
Ferdinando Spina, Università degli Studi del Salento
Stefano Vinci, Università degli Studi di Bari Aldo Moro
Maddalena Zinzi, Università degli Studi della Campania Luigi Vanvitelli

Redazione – War Room

Pasquale Peluso (coord.), Università degli Studi Guglielmo Marconi di Roma
Giuseppe Ambrosio, Università degli Studi della Campania Luigi Vanvitelli
Francesca Castaldo, Università degli Studi Sapienza
Alessandro Cenerelli, Università degli Studi della Campania Luigi Vanvitelli
Carolina Maestro, Università degli Studi di Foggia
Michele Olzi, Università degli Studi dell'Insubria
Rosa Schioppa, Università degli Studi di Napoli L'Orientale
Alessandra Spano, Università degli Studi di Catania
Federica Rauso, Università degli Studi dell'Insubria

Editore

La casa editrice Cuam University Press
nasce con l'obiettivo di accogliere principalmente
la multiforme produzione culturale della Cuam University Foundation, promossa
scientificamente dall'Università degli Studi della Campania Luigi Vanvitelli.

Università degli Studi della Campania *Luigi Vanvitelli*

Registrazione R.O.C. (Registro Operatori della Comunicazione) N. 15315/2007 Codice
ISSN: versione online 1971-1913, versione stampata 1971-1921
P. I.V.A. n. 01422750628
www.edizionilabrys.it, info@edizionilabrys.it
tel +390824040190 - fax +390230132531.
Sede legale: Via R. Ruffilli, s.n.c., 82100 Benevento
Sedi operative presso ogni università aderente alla Cuam University Foundation Rivista Italiana di Conflittologia, periodico semestrale - Tribunale di Benevento Registro Nazionale della Stampa.
Fornitore di Hosting-stampatore online:
Aruba S.p.A. - P.zza Garibaldi 8 – 52010 Soci (AR)

Indice

RICERCHE

Il "codice" delle commissioni militari nel Regno delle Due Sicilie: leggi, decreti e processi per una giustizia d'eccezione » 7
di Francesco Mastroberti

In memoria di Emma Pezemo: violenza di genere e vittimizzazione secondaria » 45
di Raffaella Sette

***Reducere ad sanitatem*. Ferrante dopo Sarno** » 59
di Marianna Pignata

Identità ed alterità.
Cristiani ed Ebrei nella Napoli d'età moderna » 79
di Maria Natale

STUDI

The Nuclear Threat: from the Cold War to the Cyber Age » 106
di Francesca Castaldo e Umberto Rossi

Creatività ed iniziativa: la Polizia Locale di Ravenna e il Problem-Oriented Policing come strategia di intervento » 123
di Elis Begnis

La gestione del patrimonio culturale nei processi di integrazione e nello sviluppo del diritto interculturale Europeo » 164
di Vincenza Perretta

NOTE, PUBBLICAZIONI, EVENTI

I guardiani di una democrazia senza conflitti: genesi della tecnocrazia neoliberale nella crisi delle democrazie occidentali » 175
di Giuseppe Mascheretti

Recensione: *Introduzione al diritto dell'ambiente*, A. Crosetti - R. Ferrara - F. Fracchia - N. Olivetti Rason (A Cura Di), Editori Laterza, 2018 » 203
di Rina Brignola

Note biografiche sugli autori » 210

Il "codice" delle commissioni militari nel Regno delle Due Sicilie: leggi, decreti e processi per una giustizia d'eccezione

di Francesco Mastroberti

Abstract

Le commissioni militari operarono nel Mezzogiorno per tutto l'Ottocento giudicando sommariamente banditi, briganti, cospiratori e loro complici. Delle commissioni militari esistono pochi documenti sparsi negli archivi del Mezzogiorno i quali non consentono di avere un quadro preciso della loro attività che comunque fu molto intensa e pressoché ininterrotta venendo ad affiancarsi a quella dei tribunali ordinari. Il saggio individua leggi, decreti e procedure che diedero una dimensione legale alle *liste di fuorbando* e alle sommarie esecuzioni ordinate dalle commissioni militari, sulle quali nel 1808 il francese Le Graverend scriveva un *Traité* destinato ad essere la principale guida per giudici e avvocati alle prese con la giustizia d'eccezione.

The military commissions operated in southern Italy throughout the 19th century, summarily judging bandits, brigands, conspirators and their accomplices. There are few documents scattered in the suthern archives on military commissions, which do not provide a precise picture of their activity, which was nonetheless very intense and almost uninterrupted, coming alongside that of the ordinary courts. The essay identifies laws, decrees and procedures that gave a legal dimension to the 'fuorbando lists' and summary executions ordered by the military commissions, on which in 1808 the Frenchman Le Graverend wrote a Traité destined to be the main guide for judges and lawyers grappling with exceptional justice.

Parole Chiave: Commissioni Militari, Regno delle Due Sicilie, Giustizia d'eccezione, Brigantaggio, Repressione.
Keywords: Military Commissions, Kingdom of the Two Sicilies, Justice of Exception, Brigandage, Repression.

1. Il sistema delle commissioni militari e il "Traité" di Le Graverend

L'azione delle commissioni militari in tutta Europa durante l'Ottocento garantì il controllo e la repressione di forme di ribellismo e di insorgenza mentre si edificava il nuovo regime[1]. Il periodo rivoluzionario e napoleonico fu caratterizzato da una necessaria prevalenza della forza militare che garantì l'istituzione di nuovi tribunali e di una nuova amministrazione civile. Le fonti della Restaurazione nel Regno delle Due Sicilie che per riferirsi al decennio francese parlano di «occupazione militare del Regno» non sono molto lontane dalla realtà, atteso che le commissioni militari operarono in lungo e in largo facendo il «lavoro sporco» in modo spiccio ma con una patina di legalità, essendo la loro giurisdizione stabilita dalle leggi che si possono definire eccezionali ma alle quali si fece ricorso continuo durante tutto l'Ottocento. Si radicò proprio allora uno dei caratteri *permanenti* del sistema penale italiano ossia il *doppio binario* di giustizia penale [M. Sbriccoli, 2009, 594], carattere per vero sempre esistente – ma in un diverso quadro istituzionale – negli ordinamenti d'antico regime [L. Lacchè, 1988].

Da questo punto di vista le commissioni militari hanno rappresentato l'altra faccia della giustizia che doveva bilanciare, nei frequenti momenti di emergenza sociale e politica, le conquiste libertarie varate con i codici. È chiaro che affidare a militari funzioni giudiziarie nei confronti di civili significa né più né meno che dichiarare lo «stato marziale». Abbiamo anche una trattazione scientifica, pubblicata

[1] In generale sul ribellismo tra antico e nuovo regime in Europa la bibliografia è vastissima; per un primo orientamento Cfr. E.J. Hobsbawm, 1966; F. Braduel., 1976; G. Ortalli (a cura di), 1986; L. Lacchè, 1988. In particolare sul Mezzogiorno italiano: A. De Martino, 1971; G. Fiume, 1986; J.A. Davis, 1989; Id. 1998; Id., 2014; A. Scirocco, 1991; A.M. Rao, 1999; F. Mastroberti, 2001; L. Turco, 2009.

in Francia nel 1808 - che si occupò specificamente delle commissioni militari: J.M. Le Graverend [1808], *Traitè de la procédure criminelle devanti les tribunaux militaire et maritimes de tour espéce*. Al capitolo V, *Des commissions militaires*, dava questa definizione delle commissioni militari:

> La seule dénomination de ces tribunaux indique assez qu'ils sont temporaines et qu'ils n'ont point, comme les conseils de guerre permanens et les conseils de revision, ce caractère de régularité qui ne laisse substiter entre les tribunaux ordinaires et les tribunaux militaires d'autre différence que celle de la qualité des juges et des justiciables, et de la plus grande célérité dans l'instruction, dans le jugement et dans l'exécution [J.M. Le Graverend, 1808, 165].

Le Graverend dice che le commissioni militari di cui tratta non sono paragonabili a quelle che furono istituite nel 1793 e nel 1794 in Francia per punire tutti i delitti contro la rivoluzione e nemmeno a quelle istituite dalla legge del 25 brumaio anno III per giudicare gli emigrati.

Esse piuttosto troverebbero origine nel decreto imperiale del 17 messidoro anno XII che le affidava la giurisdizione sui reati di spionaggio anche commessi da civili a commissioni militari speciali. La composizione di queste e la procedura stabilite dal decreto del 17 messidoro costituirono un modello durante tutto l'Ottocento:

> Les commissions militaires spéciales dovivent etre formées pour chaque affaire; ells sont composes de sept members choisis parmi les officiers en activité de service; les members de ces commissions sonti nommés par le general commandant en chef dans les camps, dans les armées et dan les lieux, où les troupes françaises sont stationnées; dans l'interiéur, elles sont nommées par le general commandanti la divisioni. Parmi les individus appelés à

> former une commissioni militaire, il doit y avoir au mains un officier supérieur. La commission militaire est toujours présidée par l'officier le plus élevé en grade, qui a été designé pour en faire partie. A égalité de grade, la présidence appartient au plus ancien dans le grade. Les fonctions de rapporteur sont remplies par un des members de la commission qui a voix deliberative et qui concourt au jugement; un sous-officier, au choix du rapporteur, fait les fonctions de greffier. Les commissions militaires prononcent définitivement; leurs jugemens ne peuventi etre déférés à aucun tribunal, et doivent etre executes dans les vingt-quatre heures de la pronunciation [J.M. Le Graverend, 1808, 169-170].

All'epoca in cui Le Graverend scriveva era in vigore la Costituzione dell'anno VIII, la quale – come del resto tutte le Costituzioni ottriate dell'Ottocento – non prevedeva esplicitamente la possibilità di istituire le commissioni militari «pour chaque affaire». La loro creazione, per casi di particolare urgenza, si pone sempre fuori dall'ordine costituzionale: è una prerogativa che si arroga il governo sulla base dell'urgenza e della necessità di preservare l'ordine pubblico e politico. È una sorta di diritto alla autoconservazione dello Stato che legittima le istituzioni ad esprimere tutta la violenza di cui sono capaci sottraendo i civili al giudice naturale ed affidandoli ai militari per un sommario giudizio. In origine la natura del reato – lo spionaggio – poteva in astratto giustificare la competenza di un organo della giurisdizione militare ma nella realtà storica le commissioni militari vennero destinate a reprimere ogni manifestazione di insorgenza, come accadde nel Regno di Napoli a partire dal 1806, quando fu occupato dalla *Grande Armée*, e fino alla sua fine, senza soluzione di continuità tra il governo napoleonico e quello borbonico.

Va aggiunto che la storia giuridica dell'Italia unificata inizia sotto il segno dell'emergenza e delle commissioni militari con la famosa «Legge Pica» contro il brigantaggio [M. Sbriccoli, 2009].

2. Le commissioni del Decennio: *fuorgiudica, furbando*, uomini di legge e primi pentiti

Pochi mesi dopo la conquista del Regno, Giuseppe Bonaparte emana, il 14 luglio del 1806, un decreto con il quale istituisce la prima commissione militare per reprimere il brigantaggio[2] formata – ai sensi dell'art. 1 - «di un colonnello presidente, di un capo di battaglione, di due capitani, de' quali uno sarà relatore, di un tenente, e di un sotto-tenente» [Bullettino delle leggi e dei decreti del Regno di Napoli del 14 luglio, 1806, art. 1]. La commissione avrebbe giudicato «tutti gl'individui, che vi saranno tradotti per ordine del nostro Ministro della polizia generale, e che saranno accusati di brigandaggio, o di assassinio sulle strade pubbliche, di rivolta a mano armata, di sedizione, di spionaggio, di reclutare in favor dei nemici, e di corrispondere cogli stessi, nel disegno di attentare alla sicurezza pubblica e di rovesciare il governo» [Ivi, art. 2]. Una serie di reati non ben individuati nel loro elemento oggettivo – in particolare il «brigandaggio» – accompagnavano il reato di spionaggio e di corrispondenza con il nemico.

La procedura, definita dall'articolo 3, era terribilmente semplice:

[2] Una indagine negli archivi del Regno per recuperare le sentenze delle Commissioni militari durante il Decennio – che potrebbe aprire la strada ad una vittimologia del brigantaggio - non è ancora stata compiuta. Esistono lavori particolari (Cfr. M. Borretti, 1953) oppure riferimenti generici in opere a carattere generale come J. Rambaud, 1911; A. Valente, 1965 oltre che in P. Colletta, 1834, oppure ampi accenni in opere relative al brigantaggio meridionale, tra le quali (e ne sono moltissime) si segnalano: M. Monnier, 1863; B. Amante, 1904, F. Cascella, 1907; V. Di Cicco., 1911; A. Manhès- R. Mc Farlan, 1934; U. Caldora, 1960; Id., 1962; N. Cilento, 1975; G. Cingari, 1981; A. Scirocco, 1987; T. Pedìo, 1987.

> Tutti gl'individui tradotti innanzi la commessione militare, che risulteranno rei convinti di uno de' delitti enunciati nell'articolo precedente, saranno puniti colle pene determinate nel nostro decreto del 1° dello scorso mese di marzo. Le sentenze della commessione saranno eseguite senza revisione, o appello nelle 24 ore.

Inoltre tutti gli accusati che non venivano condannati rimanevano – secondo la disposizione dell'articolo 4 – a disposizione del commissario generale di polizia della città di Napoli oppure potevano essere «rimessi ai tribunali ordinarj per essere puniti con pene straordinarie, secondo l'esigenze de' casi». Le legge del 3 giugno 1807 stabilì il procedimento *ne' delitti militari* [art. 1] ma per le commissioni militari istituite per giudicare i civili continuò ad applicarsi la stringata procedura prevista dal decreto del 14 luglio 1806. Col decreto del 1° luglio del 1809, a causa della recrudescenza del brigantaggio, Murat attribuì alle commissioni militari dislocate sul territorio la competenza esclusiva, «fino a nuova disposizione», a procedere per i seguenti reati:

> 1. Di cospirazione co' nemici, o in loro favore. 2. Di corrispondenza co' medesimi, secondo i termini del decreto de' 12 marzo 1808. 3. Di cospirazione interna contro lo Stato e l'ordine pubblico. 4. Di libelli, di scritti, e di discorsi sediziosi per li casi riservati all'alto criminale- 5. Di brigantaggio, di attruppamenti e d'incesso per la campagna. 6. Di furto nelle pubbliche strade e nelle case di campagna abitate, commesso con adunamento di persone al numero di tre almeno. 7. Di delitti commessi parimenti con adunamento di persone come sopra. 8. Dell'evasione de' condannati a pena afflittiva, e de' delitti commessi da' medesimi fuori de' luoghi della loro custodia [BLD, 1° luglio 1809, art. 1].

Il decreto conteneva anche la procedura da svolgersi presso le Corti Speciali alle quali sarebbe passata la competenza di questi reati:

esse, secondo l'articolo 9, avrebbero giudicato senza appello, ma anche senza ricorso in cassazione «salvo solo il caso della quistione di competenza». La transizione alla competenza delle Corti Speciali di cui al decreto del 1° luglio si ebbe con decreto del 27 maggio 1810 cosicché per quasi un anno le commissioni militari procedettero a sommari giudizi per una lunga lista di reati. Della loro attività poco si sa e poco si può sapere perché non esiste documentazione: i militari rastrellavano, sottoponevano a sommario giudizio gli accusati ed eseguivano la condanna a morte per fucilazione, salvo i casi nei quali decidevano di sottoporre i condannati alla giustizia ordinaria.

Col decreto del 1° agosto del 1809 *che appresta gli efficaci mezzi per la intera distruzione de' briganti in tutto il regno* (e l'utilizzo del termine *distruzione* è fortemente significativo) la competenza delle commissioni militari venne notevolmente ampliata. Si tratta di un decreto interessante sotto diversi punti di vista. Innanzitutto perché nella premessa qualifica il brigantaggio come un fenomeno fomentato da potenze esterne così da giustificare lo stato di guerra e la competenza delle commissioni militari:

> Considerando che le bande de' briganti che attualmente infestano alcune provincie del regno, non solamente, a tenore delle istruzioni che hanno ricevute da' nemici esterni, distruggono le proprietà di ogni classe di cittadini, ma commettono eziandio degli eccessi inauditi contro le persone di ogni età e di ogni sesso; E volendo Noi porre un termine agli orrori de' quali essi presentano ogni giorno lo spettacolo spaventoso alle popolazioni pacifiche; Visto il rapporto del nostro Ministro della polizia generale; Abbiamo decretato e decretiamo quanto siegue [BLD, 1° Agosto 1809, preambolo].

Il decreto definiva poi la procedura della *forgiudica* e del *fuorbando*. In base all'articolo 1 sarebbero stati dichiarati *forgiudicati* «tutti que' briganti che si trovano colle armi alla mano» a favore dei

quali nessuna autorità civile o militare poteva concedere «perdoni o amnistie» (art. 2), salvo il caso di briganti «che avranno eseguito l'uccisione o l'arresto di un capo di comitiva antecedentemente promesso» (art. 5). Si configurava così, di fronte all'emergenza, una sorta di *legge sui pentiti* dove l'atto di *pentimento* doveva manifestarsi con l'uccisione o la consegna di un capo brigante. I briganti sarebbero stati «giudicati dalle commissioni militari, le quali verificato il fatto, dovranno tra 24 ore infligger loro la pena di morte» (art. 3). Qui per fatto si intendeva un'azione concreta di brigantaggio perché l'art. 4, per coloro che semplicemente venivano presi con le armi alla mano, prevedeva che le commissioni militari verificassero nel termine di tre giorni l'identità del brigante arrestato e (solo nel caso in cui la commissione militare risiedesse nello stesso luogo del tribunale criminale) chiedessero – prima di emettere il giudizio - «l'avviso del procuratore del Re presso il tribunale criminale della provincia». È il primo caso in cui compare la figura dell'*uomo di legge* che avrebbe dovuto dare il suo parere nella procedura sommaria delle commissioni militari. Poi la terribile procedura del *fuorbando*, descritta dai seguenti articoli:

> 6. Il Comandante militare di ogni provincia, di concerto coll'Intendente di essa, pubblicherà immediatamente ed in ogni circondario i nomi di que' capi di comitiva la di cui vita giudicheranno dover essere messa a prezzo nella provincia di loro comando.
>
> 7. Le medesime autorità militari e civili unitamente al procurator regio presso il tribunal criminale della provincia pubblicheranno con egual sollecitudine una nota a parte di tutti i briganti di essa.
>
> Questa nota sarà pubblicata ed affissa nel capoluogo di ogni circondario. Ogni individuo che si troverà inscritto nella nota suddetta, avrà la facoltà tra gli otto giorni dalla pubblicazione di essa, di presentarsi o al comandante militare, o all'Intendente o al sottintendente dal suo distretto, per reclamare

contro l'inscrizione suddetta, rimanendo in arresto fino alla giustificazione del richiamo.

Spirato detto temine, ogni individuo che non avrà reclamato *in persona*, sarà in caso di arresto trattato conformemente alle disposizioni degli articoli precedenti. I beni de' briganti iscritti sulle dette note saranno confiscati.

8. Qualunque particolare avrà ucciso o arrestato uno degl'individui indicati nella nota suddetta dopo gli otto giorni dalla sua pubblicazione, riceverà nel primo caso la ricompensa di ducati 20, e nel secondo di ducati 25, e di ducati 500 quando l'arrestato o l'ucciso sia un capo di comitiva o notorio, o pubblicato per tale.

9. Tutte le famiglie appartenenti a' capi di comitiva ed a' briganti più noti saranno immediatamente arrestate. I comandanti militari riceveranno gli ordini ulteriori sul loro destino.

10. Tutti coloro che dopo la pubblicazione del presente decreto avranno somministrato volontariamente viveri, armi e munizioni a' briganti, saranno riguardati come tali, e trattati nella medesima forma.

Saranno tradotti innanzi a' tribunali competenti tutti coloro che essendosi trovati per ogni altro motivo che quello della loro volontà a somministrare i medesimi ajuti a' briganti, non ne avranno fatto pervenire l'avviso sei ore dopo alle autorità civili o militari del luogo [Ivi, artt. 6-10].

Questo decreto che stabiliva lo stato di guerra nelle Calabrie era inserito nel *Bollettino delle leggi e dei decreti* del Regno ma aveva la forma e i toni di una ordinanza militare, nella elaborazione della quale Gioacchino Murat spese tutta la sua esperienza di militare e impresse tutta la sua energia: «Fra un mese dalla pubblicazione del presente decreto – stabiliva il perentorio quanto pleonastico articolo 11 – non dovranno più esistere briganti nel regno». Qualcuno fece credere al Sovrano che il suo ordine fosse stato eseguito e con decreto del 27 maggio 1810 Murat stabilì la fine dello stato di guerra e il passaggio delle funzioni delle commissioni militari alle Corti Speciali

[BLD, 27 maggio 1810]. Trascorse appena qualche mese e lo stesso Murat dovette ripristinare, con decreto del 24 settembre, le commissioni militari in Cosenza e in Monteleone – dunque in tutte le Calabrie – per giudicare i *fuorbanditi* e i briganti [Decreto del 24 settembre , 1810]. Esse operarono con durezza e, a sentire il Colletta, si resero responsabili di abusi che inasprirono il risentimento della popolazione calabrese nei confronti del governo:

> Gioacchino poi che vidde possibile ogni delitto a' briganti, fece legge che un generale avesse potere supremo nelle Calabrie su ogni cosa militare o civile per la distruzione del brigantaggio. Il generale Manhès, a ciò eletto, passò al seguente ottobre in apparecchi, aspettando che le campagne s'impoverissero di frutta e foglie, ajuti a' briganti per alimentarsi e nascondersi; e dipoi palesò i suoi disegni. Pubblicate in ogni comune le liste de' banditi, imporre a' cittadini di ucciderli o imprigionarli; armare e muovere tutti gli uomini atti alle armi; punire di morte ogni corrispondenza co' briganti, non perdonata tra moglie e marito, tra madre e figlio; armare gli stessi pacifici genitori contro i figli briganti, i fratelli contro i fratelli; trasportare le gregge in certi guardati luoghi; impedire i lavori della campagna, o permetterli col divieto di portar cibo; stanziare gendarmi e soldati ne' paesi, non a perseguire i briganti, a vigilare severamente sopra i cittadini. Nelle vaste Calabrie, da Rotonda a Reggio, cominciò simultanea ed universale la caccia al brigantaggio [P. Colletta, 119].

Il fenomeno brigantesco non riusciva ad essere contenuto nonostante lo stato di guerra. Con decreto del 22 ottobre 1812 fu installata a Salerno per tutta la provincia di Principato Citra una commissione militare. I provvedimenti incalzavano ondeggiando tra la necessità di affrontare l'emergenza e la volontà di ripristinare la normalità. Il decreto del 29 ottobre del 1810 si poneva in quest'ultima direzione stabilendo che «Le liste de' briganti ordinate con nostro decreto del 1

d'agosto 1809 per tutte le provincie del regno saranno continuate soltanto nelle provincie di Teramo, di Basilicata e de' due Principati» (art. 1) Seguivano norme che delineavano qualche forma di garanzia nei confronti di coloro che incappavano nella rete delle liste:

> 2. Queste liste si faranno d'accordo tra l'Intendente, il nostro procuratore generale presso la Corte criminale della provincia ed il Comandante militare della medesima. Saranno pubblicate ed affisse non solamente nel capoluogo di ogni circondario, a tenore dell'art. 7 del citato decreto, ma ancora nelle patrie e luoghi di domicilio de' briganti che vi saranno inscritti, nella pubblica piazza, alla porta della casa comunale ed alla porta della parrocchia principale del Comune.
> 3. Le autorità locali, nel fare i rapporti de' briganti che sorgono ne' rispettivi circondarj, accompagneranno questi rapporti con un processo verbale, ove, oltre il nome, il cognome e la patria di ciascun brigante, verrà indicato il giorno in cui si è dato al brigantaggio, il tempo che vi si è mantenuto, e soprattutto la prova ce se ne abbia.
> 4. Tutte le volte che, seguita l'inscrizione, un individuo che vi fosse compreso, verrà a presentarsi volontariamente, sarà cassato dalla lista, e si procederà contro di lui regolarmente in un giudizio formale ove sarà ammesso alla pruova della sua innocenza [BLD, 29 ottobre 1810, artt. 2-4].

Le commissioni militari calabresi erano escluse dalla riforma [Ivi, art. 5] ma si nota da parte del governo un certo sforzo teso ad attenuare il regime militare cui erano sottoposte le provincie.

Col decreto del 17 dicembre del 1812 la Reggente Carolina volle introdurre una modifica alla procedura delle commissioni militari disponendo che esse sarebbero state composte «di sette giudici votanti, oltre del relatore che non avrà diritto di voto, e del cancelliere» [BLD, 17 dicembre 1812, art. 1]. L'articolo 2 prevedeva l'estensione

alle commissioni militari degli articoli 48 e 49 del decreto del 3 giugno 1807 sui delitti militari:

> 48. Nel caso che tre membri del consiglio dichiarassero che l'accusato non è convinto, egli sarà posto nel momento in libertà, e reso all'esercizio del suo impiego.
> 49. Se il consiglio dichiara con cinque voti, che l'accusato è colpevole, l'ufiziale che fa le funzioni di procuratore regio, farà l'istanza per l'applicazione della pena pronunziata dal codice penale contro il delitto. Il presidente leggerà il testo della legge, e prenderà il parere de' giudici per l'applicazione della pena, che verrà determinata dalla maggioranza di cinque voti [BLD, 3 giugno 1807, artt. 48-49].

Si tratta di una importante innovazione perché l'imputato poteva essere condannato solo con l'unanimità o con sei voti su sette. Se a favore si esprimevano in cinque l'imputato sarebbe stato sottoposto alle pene previste dal codice con il «parere de' giudici». Nel caso che i favorevoli alla condanna fossero tre, l'imputato sarebbe stato rimesso in libertà.

Il decreto del 28 gennaio 1813 stabilì una commissione militare per giudicare i briganti *fuggitivi da' lavori di Brindisi* [BLD, 28 gennaio 1813]. Nello stesso anno, a seguito della fallimentare campagna di Russia aumentarono le diserzioni e il decreto 18 luglio istituì commissioni militari per giudicare i responsabili e i loro complici [BLD, 18 luglio 1813]. Il 29 luglio infine vennero istituite commissioni militari per giudicare e punire le contravvenzioni in materia sanitaria [BLD, 29 luglio 1813].

Dopo poco tempo le commissioni militari furono reintrodotte in tutto il Regno con il decreto del 6 aprile 1814 che richiamò in osservanza le disposizioni del decreto del 1° agosto del 1809 per la repressione del brigantaggio. Fu una misura affrettata che diede assoluta

mano libera ai militari e pertanto, con il decreto dell'11 di maggio, il Sovrano stabilì che nessuna commissione militare potesse essere istituita senza speciale autorizzazione regia. Una volta autorizzate le commissioni militari avrebbero dovuto procedere per i seguenti misfatti:

> 1° nell'arruolamento a favore de' nemici;
> 2° nella diserzione de' militari a' nemici;
> 3° nello spionaggio militare;
> 4° nell'emigrazione al nemico, se gli emigrati sieno presi in atto che servono colle armi contro lo Stato;
> 5° nel brigantaggio, allorché i briganti vengono arrestati colle armi alla mano, o sieno inscritti nelle pubbliche liste a' termini del nostro decreto del dì 29 d'ottobre 1810;
> 6° nella mancanza della promessa de' prigionieri di guerra restituiti sotto parola, se essi sieno arrestati colle armi alla mano combattendo contro le nostre bandiere [BLD, 11 maggio 1814, art. 2].

Il decreto per la prima volta offriva, all'articolo 3, una definizione di briganti i quali erano «solamente coloro che scorrono armati la campagna ad oggetto di rovesciare il Governo».

L'articolo 5 stabiliva inoltre che le commissioni militari, pronunciato il giudizio per cui erano state convocate, sarebbero rimaste sciolte di diritto. Infine, ai sensi dell'art. 6, sarebbe stato possibile elevare conflitto di giurisdizione tre le commissioni militari ed altri tribunali secondo la procedura stabilita dalla legge del 4 agosto 1812.

Insomma, nel giro di poco più di un mese il governo fece marcia indietro di fronte alle stragi operate dalle colonne mobili dell'esercito e configurò la procedura delle commissioni militari come assolutamente eccezionale, circoscrivendone puntualmente, nei limiti del possibile, la competenza. Con il decreto del 20 maggio dello stesso

anno si stabilì che le commissioni militari procedessero anche contro coloro «che per clamori o fatti commessi in luoghi pubblici avessero eccitato il popolo alla rivolta» [BLD, 20 maggio 1814, art. 1].

Il Decennio finiva come era cominciato: il decreto del 27 aprile del 1815 ripristinava le commissioni militari in tutto il Regno per giudicare briganti e disertori presi colle armi alla mano.

3. La Restaurazione: l'*uomo di legge* nelle commissioni militari

Con la Restaurazione si mantenne in piedi il sistema delle commissioni militari del Decennio. Il decreto del 18 novembre 1816 stabilì che gli *scorridori* armati di campagna fossero giudicati dalle commissioni militari. Il decreto del 17 luglio del 1817 ordinò la conservazione nelle province continentali del Regno delle «commissioni incaricate di formar le liste di fuorbando». Si tratta di un decreto fondamentale – nel senso che fu il "codice" del fuorbando per i decenni a venire - che rendeva la versione borbonica della *altra giustizia*.

L'articolo 1 confermava che le commissioni fossero composte dall'intendente provinciale, dal procuratore generale presso la gran corte criminale della provincia e dal comandante militare della provincia. La commissione, in base all'art. 2, avrebbe proseguito ad iscrivere «sopra le liste di fuorbando i nomi di tutti gli assassini, o sia di coloro che scorreranno armati la campagna in aperta resistenza colla forza pubblica» [Collezione delle leggi e dei decreti del Regno delle Due Sicile, 17 luglio 1817, art. 2]. Le liste dovevano essere pubblicate, ai sensi dell'art. 3, in tutti i comuni della provincia. Dai Napoleonidi ai Borbone nulla cambiava: «nel termine di otto giorni dal dì della pubblicazione di esse, i congiunti o gli amici degl'individui nelle stesse inscritti, sono ammessi a presentare alla Commessione confermata coll'articolo 1° le scuse dell'assenza di tali individui» [Ivi, art. 4]. Nel caso in cui la commissione avesse trovato

le scuse «inammissibili» avrebbe formato «un atto, copia del quale rimarrà presso il comandante militare della provincia» [Ivi, art. 5].

Trascorso il termine di otto giorni, tutti gli individui iscritti nelle liste e non cancellati sarebbero stati dichiarati *fuorbanditi* [Ivi, art. 6] dunque *rei di morte* e potevano «essere uccisi dalla forza pubblica, e da qualunque privato» [Ivi, art. 7]. Il *fuorbandito* catturato vivo sarebbe stato «giudicato e condannato a morte da una Commissione militare, sulla sola pruova della identità della persona, e sul certificato del comandante militare della provincia di non essere stato il di lui nome cancellato dalle liste di fuorbando» [Ivi, art. 8]. I *furobanditi* che invece si costituivano sarebbero stati giudicati dal tribunale competente «con il rito in vigore, e secondo le leggi ordinarie» [Ivi, art. 9]. È chiaro che le forme della giustizia ordinaria, con tutte le loro garanzie, costituivano un premio per i *fuorbanditi* che si arrendevano. Oltre ai casi di *fuorbando* la legge prevedeva una competenza generale delle commissioni militari contro assassini, *scorridori di campagna*, bande criminali e soggetti colti in flagrante per alcuni tipi di reato, considerati tutti *nemici dello stato*:

> 10. Gli assassini, o sia scorridori di campagna, benché non iscritti sulle liste di fuorbando, nel caso che sieno presi nell'atto che si battono contro la forza pubblica, essendo considerati come nemici dello Stato, saranno condannati alla pena di morte da una Commissione militare, che sarà convocata nel momento medesimo.
> 11. Oltre i casi espressi nell'articolo precedente, e nell'art. 8, le Commissioni militari saranno anche competenti a procedere ne' seguenti casi.
> 1.° Contra coloro i quali scorrono armati la campagna, commettendo misfatti contro le persone o le proprietà, quando sono presi colle armi alla mano.
> 2.° Contro colore che, a' termini del codice penale provvisoriamente in vigore, compongono un'associazione di malfattori, quando sono presi colle armi alla mano, o nella flagranze dell'associazione.

3.° Contra coloro che sono prevenuti di uno de' misfatti contenuti nel §. 2.° Sez 2.a Cap. I. Tit. I del Lib. III. Del codice penale provvisoriamente in vigore, quando sono presi colle armi alla mano, o nella flagranza di tali misfatti.

4.° Contra coloro che sono presi nella flagranza, o quasi, di clamori o fatti commessi ne' luoghi pubblici, ad oggetto di eccitare il popolo alla rivolta contro il Governo [Ivi, artt. 10-11].

Tutti i "fiancheggiatori" di *fuorbanditi* e dei *nemici dello Stato*, sarebbero stati «immediatamente arrestati, e giudicati con tutto il rigore delle leggi [Ivi, art. 12] (ma comunque con rito ordinario).

La seconda parte della legge riguardava la procedura che avrebbero seguito le commissioni militari e prevedeva poche ma significative varianti rispetto al Decennio. Le commissioni erano composte da sette giudici votanti, un relatore che esercitava le funzioni di pubblico ministero, senza diritto di voto e di un cancelliere [Ivi, art. 13]. I giudici ed il relatore dovevano essere militari con almeno il grado di sottotenenti [Ivi, art. 14].

L'art. 15 prevedeva, in alcuni casi, la presenza di un *uomo di legge*, senza diritto al voto, e incarnato dal procuratore generale della Gran Corte Criminale: «Quando le Commissioni militari si riuniranno nella residenza della Gran Corte criminale, il nostro proccurator generale presso la medesima interverrà ne' loro giudizj; non avrà voto; ma darà il suo avviso come uomo di legge». Si trattava di una sorta di parere obbligatorio ma non vincolante espresso da un *uomo di legge*: è certo che la norma fu introdotta per esercitare un controllo sulle commissioni militari e forse anche per temperare il rigore delle loro decisioni. Considerando però che nessuno dei decreti relativi alle commissioni militari compare il riferimento all'obbligo di dotare i rei di un difensore – cosicché si poteva procedere e si procedeva senza di essi – è possibile pensare che l'*uomo di legge* potesse assolvere,

in qualche modo, le funzioni dello stesso, solo verificando che il diritto non fosse sacrificato in nome della vendetta. È chiaro comunque che il parere di questo *uomo di legge*, per di più procuratore generale, aveva un certo peso e tale da influenzare la commissione che era a digiuno di diritto. Fu insomma uno spiraglio di legalità che si fece entrare nella casa della repressione, forse uno scrupolo che dovette passare – ma è una semplice suggestione – nella coscienza dell'Illuminato ministro della giustizia Donato Tommasi. Come funzionò questa innovazione non è dato sapere perché l'attività dell'*uomo di legge* non emerge da nessun atto. Forse egli fu importante sulle questioni di competenza che, comunque, decidevano della vita e della morte degli imputati. Infatti l'articolo 16 stabiliva: «Le Commissioni militari giudicheranno preliminarmente se esse sono competenti a procedere contro l'individuo tradotto al loro giudizio». Ai sensi dell'art. 17 per la *dichiarazione di reità* o per la deliberazione di competenza occorrevano cinque voti: in caso contrario l'imputato doveva essere posto immediatamente in libertà. I giudizi delle commissioni militari sarebbero stati eseguiti entro le 24 ore dalla decisione a cura del relatore [Ivi, art. 18]. L'articolo 19 autorizzava i Generali delle divisioni a creare le commissioni militari «e tradurvi coloro fra essi che cadranno in potere della forza pubblica, per essere giudicati secondo le norme, e ne' casi enunciati negli articoli precedenti».

Erano previsti premi in denaro per l'uccisione di assassini, *scorridori di campagna* e *fuorbanditi*: 200 ducati per l'arresto o l'uccisione del capo della banda e 100 «per ogni altro assassino» [Ivi, art. 20]. Ai generali di divisione veniva addossata tutta le responsabilità della repressione che doveva portare «alla distruzione delle comitive armate nelle loro rispettive divisioni, nel termine di un mese» [Ivi, art. 21].

Per raggiungere questo obiettivo essi dovevano corrispondere costantemente con i ministeri di grazia e giustizia e di polizia e da questi avrebbero ricevuto tutti gli ordini necessari [Ivi, art. 22]. Il regime

eccezionale di repressione sarebbe durato fino a tutto febbraio del 1818 [Ivi, art. 23]. Il 18 novembre dello stesso 1817 Ferdinando emanava un altro decreto contenente nuove disposizioni colle quali si dava alle commissioni militari la facoltà di iscrivere nelle liste di *fuorbando* i soggetti indicati «da qualunque autorità civile o militare» dopo aver fatto gli opportuni accertamenti [BLD, 18 novembre 1817, art. 1] e si ampliava la competenza delle stesse:

> a procedere contra coloro i quali contra il disposto delle leggi ricetteranno gl'individui iscritti sulle liste, e gli altri assassini che scorrono armati la campagna; e contra coloro che vi manterranno corrispondenza, o somministreranno ad essi in qualunque modo notizie de' movimenti della forza pubblica, viveri, armi, munizioni o ajuti di qualunque specie. Saranno parimente giudicati dalle Commissioni militari tutti coloro i quali sebbene non sieno fuorbanditi, né presi nell'atto che si battono contro la forza pubblica, pure abbiano scorsa la campagna facendo parte di una comitiva, o sieno momentaneamente uniti alla medesima per commettere reati.

La competenza delle commissioni militari veniva così estesa ai fiancheggiatori dei *fuorbanditi* e a coloro che semplicemente facevano parte di una comitiva armata. Per questi soggetti era stabilito che le Commissioni militari sospendessero l'esecuzione delle sentenze, mandassero il processo al Ministro di Grazia e Giustizia e attendessero da esso le opportune istruzioni [*Ibidem*]. Tutte le condanne ai ferri disposte dalle commissioni militari si sarebbero espiate «nel bagno dell'Isola di S. Stefano» [Ivi, art. 3]. Il decreto rinviava la fine dello stato di emergenza alla fine del mese di aprile del 1818 [Ivi, art. 5].

Le competenze eccezionali delle commissioni militari stabilite con il decreto del 18 novembre 1817 cessarono a partire dal 1° di gennaio del 1819, come disposto dal decreto del 31 dicembre 1818, mentre restarono in piedi quelle "ordinarie" relative alle liste di fuorbando:

> Art. 1. […] Le liste di forbando, le Commessioni militari, i poteri de' comandanti delle divisioni e tutte le disposizioni del decreto de' 17 luglio 1817, rimangono in vigore fino a nuova disposizione.
> 2. Oltre i casi indicati nel citato decreto de' 17 di luglio, le Commissioni militari procederanno ancora contra gli autori o complici di omicidj o altri misfatti contra le persone, commessi coll'uso delle maschere, o con altro contraffacimento di abito e di sembianza; purché vengano arrestati nella flagranza di tali reati [CLD, Decreto del 31 dicembre 1808, artt. 1-2].

Restavano dunque in funzione le commissioni militari per i *fuorbanditi* «fino a nuova disposizione» ossia a tempo indeterminato: ciò mentre si pubblicava il primo codice della Restaurazione, l'eccellente *Codice per lo Regno*, alla cui elaborazione parteciparono i migliori giuristi napoletani [F. Mastroberti, G. Masiello, 2020]. Allo scoppio della rivoluzione del 1820 le commissioni militari furono abolite dal vicario Francesco, d'accordo con la Giunta provvisoria di governo, con il decreto del 21 luglio che nel preambolo condannava l'esistenza di tribunali di eccezione nei giudizi penali perché «le forme giudiziarie stabilite per la garentia della innocenza ne' giudizj penali debbono essere comuni a tutti i giudicabili» [CLD, Decreto 21 luglio 1820, *Preambolo*]. L'articolo 1 stabiliva l'abolizione delle Corti Speciali «ed il procedimento straordinario stabilito ne' giudizj a questi tribunali di eccezione attribuiti, a' termini della legge organica giudiziaria e delle leggi di procedura penale».

L'art. 2 aboliva le Commissioni militari «ed il procedimento straordinario stabilito ne' giudizj attribuiti a questi tribunali di eccezione, a' termini de' decreti de' 17 di luglio 1817 e de' 31 dicembre 1818». L'articolo 3 aboliva le liste di *fuorbando* disponendo l'annullamento di «quelle che trovavansi già formate». I giudizi che erano incardinati presso le Corti speciali e le Commissioni militari passavano – ai sensi dell'articolo 4 – nella competenza della giuri-

sdizione comune e si sarebbero svolti nelle forme ordinarie, anche nel caso in cui il dibattimento fosse stato già aperto (art. 5). Tuttavia con la fine del *nonimestre* il decreto del 6 aprile 1821 annullò «tutto ciò che da 5 di luglio 1820 sino a 23 di marzo 1821 inclusivo si è fatto o stabilito», e dunque anche il decreto del 21 luglio 1820» [CLD, Decreto del 6 aprile 1821].

Le Corti speciali e le Commissioni militari – che con i decreti del 3 ottobre 1822 acquisirono la competenza delle Corti marziali sia *al di qua* che *al di là* del Faro [CLD, decreti del 3 ottobre 1822] - ripresero dunque ad operare mentre il Regno era occupato dalle truppe austriache.

4. L'assestamento del sistema delle commissioni militari

La previsione di un'imminente partenza delle truppe austriache e la constatazione della persistente effervescenza dello "spirito pubblico" convinse i ministri di Francesco ad organizzare un sistema repressivo *ad hoc* per i reati di setta e di brigantaggio [F. Mastroberti, 2005]. Un sistema - pensato come eccezionale e temporaneo perché la sua vigenza non doveva andare oltre l'anno 1828 - che veniva a sovrapporsi al "sistema" delle Gran corti speciali, nato a sua volta come eccezionale ma poi "stabilizzato" dal *Codice per lo Regno*. Da Portici, dove stava trascorrendo un periodo di convalescenza per un forte attacco di gotta, Francesco I si risolse a firmare il 24 maggio 1826, due decreti e due regolamenti istitutivi di commissioni eccezionali per la sollecita repressione dei *reati contro la sicurezza interna dello Stato*. Per la «pronta ed esatta amministrazione della giustizia» venivano istituite due Commissioni supreme per i reati di Stato

[CLD, Decreto del 24 maggio 1826][53], una residente in Napoli, l'altra a Palermo [Ivi, art. 1], composte ognuna da sei giudici, quattro civili tra i quali il presidente (scelti «dal seno delle Corti supreme di giustizia») e due militari (di grado non inferiore a quello di maggiore), da un procuratore generale, da un avvocato togato destinato alla difesa degli imputati e da un cancelliere preposto anche alle funzioni di segretario [Ivi, art. 2][54]. In ogni capoluogo di provincia o valle il Consiglio di Guerra di guarnigione avrebbe composto una commissione militare, formato da sei giudici, tutti militari compreso il presidente, da un relatore con funzione di pubblico ministero e da un cancelliere [Ivi, art. 5]. Nei giudizi sarebbe dovuto intervenire, ma solo per esprimere un parere non vincolante, un «uomo di legge» individuato nel procuratore generale della Gran corte criminale della provincia o valle, in un suo sostituto o nell'ultimo giudice della Gran corte [Ivi, art. 6]. Le Commissioni supreme per reati di Stato e le Commissioni militari avrebbero giudicato dei «reati contro la sicurezza interna dello Stato» previsti negli articoli compresi tra il 120 e il 146 delle leggi penali, nonché i reati in materia di setta individuati dagli articoli 9, 10 ed 11 della legge del dì 28 di settembre 1822 [Ivi,

[53] *Decreto col quale s'istituiscono due Commessioni supreme pe' reati di Stato, ed una Commessione militare in ciascuna provincia e valle pe' reati di setta, approvandosene i regolamenti di procedura*, Portici 24 maggio 1826.

[54] L'articolo successivo stabiliva: «3. I togati saranno presi dal seno delle Corti supreme di giustizia, o della Gran corti civili rispettive. I militari non saranno di grado inferiore a quello di piana maggiore. Se de' due militari vi sarà alcuno di grado generalizio da Maresciallo in sopra, questi sarà il presidente della Commissione suprema: in caso diverso il presidente verrà da Noi nominato nella classe de' togati».

art. 7][55]. Le Commissioni militari sarebbero state competenti «quante volte l'incolpato sia sorpreso o in atto che sta commettendo il reato, o quando vien perseguitato dal pubblico clamore, o quando in tempo e luogo vicino al reato sia sorpreso cogli effetti, colle armi, cogl'istrumenti, con carte, con emblemi e qualsivogliano altri oggetti che facciano presumere esserne l'autore o il complice»[56]. In tutti gli altri casi la competenza sarebbe appartenuta alle Commissioni supreme [Ivi, art. 10][57].

I giudizi delle Commissioni, supreme e militari, erano inappellabili [Ivi, art. 12] ed eseguiti immediatamente (tuttavia, quando la sentenza era resa da una Commissione suprema, era prevista, prima dell'esecuzione, un esame da parte del Sovrano) [Ivi, art. 13][58]. Due

[55] Si tratta dei *Reati contro la sicurezza interna dello Stato* compresi nei capitoli II e III del titolo I del libro secondo del codice penale, libro II del *Codice per lo Regno delle Due Sicilie*. In particolare: *De' reati contro la sacra persona del Re, e la famiglia reale* (cap. II, sez. I, artt. 120-126), *Dell'uso illegittimo della forza armata, della guerra civile, della devastazione e de' saccheggi* (cap. II, sez. II, artt. 127-139), *Degli scritti, discorsi e fatti ingiuriosi contro il Governo* (cap. III, sez. III, artt. 140-142), *Del rilevamento de' reati contro lo Stato* (cap. III, artt. 143 -146).

[56] *Decreto col quale s'istituiscono due Commessioni supreme pe' reati di Stato, ed una Commessione militare,* cit., art. 9.

[57] «In caso di dubbio sulla competenza tra le Commissioni supreme e le Commissioni militari – recitava l'articolo 11 - la risoluzione sarà del nostro Ministro Segretario di Stato di grazia e giustizia».

[58] I successivi articoli stabilivano: «14. Il modo di procedere delle Commissioni supreme e delle Commissioni militari sarà abbreviato, e riguardata la sola verità de' fatti, giusta gli annessi regolamenti da Noi approvati, che dovranno alle medesime servire di norma. 15. Per le materie contemplate nel presente decreto potranno essere consultate le Commissioni supreme rispettivamente pe' provvedimenti gover-

regolamenti, sempre datati 24 maggio 1826, stabilivano le norme procedurali da adottarsi presso le Commissioni Supreme e le Commissioni militari. Si trattava di una scelta importante poiché veniva introdotta una dettagliata disciplina generale per i procedimenti speciali presso le Commissioni militari – oltre che presso le *Commissioni supreme pe' reati di Stato*, organo di nuova istituzione – il cui funzionamento, fino ad allora, era stato alquanto farraginoso per la lacunosità dei decreti istitutivi. Il procedimento introdotto per le Commissioni supreme e per le Commissioni militari si caratterizzava per la marcata inquisitorietà, la mancanza di un dibattimento pubblico, la speditezza degli atti e l'immediatezza della decisione. Tutto il processo si svolgeva a porte chiuse, in tempi strettissimi e senza la possibilità da parte degli imputati di invocare motivi di nullità. Svolta l'istruttoria con l'acquisizione delle deposizioni giurate dei testimoni e degli accusati nel più breve tempo possibile, pena la destituzione del funzionario ritardatario, si passava al "costituto dei rei" davanti la Commissione, cui seguiva l'atto di accusa del procuratore e la possibilità nelle successive ventiquattro ore per quest'ultimo di produrre tutte le sue difese. Lo svolgimento della fase del giudizio, regolata per le *Commissioni supreme pe' reati di Stato* dall'art. 9 del relativo regolamento, è significativo del carattere inquisitorio del procedimento:

> Art. 9. Il presidente interrogherà ciascuno degli accusati del suo nome, cognome, età, patria, condizione, domicilio; lo avvertirà a prestare a quanto si fa l'attenzione corrispondente alla serietà dell'atto; e gli manifesterà che egli

nativi che si renderanno necessarj. 16. Le disposizioni del presente decreto avranno vigore fino a tutto l'anno 1828». Ivi, art. 14, 15, 16. Art. 17: «Durante il detto periodo le disposizioni preesistenti sulle materie contemplate nel presente decreto, e non conformi allo stesso, resteranno sospese».

ha diritto di dedurre per suo mezzo tutto ciò che influisca alla propria difesa. Indi il proccurator generale leggerà l'atto di accusa. Il presidente farà leggere in seguito dal cancelliere ad alta voce i processi verbali e le dichiarazioni appartenenti al corpo del delitto. Farà esporre sotto gli occhi dell'accusato tutti gli oggetti relativi al reato, che possono servire tanto a carico, che a discarico, e lo interrogherà di dire se li conosce. Dal cancelliere si passerà a leggere tutti i documenti raccolti nella istruzione: l'accusato ed il suo avvocato saranno richiesti se abbiano ad allegare cosa alcuna contro di essi. Finalmente leggerà il cancelliere tutte le deposizioni de' testimoni così a carico, che a discarico. Finita la lettura di ogni deposizione di testimonio, il presidente domanderà l'accusato se voglia fare osservazioni a ciò che il testimonio ha deposto. Le risposte dell'accusato saranno registrate. Dopo tutto ciò il giudice commessario farà il rapporto della causa; il procurator generale spiegherà le sue conclusioni; l'avvocato degli accusati arringherà; la commissione suprema pronunzierà immediatamente il suo giudizio. Tutti gli atti surriferiti si faranno a porte chiuse[59].

Pressoché identico il procedimento presso le commissioni militari[60] alle quali un altro decreto sempre del 24 maggio 1826 attribuì ulteriori competenze:

[59] *CLD, Regolamento per la procedura delle Supreme Commissioni pe' reati di Stato, residenti in Napoli ed in Palermo, istituite col decreto di questa data*, Portici 24 maggio 1826, art. 9.

[60] *Regolamento per la procedura delle commissioni militari pe' reati di loro competenza previsti nel decreto di questa stessa data de' 24 di maggio 1826*, art 7: «Il presidente interrogherà ciascuno degli accusati del suo nome, cognome, età patria, condizione, domicilio; lo avvertirà a prestare a quanto si fa l'attenzione corrispondente alla serietà dell'atto; e gli manifesterà che egli ha il diritto di dedurre per suo mezzo tutto ciò che influisca alla propria difesa. Indi l'uffiziale relatore leggerà l'at-

> Contro coloro che sono iscritti nelle liste di fuorbando, a' termini del decreto del dì 30 d'agosto 1821; contro coloro che in comitiva armata, in numero non minore di tre individui, uno almeno dei quali portatore di armi proprie, incederann per la campagna commettendo misfatti o delitti di qualunque natura; Contro coloro che scientemente e volontariamente ricetteranno le comitive armate, gl'individui che le compongono, e gl'inscritti sulle liste di fuorbando; Contro coloro che scientemente o volontariamente somministreranno ad essi ajuti, viveri, armi, munizioni, o che con essi manterranno corrispondenza; Contro le persone designate nel decreto del dì 29 marzo di questo anno pe' reati in esso espressi[61].

I nuovi organi si misero subito in moto tanto che all'inizio del 1827 la Commissione suprema per i reati di Stato di Napoli poteva contare a suo carico ben 111 cause e 563 imputati, dei quali 198 in

to di accusa. Il presidente farà leggere in seguito dal cancelliere ad alta voce i processi verbali e le dichiarazioni appartenenti al corpo del delitto. Farà esporre sotto gli occhi dell'accusato tutti gli oggetti relativi al reato, che possono servire tanto a carico, che a discarico, e lo interrogherà di dire se li conosce. Dal concelliere si passerà a leggere tutti i documenti che si sono raccolti nella istruzione: l'accusato ed il suo difensore saranno richiesti se abbiano ad allegare cosa alcuna contro di essi. Finalmente leggerà il cancelliere tutte le deposizioni de' testimoni così a carico, che a discarico. Finita la lettura di ogni deposizione di testimonio, il presidente domanderà l'accusato se voglia fare osservazioni a ciò che il testimonio ha deposto. Le risposte dell'accusato saranno registrate. Dopo di tutto ciò l'uffiziale relatore farà il rapporto della causa, dando contemporaneamente le sue conclusioni; il difensore arringherà; l'uomo di legge darà il suo avviso; e la Commissione militare pronunzierà immediatamente il suo giudizio. Tutti gli atti surriferiti si faranno a porte chiuse».

[61] *CLD, Decreto sulle competenze delle Commessioni militari create con altro decreto di questo giorno*, Portici 24 maggio 1826, art. 1.

arresto e 365 assenti[62]. Con decreto del 25 settembre 1828 le Commissioni militari furono autorizzate a tutto il 1830 ma funzionarono fino al 1834 quando, con decreto del 6 marzo, Ferdinando II – salito giovane al trono quattro anni prima – volle inaugurare una nuova stagione del Regno ponendo fine (parzialmente) allo stato di guerra.

Nel preambolo al decreto il Sovrano evidenziava il suo intento di bilanciare l'esigenza «che i giudizj sopra ogni specie di reati dipendano più generalmente da' collegj di magistrati» con la necessità di «prevenire quegli avvenimenti straordinarj che attentando all'ordine pubblico, lasciano sempre funeste conseguenze se non sieno soppressi appena che si facciano palesi» [CLD, Decreto del 6 marzo 1834, *Preambolo*]. Un equilibrio molto difficile da trovare e mantenere.

L'art. 1 comunque stabiliva che «La Commessioni militari create in vigor della legge e degli enunciati decreti in questa e nell'altra parte del regno, sono abolite». Poi, per i reati che turbavano l'ordine pubblico veniva disposto un regime eccezionale, graduato a seconda della gravità degli stessi:

> 2. Ne' reati d'ingiurie, di violenza e di vie di fatto contro il militare in sentinella e contro gli individui della gendarmeria reale in servizio, e ne' reati in materia sanitaria procederanno le gran Corti speciali colle forme stabilite dalle *leggi di procedura penale*.
> 3. Ne' reati contro la sicurezza interna dello Stato, e ne' reati in materia di sette procederanno le attuali Commissioni supreme pe' reati di Stato colle forme e col rito espresso nel decreto e nel regolamento de' 24 maggio 1826 [Ivi, art. 2-3].

[62] Archivio di Stato di Napoli (=ASNa), *Protocolli del Consiglio Ordinario di Stato, Grazia e Giustizia*, f. 98, Consiglio del 3 marzo 1827.

Le commissioni militari venivano tuttavia pienamente in funzione per una serie ampia di reati commessi in flagranza stabiliti all'articolo 4:

> Nondimeno chiunque sia sorpreso in flagranza, a' termini dell'articolo 50 delle *leggi di procedura penale*, allorché con grida, fatti, provocazione o altro mezzo qualsivoglia ecciti ad uno de' reati previsti negli articoli 120 a 126, 129 a 134 delle *leggi penali*, sarà soggetto ad una Commessione militare, la quale procederà colle forme del giudizio subitaneo stabilito nel capitolo XI del titolo II del libro II dello *Statuto penale militare.*

Le commissioni militari, ai sensi del medesimo articolo, sarebbero state composte da un presidente e da cinque giudici ed avrebbero avuto presso di esse, un commissario del Re, un cancelliere e un uomo di legge, le cui funzioni sarebbero state esercitate dal procuratore generale presso la gran Corte criminale o da un suo sostituto, secondo quanto stabilito dall'articolo 5. Le commissioni militari sarebbero state convocate secondo il bisogno dal comandante militare della provincia o valle o da chi ne faceva le veci nel luogo che avrebbe ritenuto più opportuno per la spedizione del giudizio [Ivi, art. 6].

Si tratta di un decreto molto interessante nel quale si riscontra il carattere di Ferdinando II e del suo quasi trentennale governo del Regno. È infatti un decreto assolutamente schizofrenico che all'articolo 4 contraddice in maniera evidente quanto affermato nell'articolo 1: le commissioni militari non sono per nulla abolite ma restano in piedi per una serie vasta di reati commessi in flagranza. Come poi si possa determinare la flagranza nel caso di provocazione o eccitazione alla rivolta è cosa molto difficile da capire: appare chiaro pertanto che la competenza delle commissioni militari andava, di fatto, ben oltre la flagranza e che l'arbitrio delle autorità procedenti era molto vasto. Altro aspetto da segnalare è che con questo decreto il sistema

delle commissioni militari da eccezionale diventava permanente e in qualche modo ordinario con l'estensione ad esse delle norme processuali previste dallo *Statuto penale militare* del 1819 per la *processura subitanea* (artt. 539-548), le quali avevano almeno il merito di prevedere la possibilità della ricusazione dei giudici [*Statuto penale militare del Regno delle Due Sicilie,* 1819, art. 343][63] e l'obbligo della presenza del difensore:

> 544. Lo stesso Consiglio di guerra subitaneo dopo la convocazione prenderà sollecitamente una informazione sommaria, formando la prova generica, esaminando i testimonj, e costituendo gl'imputati. Si passerà quindi alla elezione del difensore, a' termini degli articoli 209, 210 e 211.
> 545. Il commessario del Re apporrà la rubrica, ed indi darà comunicazione al difensore della informazione sommaria.
> Il Consiglio di guerra stabilirà il termine di poche ore per la difesa: il difensore potrà da tal punto comunicare cogl'imputati [Ivi, art. 544-545].

La *elezione* del difensore avveniva sulla base dell'articolo 209 dello stesso *Statuto*: «Fatta l'intestazione del processo, l'accusato sarà condotto avanti il presidente ed il commessario del Re, e gli sarà intimato di scegliere un difensore. Se dica di non averne, o di non saper chi nominare, il presidente glielo destina». Il difensore avrebbe dovuto essere scelto, ai sensi dell'articolo 210, «tra gli uffiziali, o tra

[63]«La nomina de' membri del Consiglio di guerra subitaneo sarà notificata agl'imputati che dovranno giudicarsi. Essi potranno col solo giuramento in parola di onore ricusare un solo de' votanti, o addurre nel termine di un'ora contra ciascuno di essi le cause di ricusa ammesse dalla legge. Queste saranno nel momento discusse e dcise dallo stesso Consiglio di guerra. A membri riconosciuti sospetti saranno surrogati altri dall'autorità medesima che ha nominato il Consiglio».

gli avvocati e patrocinatori delle Corti o tribunali esistenti nel luogo della convocazione del Consiglio di guerra». Chi incappava nella rete doveva avere un buon avvocato che sollevasse la questione di competenza, l'unica in grado di poter salvare il presunto colpevole: ma chi tra i *cafoni* poteva permetterselo? Comunque una difesa veniva finalmente ad essere garantita anche nelle commissioni militari.

Le incongruenze e la schizofrenia del decreto del 6 marzo 1834 non sfuggirono a Niccola Nicolini che, nella memoria presentata al Sovrano il 13 agosto 1844, così articolava al Sovrano il suo pensiero sul decreto:

> Intanto il real decreto de' 6 marzo 1834 ritiene per tredici soli casi la giurisdizione de' casi di flagranza sopra luogo, non più col rito siculo a Scurcio, ma col rito de' consigli subitanei di guerra, brevissimo nella istruzione delle prove, perché non si tratta che di fatti permanenti o notorii in presenza di uomini fra quali è ancor fresco l'orrore del misfatto; ma con libera difesa e con pubblico dibattimento: decreto salutare; decreto che fa la riprovazione del rito della commessione; decreto che sostenuto dall'esempio di quasi tutta l'Europa, non può essere da alcuno di severità accusato. Ma un caso di flagranza ha cagioni per lo più occulte e complicate in adunanze illecite ed in lunga catena di rei. Se queste cause passassero alla gran – corte speciale del luogo, come vogliono le leggi di procedura, mille aiuti troverebbe la verità, e questi sarebbero corti e prontissimi alla conoscenza individuale delle relazioni de' rei e de' loro fautori e delle cose. I magistrati non vi sono più quelli del 1826. Se trasportatene la cognizione alla commessione suprema; ed ecco che passa il tempo prezioso ed irreparabile delle prime notizie; i magistrati locali perdono di zelo per cause delle quali non sono che in strumenti secondarii; i processi e le istruzioni nuove si mandano e si rimandano, come da chi nulla vide di fatto, e quasi teme di vederlo: l'enormità del rito si transige da' buoni magistrati col non conceder nulla; e se si conchiude qualche cosa, ciò è a danno della sicurezza dello Stato per mancanza di

> esempio sul luogo, per la riprovazione non vana di ciò che fecero le commissioni militari, e per l'incoraggiamento delle sette e de' nemici del governo [*Niccola Nicolini alla S. R. M., Napoli 14 agosto 1844*, in Mastroberti, 2005, 386].

Il quadro è chiaro: le commissioni militari operarono per tutto l'Ottocento preunitario, a partire dal 1806, senza soluzione di continuità tra decennio francese e governo borbonico procedendo sommariamente contro *fuorbanditi*, briganti, settari e loro complici, la cui storia – con tutto il suo pesantissimo carico di ingiustizie – non potrà mai essere scritta perché le poche carte che si rinvengono in archivio non riescono a restituircela. Fu comunque una vera e propria guerra combattuta dallo Stato e dai suoi uomini contro tutti coloro – in particolare i *cafoni* – che si opponevano ad esso o resistevano al suo tentativo di consolidarsi ed espandersi. Il *testimone* di questa guerra fu preso dallo Stato unitario che adottò – con la famosa "Legge Pica" – gli stessi strumenti adottati dai Napoleonidi e dai Borbone.

5. Il caso dell'*uomo di legge* Raffaello di Alessandro

Un lungo processo penale che vide come imputati, tra gli altri, due funzionari di primo livello dello stato borbonico, il procuratore generale del re presso la Corte Criminale di Catanzaro Raffaello di Alessandro e l'Intendente dalla provincia di Calabria Citeriore Francesco Nicola de Mattheis[64]. Gli atti del processo a de Mattheis a di Alessandro e ai loro complici si conservano del voluminoso incartamento n. 1 del fascio n. 1100 del fondo Ministero della Giustizia dell'Archivio di Stato di Napoli: si possono leggere i resoconti degli interroga-

[64] Su Francesco Nicola de Mattheis cfr. G. Masi, 1990 e la bibliografia ivi citata.

tori, le memorie difensive, i documenti del procedimento risalenti al 1823 e i verbali delle numerosissime udienze della Corte Suprema dove si svolse tutto il processo[65]. Il processo ebbe una grande eco in Italia e in Europa per le molteplici implicazioni politiche [G. Masi, 1990]: qui lo si richiama per il coinvolgimento dell'*uomo di legge* di Alessandro con riferimento alla sua attività nella commissione militare. I fatti ebbero inizio nel marzo del 1823 quando il di Alessandro partecipò come *uomo di legge* al giudizio della Commissione militare di Catanzaro nei confronti di diciassette imputati, tre dei quali furono condannati a morte, dieci al terzo grado dei *ferri* e quattro furono rimessi in libertà. Dopo nove mesi di Alessandro fu chiamato a Napoli dal ministro Tommasi per ragguagli sulla causa e da quel momento iniziò il suo travaglio giudiziario che durò fino al 1830. Era accaduto che dopo la condanna erano piovute ai ministri e al principe ereditario Francesco, reggente mentre il Sovrano era a Vienna, alcuni reclami che spiegavano i motivi per cui la commissione militare aveva reso una sentenza ingiusta, perché fondata a loro dire su affermazioni calunniose. Nella lunga difesa a stampa dell'avvocato Demarco, difensore del di Alessandro, si legge:

> Non potevasi in affare di sì grave importanza; e sì geloso procedere dalla parte del ministero con maggiore prudenza e freddezza congiunta ad imparzial giustizia. Furono riservatamente, e colle premure di attenersi alla sola verità, invitati con vari uffizj le diverse Autorità giudiziarie, amministrative, militari, ed ecclesiastiche a verificare l'esposto ne' varii reclami prodotti. Né qui si ristette la saggezza del Governo, ma spedì contemporaneamente dalla Capitale ottimi funzionari di eminente fiducia, onde sopra luogo avessero potuto dili-

[65] L'incartamento del processo è in ASNa, *Ministero della Giustizia*, f. 1100, fascicolo 1.

> gentemente il tutto verificare. Ecco così riunita ad un tempo una molteplicità di rapporti, ciascuno isolato, ma tutti unisoni nell'assicurare, che un zelo eccessivo avea guidato l'Intendente de Matteis; e che il timore, sempre malfido e fallace consigliere, di veder rediviva una ribellione, lo avea trasportato ad eccedere ne' mezzi d'investigazione, ed a prestare ascolto a taluni torbidi spiriti, che sotto il velame del pubblico bene, e del regio servizio aveano machinate private vendette. Queste relazioni delle diverse Autorità si raccolsero dal 21 maggio al 4 giugno [F. Demarco, 1830, 20-21][66].

Il Sovrano commissionò al presidente e ai due vicepresidenti della Corte Suprema di Giustizia una nuova istruttoria e alla fine essi rapportarono al Re che in effetti l'azione della commissione militare era stata caratterizzata da numerose illegalità e abusi; pertanto suggerirono di rimettere in libertà i detenuti con un perdono generale, cosa che il Sovrano dispose con real rescritto del 16 dicembre 1823. Col rescritto si ordinò ai tre magistrati di procedere contro il de Mattheis e il di Alessandro e loro complici: per il primo la speciale commissione propose di incardinare un regolare giudizio, sempre che il Sovrano ritenesse opportuno esporre un funzionario *di primo ordine* ad un processo, mentre per il secondo si proponeva semplicemente il sollevamento dall'incarico di Regio procuratore. Tuttavia «una Sovrana determinazione de' 9 settembre del seguente anno 1824 prescrisse procedersi giudizialmente sul conto del signor de Matteis, e d'Alessandro e complici» [F. Demarco, 1830, 24]. Gli atti furono trasmessi alla Corte Suprema di Giustizia che, con l'accertamento dello scioglimento della *guarentia* dei funzionari pubblici, considerata implicita nel Real rescritto che aveva avviato il procedimento, decise di

[66] La difesa, nelle note riporta integralmente gran parte dei documenti del fascicolo processuale.

arrestare il de Mattheis e gli altri complici e di mantenere provvisoriamente in libertà il di Alessandro. Dopo l'audizione di alcuni testimoni, che il Demarco, il difensore del di Alessandro, considerava prevenuti e in malafede, il magistrato viene arrestato e condotto al Castello del Carmine, dove viene interrogato sulla sua attività di *uomo di legge* nel processo della Commissione militare di Catanzaro:

> Ma nel costituto poi, dopo reiterate proteste circa il privilegio della guarentia, rispose: «che un Procuratore generale non istruisce, né dà voto, né d'altro può esser responsabile, che di questa sola funzione, cui vien chiamato dalla legge espressa nell'articolo 15 della legge de' 17 luglio 1817; che il solo avviso era il suo dovere, e lo adempì; che tutto il di più non riguarda la sua persona, ei lo ignora, ed è stato lontano anco dalla sua immaginazione». Alla dimanda del Signor Presidente: *Daste voi l'avviso?* Rispose: «Averlo dato per la legge, e secondo che la legge e la sua coscienza richiedeva; non interessarlo in non essersi scritto nel verbale, e nella Sentenza, questa mancanza non riguardar lui; aver egli dato il suo avviso, e nell'altro di particolare rammentarsi». Infine alla dimanda; *Da chi fu redatta la Sentenza?* Rispose: «Da tre persone, dal Capitano relatore, che ne scrisse il borro, da un uffiziale per nome Afan de Rivera, che insieme al relatore raccoglieva i fatti e che da esso d'Alessandro fu solo fornita la formola legale per disposizione del Marescialli Pastore [F. Demarco, 1830, 26-27].

Va sottolineata la presenza tra i componenti della Commissione militare dell'ufficiale Carlo Afan de Rivera, dal 1824, di Ponti, Strade, Acque, Foreste e Caccia del Regno[67].

Qui fermiamo un attimo la narrazione per segnalare alcuni aspetti storicamente rilevanti.

[67] Su Carlo Afan de Rivera cfr. M. Barsali, 1960 e la bibliografia ivi riportata.

Il primo è sicuramente quello della messa in stato di accusa di una commissione militare – che procedeva legislativamente in modo sommario sia nella fase istruttoria sia nella fase del giudizio – e di due alti funzionari, l'intendente della provincia, de Mattheis e il procuratore generale del Re, di Alessandro che nel giudizio in questione era intervenuto senza voto e solo per rendere un parere come *uomo di legge*. Tutto sulla base di reclami e suppliche rivolte al governo, al Vicario e al Sovrano. Il secondo aspetto da segnalare è la costituzione di una corte *ad hoc* formata dai più alti magistrati del Regno per l'istruzione del processo contro i funzionari. Si tratta di uno dei più evidenti esempi di arbitrio da parte del Sovrano che interviene non solo a smentire la sentenza di una sua commissione militare ma anche a mettere sotto accusa e addirittura ad arrestare due suoi alti funzionari. È evidente l'effetto che ciò dovette provocare sulla intera magistratura, ordinaria ed eccezionale, che venne a sentirsi non tutelata dai vertici dello Stato, con immaginabili conseguenze sui giudizi.

Ritornando al processo, dopo l'istruttoria venne fuori un atto di accusa «spaventevole» per il di Alessandro in quanto lo si minacciava addirittura di pena capitale per abuso della sua autorità esercitata in combutta con il de Mattheis al fine di fare vendette private. Il giudizio finale si svolse presso la Suprema Corte di Giustizia come corte delegata che, dopo numerose udienze durante le quali furono riascoltati tutti i testimoni e dopo numerose ordinanze rese su istanza delle parti, ascoltò le conclusioni dell'Avvocato generale presso la Suprema Corte Giuseppe Celentano – nelle udienze del 30 giugno e 1° luglio 1830, e la difesa di di Alessandro pronunziata dall'avvocato Demarco nell'udienza del 7 luglio e pubblicata con tutti i documenti a sostegno. Questa causa fa emergere un quadro assai desolante della giustizia borbonica e illumina sull'assoluta arbitrarietà del potere sovrano, che non trovava freno neppure nelle leggi. La vicenda è significativa: dopo i fatti del 1821 iniziò una vera e propria "caccia alle

streghe" contro i settari, avviata con lo scrutinio di tutti i funzionari del Regno da un Ferdinando I sempre più rancoroso e paranoico. La conseguenza fu che i migliori – e tra questi Nicolini – dovettero abbandonare il posto mentre restarono coloro che si erano distinti per attaccamento alla Corona, magari con qualche delazione. Fino alla morte di Ferdinando nel Regno dominarono la paura e il sospetto e negli apparati dello Stato tutti facevano a gara per essere più realisti del Re: così accadde anche nel caso dal quale scaturì la vicenda processuale di di Alessandro nella quale l'eccessivo zelo dell'intendente de Mattheis portò a condanne frettolose e percepite come ingiuste.

Le cose però cambiarono dopo la morte di Ferdinando, quando il nuovo Re portò un'apparente ventata di rinnovamento.

La sentenza del 15 luglio del 1830 [ASNa, *Ministero della Giustizia,* fascio n. 1, inc. n. 1, S. C. G.] racconta di un collegio diviso su molte questioni, tranne quella relativa alla responsabilità del de Mattheis, che fu condannato a 10 anni di relegazione.

Il di Alessandro fu scagionato, a maggioranza dei voti, dalla principale accusa, ossia di aver abusato del proprio potere. Ma su questa vicenda Ferdinando II volle esercitare la sua munificenza, condonando con decreto del 29 novembre 1830 le pene a tutti i condannati e disponendo che non si procedesse oltre nei confronti di tutti i prosciolti, compreso il di Alessandro[68]. Immaginiamo il risentimento dei

[68] «Oltre a ciò la sua gran clemenza, ch'è il primo attributo divino l'ha fatta sperimentare a tutte le classi de' fedeli sudditi. E primieramente con decreto de' 29 novembre 1830 condonò a D. Francesco Antonio de Matteis la pena di anni 10 di relegazione, alla quale con decisione della Suprema Corte di giustizia de' 16 luglio dello stesso anno, era stato condannato, e che sul conto di D. Raffaele d'Alessandro, di Giovan Battista de Gattis, e di Vincenzo Gatto non si procedesse più ulteriormente. Condonò pure la pena di relegazione che rimanevano a subire

giudici costretti a una immane fatica per arrivare al giudizio che alla fine si trovarono a fare la parte dei "cattivi" per esaltare la bontà del nuovo sovrano: questo metodo, utilizzato da Ferdinando II per tutto il suo regno, determinò un vasto risentimento nella magistratura napoletana [F. Mastroberti, 2005].

Riferimenti bibliografici

Amante B. (1904), *Fra Diavolo e il suo tempo (1796-1806)*, Bompard, Firenze.

Barra F. (1981), *Cronache del brigantaggio meridionale, 1806-1815*, Società Editrice Meridionale, Salerno.

Barsali M. (1960), voce *Afan de Rivera, Carlo*, «Dizionario Biografico degli Italiani», Vol. 1, Treccani, Roma.

Braduel F. (1976), *Civiltà ed imperi del Mediterraneo nell'età di Filippo II*, Einaudi, Torino.

Borretti M. (1953), *Le sentenze delle commissioni militare francesi in Cosenza dal 1806 al 1810*, Arti grafiche A. Chicca, Tivoli.

Bullettino Ufficiale delle Leggi e dei Decreti del Regno di Napoli (= BLD), 1806-1815, Fonderia Reale, Napoli.

Caldora U. (1960), *Calabria Napoleonica*, Fiorentino, Napoli 1960.

Caldora U. (1962), *Per la storia del brigantaggio in Basilicata durante il periodo Napoleonico*, Arti Grafiche Chicca, Rivoli.

Cascella F. (1907) *Il brigantaggio. Ricerche sociologiche ed antropologiche* con prefazione di Cesare Lombroso, Fratelli Noviello, Aversa.

Cilento N. (1975), *Le origini storiche e sociali del banditismo meridionale*, «Archivio Storico per la Calabria e la Lucania», anno XLII.

Cingari G. (1975), *Il brigantaggio nella prima metà dell'Ottocento*, Roma.

Rende, Ferrara, Sposato, Angotti, Muraca e Bernardelli, giudicati dalla Commissione Militare in Catanzaro. Di questa strepitosissima causa ne fece menzione nel 6 tomo di quest'istoria». Cfr. De Angelis F., 1836, 83.

Colletta P. (1834), *Storia del Reame di Napoli dal 1825 al 1834*, in 2 tomi, Tipografia e Libreria Elvetica, Capolago.

Collezione delle leggi e dei decreti del Regno delle Due Sicilie (=CLD), Real tipografia del Ministero di Stato, 1816-1860.

Davis J. A. (1989), *Legge e ordine: autorità e conflitti nell'Italia dell'800*, F. Angeli, Milano.

Davis J. A. (1998), *Rivolte popolari e controrivoluzione nel Mezzogiorno continentale*, Dedalo, Bari.

Davis J. A. (2014), *Napoli e Napoleone: l'Italia meridionale e le rivoluzioni europee (1780-1860)*, Rubettino, Soveria Mannelli.

De Angelis F. (1836), *Storia del Regno di Napoli sotto la dinastia borbonica*, Tipografia de' Fratelli Reale, Napoli.

Demarco F. (1830), *Difesa a pro del Sig. D. Raffaello di Alessandro già procuratori generale presso la Gran Corte Criminale di Catanzaro pronunciata all'udienza de' 7 luglio 1830,* Tipografia Miranda, Napoli.

De Martino A. (1971), *Antico regime e rivoluzione nel Regno di Napoli. Crisi e trasformazioni dell'ordinamento giuridico*, Jovene, Napoli.

Di Cicco V. (1911), *Il brigantaggio del 1809*, Stabilimento tipografico C. Spera, Potenza.

Fiume G. (1984), *Comitive armate, anarchia sociale e potere nella Sicilia degli ultimi Borbone. 1819-1849*, Rubettino, Soveria Mannelli 441-470.

Hobsbawm E.J. (1966), *I ribelli. Forme primitive di rivolta sociale*, Einaudi, Torino.

Lacchè L. (1988), *Latrocimium. Giustizia. Scienza penale e repressione del banditismo in antico regime*, Giuffrè, Milano.

Le Graverend J.M. (1808), *Traitè de la procédure criminelle devanti les tribunaux militaire et maritimes de tour espéce*, Garnery Libraire, Paris.

Manhès A., Mc Farlan R. (1934), *Brigantaggio*, Tirrena, Napoli.

Masi G. (1990), voce De *Mattheis, Francesco Nicola*, «DBI», vol. 38, Treccani, Roma.

Mastroberti F. (2001), *Codificazione e giustizia penale nelle Sicilie dal 1808 al 1821*, Jovene, Napoli.

Mastroberti F. (2005), *Tra scienza e arbitrio. Il problema giudiziario e penale nelle Sicilie dal 1821 al 1848*, Cacucci, Bari.

Mastroberti F., Masiello G. (a cura di) (2020), *Il Codice per lo Regno delle Due Sicilie. Elaborazione, applicazione e dimensione europea del modello codicistico borbonico*, Editoriale Scientifica, Napoli.

Monnier M. (1863), *Notizie storiche documentate sul brigantaggio nelle province napoletane dai tempi di Fra' Diavolo ai giorni nostri*, Barbera, Firenze.

Ortalli G. (a cura di) (1986), *Bande armate, banditi, banditismo e repressione di giustizia negli stati europei di antico regime*, Jouvence Società editoriale, Roma.

Pedìo T. (1987), *Brigantaggio meridionale, 1806-1863*, Capone, Cavallino.

Rao A. M. (a cura di) (1999), *Folle controrivoluzionarie: le insorgenze popolari nell'Italia giacobina e napoleonica,* Carocci, Roma.

Rambaud J. (1911), *Naples sous Joseph Bonaparte*, Plon, Paris.

Sbriccoli M. (2009), "Caratteri originari e tratti permanenti del sistema penale italiano (1860-1990)", in Id., *Storia del diritto penale e della giustizia,* vol. 2, Giuffrè, Milano.

Scirocco A. (1987), "Il brigantaggio meridionale nel Decennio e la repressione di Manhès", in Motta A. (a cura di), *Della Capitanata e del Mezzogiorno: studi per Pasquale Soccio*, Lacaita, Manduria, pp. 153-164.

Scirocco A. (1991), *Briganti e società nell'Ottocento: il caso Calabria,* Capone, Cavallino.

Statuto penale militare del Regno delle Due Sicilie (1819), Real Tipografia del Ministero di Stato, Napoli.

Turco L. (2009), *La giustizia d'eccezione tra antico e nuovo diritto*: *I tribunali straordinari nel Regno di Napoli*, Satura, Napoli.

Valente A. (1965), *Gioacchino Murat e l'Italia meridionale*, Einaudi Torino.

In memoria di Emma Pezemo: violenza di genere e vittimizzazione secondaria

di Raffaella Sette

Abstract
Sulla scorta degli eventi organizzati dall'Alma Mater Studiorum - Università di Bologna per ricordare Emma Pezemo, studentessa vittima di femminicidio, l'obiettivo del presente articolo è quello di riflettere sull'annosa questione della riparazione nei confronti delle vittime di reato. Successivamente, la sentenza del 27 maggio 2021 pronunciata dalla Corte Europea dei Diritti dell'Uomo (J.L. v. Italy - 5671/16) fornisce un ulteriore spunto per ritornare sui fenomeni di vittimizzazione secondaria.
In the wake of the events organized by the Alma Mater Studiorum - University of Bologna to commemorate Emma Pezemo, a student victim of feminicide, the aim of this article is to reflect on the long-standing issue of reparation towards crime victims. Subsequently, the May 27, 2021, judgment handed down by the European Court of Human Rights (J.L. v. Italy - 5671/16) provides an additional cue to return to the phenomena of secondary victimization.

Parole chiave: violenza di genere, vittime, vittimizzazione, riparazione.
Keywords: gender-based violence, victims, victimization, reparation.

Emma Elsie Michelle Pezemo era una studentessa originaria del Camerun che aveva scelto Bologna come luogo di vita e il Dipartimento di Sociologia e Diritto dell'Economia dell'Alma Mater Studiorum - Università di Bologna come luogo in cui coltivare la sua crescita. Con impegno e passione era in procinto di conseguire la laurea magistrale in "Sociologia e Servizio Sociale", ma il 2 giugno

2021 è stata uccisa dal suo fidanzato ed è diventata l'ennesima vittima di femminicidio[1].

Il 19 gennaio 2022, il PM della Procura della Repubblica di Bologna che ha coordinato le indagini ha presentato al GIP la richiesta di archiviazione del procedimento penale per decesso dell'indiziato dopo aver accertato che l'assassino agì da solo[2].

Certo, questa vicenda, dal punto di vista giudiziario, non poteva che concludersi così. Tuttavia, il caso chiuso permette di avanzare qualche riflessione dal punto di vista criminologico e vittimologico, dato che evidentemente ci troviamo di fronte ad una duplice sconfitta. La prima, purtroppo palese: Emma non c'è più. La seconda sconfitta: non c'è più nemmeno il colpevole nei confronti del quale lo Stato avrebbe potuto esercitare il suo potere di retribuzione e quello pur scarso [M. Pascali, 2015] di prevenzione generale tramite l'applicazione di una pena nell'ambito della celebrazione di un processo penale.

Ebbene sì, quel tanto criticato (sempre dal punto di vista vittimologico) processo penale, sebbene non sia certamente il luogo primariamente deputato alla tutela della vittima appunto, avrebbe comunque potuto rappresentare un momento in cui capire come sono andate realmente le cose, uno spazio in cui riflettere, una volta di più, sulla

[1] https://www.ilrestodelcarlino.it/bologna/cronaca/omicidio-emma-pezemo-1.6317708.

[2] https://www.bolognatoday.it/cronaca/emma-pezemo-uccisa-spazzatura-bologna-movente-omicidio.html.

nostra società e sulla strutturale presenza della violenza contro le donne[3] e assegnare ufficialmente un ruolo alle vittime.

Non pensiamo solamente al caso di specie che, pur rappresentando una sconfitta, ha portato la comunità, certo, è vero, particolarmente attenta e preparata, a stringersi in diverse occasioni[4] intorno ad Emma per non dimenticare, per informare, sensibilizzare e per manifestare pubblicamente il proprio sdegno nei confronti del crimine.

Pensiamo anche ad altri casi analoghi a questo, ma in cui non vi sia stata alcuna possibilità di riflettere e di ricordare pubblicamente.

[3] Convenzione del Consiglio d'Europa sulla prevenzione e la lotta contro la violenza nei confronti delle donne e la violenza domestica, Istanbul, 11 maggio 2011, Preambolo.

[4] Il 23 giugno 2021 si è tenuta la cerimonia di intitolazione di un'aula del Dipartimento di Sociologia e Diritto dell'Economia alla memoria di Emma Pezemo (https://magazine.unibo.it/archivio/2021/06/22/laurea-alla-memoria-e-dedica-di-unaula-ad-emma-pezemo). Il 14 settembre 2021 il Magnifico Rettore ha conferito la laurea alla memoria ad Emma Pezemo (https://magazine.unibo.it/archivio/2021/09/14/laurea-alla-memoria-per-emma-pezemo-studentessa-unibo-vittima-di-femminicidio). Il 25 marzo 2022 il Dipartimento di Sociologia e Diritto dell'Economia ha organizzato un convegno sulle disuguaglianze di genere e la violenza contro le donne (https://magazine.unibo.it/archivio/2022/03/14/violenza-contro-le-donne-un-evento-in-ateneo-in-memoria-di-emma-pezemo). Dal 2 al 3 maggio 2022, ad un anno dai tragici fatti, l'Ateneo di Bologna, d'intesa con ER.GO - Azienda regionale per il Diritto agli Studi superiori e il patrocinio della Regione Emilia–Romagna, il Comune di Bologna e il Quartiere Borgo Panigale-Reno, ha ricordato Emma con una molteplicità di eventi a Bologna e nei campus (https://magazine.unibo.it/calendario/2022/05/02/per-emma-pezemo-gli-eventi-di-ateneo-a-bologna-e-nei-campus?d=2022-05-02).

Nei casi di omicidio, la vittima diretta non c'è più e quindi restano in scena soltanto le così dette vittime indirette. Per una chiara definizione delle vittime indirette, ci si può riferire innanzi tutto alla Direttiva 2012 n. 29 del Parlamento Europeo e del Consiglio del 25 ottobre 2012 che istituisce norme in materia di diritti, assistenza e protezione delle vittime di reato che, al considerando n. 19, sottolinea il fatto che anche i familiari della vittima possono subire un danno a seguito del reato e, in particolare, i familiari di una persona la cui morte è stata causata direttamente da un reato. Pensiamo, ad esempio, agli orfani di femminicidio, ma non solo.

Dal punto di vista vittimologico, più in generale, la qualità di vittima indiretta dovrebbe essere in qualche modo riconosciuta a coloro che avevano stabilito un legame particolare e personale con la vittima diretta e che, proprio per questo, subiscono gli effetti pregiudizievoli del crimine.

In particolare, tutte le persone che vogliano assumersi il ruolo scomodo e faticoso di vittima indiretta di un omicidio diventerebbero i rappresentanti della persona cara che non c'è più di fronte alle istituzioni e alla società affinché giustizia sia fatta non soltanto dal punto di vista strettamente giudiziario, ma con l'obiettivo di preservarne la memoria, l'integrità morale e di assicurarsi che essa non venga maltrattata di nuovo durante il processo oppure dai mass media [P. Milburn, 2014].

La Direttiva 2012/29 di cui sopra specifica che occorre "tutelare anche questi familiari vittime indirette del reato", ma non ne specifica precisamente le modalità. Quindi, a tal proposito, riprendo brevemente gli insegnamenti di uno degli esponenti della Scuola Criminologica Italiana, Raffaele Garofalo, che, nel 1887, diede alle stampe un volume che intendeva porre al centro dell'interesse sociale la questione dell'indennità alle vittime dei delitti in quanto categoria di sventurati cittadini che, a suo modo di vedere, veniva messa in se-

condo piano dalla sollecitudine del legislatore. Dato che la prima ragione di esistenza dello Stato è la tutela dei diritti dei cittadini, quando non si sono verificate le condizioni atte ad assicurare una loro adeguata protezione, Garofalo sostiene che lo Stato debba fare «qualche cosa per riparare il male che non seppe impedire, benché appunto per impedirlo esso prelevi le imposte e limiti in tanti diversi modi la libertà individuale» [R. Garofalo, 1887, VIII].

Ovviamente, la sua e la nostra consapevolezza è quella che non si possano lenire tutti i dolori e le sofferenze provocati dal crimine e che il danno verrà valutato sempre in misura inferiore alla realtà delle situazioni. Tuttavia, secondo Garofalo, più la legge riuscirà a trovare modalità per valutare accuratamente tutti gli elementi collegati al dolore delle vittime dirette e indirette, più individuerà strumenti adatti a far ottenere alle persone offese una riparazione pecuniaria approssimativamente equa (ma non solo pecuniaria, aggiungiamo oggi), tanto più scemerà in esse il loro desiderio di vendetta.

Quelle di Garofalo, pur essendo riflessioni antiche, conservano una forte connotazione di attualità dato che la recente letteratura vittimologica ci insegna che è vitale per il benessere della vittima, sia come individuo che come membro di una società, che il danno causato dal processo di vittimizzazione sia preso in carico pubblicamente perché, dal punto di vista delle vittime, anche quelle indirette, ciò significa riuscire a riappropriarsi del proprio spazio di vita, del proprio mondo vitale, al fine di cercare di uscire dall'isolamento e dalla paura [A. Balloni, E. Viano, 1989, 141-142]. Una vittima che non ha trovato soddisfazione rappresenta indubbiamente una ferita per la collettività, specie quando quest'ultima non è in grado di erogare risorse integrative o differenti rispetto a quelle patrimoniali. Infatti, in tal senso ormai sappiamo che l'indennizzo riuscirebbe ad acquisire un "senso vittimologico" più completo se venisse messo in relazione ad un concomitante riconoscimento sociale positivo.

Quindi, a proposito di riparazione pecuniaria, occorre fare riferimento ad un'altra Direttiva del Consiglio dell'Unione Europea e cioè alla n. 80 del 29 aprile 2004 relativa all'indennizzo delle vittime di reato. Essa stabilisce che gli Stati membri dell'Unione Europea mettano in atto sistemi normativi volti a prevedere forme di indennizzo a favore delle vittime di reati violenti e dolosi quando l'autore del fatto criminale non sia stato identificato, non sia stato comunque perseguito o sia insolvente.

L'articolo 18 di tale Direttiva richiedeva che gli Stati membri mettessero in vigore le disposizioni necessarie per conformarsi a tutte le sue parti entro il 1° gennaio 2006.

La Direttiva ha ricevuto un primo recepimento in Italia con un Decreto Legislativo il 6 novembre 2007 (n. 204) che è poi stato ritenuto inadeguato da alcune sentenze. La Commissione Europea ha avviato una procedura di infrazione nel 2011 (la n. 4147) per il non corretto recepimento della Direttiva. Il 16 ottobre 2014 la Commissione Europea ha deferito l'Italia alla Corte di Giustizia dell'Unione Europea per il mancato recepimento nell'ordinamento italiano di parte della Direttiva e, finalmente, il 6 luglio 2016 il legislatore italiano ha promulgato la legge n. 122 all'interno della quale, tra l'altro, viene operata una nuova recezione della Direttiva europea in materia di indennizzo alle vittime di reato[5]. Purtroppo, a questo punto mancano ancora i decreti attuativi, che arrivano il 22 novembre 2019 con decreto interministeriale pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale del 23 gennaio 2020.

Quindi, possono accedere al fondo istituito in favore delle vittime di reati intenzionali violenti gli eredi per il delitto di omicidio, i figli

[5] Per approfondimenti su aspetti positivi di tale Direttiva e criticità del suo recepimento da parte dell'Italia vedasi: Bardi M., Corbari E., 2017.

delle vittime di omicidio commesso dal coniuge, anche separato o divorziato, o da persona legata da relazione affettiva nonché le vittime dirette di violenza sessuale, di lesioni personali gravissime e di deformazione dell'aspetto mediante lesioni permanenti al viso. La domanda di risarcimento deve essere presentata entro 60 giorni dalla decisione che ha definito il giudizio per essere ignoto l'autore del reato o dall'ultimo atto dell'azione esecutiva infruttuosamente esperita ovvero dalla data del passaggio in giudicato della sentenza penale (nell'ipotesi in cui l'imputato sia stato ammesso al gratuito patrocinio).

Anche per le misure e risorse per gli orfani di femminicidio l'iter legislativo è iniziato nel 2018 per concludersi con il decreto interministeriale del 21 maggio 2020 pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale il 1° luglio 2020 che rende operativo il diritto di accedere al fondo agli orfani minorenni o maggiorenni non economicamente autosufficienti e alle famiglie affidatarie di coloro che non abbiano compiuto 18 anni alla data del 1° gennaio 2020.

È importante puntualizzare questi eventi con le loro date perché occorre tenere presente che dal 2006 al 2020 sono passati 14 anni, lungo periodo durante il quale la sofferenza delle donne vittime di violenza e delle vittime indirette è stata regolarmente invocata nell'ambito delle politiche penali quando si è trattato di inasprire la repressione sanzionatoria la quale, però, non riesce a farsi carico di per sé di questa sofferenza.

Certamente, oggi l'Italia si è dotata di un ottimo sistema di leggi per reprimere la violenza contro le donne. Infatti, il rapporto di valutazione del GREVIO (Gruppo di Esperti sulla lotta contro la violenza nei confronti delle donne e la violenza domestica) sulle misure legislative e di altra natura da adottare per dare efficacia alle disposizioni della Convenzione di Istanbul del 2011 (entrata in vigore il 1/8/2014) ha dato atto del fatto che una serie di riforme legislative abbia «creato un vasto insieme di norme e meccanismi che rafforzano la capacità

delle autorità di compiere azioni in linea con i relativi propositi per porre fine alla violenza. Alcune di tali iniziative legislative sono state molto innovative, come la legge del 2009 sullo stalking, che ha contribuito ad aumentare la sensibilizzazione sulla pericolosità di questo comportamento criminale e sulla necessità di offrire alle vittime un'adeguata protezione». Più recentemente, la legge n. 69 del 19 luglio 2019 (nota come "Codice Rosso"), sempre secondo il rapporto del GREVIO, ha «contribuito allo sviluppo di un quadro legislativo solido ed in linea con i requisiti della convenzione di Istanbul in termini di rimedi di diritto civile e penale a disposizione delle vittime di violenza» [2021, 87].

Tuttavia, la questione, come ben sappiamo, non si risolve solo nei palazzi di giustizia sia perché, come nel caso di specie, il caso non compete più alla giustizia, ma anche perché, talvolta, è proprio da questi luoghi che le vittime desiderano stare lontane. È fondamentale ricordare ancora una volta che gli ostacoli che le donne vittime di violenza possono incontrare nel relazionarsi con le agenzie del controllo sociale formale possono essere proprio quelle ragioni che purtroppo le convincono a non emergere. Sono, queste, situazioni di vittimizzazione secondaria, cioè quelle condizioni di ulteriore sofferenza e oltraggio sperimentate dalla vittima a seguito dell'incapacità di comprensione e di ascolto delle proprie istanze da parte delle istituzioni a causa di una eccessiva routinizzazione degli interventi, definita one-size-fits-all-approach [G. Fanci, 2011, 54]. Infatti, i processi di vittimizzazione secondaria si realizzano quando la vittima subisce ulteriori danni non come causa diretta del crimine subìto, ma come conseguenza delle modalità tramite le quali istituzioni ed altri attori sociali si relazionano con lei. La vittimizzazione secondaria può essere causata, ad esempio, da ripetuti interrogatori sugli stessi fatti, da

un uso inappropriato del linguaggio o da commenti poco riguardosi fatti da tutti coloro che vengono in contatto con la vittima[6]. Una specifica forma di vittimizzazione secondaria che colpisce soprattutto, anche se non solo, le donne vittime di violenza sessuale e domestica è la tendenza a colpevolizzarle ritenendole, in tutto o in parte, corresponsabili del crimine subìto ("Com'eri vestita quando ti hanno aggredita?")[7].

Qui ci troviamo, quindi, nelle fasi applicative delle leggi, momenti le cui criticità possono ricondursi anche ad una inadeguata formazione degli operatori non sempre in grado di riconoscere la violenza nella sua cornice globale, dimostrando così scarsa consapevolezza delle conseguenze devastanti che possono derivarne. Coloro che non riconoscono le espressioni che connotano la violenza di genere rischiano di non proteggere adeguatamente le vittime e di ostacolarne l'accesso alla tutela offerta dall'ordinamento giuridico [Commissione Parlamentare d'Inchiesta sui femminicidi, 2021]. Se la risposta istituzionale non è sempre adeguata ai precetti normativi, si rischia di alimentare un clima di sfiducia nelle istituzioni da parte delle donne che subiscono violenza, sfiducia che potrebbe rappresentare una delle cause della mancata denuncia.

Proprio a seguito di un episodio di vittimizzazione secondaria, il 27 maggio 2021 l'Italia è stata condannata dalla Corte Europea dei

[6] https://eige.europa.eu/thesaurus/terms/1358?lang=en.

[7] Questa frase troppo spesso ripetuta alle donne vittime di violenza è il titolo di una campagna di Amnesty International che si è concretizzata nell'organizzazione di mostre in cui vengono raccontate storie di abusi collegate alla riproduzione fedele degli abiti indossati dalla vittima nel momento del reato. Vedasi, ad esempio: https://www.valsusaoggi.it/a-susa-la-mostra-comeri-vestita-contro-la-violenza-sulle-donne/.

Diritti dell'Uomo (Corte EDU) al pagamento di un risarcimento di 12.000 euro per danni morali in favore di una donna stuprata nel 2008 a Firenze da un gruppo di 7 uomini[8]. Per questi fatti, la Corte d'Appello di Firenze, nel 2015, aveva assolto gli imputati ritenendo che non si sarebbe trattato di stupro, ma di un mero "rapporto sessuale mal interpretato", per cui la vicenda, per quanto incresciosa e "non encomiabile per nessuno", non avrebbe assunto alcuna rilevanza penale. Da sottolineare che, in primo grado, 6 imputati su 7 erano stati condannati a 4 anni e 6 mesi di reclusione per violenza sessuale di gruppo aggravata dal fatto che la vittima era ubriaca, cioè che i violentatori avevano abusato delle sue "condizioni di inferiorità fisiche e psichiche" dovute all'abuso di alcol.

I fatti ed il processo ebbero un'importante risonanza mediatica. La ricorrente creò un blog su Internet dedicato alla causa della parità tra i sessi e alla lotta contro la violenza di genere. Il 5 agosto 2015 alcune deputate presentarono al Presidente del Consiglio dei Ministri e al Ministro della Giustizia un'interrogazione parlamentare sui motivi della sentenza della Corte d'Appello di Firenze e sulla loro compatibilità con le disposizioni delle leggi nazionali e internazionali in materia di protezione dei diritti delle vittime di abusi sessuali e di lotta contro la violenza nei confronti delle donne. L'interrogazione parlamentare non fu mai esaminata[9].

[8] J.L. v. Italy – 5671/16. Judgement 27.05.2021. Retrieved from: https://hudoc.echr.coeint/fre#{%2languageisocode%22:[%22ENG%22],%22appno%22:[%225671/16%22],%22documentcollectionid2%22:[%22CLIN%22],%22itemid%22:[%22002-13282%22]}.

[9] https://penaledp.it/app/uploads/2021/07/Corte-e.d.u.-27-marzo-2021-J.L.-c.-Italia.pdf.

La vittima allora propose ricorso alla Corte EDU contestando non tanto l'assoluzione quanto il contenuto della sentenza con cui la Corte d'Appello di Firenze, a suo dire, avrebbe violato l'art. 8 (Diritto al rispetto della vita privata e familiare) della Convenzione Europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali.

La ricorrente spiega alla Corte EDU che il procedimento, nel complesso, è stato lungo e penoso e ritiene che la Corte d'Appello di Firenze abbia dato rilievo, in modo ingiustificato, alle sue abitudini di vita, sminuendo la sua credibilità e minimizzando la violenza subita. A tal proposito, alcune circostanze, quali il suo orientamento sessuale, la sua condizione familiare, il suo abbigliamento e le attività artistiche da lei svolte, sono state ritenute determinanti dalla Corte di Firenze per assolvere gli imputati. A suo parere, invece, le autorità erano tenute a proteggerla in quanto donna vittima di violenze sessuali e, pertanto, in quanto persona vulnerabile.

La Corte EDU ha accolto il ricorso della donna ritenendo che il linguaggio e gli argomenti utilizzati nella sentenza della Corte d'Appello di Firenze riflettano pregiudizi e stereotipi sul ruolo delle donne realmente esistenti nella società italiana, contribuendo così ad ostacolare l'effettiva tutela dei diritti delle vittime di violenza di genere. Dichiara che l'enfasi posta dalla Corte di Firenze su alcuni aspetti della vita privata della ricorrente sia incomprensibile dato che questi aspetti sono del tutto irrilevanti sia per valutarne la credibilità che per determinare la responsabilità penale degli imputati.

Secondo la Corte EDU, l'obbligo di tutela delle presunte vittime di violenza di genere impone il dovere di proteggerne l'immagine, la dignità e la privacy, anche non divulgando informazioni e dati personali non correlati con i fatti. In tal senso, continua la sentenza della Corte EDU, la facoltà per i giudici di esprimersi liberamente nelle decisioni, che è una manifestazione del potere discrezionale dei magistrati e del principio dell'indipendenza della giustizia, è limitata

dall'obbligo di proteggere l'immagine e la vita privata dei singoli da ogni violazione ingiustificata.

La sentenza si conclude sostenendo che procedimenti e sanzioni penali svolgono un ruolo cruciale nella risposta istituzionale alla violenza di genere e nella lotta a questo tipo di disuguaglianza. È quindi essenziale che le autorità giudiziarie evitino di riprodurre stereotipi sessisti nelle decisioni giudiziarie, evitino di minimizzare la violenza di genere e di esporre le donne ad una vittimizzazione secondaria utilizzando affermazioni colpevolizzanti e moralizzatrici atte a scoraggiare la fiducia delle vittime nella giustizia. La Corte ritiene inoltre che le autorità italiane non abbiano protetto la ricorrente da una vittimizzazione secondaria durante tutto il procedimento, di cui la redazione della sentenza costituisce una parte integrante della massima importanza tenuto conto, in particolare, del suo carattere pubblico.

Pertanto, la Corte EDU conclude, con sei voti contro uno[10], che vi è stata violazione degli obblighi positivi derivanti dall'articolo 8 della Convenzione.

Si tratta della prima sentenza emessa da una Corte sovranazionale europea sui pregiudizi giudiziari sessisti che costituiscono una delle cause della mancanza di efficacia nel contrasto alla violenza maschile contro le donne [Commissione Parlamentare d'Inchiesta sui femminicidi, 2021].

[10] L'opinione dissenziente è stata quella del giudice Krzysztof Wojtyczek il quale conclude sostenendo che «In una democrazia liberale, il diritto penale deve essere l'ultima ratio […]. Anche se il diritto penale è uno strumento essenziale per lottare contro la violenza, non bisogna sopravvalutare il suo ruolo nella lotta contro le disuguaglianze. Nella presente causa, la Corte continua ad esprimere la sua scelta in favore di una cultura di punizione come principale strumento di lotta contro le diverse violazioni dei diritti dell'uomo […]. L'approccio adottato amplifica il vento illiberale che soffia a Strasburgo».

Sebbene il cammino sia in salita, tale sentenza rappresenta un piccolo, ma importante, passo in avanti perché ribadisce la necessità di una formazione specifica degli operatori giudiziari al fine di eliminare l'utilizzo di visioni stereotipate e sessiste anche per prevenire fenomeni di vittimizzazione secondaria. Infatti, l'operatore giudiziario privo di tale formazione sulla violenza di genere, non riconoscendo la connotazione di genere della violenza, non valuta e, quindi, minimizza la disparità di potere in quel contesto aderendo così a stereotipi consolidati. Nonostante la Convenzione d'Istanbul, all'articolo 15, imponga ai firmatari di fornire o rafforzare "un'adeguata formazione delle figure professionali che si occupano delle vittime" in tema di "prevenzione e individuazione di tale violenza, uguaglianza tra le donne e gli uomini, bisogni e diritti delle vittime, e su come prevenire la vittimizzazione secondaria", purtroppo la legge del 2019, nota come Codice Rosso, prevede specifica formazione soltanto per gli operatori di polizia.

Anche la Commissione Parlamentare d'Inchiesta sui femminicidi nel 2021 sostiene che occorre fare in modo che tutti gli operatori, quindi anche i giudici, vengano adeguatamente formati in modo che riescano a qualificare correttamente certe condotte maschili come violenza di genere e non come pratiche ordinarie e legittime o, al più, come forme di una "mentalità all'antica".

Riferimenti bibliografici

Balloni A., Viano E. (1989), *IV Congresso Mondiale di Vittimologia*, Clueb, Bologna.

Bardi M., Corbari E. (2017), *Il recepimento italiano della Direttiva 2004/80/CE. Brevi note di carattere pratico relative all'indennizzo delle vittime di reato*, «Rivista di Criminologia, Vittimologia e Sicurezza», XI (1), gennaio-aprile, (doi: 10.14664/rcvs/713).

Commissione Parlamentare d'Inchiesta sul femminicidio nonché su ogni forma di violenza di genere (2021), Rapporto sulla violenza di genere e domestica nella realtà giudiziaria, giugno.

Fanci G. (2011), *La vittimizzazione secondaria: ambiti di ricerca, teorizzazioni e scenari*, «Rivista di Criminologia, Vittimologia e Sicurezza», V (3), settembre-dicembre, pp. 53-66.

Garofalo R. (1887), *Riparazione alle vittime del delitto*, Fratelli Bocca Editori, Torino.

Grevio (2021), *Second General Report covering the period from June 2019 to December 2020*, https://www.coe.int/it/web/portal/-/grevio-report-reveals-trends-in-stopping-violence-against-women

Lalli P. (a cura di) (2021), *L'amore non uccide. Femminicidio e discorso pubblico: cronaca, tribunali, politiche*, il Mulino, Bologna.

Milburn P. (2014), Catherine Rossi. Homicide: les proches des victimes, Champ Pénal [online], vol. XI, http://journals.openedition.org/champpenal/8920.

Pascali M. (2015), *La riforma normativa sulla violenza sulle donne in relazione alla natura dei crimini perpetrati*, «Rivista di Criminologia, Vittimologia e Sicurezza», IX (3), settembre-dicembre, pag. 81 (doi: 10.14664/rcvs/351).

Reducere ad sanitatem. Ferrante dopo Sarno

di Marianna Pignata

Abstract

Alla morte di suo padre Alfonso il Magnanimo, Ferrante d'Aragona dovette fronteggiare una rivolta che vide coinvolti alcuni dei maggiori baroni regnicoli che volevano impadronirsi del regno di Napoli; scoppiata apertamente nell'estate del 1459, la guerra troverà conclusione nella battaglia di Troia del 18 agosto 1462. È questa l'epoca nella quale la nuova concezione di sovranità riceve luce e acquista una certa potenza "performativa" all'interno del complesso dottrinale elaborato dall'uma-nesimo politico che ebbe come protagonista Giovanni Pontano che nei suoi trattati celava una visione politica "ideale", vale a dire l'aspettativa mai realizzata ed inconciliabile di una "monarchia" in cui sovrano e feudalità potessero collaborare in un'armoniosa reciprocità di rapporti.

On the death of his father Alfonso the Magnanimous, Ferrante of Aragon had to face a revolt involving some of the major barons of the kingdom of Naples; which broke out openly in the summer of 1459, the war was to end in the Battle of Troia on 18 August 1462. This was the era in which the new concept of sovereignty received visibility and acquired a certain "performative" power within the doctrinal complex elaborated by political humanism, whose protagonist was Giovanni Pontano, who concealed an "ideal" political vision in his treatises, that is, the never realised and irreconcilable expectation of a "monarchy" in which sovereign and feudal lordship could collaborate in a harmonious reciprocity of relations.

Parole chiave: Umanesimo giuridico, Aragonesi, Monarchia, Feudalesimo.
Keywords: Legal humanism, Aragonese, Monarchy, Feudalism.

1. Storia di una congiura

> Due sorti si trovano de' soggetti, l'una, di coloro che semplicemente si chiamano soggetti, l'altra, di coloro che per liberalità del Re, e per cagione della virtù loro, possedono molte ville, et castella, e hanno anchora del-

> le città sotto la loro giurisditione: delle quali pagano il loro tributo ogn'anno, e sono tenuti all'occorrente di andare alla guerra: in questo numero si truovan coloro ch'oggi dì noi chiamamo: Baroni, Conti e Duchi. Tutti costoro hanno una medesima regola, e cioè di mantener fede: e far tutto quello che in pace, e in guerra venga loro comandato…ma i Baroni peccano grandemente in ogni spetie di perfidia e disobedientia mentre che ò non vogliono correre una medesima fortuna còl Rè, ò veramente per ampliar i confini di Stato loro, vanno tentando qualche novità, non si contentando della loro fortuna …. [G. Pontano, 1569, 256-57].

Nel *Tractatus de oboedientia*[1] così Giovanni Pontano[2] coerentemente raffigurava l'ambigua condotta nobiliare nei confronti della monarchia, tra un altalenante atteggiamento di sottomissione «più o meno sincera e duratura»[3] alla dinastia aragonese e la pulsante tensione verso interessi particolaristici[4].

[1] Il *Tractatus de oboedientia* di Pontano è stato oggetto di analisi approfondite di una letteratura copiosa tra cui, interessanti le riflessioni di I. Nuovo, 2004, pp. XIV-327, 119-40; G. M. Cappelli, 2010, pp. 47-70.

[2] Per una bibliografia sul personaggio cfr. E. Percopo, 1907; Id., 1938; M. Santoro, 1980; F. Tateo, 1972; F. Colangelo, 1826; C. M. Tallarigo, 1874; L. Monti Sabia, 1998, ricco di riferimenti bibliografici alla letteratura precedente.

[3] Cfr. la pregevole chiave di lettura di G. Vitale, 1987; Id., 2006; Id., 2010.

[4] Giovanni Pontano fu indubbiamente protagonista di uno storico crocevia, tormentato, che visse appieno il regno dei sovrani aragonesi: «sotto tanti aspetti saldo e unitario, un regno frutto ormai maturo di una volontà accentratrice e regolatrice, ferma e incontrastata, un regno che non fu una costruzione armonica e compatta, tutt'altro[…]. La compagine politico amministrativa […] si rivelò piuttosto una struttura flessibile e volta al delicato dosaggio di autonomie e particolarismi, in qualche caso tanto cedevole ed elastica da apparire persino debole. Eppure solo tale duttilità, che conciliava con una realtà complessa e diversificata gli impulsi accentratori dei sovrani, rese possibile l'unificazione dei vivaci particolarismi, stringendo in unico assetto regolatore forme dotate di vitalità propria e strutturalmente diverse», [R. Delle Donne, 2012].

L'ultimo tra i più insigni trattatisti dell'Umanesimo meridionale alla corte aragonese[5] non poteva spiegare in maniera più realistica e lungimirante il quadro storico che stava vivendo e le vicende belliche che sarebbero sopraggiunte[6].

Ma proprio sotto quelle roventi parole di condanna che si celava una visione politica "ideale", l'aspettativa mai realizzata ed inconciliabile di una "monarchia" in cui sovrano e feudalità «potessero collaborare in un'armoniosa reciprocità di rapporti, cementata dalla fedeltà incondizionata del feudatario, la base della cui potenza fosse posta dalla liberalità del Re, oltre che dai meriti del suo valore personale» [E. Gothein, 1915].

Diciamo subito che non sono le idee politiche del Pontano che qui ci interessa esaminare, anche se rappresentano una premessa idonea a cogliere il valore di un'età nuova sul piano politico-istituzionale[7],

[5] La letteratura umanistica, specialmente relativa al periodo aragonese, è amplissima. Basti citare J. H. Bentley, 1995. Un valido affresco sul pensiero umanistico è quello, risalente ma non superato, offerto da C. Vasoli, 1968; G. Saitta, 1949-1951; E. Garin, 1964; F. Tateo, 1967; P.A. De Lisio, 1973.

[6] Alla morte di suo padre Alfonso il Magnanimo, Ferrante dovette fronteggiare una rivolta che vide coinvolti alcuni dei maggiori baroni regnicoli di impadronirsi del regno di Napoli; scoppiata apertamente nell'estate del 1459, la guerra troverà conclusione nella battaglia di Troia del 18 agosto 1462. Per una lettura dettagliata delle vicende belliche che si susseguirono, cfr. *Dispacci sforzeschi*, I-II, IV-V; E. Nunziante, 1892, XVII pp. 299-357, 564-586, 731-779; 1893, XVIII, pp. 3-40, 207-246, 411-462, 561-620; 1894, XIX, pp. 37-96, 300-353, 417-444, 595-658; 1895, XX, pp. 206-264, 442-516; 1896, XXI, pp. 265-299, 494-532; 1897, XXII, pp. 47-64, 204-240; 1898, XXIII, pp. 144-210; E. Pontieri, 1953, pp. 35-38; C. Storti, 2000, pp. 57-8, 325-6, 346; F. Senatore, F. Storti, 2002.

[7] È questa l'epoca nella quale la nuova concezione di sovranità riceve luce e acquista una certa potenza "performativa" all'interno del complesso dottrinale elaborato dall'umanesimo politico, così come ben esplicitato da G. Cappelli (2008), «Gli umanisti basano la forza della loro proposta e l'elemento distintivo del loro *status* su un sistema teorico destinato a una fortuna alterna e non sempre riconosciuta nei secoli seguenti. Questa teoria — che si richiama al modello organicista di organiz-

un'età in cui si respira un clima di intensa ed approfondita revisione del *ius administrandi regni*[8].

A tal riguardo, se vi è un *modus regendi* e più specificamente una monarchia che mal si presta ad essere letta alla stregua degli ordinamenti medievali, mentre proponendosi in coerenza alle istanze umanistiche, appare già precorritrice di esigenze ed archetipi giuspolitici che si sarebbero pienamente manifestati solo un secolo avanti, questa è certamente quella aragonese.

zazione sociale e che naturalmente si nutre dell'apporto di diverse correnti dottrinali antiche e medievali — riguardava in modo diretto e originale l'esercizio e i limiti del potere politico, risultava estremamente *engagée* e quasi coercitiva nei confronti del sovrano e si basava essenzialmente sul diritto alla preminenza politica mercè il possesso di una serie ben codificata di qualità pubbliche (tecnicamente, *virtutes*), che divengono obblighi morali dotati della stessa forza vincolante delle leggi […] Orbene, questi *mores*, queste *virtutes* possono essere acquisiti soltanto con la *sapientia*, una *sapientia* intesa umanisticamente e che gli umanisti sono gli unici atti a impartire, ciò che colloca il ruolo dell'intellettuale in una posizione di preminenza assoluta, in qualche modo *speculare* a quella del *princeps*, funzionando come forma di controllo effettivo dell'azione sovrana», pp. 77-78.

[8] Non bisogna infatti dimenticare che Alfonso il Magnanimo, morendo nel 1458, lasciava in eredità al figlio naturale Ferrante un problema politico di decisiva importanza: il consolidamento del potere regio sopra quella coalizione di forze anarchiche e anti-statali rappresentate dal baronaggio meridionale. Sin dai suoi primi atti, pertanto, Ferrante aveva impresso una direzione più decisamente anti-baronale alla sua politica, e lo faceva proprio attraverso l'arte della dissimulazione, fingendo di credere alle simulazioni dei nobili di accordarsi al re. Nella realtà, i suoi veri propositi erano di favorire lo sviluppo di nuove forze cittadine naturalmente portate a identificare la propria sicurezza con quella di una solida e ben difesa monarchia attraverso una politica di sgravi fiscali verso i contadini, ma anche attraverso una politica che consentisse una 'più expedita iustitia'. Ed anche se autentiche le intenzioni di sollevare i sudditi almeno dagli abusi baronali più recenti, occorre, tuttavia dire che il quadro complessivo del *Regnum* si scontrava con ostacoli reali ed enormi che s'opponevano ad un simile programma.

2. La 'ragion di Stato' alla corte aragonese

Che il periodo Aragonese abbia rappresentato per la storia del Mezzogiorno una prima tappa decisiva nella formazione del cosiddetto "Stato moderno", per aver orientato la propria "ragion di Stato" alla singolare inclinazione alla "centralizzazione" [E. Pontieri, 1974, 4] degli organi dell'ordinamento nella capitale, ossia a Napoli, sede della Corte e del governo, è tema su cui ampiamente conviene tutta la passata ed attuale storiografia.

A partire dal XV secolo, in effetti, con Alfonso il Magnanimo, iniziò a configurarsi un'originale politica di sviluppo cui non era estranea la spinta, tutta moderna, di trasformare la capitale in epicentro culturale-economico-istituzionale nella quale risiedeva il sovrano, un peculiare *usus tractandi regni*, un'insolita arte del governo che, pur non del tutto nuova, si era precedentemente espletata in maniera ridotta o per contingenze[9].

Ed è proprio in questo contesto che verrà a consolidarsi, alla fertile corte aragonese, quella corrente umanistica che avrebbe segnato profondamente *con i suoi carteggi, le sue dispute, le lotte d'inchiostro*, soprattutto la scienza del diritto, e che avrebbe avuto la sua completa maturità sotto Ferrante, con ampie risonanze sulle sue scelte e con evidente influsso su tutto il Regno.

Solo la puntuale consapevolezza del disteso itinerario giuridico-dottrinale consente di cogliere adeguatamente quello straordinario *pathos* che caratterizzò tutte le scelte politiche aragonesi nel cui grembo, una cultura - per dirla col Pontieri - pregnante di «sollecitu-

[9] Sulla politica di Alfonso, significativi i lavori di A. Ryder, 1976; Id., 1990; E. Pontieri, 1975; E. Fenzi, 2002, p.128 riporta tra le fonti bibliografiche: oltre l'utile panorama di G. Galasso, 1965, pp. 535 ss. anche P. Gentile, 1937, XXIII, pp. 1-56, e 1938, XXIV, pp. 1-56; R. Colapietra, 1961, CXIX, pp. 163-199 (su Alfonso in particolare, pp. 168-171, nelle quali sono motivati e ribaditi i giudizi limitativi sulla sua politica interna).

dine civile», generò una nuova e più articolata storia di rapporti tra la sovranità e la feudalità del Mezzogiorno [A. Musi, 1991].

In tale impianto, il primato della Capitale e l'espansione delle sue funzioni giocarono un ruolo fondamentale: un primato ed un'espansione che, in stretta interdipendenza, furono potenziati dalla strategia di governo non tanto di Alfonso quanto di Ferrante il cui padre:

> l'aveva tenuto così basso in darli principio de reputatione et condictione de Stato ch'el se trovava tutto novo ad queste cose, et convenne che in adaptarsele el cominciasse da capo. [Da Trezzo a Sforza, Capua 22.08.1458].

Chi scrive da Capua il 22 agosto 1458 a Francesco Sforza è l'ambasciatore milanese Antonio da Trezzo che, in qualità di corrispondente e poi testimone oculare della disastrosa battaglia di Sarno, racconta e raccoglie, nel suo minuzioso carteggio, tutte le tensioni 'strutturali' dei primi anni di governo di Ferrante [F. Senatore, 2004].

Ed il secondo aragonese, come appunto scrive da Trezzo, davvero 'cominciò da capo', mostrando, appena salito al trono, d'incamminarsi su strade diverse e certo non meno impervie di quelle paterne.

Sganciatosi dal contesto politico della confederazione catalano-aragonese e, successivamente, dalla Lega italica, avviava in Napoli l'esperienza di una monarchia autonoma, unica detentrice del potere, centro propulsore del governo a cui volle affiancare rinnovate istituzioni amministrative e giudiziarie, nelle cui fila, in primissimo piano, venne a configurarsi e a rafforzarsi una nuova "nobiltà di toga".

L'inatteso gruppo cetuale fu espressione evidente della *voluntas regis*, in cui si intese procedere «ad una fusione della vecchia classe amministrativa, ancora troppo legata allo schema medievale della "famiglia del re", alla natura ministeriale, sempre nel senso medieva-

le della *curia domini Regis*, con la nobiltà cittadina napoletana; una fusione che potesse attribuire una radicale definizione geografica e sociale al corpo amministrativo: segnale di un'attività burocratica e, quindi, di un potenziamento dell'amministrazione pubblica» [G. Galasso, 2003, 80].

In sintonia con quella nuova e più compatta fisionomia sociale si affermò, anche, una rinnovata attività giurisdizionale «quanto mai atta a realizzare con gli strumenti tecnici in proprio possesso un intervento efficace ed incisivo sul delicato equilibrio esistente nel Regno: insomma una chiara linea di "politica del diritto"» [A. Cernigliaro, 1988, 410]. Da qui, una prospettiva ed un'apertura a schemi istituzionali insospettati ed inconcepibili, ma in un certo senso esplicativi di un ripudio di quella sistematica medievale, tracce connotate da una serrata lotta contro il *modus agendi* baronale che si estrinsecava, soprattutto, nella prassi dell'"acquisizione dei feudi".

Si delineava così, proprio dal profilarsi del carattere "venale" del feudo, quella paradigmatica dissonanza cetuale che avrebbe caratterizzato tutta la seconda metà del XV secolo, tra un'operazione, potremmo dire, funambolesca, portata a "stabilizzare" la nuova feudalità napoletana, nelle sue varie e complesse articolazioni, e un progetto concreto, "profondo", che muoveva il sovrano verso una precisa meta: costituire una "fedele" ed "obbediente" base sociale di appoggio alla dinastia aragonese.

Ed è proprio nella prospettiva dell'esigenza stringente di sedare l'*appetitus* angioino e di mirare nel contempo alla sicurezza del Regno attraverso un vero e proprio "partito regio", che possono essere più facilmente colte la stretta interrelazione tra politica estera - politica interna e la corroborante attività diplomatica fra Ferrante e i suoi alterni alleati.

Nella visione del secondo Aragonese, dietro la schermata di "re pragmatico", a volte volubile ma mai arrendevole, dedito al clienteli-

smo opportunistico nei confronti di uomini facoltosi e di grandi potentati, incombeva l'estenuante lotta all'infedeltà baronale, e severo il suo giudizio:

> questa gente che, per loro inimicizia particolare et odio che hanno intra sé, abbandonano me et lo suo honore. Adhunca qui non ce jova bontà, virtù né umanità, nientedimeno io volli seguire li vestigi de mio patre et mej antecessori, stimando piuttosto un pilo de honora che mille vite, si tante ne fosse certo perdere, facendo niun mancamento, et con la bona iusticia et con la spata in mano castigare miei inimici et ribelli et ricupererò le terre che con false prediche et parole vane se hanno occupato[10] [E. Nunziante, 1894, 438-439];

infedeltà che si manifestò nella lunga guerra civile, ricompresa tra gli anni 1459 e 1464 ed ebbe poi, nella Congiura del 1485, il suo tragico epilogo.

A riprova di quanto detto, oggi, il febbrile intreccio di lettere, ambascerie, petizioni e dispacci fungono da formidabile strumento di cronaca, un vero e proprio segno fattivo dell'avvicendarsi degli eventi e degli strategici itinerari di guerra del sovrano e dei suoi alleati.

Circa la consistenza effettiva delle fonti del periodo aragonese, si tratta notoriamente di un campo purtroppo limitatissimo a seguito delle gravissime perdite subite per la sollevazione popolare del 1647 contro il palazzo del duca di Caivano, sede di gran parte dei registri della cancelleria, e per il devastante incendio a Castel Capuano, nel 1701, delle carte dell'Archivio aragonese.

[10] L'affermazione di Ferrante e il suo peculiare biasimo contro i nobili traditori è contenuto nella lettera scritta alla *Duchessa di Milano, Napoli 2 marzo 1460*, in E. Nunziante, 1894, pp. 438-439.

Sono sopravvissuti, com'è noto contenuti in gran parte nel Codice aragonese pubblicato dal Trinchera [F. Trinchera, 1886], gli interessanti documenti dell'epoca proprio di Ferrante: testimonianze di titoli, riconferme feudali, donazioni di terre, oltre che concessioni di *capitula et gratiae* alle *Universitates,* visto che:

> fece cavalieri quasi tutti i sindici delle terre del Regno, non che molti vassalli di baroni…il che fece per astuzia, per tenere spie, ed avere notizia per mezzo di essi della vita et azioni dei Baroni… [Da Trezzo a Sforza, 28.12.1458].

Non tralasciando che tutta la guerra dei baroni è, peraltro, percorsa dall'opposizione tra i "villani" e gli "uomini della terra", ovviamente spesso disposti a cedere al nemico per evitare i danni nei campi, e i "forestieri", le guarnigioni di presidio, che in genere ottenevano l'immunità nelle rese per accordo [F. Senatore, 1994, 34][11].

Oltre a ciò, possiamo segnalare come rilevanti strumenti di conoscenza, le carte contenute in un IV registro *Exterorum*, individuato nel fondo spagnolo della biblioteca nazionale di Parigi, dalla cui lettura si traggono ancora una messe abbondante di notizie su quel re e sulle condizioni del suo Regno [A. A. Messer, 1909].

Quel che ora preme esaminare sono quelle fonti divulgatrici dell'incessante lavorio diplomatico del re, "in opportuna collabora-

[11] A tale valutazione diverge, però, il singolare privilegio, datato 11 febbraio 1461, in premio alla fedeltà dei coraggiosi *habitantes* di Tramonti *in ea dicta franchitia, immunitate, et gratia frui et gaudere possint, atque valeant libere, et sine obstaculo et impedimento quocumque* [Cfr. D. Sarno, 2008, pp. 135-144] per l'aver ospitato il sovrano: un comportamento la cui singolarità fu, nel 1460, ancora più evidente se si pensa che persino Roberto conte di Sanseverino, uno dei protagonisti della successiva riscossa di re Ferrante (premiato con il principato di Salerno) si accordò per alcuni mesi con gli angioini, non volendone né potendone sostenere l'impeto senza il sostegno del sovrano ancora bloccato a Napoli.

zione con il segretario di volta in volta in carica" [12], e di ambasciatori amici, per sedare:

> le cupidigie insatiabili e la protervia dei Baroni insofferenti di freno, che divampava in una provincia la ribellione, appena spenta nell'altra, e poco appresso tutto il regno essere in fiamme…

3. L'importanza dei dispacci

Toccava, infatti, alla diplomazia dipanare, se possibile sul terreno delle trattative, prima del ricorso alle armi, «le aggrovigliate questioni che rampollavano a getto continuo da una politica fatta di sospetti e d'insincerità»[13].

Merita, pertanto, sottolineare l'introduzione da parte di Ferrante di una rilevante riforma istituzionale: la concentrazione delle funzioni di segretariato - concepito come organo di comunicazione tra il sovrano e il mondo esterno - in un'unica persona *qui et aurium et oris regis esset.*

I movimenti del re, le sue prudenti soste, i fulminei attacchi e le fortuite ritirate, come icasticamente descriveva Antonio Da Trezzo, a Francesco Sforza, per prendere a tradimento non pure i ribelli ma fin i sospetti, per addormentare gli avversari con buone parole finchè non venga il momento di trarne "grande castigo"[14], sono arti "ordinarie" di guerra e fatti storicamente significativi, giacché è pos-

[12] A riprova dell'incessante lavorio diplomatico è proprio L. Volpicella (1926) a descrivere il registro dei giuramenti di fedeltà prestati da Ferrante durante e dopo la guerra.

[13] Sono opinioni che Pontieri più volte palesava nei suoi scritti [cfr. *Dinastia, regno*, cit.; Id., 1953; Id.,1969].

[14] Secondo le osservazioni di A.A. Messer, ben illustrate nella recensione di G.B. Piccotti [1910, XXXV/1, p. 579].

sibile definire quella diagnosi socio-politica dell'inconciliabilità "strutturale" tra Corona e baronaggio, un'inconciliabilità che sarà «il nerbo storico della feudalità napoletana durante tutta l'età moderna» [G. Galasso, 1994, 111].

Del resto, specialmente dal XV secolo in poi, il fattore precipuo che animò e dette un preciso indirizzo alle scelte politiche assunte dai baroni fu l'aspirazione a consolidare il possesso feudale, eventualmente a riconquistare le terre perdute; non il timore di compromettere la "*dignitas* nobiliare" (che, categoricamente, Croce asseriva inesistente), né tantomeno di restare privi della *fides regis*, per gli improvvisi ritorni alla "parte et passione franzese". A tal proposito, intriganti le valutazioni socio-antropologiche di Senatore sulle motivazioni politiche dei baroni, in cui sono operanti "vocazioni organiche e strutturali" di differenti regioni meridionali. A riprova di ciò: per Raimondo Orsini principe di Salerno ma anche duca di Amalfi e conte di Nola si parla di «un certo persistente privilegiamento del retroterra nei confronti del mare, e perciò, sociologicamente ed ambientalmente parlando, del mondo agro-pastorale rispetto a quello commerciale salernitano» mentre la vicenda di Roberto Sanseverino, conte di Marsico, rimette in discussione «i rapporti reciproci e le strutture interne dell'ampissima zona del Mezzogiorno fra il Tirreno e lo Jonio». E ancora, la spedizione del conte di Sanseverino, del duca di S. Marco e di Roberto Orsini a Cosenza, con il saccheggio della città, è definita come una "guerra di annientamento da parte della ruralità feudale contro la città mercantile" [F. Senatore, F.Storti, 2002].

La situazione reale nel *Regnum*, si ricava, però, dalla "sintetica" ma significativa testimonianza fornita dal più volte citato Da Trezzo:

> …infatti questi signori regnicoli, sonno di natura che cum quella facilità che voltano, cum quella ritornano ogni volta che vedono il re forte a la campagna…. [Da Trezzo al Duca Francesco Sforza, Napoli 23.07.1460].

Tale affermazione, che troviamo inserita in uno dei preziosi dispacci sforzeschi (concernenti il biennio 1461-62) [F. Storti, 1998], non poteva illustrare, in maniera più efficace, la sostanziale infedeltà dei baroni nei confronti dell'Aragonese ed è per noi l'esemplare rappresentazione dell'attività di "collettore di notizie" che l'ambasciatore straniero era chiamato ad espletare nel *Regnum*: un'attività diplomatica che, in quella congiuntura, oltre ad essere strumento interpretativo dei rapporti socialpolitici e la chiave di volta di tutto un sistema di alleanze, era, per Ferrante, espediente necessario «per stancare l'avversario e trarlo a favorevoli concessioni» [E. Pontieri, 1969, 506].

Difatti, leggendo attentamente i numerosi carteggi interni ed esteri si può riscontrare, dietro ad ogni lettera, una narrazione puntuale degli intrighi di quei grandi signori del regno; ma anche una descrizione accurata della natura dei rapporti di amicizia con i vari potentati; un ritratto rigoroso della manifesta diffidenza del sovrano aragonese nei confronti di Venezia, di Genova e, soprattutto, del papato; un'esposizione dettagliata dei contatti con la Spagna e l'Ungheria e, per finire, un'esatta illustrazione della seria apprensione per l'attacco turco.

Inoltre, osservando tutta la letteratura coeva, si ravvisa, accanto a quelle scritture con intento informativo tese ad un'esaltazione della *belli administrationis regis*, una peculiare fonte proveniente dai trattati dei giuristi umanisti (Pontano e Panormita, per citare due tra i nomi più influenti) alla corte dell'aragonese, tendenti ad esaltare e motivare l'azione repressiva di Ferrante nella prima e soprattutto nella seconda congiura: *Levitas et cupiditas rerum novarum* sono le cause della ribellione. In particolare, negli anni successivi al 1460 della guerra, il Panormita denunciò con enfasi l'insania dei baroni [F. Senatore, 2001, 279-309], cui venne contrapposta l'eccezionale *mansuetudo regis*. I baroni non avevano alcun motivo ragionevole per ribellarsi, la loro era una malattia, una incomprensibile insania, la stessa insania che si cercò immediatamente di guarire. Ed è proprio nello

spirito del *dare laudationem regis* che si riporta la lettera del Da Trezzo, tutto intento a riferire, sempre nel 1461 e sempre allo Sforza, il successo delle strategie di guerra dell'Aragonese, soprattutto quello ottenuto in Calabria ad opera dei baroni "fedeli" al re:

> hogi la serenissima maestà del signor re ha avuto un correro da Cosenza cum lettere del misser Francesco de Siscar, vicerè di Calabria, del conte di Sanseverino, et del magnifico cavalero Orsino, per le quali tutti scrivono havere soccorso el dicto castello de Cosenza et sachegiata la città…la quale è una bona, grande et rellevata novella per lo stato de la prefata maestà del re, che non è da dubitar tutto el resto de Calabria presto se recupererà…credessi che tutti quelli baroni che erano rebellati retornerano alla fidelità del prefato signore re…et spero che così presto meterano in assecto le cose de là… [Francesco Siscar, Vicerè di Calabria a re Ferrante, Cosenza 8.02.1461, 65].

Questa testimonianza è, appunto, un invito ad approfondire, proprio negli anni dal 1459 al 1464 della lunga guerra civile, quell'altalenante atteggiamento baronale - dal quale eravamo partiti - di obbedienza, "più o meno sincera e duratura", alla dinastia aragonese.

Pertanto, se vi è un peculiare aspetto da mettere in osservazione nella varia massa scritturale, ai fini della nostra disamina, è proprio il concetto di "obbedienza" come valore caratterizzante la dignità del nobile.

A tal proposito, la citazione di un passo della lettera del gran camerlengo Alfonso d'Avalos, datata 25 febbraio 1461 da Montefusco, indirizzata a Ferrante:

> como ad servitore de vostra maiestà …che è sì prudente e che prevede ad tutto…e pertanto se vostra maiestà me delibera che vada alla dicta impresa…e me advisa che ha da fare et lo modo de tenere…e se vostra maiestà

> vole vada in Puglia, mandatime con modo che possa fare lo dovere… [Alfonso D'Avalos a re Ferrante, Montefusco, 25.02. 1461, 98].

Il frasario del fedele D'Avalos si qualificava per due rilevanti considerazioni: in primo luogo, consolidava quel concetto di "degnità" sul principio di una condotta esemplare: *como ad servitore…mandatime con modo che possa fare lo dovere…*; in secondo luogo, sembrava rispondere a quelle aspettative programmatiche del sovrano, tendenzialmente portato a configurare la sua forza politica nella "fedeltà" del braccio feudale.

Una testimonianza, quella del nobile "servitore", che è esaltazione del ruolo etico-politico del proprio ceto nel rapporto con il sovrano, anche se risulta essere, dalla lettura della voluminosa raccolta di dispacci sforzeschi, un caso raro per quel clima di raggiri e tradimenti che caratterizzò il periodo della campagna militare in terra di Puglia: una guerra per Ferrante, possiamo dire, di successione (sul piano istituzionale) ma anche (sul piano sostanziale) di successo egemonico sull'ostilità baronale. Un esempio molto eloquente - così come suffragato dal Pontieri - ci viene dato dalla "disgregazione", violentemente attuata, del dominio feudale di Giovanni Antonio Orsini [P. Manzi, 1974]:

> comandando al viceré di Calabria di fare aspra 'iustitia' del ribelle di quella regione..e che non si dia ascolto a 'supplicatione et intercessione'[15] [D. Giampietro, 1884, 274].

Con tali ordini, formalmente, il figlio illegittimo del Magnanimo rispondeva all'incostanza dei baroni nei momenti di pericolo e alla

[15] Cfr. Registro aragonese, f. 87 t. *In nostris felicibus castris prope Aufdum stamen die 13 mai 1459* a Giacomo Zumbo.

loro prioritaria necessità di assicurare, in ogni modo ed in ogni circostanza, l'integrità del proprio stato feudale; con tali ordini, principalmente, rivendicava come insindacabile il suo diritto di difendere il Regno, allo stesso modo con cui gli altri sovrani europei di tendenza assolutistica venivano allora indebolendo le aristocrazie renitenti o ribelli al livellamento politico[16].

L'Aragonese dimostrò la sua spietatezza in risposta al tradimento della Corona, come scrupolosamente annotato dal Da Trezzo nelle sue dettagliate *epistulae* (a tal riguardo si rammenta che l'ambasciatore intervenne direttamente anche nell'attività di cancelleria regia, prestando la sua 'cifra' ai segretari o redigendo personalmente alcune lettere del sovrano, tale era la fiducia che il Ferrante aveva riposto, soprattutto negli anni che a noi importano, nell'ambasciatore milanese), a cui, quindi, non possiamo non attribuire valore di fonti primarie rispetto alle principali 'cronache del Regno' (si pensi al *De bello Neapolitano*, del Pontano [G. Pontano, 1509, 71-184], fondato saldamente sui ricordi personali dell'umanista, o ai *Commentaria* del Simonetta [1934, XXXI/2] e del Piccolomini [1984]). A ben vedere siamo in presenza di veri e propri "contenitori" di dati cospicui sul piano logistico-temporale, sebbene bisognerebbe sottolineare, tra queste fonti, gli elementi di concordanza o le difformità. A titolo esemplificativo l'atteggiamento proprio di Pontano che nella sua opera "seppe e volle essere preciso soltanto in alcuni casi, nei quali il modello storiografico umanistico non impedì in alcun modo l'aderenza alla realtà: negli altri casi le sue scelte avevano precise motivazioni direttamente riconducibili all'ambiente della corte" [A. Iacono, 1996, 10].

[16] Il forte movimento rivoluzionario che coinvolse le più importanti famiglie feudali di tradizione filo-angioina è ben rappresentato da C. Porzio, 1859.

A questo proposito, "lo spazio del Mezzogiorno era dominato dai *cancellieri* e dai *militari*: era, in primo luogo, uno *spazio amministrativo* consolidato da una pratica di governo secolare, ma era anche uno *spazio strategico* di cui erano ben conosciuti tutti gli elementi: le strade, i passi, i castelli, i centri fortificati e le vie dell'approvvigionamento" [F. Senatore, 2002, 30]; e fu proprio grazie alla perfetta conoscenza di quegli aspetti e di tutte le condizioni strutturali della guerra che i destinatari dei carteggi riuscirono ad erogare saggi consigli al giovane Ferrante. Nella prima congiura, in particolare Francesco Sforza, monopolizzatore e distributore di notizie da cui il soprannome di "signore di novelle", si distinse più degli altri:

> governandose sua maiestà maturamente et saldamente como siamo certi che farà, perché questa è la principale cosa che ha da fare…di conservarse la persona et la gente et la reputatione et per niente non se mettere in sbaraglio, anzi expectare el tempo et la opportunità con el quale non gli pò mancare la desiderata vittoria…[Da Trezzo a Sforza, Milano 8.05.1461, 183]

È una preziosa testimonianza con la quale si possono chiudere queste annotazioni, consapevoli per la mancanza di 'spazio' e di 'tempo' di non aver potuto del tutto esaminare la ricca produzione scritta di cancellieri e ambasciatori, di non aver potuto riportare le sterminate citazioni e gli innumerevoli episodi rappresentativi di quell'*entourage* di *infideles et indigni*, ma come mirabilmente affermò Pontano:

> … de l'obedientia basti quel che s'è detto in questo luogo, che i Giureconsulti né parlano più largamente quando intorno a queste cose dicono i loro pareri…. [G. Pontano, 1569, 257].

Riferimenti bibliografici

Bentley J. H. (1995), *Politica e cultura nella Napoli Rinascimentale*, trad. di C. Campagnolo, Guida editori, Napoli.

Cappelli G. (2008), *Sapere e potere. L'umanista e il principe nell'Italia del Quattrocento*, «Cuadernos de Filología Italiana», vol. 15.

Cappelli G. M. (2010), *Prolegomeni al «De obedientia» di Pontano. Saggio interpretativo*, «Rinascimento meridionale. Rivista annuale dell'Istituto Nazionale di Studi sul Rinascimento Meridionale», 1, Napoli, pp. 47-70.

Cernigliaro A. (1988), *Patriae leges privatae rationes. Profili giuridico-istituzionali del Cinquecento napoletano*, Jovene, Napoli, p. 410.

Colangelo F. (1826), *Vita di Giovanni Pontano*, Tipografia di Angelo Trani, Napoli.

Colapietra R. (1961), *Gli aspetti interni della crisi della monarchia aragonese*, «Archivio Storico Italiano», CXIX, pp. 163-199 (su Alfonso in particolare, p. 168-171

De Lisio P.A. (1973), *Studi sull'umanesimo meridionale*, Franco Conte, Napoli.

Delle Donne R. (2012), *Burocrazia e fisco a Napoli tra XV e XVI secolo La Camera della Sommaria e il Repertorium alphabeticum solutionum fiscalium Regni Siciliae Cisfretanae*, University Press, («Reti Medievali E-Book », 17), Firenze.

F. Senatore (a cura di) (2004), *Dispacci sforzeschi, II (4 luglio 1458 – 30 dicembre 1459)*, Carlone editore, Salerno;

Fenzi E. (2002), «*Et havrà Barcellona il suo poeta*». *Benet Garret, il Cariteo*, «Quaderns d'Italià» n. 7, p.128.

Galasso G. (1965), *La feudalità napoletana nel secolo XVI*, «Clio», I, pp. 535 ss.

Galasso G. (1994), *Alla periferia dell'impero. Il Regno di Napoli nel periodo spagnolo, secoli XVI-XVII*, Einaudi, Torino, p. 111.

Garin E. (1964), *L'Umanesimo italiano. Filosofia e vita civile nel Rinascimento*, Laterza, Roma-Bari.

Gentile P. (1938), *Lo stato napoletano sotto Alfonso I d'Aragona*, «Archivio Storico per le Province Napoletane», n. s., XXIII, 1937, pp. 1-56, e XXIV, p. 1-56.

Giampietro D. (1884), *Un registro aragonese della biblioteca nazionale di Parigi*, «Archivio Storico per le Province Napoletane», IX/1, p. 274.

Gothein E. (1915), *Rinascimento nell'Italia meridionale*, Sansoni, Firenze.

Iacono A. (1996), *La "Guerra d' Ischia" nel De bello neapolitano di G. Pontano*, Accademia Pontaniana, Napoli, p. 10.

Manzi P., (1974) *La rotta di Sarno ovvero la battaglia degli Orsini (7 luglio 1460). Narrazione storico-critica*, «Samnium», XLVII.

Messer A. A. (1909), *Contribution à l'histoire des Aragonais de Naples. Le codice Aragonese*, Dijon, Marchal.

Messer A. A. (1910), *Contribution à l'histoire,* cit., ben illustrate nella recensione di Piccotti G.B., «Archivio Storico per le Province Napoletane», XXXV/1, p. 579.

Monti Sabia L. (1995), *Pontano e la storia: dal* De bello Neapolitano *all'*Actius, Roma, pp. 71-184.

Monti Sabia L. (1998), *Un profilo moderno e due Vitae antiche di Giovanni Pontano,* «Quaderni dell'Accademia Pontaniana», 25.

Musi A. (1991), *Mezzogiorno spagnolo. La via napoletana allo stato moderno*, Napoli.

Nunziante E. (1894), *I primi anni di Ferdinando d'Aragona*, cit., «Archivio Storico per le Province Napoletane», XIX, pp. 438-439.

Nunziante E., *I primi anni di Ferdinando d'Aragona e l'invasione di Giovanni d'Angiò,* in «Archivio Storico per le Province Napoletane», XVII (1892), pp. 299-357, 564-586, 731-779; XVIII (1893), pp. 3-40, 207-246, 411-462, 561-620; XIX (1894), pp. 37-96, 300-353, 417-444, 595-658; XX (1895), pp. 206-264, 442-516; XXI (1896), pp. 265-299, 494-532; XXII (1897), pp. 47-64, 204-240; XXIII (1898), pp. 144-210.

Nuovo I. (2004), "Potere aragonese e ideologia nobiliare nel «De oboedientia» di Giovanni Pontano", in Santoro M. (a cura di), *Le carte aragonesi. Atti del Convegno. Ravello, 3-4 ottobre 2002*, (Istituto nazionale di studi sul Rinascimento meridionale. Atti 2), Roma-Pisa, pp. XIV-327, 119-40.

Percopo E. (1907), *Lettere di G. Pontano a principi e amici*, «Atti dell'Accademia Pontaniana», XXXVII.

Percopo E. (1938), *Vita di Giovanni Pontano*, (a cura di M. Manfredi), I.T.E.A., Napoli.

Pontano G.(1509), *De bello Neapolitano*, (ex officina Sigismundi Mayr), Napoli, lib. III.

Pontano G. (1569), *Trattato dell'obedienza*, Venezia, pp. 256-57.

Pontieri E. (1953), *La giovinezza di Ferrante I d'Aragona*, in *Studi in onore di R. Filangieri*, L'Arte Tipografica, Napoli, I, pp. 35-38.

Pontieri E. (1969), *Per la storia del regno di Ferrante d'Aragona re di Napoli. Studi e ricerche*, Edizioni scientifiche italiane Napoli.

Pontieri E. (1974), *Dinastia, regno e capitale nel Mezzogiorno aragonese*, in Storia di Napoli, IV, T. I, Società editrice Storia di Napoli, Napoli, p. 4.

Pontieri E. (1975), *Alfonso il Magnanimo re di Napoli (1435-1458)*, Edizioni scientifiche italiane, Napoli.

Porzio C. (1859), *La congiura de' baroni del regno di Napoli contra il re Ferdinando I*, pe' tipi del cav. Gaetano Nobile, Napoli.

Ryder A. (1976), *The Kingdom of Naples under Alfonso the Magnanimous. The Making of a Modern State*, Oxford University Press, Oxford.

Ryder A. (1990), *Alfonso the Magnanimous. King of Aragon, Naples and Sicily, 1396-1458*, Oxford University Press, Oxford.

Saitta G. (1949-1951), *Il pensiero italiano nell'Umanesimo e nel Rinascimento*, voll.3, C. Zuffi, Bologna.

Santoro M. (1980), *Giovanni Pontano*, in *Storia di Napoli*, vol. VII, Società editrice Storia di Napoli, Napoli.

Sarno D. (2008), *Il privilegio di Ferrante (1461)*, «Tramonti. Terra operosa», Amalfi, pp. 135-144.

Senatore F., Storti F. (2002), *Spazi e tempi della guerra nel Mezzogiorno aragonese. L'itinerario militare di re Ferrante (1458-1465)*, Carlone Editore, Salerno.

Senatore F. (a cura di) (2004), *Dispacci sforzeschi, II (4 luglio 1458 – 30 dicembre 1459)*, Carlone editore, Salerno.

Senatore F. (1994), *Il Principato di Salerno durante la guerra dei baroni. Dai carteggi diplomatici al* De bello Neapolitano, «Rassegna Storica Salernitana», n.s. 22, XI/2, p. 34.

Senatore F. (2001), "Pontano e la guerra di Napoli", in M. Del Treppo (a cura di), *Condottieri e uomini d'arme nell'Italia del Rinascimento*, Liguori, Napoli, pp. 279-309.

Simonetta G. (1934), "Rerum gestarum Francisci Sfortiae Commentarii", in Soranzo G., (a cura di), *Rerum Italicarum Scriptores* 2, t. XXI/2, Nicola Zanichelli, Bologna.

Storti C. (2000), "La più bella guerra del mundo. La partecipazione delle popolazioni alla guerra di successione napoletana (1459-1464)", in Rossetti G. - Vitolo G. (a cura di), *Medioevo Mezzogiorno Mediterraneo. Studi in onore di Mario Del Treppo*, Liguori, Napoli, I, pp. 57-8, 325-6, 346.

Storti F. (a cura di) (1998), *Dispacci sforzeschi, IV (1 gennaio - 26 dicembre 1461)*, Carlone, Salerno.

Tallarigo C. M. (1874), *Giovanni Pontano e i suoi tempi*, Morano Editore, Napoli.

Tateo F. (1967), *Tradizione e realtà nell'Umanesimo italiano*, Dedalo Libri, Bari.

Tateo F. (1972), *Umanesimo etico di Giovanni Pontano*, Edizioni Milella, Foggia.

Totaro L. (a cura di) (1984), E. S. Piccolomini (Pio II), *Commentarii rerum memorabilium quae temporibus suis contingerunt*, 2 voll., Adelphi, Milano.

Trinchera F. (1866), *Codice aragonese. Lettere regie, ordinamenti ed altri atti governativi de' sovrani aragonesi in Napoli,* 2 voll., Forni, Napoli.

Vasoli C. (1968), La *dialettica e la retorica dell'Umanesimo. Invenzione e methodo nella cultura del XV e XVI secolo*, Feltrinelli, Milano.

Vitale G. (1987), *Modelli culturali nobiliari a Napoli fra Quattro e Cinquecento*, «Archivio Storico per le Province Napoletane», CV.

Vitale G. (2006), *Ritualità monarchica, cerimonie e pratiche devozionali nella Napoli aragonese*, Laveglia editore, Salerno.

Vitale G. (2010), *Vita di Seggio nella Napoli aragonese*, «Archivio Storico per le Province Napoletane», CXXVIII.

Volpicella L. (1926), *Un registro di ligi omaggi al re Ferdinando d'Aragona*, in *Studi di storia napoletana in onore di M. Schipa*, Napoli.

Identità ed alterità.
Cristiani ed Ebrei nella Napoli d'età moderna

di Maria Natale

Abstract

Il dualismo identità-alterità connota significativamente l'ambito dei rapporti tra Cristiani ed Ebrei: lo spazio identitario di entrambe le comunità si è definito mediante la percezione, spesso ostile, della diversità altrui e, per il tramite di quest'ultima, la messa a fuoco della propria. Sul piano giuspolitico, la multiforme articolazione dei rapporti tra le due comunità riflette la varietà delle sfaccettature di questa percezione e conduce alla reciproca definizione delle rispettive identità giuridiche. In questa prospettiva può essere letta la varietà dei provvedimenti che, nella Napoli d'età moderna, disciplinò la condizione giuridica degli ebrei. Nel divenire dei rapporti con la componente ebraica, l'identità cristiana ebbe modo di definirsi dinamicamente e, proprio attraverso l'avversione all'infedele, di rafforzarsi. I bandi di espulsione, adottati a difesa della «vera fede», tradussero sul piano giuridico la versione più estrema dell'antigiudaismo cristiano e la conseguente pretesa ad un universalismo che, di necessità, non poteva ammettere identità collettive differenti. All'opposto, i provvedimenti che promossero l'arrivo e lo «stanziamento» dei giudei furono il frutto della preminente considerazione della componente ebraica come attore economico e trasposero, sul piano legale, il faticoso tentativo di promuovere una nuova visione di comunità. Tra i due poli estremi, dell'allontanamento forzato e dell'ammissione, si sviluppò, altresì, un mosaico giuridico fatto di disposizioni che furono punti di approdo di un'altalena normativa che, nella sua dinamicità, fu il riflesso dei cambiamenti in corso.

The identity-otherness dualism connotes the relations between Christians and Jews: the identity space of both communities is defined through the perception, often hostile, of the others' diversity and, through it, the awareness of its own. The relations between the two communities reflect the multiplicity of nuances of this perception and lead to the mutual definition of their particular legal identities.

From this point of view, we can appreciate the legal rules that governed the legal status of Jews in Naples during the modern age. The Christian identity was able to define itself through the relations with Jews; particularly, it was able to strengthen itself by opposing the infidel. The expulsion, adopted to defend the «true faith»,

brought, into the legal field, the extreme ideas of Christian anti-Judaism and the consequent claim to a universalism which could not admit different collective identities. On the contrary, legal rules that promoted the settlement of the Jews were the result of the economic importance of Jews and transposed, on the legal level, the attempt to promote a new vision of community. Between the two ends of expulsion and admission, a legal mosaic developed. It was made up of rules that were the landing points of a regulatory swing which, in its dynamism, reflected the social and political changes.

Parole chiave: Ebrei, segno, espulsione, salvacondotto, coabitazione.
Keywords: Jews, Jewish badge, expulsion, safe-conduct, cohabitation.

1. La varietà dei paradigmi normativi

L'epoca moderna è stata fortemente segnata dalla dialettica tra pretese universalistiche egalitarie e identità differenti. In quel rapporto, tendenzialmente ostile ed ambivalente, affonda le proprie radici la sfida, che ancor oggi s'impone come di assoluta priorità, di coniugare uguaglianza e identità, parità e rispetto delle differenze. Al centro vi è la definizione del concetto di identità collettiva. Quest'ultima, esistendo «non "realmente", bensì "solo" nella rappresentazione dei suoi membri, da una parte, e di coloro che ne stanno fuori, dall'altra» si definisce attraverso «un'attestazione di estraneità» [W. Reinhard, 2002, 92]. L'alterità diventa, così, un elemento costitutivo dell'identità: lo spazio identitario di ciascuna comunità si definisce mediante la percezione, spesso ostile, della diversità altrui e, per il tramite di quest'ultima, la messa a fuoco della propria.

Nell'ambito dei rapporti tra ebrei e cristiani, il dualismo identità-alterità ha assunto, talvolta, contorni così accentuati da far apparire ogni manifestazione dell'esperienza umana, ivi compresa quella giuridica, come racchiusa in una dimensione conflittuale, divisiva e discriminante, incapace di rintracciare punti di convergenza. Eppure una visione limitata entro quest'orizzonte trascura il più rilevante profilo dei rapporti che, attraverso i secoli, hanno contributo alla re-

ciproca definizione delle rispettive identità. La storia dei «fratelli maggiori» costituisce parte integrante di quella dei cristiani sino al punto di dover affermare che il cristianesimo non possa prescindere dall'ebraismo anche quando gli si oppone [P. Stefani, 2004; M. Caffiero, 2005, 157-167].

La radice di questo legame è rintracciabile sin dai primi secoli del cristianesimo: seguendo la tesi di Sant'Agostino, i cristiani ritenevano che gli ebrei, in quanto colpevoli di deicidio, fossero stati giustamente castigati da Dio con la dispersione nel mondo; tuttavia, nella loro condizione d'infelicità, essi offrivano testimonianza della verità della fede cristiana [M. Silvera-Di Segni, 1980, 124-131]. Da questa tesi era derivata un'ambivalenza diventata tipica nei rapporti tra cristiani e giudei: quest'ultimi erano da discriminare, perché colpevoli di aver ucciso il vero Dio, ma anche da tutelare, in quanto testimoni dell'unica e vera fede. Quest'ambiguità di fondo caratterizza l'antigiudaismo cristiano: atteggiamento coerente alla pretesa di un universalismo che, di necessità, non può ammettere identità collettive differenti. Dalla prospettiva cristiana, la multiforme articolazione di queste ultime urta contro l'essenziale esigenza di uniformità e si riflette nella creazione dell'immagine stereotipata del "diverso".

L'ebreo stregone, colpevole di omicidio rituale, cultore di pratiche pericolose e blasfeme, usuraio, è, in quanto tale, da ritenersi estraneo alla comunità. L' "alterità" è tale da legittimare l'adozione di provvedimenti di allontanamento forzato dalla comunità dei cristiani.

Nei confronti degli infedeli, dunque, la difesa della «vera fede» impose di elaborare inflessibili strategie finalizzate ad attuare il radicale processo di epurazione della presenza israelita. I bandi di espulsione diedero voce a quelle istanze senza contemplare alcuna possibilità di scampo. In molti casi, persino l'ipotesi della conversione al cristianesimo fu soltanto teorica, giacché l'allontana-mento venne comminato anche nei confronti dei novelli cristiani accusati di dop-

piezza confessionale e di criptogiudaismo [R. Conde y Delgado de Molina, 1991, 41-44]. La radicalità delle soluzioni giuridiche rispecchiò l'inflessibilità dei precetti religiosi: qualsiasi mediazione restava esclusa.

Agli albori dell'età moderna la prospettiva antigiudaica, indirizzata all'inesorabile esclusione del «perfido» giudeo, ossia dell'ebreo traditore per aver violato la fede, produsse i suoi effetti, non solo rispetto alla definizione dei rapporti con la componente israelita, ma anche relativamente allo sviluppo dell'identità cristiana: quest'ultima ebbe modo di rafforzarsi proprio attraverso l'avversione all'infedele, nella convinzione di essere depositaria dell'unica Verità.

Su tali presupposti, tra il XIV e il XV secolo si avviò la costruzione di quell'«arsenale linguistico finalizzato ad un uso politico» [P. Evangelisti, 2006, 1060], che crebbe, quanto agli ebrei, oltre che intorno alla figura di Giuda, traditore per eccellenza, anche attraverso l'immagine dei mercanti avidi, scorretti, infedeli e trovò nei territori iberici un campo di diffusione vastissimo. Ordinata nel 1492, in coincidenza con la sconfitta dell'ultimo baluardo dell'Islam, l'espulsione degli ebrei dalla Spagna si realizzò in un clima irrimediabilmente connotato dall'avversione all'infedele. L'unità politica trovava nell'unità religiosa un necessario presupposto ma anche un logico completamento. Lo spazio identitario del cristiano si definiva e si rafforzava in rapporto all'esclusione dell'ebreo e, in una dimensione più generale, dell'infedele.

La logica dell'intransigenza, che nei bandi di espulsione trovò concreta manifestazione in diversi contesti giuridico-politici, non è, tuttavia, in grado di compendiare la complessità delle strategie elaborate dall'azione politica in rapporto alla tematica ebraica. Risulta condivisibile, al riguardo, l'invito ad evitare tutte le «semplificazioni» che non appaiono in grado di rivelare «la tortuosità e la scomposizione dei percorsi storici in mille rivoli» [D. Edigati, 2020, 927]. In

un contesto, qual era quello di Ancien Régime, che sfuggiva ai canoni di uniformità ed uguaglianza, l'articolazione e la varietà delle risposte giuridiche costituiva un elemento imprescindibile. In questo quadro, se è vero che, in molti casi, la difesa della «vera fede» indusse i governi ad adottare, nei confronti degli ebrei, soluzioni estreme come l'allontanamento e l'espulsione, vi furono contesti nei quali l'insediamento degli ebrei fu addirittura favorito attraverso la concessione di una fitta rete di immunità ed esenzioni. In tali casi, soprattutto attraverso l'utilizzo della categoria giuridica del privilegio, i sovrani riuscirono a raggiungere l'obiettivo di ammettere, in deroga al diritto comune, un regime giuridico speciale, «in grado di alterare lo *status* di persone che per diverse ragioni, qui in primis di ordine religioso, erano prive di diritti» [*Ivi*, 931]. Attraverso questa strada, trovarono concretezza quelle forme di coabitazione e, spesse volte anche di più generale convivenza, che consentirono di sperimentare empiriche formule di tolleranza.

Nei contesti dove ciò ebbe luogo, con tempi e modalità differenti, cominciarono a maturare anche i complessi percorsi di emancipazione di un mondo ebraico che, mosso al suo interno da profonde crisi e volontà di rinnovamento, si è evoluto anche attraverso le varie modalità di interazione con i cristiani [A. Foa, 2001, 5; G. Tasmani, 1999, 187-220; S.N. Eisentadt, 1993].

Nel suo complesso, dunque, la vicenda ebraica si chiarisce se ci si allontana dall'unico paradigma della separazione dalla società cristiana maggioritaria [M. Caffiero, 2009]: un modello interpretativo che risulta inadeguato a rappresentare la complessità dei rapporti tra le due comunità, anche perché dimostra di non tenere nella giusta considerazione la rilevanza degli ebrei come attori economici e finanziari.

Grazie al movente economico, in diversi contesti, si realizzarono, o almeno ve ne fu l'auspicio, forme di coabitazione destinate ad esse-

re veri e propri incubatori di produttività. Con l'intento di favorire i traffici economici e finanziari, alcuni governi decisero di puntare sulla componente ebraica quale fulcro vitale capace di catalizzare ricchezza e prosperità. Dietro quel disegno vi era la speranza di poter innestare nella società i germi di una mentalità giudaica formatasi attraverso una lunga esperienza commerciale e finanziaria. E proprio in tali contesti, cristiani e giudei divennero poli di una dialettica che fu foriera, per ambedue le parti, di cambiamenti. Rappresentativo di quest'orientamento di apertura contaminante è il modello labronico.

Grazie alle iniziative assunte tra il 1591 ed il 1593 da Ferdinando de' Medici, gli ebrei erano diventati a Livorno una comunità numerosa e di sicuro rilievo. L'efficacia di quel modello era evidente nella realizzazione di una città che appariva all'avanguardia per i tempi. [C. Galasso, 2002, 1-174; M. Cassandro, 1984, 567-569]. Per molti governi, Livorno assunse al rango di archetipo.

La ragione di tale rilevanza risiedeva nell'adozione di un regime giuridico che puntava a creare le condizioni favorevoli ad un insediamento ebraico pacifico, fruttuoso e di lunga durata. Non si trattava, dunque, di perseguire lo scopo, per sua natura temporaneo, d'instaurare ponti e relazioni commerciali, bensì quello più ampio e durevole di favorire l'insediamento di una comunità economicamente rilevante qual era quella ebraica [D. Edigati, 2021]. La realtà livornese era la dimostrazione di quanto potesse essere proficuo innestare, in senso alla comunità dei cristiani, una componente "diversa", dotata di abilità commerciali e finanziarie del tutto singolari. Gli effetti dell'interazione economico-finanziaria tra cristiani ed ebrei sarebbero stati duraturi solo in presenza di provvedimenti di più ampio respiro.

Per questa strada, lo stimolo economico diventava volano di un'illuminata apertura nei confronti degli ebrei.

Stretta tra i due poli dell'espulsione e dell'ammissione, qualsiasi prospettiva sui rapporti tra ebrei e cristiani, resta comunque inade-

guata a rendere la complessità del mosaico giuridico. I due estremi raramente assunsero i caratteri della staticità e furono, più spesso, punti di approdo di un'altalena normativa frequentemente oscillante.

Gli ebrei furono, infatti, spesso destinatari di provvedimenti che, pur ammettendo la loro presenza, imposero obblighi e limitazioni: primo tra tutti, spesso come preludio della sanzione estrema dell'allontana-mento, vi fu l'obbligo di «distinguersi» e di «appartarsi» dai cristiani.

L'imposizione del *segno,* ossia il comando d'indossare un elemento identificativo della propria appartenenza, rappresentò una sanzione rilevantissima, non solo sotto il profilo simbolico. Diretto al precipuo scopo di evitare la *periculosa commixtio* tra ebrei e cristiani, il segno demarcava il confine, netto seppur ideale, tra *fideles* e *infideles*.

Si trattava di una separazione simbolica, che era destinata a concretizzarsi, sebbene in contesti diversi da quello napoletano, nell'edificazione dei ghetti. Nonostante tutte le stratificazioni urbanistiche avvenute nel tempo, ciò che resta dei ghetti in tante città della Penisola, da Venezia a Roma, ci restituisce in modo plastico la *ratio* di una disciplina ambivalente: si ammetteva l'ebreo ma lo si confinava a vivere in una condizione d'isolamento, destinata a rendere palese l'inconciliabilità tra il suo *status* e quello del fedele cristiano.

2. Il *signum*: «acciocché sieno conosciuti per Giudei»

Già nel 1215, il IV Concilio Lateranense riunito da Innocenzo III, al fine di evitare che i cristiani potessero instaurare relazioni con gli infedeli, aveva sancito che ebrei e musulmani dovessero portare un segno distintivo, differenziandosi dai cristiani *qualitate habitus.*

L'obbligo di indossare il *segno*, legittimato dalla necessità di evitare gli effetti della *commixtio* con i cristiani, si traduceva nella realizzazione di uno steccato, tanto simbolico quanto evidente, intorno

all'ebreo: egli era e doveva restare estraneo alla comunità. Uno strumento di segregazione ideale confinava i giudei fuori dalla società civile dei fedeli e ammoniva i cristiani a non istaurare con loro alcun rapporto: bisognava evitare «ogni inconveniente che ne potesse succedere». La significativa citazione è tratta dal provvedimento con cui, a Napoli, il 12 gennaio 1509, gli ebrei di età maggiore di dieci anni, «commoranti in qualsivoglia Città, Terra, Castello e luogo di questo Regno», furono obbligati a portare «il segno di panno rosso, così in petto, acciocché sieno conosciuti per Giudei, e così tenuti, e reputati, e non altramente» [*Prammatica I*, *De expulsione Hebraeorum sive Iudeorum*, in L. Giustiniani, 1804, 99). La «pravità Giudaica» legittimava l'adozione del segno: uomini «appartati nelle opere dalla vera fede Cattolica de' Cristiani» dovevano essere «etiam divisi da loro, e conosciuti per Giudei» [*Ibidem*]. Rispetto a quest'esigenza, il segno era chiamato ad assolvere una duplice funzione di indice e di controllo [L. Luzi, 2008, 108]: esso marchiava contemporaneamente l'ebreo che lo indossava e il cristiano che vi entrava in contatto. Su entrambe le parti si azionava un immediato meccanismo di vigile sorveglianza che garantiva contro i pericoli della *commixtio*.

A Napoli, la disposizione colpiva la nutrita comunità ebraica che vi si era stabilita grazie alla politica attuata dai sovrani aragonesi.

Spesso interpretata come il frutto di aperture precocemente illuminate, essa era stata, più plausibilmente, l'esito di un ponderato calcolo economico che era riuscito, attraverso plurime concessioni, ad attrarre nel Regno molti ebrei [M. Del Treppo, 1995, 361-380; D.S.H. Abulafia, 1998, 35-53; G. Lacerenza, 2002, 364-365; Colafemmina, 2002, 219]. In particolare, questi ultimi, godendo dello status di *servi camerae regiae*, erano entrati a far parte del patrimonio regio, con il vantaggio di rispondere unicamente al re, «potendo così scavalcare le mai sopite pretese degli ecclesiastici» [G. Lacerenza, 2002, 365].

Questo vantaggio, che era stato soltanto parzialmente limitato nel 1456 da Alfonso I mediante l'introduzione della figura del «bajulo» cristiano, era stato determinante per sottrarre gli ebrei dalla giurisdizione dei vescovi. Per questa strada, essi si erano garantiti la gestione pressoché autonoma delle giudecche. Inoltre, il 20 aprile 1491 Ferrante d'Aragona aveva confermato, anche a favore dei giudei immigrati, gli stessi privilegi concessi agli ebrei regnicoli, e poco dopo, l'8 ottobre 1492, aveva assicurato che i forestieri sarebbero stati considerati «soi subditi et vaxalli como si fussero nati intro lo Regno» e avrebbero goduto dei medesimi privilegi degli altri «regnicoli iudei» [C. Colafemmina, 2002, 219].

Attraverso tali disposizioni, il sovrano aveva invogliato gli ebrei a stabilirsi «salvi et securi in quisto Regno»: Napoli aveva accolto gli espulsi dalla Spagna, dalla Sicilia e dalla Sardegna e, contemporaneamente, era stata scelta come meta anche dagli ebrei francigeni [N. Ferorelli, 1915, 92].

Il clima politico favorevole, che aveva attratto nel Regno una numerosa comunità israelita, aveva determinato nel tempo, pur tra alterne vicende, un generale ambiente di «sostegno dell'elemento ebraico», che aveva reso Napoli anche meta di rifugio per gli espulsi dal Portogallo [V. Bonazzoli, 1979, 509]. In quest'orizzonte, sembra significativo che il 26 agosto 1499 il Sovrano chiedesse al Duca di Milano di intervenire sul governatore di Bari affinché gli ebrei non venissero obbligati a portare il segno distintivo, asserendo che «nel Regno nostro mai fo solito iudei portare signo et maxime quelli de Terra de Bari, li quali ultra tal consuetudine ne hanno privilegio, et per osservatione de quilli ne dispiaceria loro fosse innovata cosa alcuna». [La citazione è tratta da Archivio di Stato di Napoli (d'ora innanzi ASN), Canc. Arag., Comm. V. 15, f. 18]. La richiesta manifestava la volontà di creare un ambiente favorevole alla comunità israelita, ma testimoniava, anche se indirettamente, la rilevanza afflittiva

del *segno* e la sua centralità nell'ambito degli strumenti di attuazione della politica antigiudaica.

Ed infatti, allorquando l'assoggettamento di Napoli alla Spagna mutò l'assetto complessivo dei poteri e dei rapporti, il decisivo cambio di direzione impresso dai Re cattolici si manifestò a Napoli, quanto agli ebrei, anche attraverso l'imposizione del segno distintivo.

Nel 1509, alla vigilia dell'editto di espulsione che sarebbe arrivato nel novembre dell'anno successivo, la statuizione dell'obbligo di indossare il *signum* acquisiva un significato ulteriore. Preludio della sanzione estrema dell'allontanamento forzato, quell'imposizione manifestava appieno la volontà di attuare un decisivo controllo e contenimento della componente ebraica e valeva a preannunciare l'adozione di più stringenti misure.

La stretta correlazione esistente tra l'imposizione dell'obbligo di immediata identificabilità del *diverso* e la sanzione dell'espulsione è un dato di fatto: sia il bando del 1510 che quello successivo, adottato nel 1541, furono preceduti da provvedimenti istitutivi del *segno*.

Il 10 novembre 1539, infatti, allo scopo di evitare la ben nota *periculosa commixtio*, era fatto obbligo agli ebrei d'indossare un «signum coloratum, et notabile» consistente, per i maschi, in un berretto di colore rosso, o croceo o giallo, mentre per le donne, in una «fasciam ejusdem coloris» [Prammatica II, *De expulsione Hebraeorum sive Iudeorum*, in L. Giustiniani, 1804, 99]. La *ratio* del provvedimento era chiara: con i giudei bisognava evitare quella commistione che soleva «indecentia facinora producere» [*Ibidem*].

In modo del tutto analogo, il 17 luglio 1572, un trentennio dopo il provvedimento di espulsione emanato dal Vicerè don Pedro de Toledo, al fine di evitare gli «scandali» e gli inconvenienti che potessero derivare durante le fiere dal contatto con i mercanti ebrei, era prescritto che questi ultimi calzassero un berretto di panno giallo, al fine di essere «conosciuti da tutti per Ebrei come sono, sotto pena di cin-

que anni di galea e di altra pena corporale» [Prammatica III, *ivi*, 100-101].

Entrambi i provvedimenti confermano che la previsione dell'obbligo di portare il *segno* rivestisse un'importanza centrale nell'apparato normativo, assolvendo alla funzione d'immediata identificabilità del *diverso*.

3. «Locus vel platea separata»

Le disposizioni adottate a Napoli nel 1539 recavano una previsione ulteriore: alle famiglie israelite doveva essere assegnato un «locus vel platea separata», affinché vi abitassero senza confondersi con i cristiani [*Ibidem*]. La norma appare significativa, perché a Napoli non sorse mai un ghetto, inteso come domicilio coatto, e diverse, nel tempo, si costituirono soltanto le giudecche. L'assenza a Napoli del ghetto costituisce un dato rilevante. Il 12 luglio 1555 Paolo IV aveva emanato la celebre bolla *Cum nimis absurdum* con la quale il pontefice aveva introdotto una serie di disposizioni fortemente limitative dei diritti delle comunità ebraiche presenti nei territori della Chiesa: tra queste vi era la realizzazione del serraglio, ossia la previsione di un vero e proprio luogo di segregazione.

La totale «assurdità» di una coabitazione con coloro che «propria culpa perpetuae servituti submisit» legittimava l'adozione di un espediente che, destinato a valere «nell'alma Urbe e in S.R.E. civitatibus, terris et locis», trovò larga utilizzazione. Oltre ad essere uno «strumento tipico della politica controriformistica», volto ad indurre alla conversione al cristianesimo, il ghetto realizzava una fondamentale funzione di «controllo del diverso» [L. Luzi, 2008, 118]. Gli ebrei, rinchiusi nel serraglio, sarebbero stati condannati a vivere un'infelice condizione di segregazione [D.E. Katz, 2017, 19]. La separazione fisica dai cristiani avrebbe distolto quest'ultimi dall'intrat-

tenere rapporti e relazioni pericolose. Lo steccato, simbolicamente innalzato intorno all'ebreo dall'obbligo del segno, poteva assumere, con l'introduzione del ghetto, i connotati fisici di una vera e propria barriera.

Connotato da tale specificità, il ghetto assume un'importanza significativa in una duplice direzione: nei contesti in cui trovò spazio, perché fu la manifestazione del prevalere di un orientamento antigiudaico e della pretesa di demarcare un confine netto ed evidente tra cristiani ed infedeli; nelle realtà in cui non fu introdotto, perché l'assenza di una previsione in tal senso diviene indice, nel complesso bilanciamento degli interessi in gioco, del prevalere di posizioni di apertura, spesso motivate da considerazioni di ordine economico.

In tal senso appare significativo che, a Napoli, la discussione intorno all'introduzione del ghetto sia stata molto animata nel corso del XVIII secolo, nel più ampio quadro di dibattito circa la proposta borbonica di riammissione degli ebrei nel Regno.

A conferma del carattere spinoso della questione, ma anche della volontà di affermare, in merito al tema ebraico, l'autonomia decisionale del Sovrano rispetto alla Chiesa di Roma, spettò all'abile abate Pietro Contegna affermare il principio secondo cui ogni decisione in merito all'eventuale realizzazione del ghetto dovesse essere assunta a Napoli unicamente dal re. Considerata in questi termini, la discussione circa il «serraglio» diventava l'occasione per affermare, contro le pressioni romane, l'autonomia del Regno. Sulla stessa linea di pensiero, si poneva, infatti, Celestino Galiani, il quale indicava negli «atti di sovrani» la fonte esclusiva per deliberarne l'eventuale istituzione.

Fatta questa premessa, il monaco celestino si spingeva ben oltre indicando come più adeguata la scelta che gli ebrei «abitassero tutti in una contrada», per evitare che, vivendo frammisti ai cristiani, potessero subirne gli abusi [cit. in V. Giura, 1978, 14]. Il timore era, dunque, che il diffuso sentimento antigiudaico, fomentato altresì da-

gli ecclesiastici, potesse sconfinare in molestie e violenze contro la comunità israelita stabilitasi entro i confini del Regno.

Varato nel febbraio del 1740, l'editto di riammissione degli ebrei voluto da Carlo di Borbone non contenne alcuna previsione in materia di ghetto: esso sancì che gli ebrei avrebbero potuto vivere liberamente in qualsiasi parte del Regno.

Rispetto a questo dato, appare ancor più significativa l'insistenza con cui, successivamente alla sua emanazione, gli ecclesiastici reclamarono l'introduzione, anche a Napoli, del cosiddetto serraglio.

Dopo la stipulazione del Concordato, allorquando nuove pressioni da Roma imposero una riflessione sulle concessioni contenute nell'editto sugli ebrei, l'Arcivescovo di Napoli Cardinale Giuseppe Spinelli, sul presupposto che i diritti degli ebrei dovessero subire a Napoli una serie di limitazioni, richiese sia l'imposizione del segno distintivo che l'istituzione del ghetto [ASN, Ministero degli affari esteri, f. 4402].

L'insistenza con cui erano riproposti entrambi gli espedienti reca conferma della loro centralità. Dal canto loro, le risposte che furono in quell'occasione formulate dal Galiani e dal Contegna lasciano intendere che, nonostante stesse venendo meno il clima di forte determinazione che, nella fase aurorale del regno carolino, aveva sostenuto il progetto di introduzione degli ebrei, fosse radicata la convinzione che non si dovesse ammettere alcun passo indietro circa l'introduzione degli obblighi di *segno* e *ghetto*.

Ammettere queste limitazioni avrebbe svuotato di significato la riforma carolina. Netto restava, dunque, il rifiuto opposto all'imposizione del segno: quel marchio avrebbe consegnato gli ebrei agli «strapazzi e mali trattamenti» della «plebe napoletana» [La posizione è espressa da Celestino Galiani in ASN, Ministero degli affari esteri, f. 4402].

Circa, invece, l'introduzione del ghetto, la posizione assunta dai due riformatori lasciava intendere una finalità chiaramente dilatoria: se, infatti, Galiani si diceva ora, almeno in linea di principio, convinto della ragionevolezza della richiesta, la difficoltà di rinvenire a Napoli un luogo adatto all'erezione di un "serraglio" faceva prevalere scelte di oculata moderazione. Così, nel frattempo che tale luogo fosse stato individuato, si sarebbe potuto realizzare un maggior controllo sugli ebrei comunicando agli ecclesiastici la nota precisa degli ebrei dimoranti nella Città [*Ibidem*].

Stante la pressione esercitata dalla curia romana, su entrambe le questioni fu richiesto un ulteriore parere, quello definitivo, a Francesco Ventura: egli si disse convinto che sia l'obbligo del distintivo che l'introduzione del ghetto avrebbero prodotto danni maggiori rispetto alla stessa revoca del bando di riammissione. Il segno avrebbe gettato gli ebrei in balia della plebe napoletana e, allo stesso modo, il ghetto li avrebbe assoggettati ad «ignominie ed oppressioni». In attesa di «ridurli in qualche distinta contrada», si sarebbe unicamente provveduto ad imporre loro di abitare in case adibite esclusivamente ad abitazioni ebree, senza possibilità di *commixtio* con i cristiani [*Ibidem*].

Quest'ultima soluzione, che nel febbraio del 1743 rappresentò l'approdo di una complessa opera di mediazione con la curia di Roma, manifestava la volontà della corte di Napoli di non cedere alla tentazione di realizzare steccati, ideali e materiali, intorno alla comunità ebraica.

4. La cacciata dei «perfidi» ebrei

Durante gli anni della dominazione spagnola, la lotta all'ebreo s'impose quale diretta conseguenza dell'inflessibile visione iberica contraria ad ogni forma di dissenso religioso e rientrò a pieno titolo nel più ampio disegno di epurazione dalla presenza degli infedeli. [G.

Lacerenza, 2017, 141-142]. L'espulsione dell'ebreo divenne l'unico rimedio praticabile per portare a compimento, anche nel Mezzogiorno, antemurale dell'Impero spagnolo contro gli infedeli, un autentico processo di liberazione.

Il 21 novembre del 1510, a Napoli fu ordinato che gli ebrei fossero espulsi «sin otro processo sentencia ni declaracion» e sotto «pena de muerte y de confiscacion de todos sus bienes» [M. Stock, 1977, 32-35; C. Colafemmina, 2013, 36].

Un assunto lapidario comminava a Napoli quanto, diciotto anni prima, era stato, per volere dei Re cattolici, attuato in Spagna: il 31 marzo 1492, Ferdinando II d'Aragona ed Isabella di Castiglia, con il celebre editto di Granada, avevano decretato l'espulsione degli ebrei dai territori della Corona spagnola [R. Conde y Delgado de Molina, 1991, 41-44]. Diretto ad attuare un radicale processo di epurazione della presenza israelita, quel bando non aveva contemplato alcuna possibilità di salvezza. L'allontanamento era stato comminato anche ai novelli cristiani, accusati di criptogiudaismo, rendendo vana anche l'ipotesi di una conversione al cristianesimo.

Il bando del 1510 riproponeva, dunque, a Napoli la soluzione dell'espulsione con la medesima severità. L'adozione di quel paradigma era il chiaro segno del rifiuto di qualsiasi mediazione: la matrice dogmatica e religiosa della sanzione escludeva qualsiasi forma di negoziazione. Ne reca conferma l'adozione di un analogo provvedimento contro i neofiti: frequentemente accusati di doppiezza confessionale, anche i neobattezzati erano costretti ad abbandonare il Viceregno, conformandosi ad un ordine che veniva, peraltro, ribadito nel 1515 [M. Stock, 1977, 33; C. Colafemmina, 2013, 26-28]. Il bando di espulsione, che pure conteneva al suo interno la rilevante rassicurazione per i napoletani de «levarse la Inquisitione da dicta Città et da tutto el regno predicto», finiva per decretare l'allontanamento da Napoli di quella nutrita comunità israelita che vi era giunta dopo es-

sere stata scacciata dalla Spagna e poi dalla Sicilia [J. Pérez, 2005, 221-266; G. Fiume, 2009, 4-5].

Al riguardo, anche se non è possibile quantificare con precisione il numero degli ebrei che si erano trasferiti a Napoli dalla Sicilia, è stato documentato che, già nell'agosto del 1492, pochissimi giorni dopo la pubblicazione del decreto di espulsione nell'isola, centocinquanta ebrei provenienti da Palermo erano sbarcati a Napoli: la contiguità spaziale e culturale tra le comunità ebraiche presenti ai due lati dello Stretto aveva determinato la scelta di Napoli come meta d'esilio [F.P. Tocco, 2010, 69].

Dopo diciotto anni, quel tratto di mare era percorso al contrario dai molti profughi che si trovavano costretti alla conversione forzata al Cristianesimo per fare ritorno nell'isola e per restarvi, almeno sino a quando le ragioni dell'espulsione non giunsero sino al punto di giustificare l'adozione del provvedimento estremo anche nei confronti dei neofiti.

L'incidenza diretta che la cacciata degli ebrei ebbe sugli assetti economici e finanziari è provata dal fatto che, a richiedere il loro rientro a Napoli, furono proprio gli abitanti della Capitale.

Quest'ultimi, vessati dai prestatori di denaro cristiani, manifestarono di avere «grandissimo bisogno» degli ebrei [N. Ferorelli, 1915, 221].

Ad essere auspicato era, dunque, il ritorno di una comunità israelitica facoltosa, capace di soddisfare, mediante l'esercizio del prestito, le esigenze finanziarie dei regnicoli.

Le disposizioni che furono emanate il 28 dicembre 1520 dal Vicerè Raimondo de Cardona recepirono quelle istanze e, infatti, per consentire il rientro degli ebrei facoltosi nel Viceregno, si ordinò che le famiglie ebree potessero restarvi, purché dietro pagamento di «mil y quinientos ducados de tributo ordinario». Per consentire l'ingresso di «otras quarenta o cinquenta casadas ricas» era altresì stabilito che le

stesse potessero stabilirsi a Napoli, a patto che fossero in grado di versare il tributo annuo previsto per gli altri giudei napoletani [C. Colafemmina, 2013, 40].

Il provvedimento, che rispetto alle ragioni dell'espulsione, ammetteva una significativa deroga, uniformava la condizione del Viceregno a quanto era stato già decretato a Madrid per volontà di Carlo V.

Il successo di quelle disposizioni è confermato dagli studi demografici che attestano, nei quindici anni successivi alla sua emanazione, un incremento notevole: il numero delle famiglie ebraiche residenti nel meridione crebbe a seicento [G. Lacerenza, 2002, 420]. Motivazioni di ordine economico erano, dunque, riuscite nell'intento di derogare alla stringente logica dell'espulsione.

Come testimoniava il Vicerè Raimondo de Cardona, il 28 dicembre 1520, dopo la cacciata degli ebrei, infatti, il Regno era stato «variis agitatum molestiis» a causa delle «nefandissimas usuras» che «enormiter et occulte» erano commesse dai cristiani [C. Colafemmina, 2013, 39]. Nonostante la proibizione evangelica, i cristiani avevano iniziato a praticare il prestito ad interesse. Riammettendo gli ebrei, quel mercato sarebbe, invece, ritornato nelle mani degli israeliti, consentendo ai cristiani di poter praticare la vera fede senza macchiarsi dell'ignobile pratica. Ne sarebbero scaturiti benefici sia per i sudditi che per il regio erario. Di qui la necessità di consentire agli ebrei di stare, abitare, negoziare, mercanteggiare, aprire banchi e prestare denaro con licenza della Sede Apostolica: gli israeliti avrebbero goduto, al riguardo, dei benefici loro concessi da Ferrante d'Aragona [per il testo della prammatica, N. Ferorelli, 1915, 224 e ss].

Il richiamo ai privilegi concessi da quel Sovrano manifestava la piena fiducia che il ritorno al passato, alla bontà della politica aragonese, avrebbe richiamato a Napoli un numero considerevole di «casadas ricas», il cui arrivo sarebbe stato funzionale a riattivare i circuiti economici e finanziari del Viceregno. Il rinvio a quel precedente

doveva essere il chiaro segno di un'apertura tranquillizzante nei confronti degli ebrei, che, tuttavia, non durò a lungo.

Dopo l'arrivo di don Pedro de Toledo a Napoli, il clima, intorno al tema ebraico, riassunse i toni del più intransigente antigiudaismo cristiano. Le norme che seguirono segnarono il ritorno dell'inflessibile visione iberica. La normativa del 1539, finalizzata ad evitare la ben nota *periculosa commixtio*, reintrodusse l'obbligo del «signum coloratum, et notabile» e spalancò le porte al successivo ordine di espulsione che non tardò ad arrivare. Nel Maggio del 1541 Don Pedro de Toledo impose agli ebrei di abbandonare il Viceregno nel termine di quattro mesi, sotto pena di confisca dei loro beni e con facoltà di potervi rientrare soltanto in occasione delle fiere [D.S.H. Abulafia, 1996, 5-44].

Un nuovo ordine di espulsione interveniva a sanzionare la posizione degli israeliti nel Viceregno: anche se il provvedimento sembrava ricalcare i contenuti di precedenti ordini, esso conteneva un significato ulteriore che lo inseriva appieno nella dialettica socio-istituzionale in corso, in quegli anni, a Napoli.

A distanza di circa due secoli dalla sua emanazione, la *ratio* di quel provvedimento era chiarita dal «pontefice degli ebrei» Pietro Contegna. Nello spiegare il contenuto del bando di espulsione del 1541, egli vi attribuiva un peculiare significato politico-cetuale, spiegando che «gli ebrei furono cacciati da Napoli sotto l'Imperador Carlo Quinto forse, e senza forse, per lo dispetto che volle fare alla Nobiltà Don Pietro Toleto allora Vicerè di Napoli giacché […] procurò il discacciamento degli ebrei dal Regno più tosto per fare danno alla Nobiltà debbitrice degli ebrei di molte somme e che dovendo costoro partire dovevano immediatamente essere soddisfatti» [ASN, Ministero degli affari esteri, 4401, 6/9, *Riflessioni su la lettera venuta di Roma in proposito degli ebrei*].

L'espulsione, incidendo direttamente sui meccanismi economici e finanziari che reggevano l'economia regnicola, era stata utilizzata quale strumento di attacco al ceto baronale. Nell'intento di porre un argine al potere nobiliare e ricondurlo sotto l'egida della Monarchia, il Vicerè aveva posto in essere una manovra di tipo economico volta a porre in difficoltà la nobiltà costretta a saldare i debiti contratti con gli usurai ebrei. Il prestito ad usura era divenuto il fulcro su cui far leva per indurre la riottosa nobiltà napoletana a piegarsi. Il movente economico, che aveva attenuato l'inflessibile logica dell'espulsione, agiva in senso inverso per accelerare l'allontanamento forzato degli ebrei.

5. L'ebreo «potenzioso in denaro contante»

Nei confronti degli ebrei, gli orientamenti assunti dai governi napoletani furono ampiamente diversificati, oltre che in ragione del bilanciamento delle forze politiche e religiose, anche in rapporto alla diversa considerazione attribuita alla Nazione ebrea quale attore economico.

Nel panorama giuridico di Antico Regime, caratterizzato dalla frammentarietà e disomogeneità delle soluzioni giuridiche, la volontà di ostacolare qualsiasi forma di dissenso religioso, non impedì, infatti, lo sviluppo di ambiti in cui riuscirono a prevalere orientamenti di apertura. Tuttavia, anche in tali territori, piuttosto che elaborare soluzioni generali, i sovrani scelsero di percorrere strade diverse, attuando la tolleranza di fatto o utilizzando la categoria giuridica del privilegio [D. Edigati, 2020, 930].

Lo stimolo concreto anche verso l'adozione di soluzioni giuridiche favorevoli alla comunità ebraica giunse dall'economia: il proposito di ravvivare il commercio e di alimentare il circuito finanziario attraverso i capitali nelle mani dei prestatori ebraici divenne il mo-

vente di una strategia politica volta a valorizzare la componente ebraica.

Si trattava di un modo inconsueto di approcciare al problema che, a Napoli, riuscì a manifestarsi, in forme più o meno esplicite, soltanto all'indomani dell'indipendenza del Regno, allorquando una straordinaria congiuntura storica determinò le condizioni favorevoli al prevalere degli orientamenti culturali dei giuristi *novatores.* La loro sensibilità nei confronti dell'ideologia economica li spingeva a configurare la questione ebraica in termini nuovi. Affrancandosi dai condizionamenti della religione, essi si spinsero sino al punto di ritenere possibile ammettere l'ingresso nel Regno di quegli ebrei che tanti i «mali […] avevano precedentemente infetti», ma che erano certamente gente «potenziosa in denaro contante» [Prammatica VI, *De expulsione Hebraeorum sive Iudeorum,* in L. Giustiniani, 1804, 102]. Gli ebrei usurai, untori di peste, su cui nel corso del Seicento si erano diffuse le voci più infamanti, assurgevano a protagonisti di una nuova svolta che avrebbe giovato al «benefizio delli Popoli» e avrebbe finalmente rimosso «le strettezze, nelle quali generalmente si trovano costituiti li nostri dilettissimi Popoli Abitatori delli nostri Regni» [*Ibidem*]. La citazione, tratta dal proclama con cui il 7 febbraio 1740 si concesse alla Nazione ebrea il «Salvocondotto, perché possa venire a trafficare ed a stabilire il suo Domicilio nelli Regni delle Due Sicilie, e loro dipendenze» manifesta la *ratio* squisitamente economica del provvedimento [*Ivi*, 102-110]. Anche se questo dato impedisce di attribuire ad esso alcun significato di tipo egalitario o umanitario di più ampio respiro, il contenuto di rottura che esso assunse rispetto alla passata tradizione è evidente.

L'autorità politica garantiva, attraverso una fitta rete di concessioni, spazio vitale ad una comunità di infedeli, qual era quella israelita, in ragione della sua preminente funzione economica. Per questo motivo, gli ebrei che avessero fissato nel Regno il proprio domicilio o vi

avrebbero intrattenuto il commercio, avrebbero goduto di «grazie, privileggi, immunità, franchigie, esenzioni, e prerogative» per la durata complessiva di cinquant'anni, cui si sarebbero aggiunti altri cinque di tolleranza.

Il quadro giuridico delineato dall'«amplissimo Salvocondotto» carolino evidenzia la sua matrice: sia nella struttura che nei contenuti, esso appariva ispirato alla Livornina, che costituì «un vero e proprio paradigma» normativo [D. Edigati, 2020, 944]. A Napoli, infatti, sin dall'estate del 1739, il modello labronico era stato oggetto di studio.

La fitta corrispondenza tra il Segretario di Stato Jose Joaquin de Montealegre ed il marchese de la Banditella, tra il settembre ed il novembre del 1739 testimonia che erano stati esaminati i capitoli concessi agli ebrei di Livorno nel 1593, unitamente ad alcune richieste che erano state formulate proprio dalla comunità ebraica [V. Giura, 1978, 22].

La trattativa, finalizzata a creare a Napoli le condizioni più favorevoli al trasferimento ebrei livornesi, si era associata alle ulteriori negoziazioni avviate per favorire l'arrivo degli ebrei olandesi: anche quest'ultimi guardavano con interesse alle iniziative del governo borbonico. Anche per effetto di tali negoziati, il Re Carlo di Borbone si decise a concedere un «amplissimo Salvocondotto» [Prammatica VI, *De expulsione Hebraeorum sive Iudeorum*, in L. Giustiniani, 1804, 102]. Giunti a Napoli, gli israeliti avrebbero goduto sia dell'immunità penale, per i reati già commessi in qualsiasi altro luogo, sia di quella civile, per i debiti contratti e rimasti insoluti prima dell'arrivo nel Regno.

Al fine di porre le condizioni per un insediamento stabile, pacifico e duraturo, si riconosceva agli ebrei la possibilità di osservare i precetti del loro credo: il rispetto del sabato e degli altri giorni festivi ebraici e la possibilità di erigere dei cimiteri dedicati alla sepoltura dei loro estinti completavano il riconoscimento di un ampio diritto di

culto. In questa prospettiva, si inseriva anche la facoltà di apertura di un macello «per uso proprio» al fine di consentire la macellazione rituale delle carni «di ogni sorte di bestiame» [*Ivi*, 108].

In tali favorevoli condizioni, gli ebrei avrebbero potuto esercitare le loro professioni e, tra queste, anche quella medica con la sola limitazione di assistere i cristiani con l'ausilio di un collega cristiano.

Un'ampia serie di franchigie avrebbe garantito il commercio di «mercatanzie d'ogni sorte» [*Ivi*, 109]. Ai libri di commercio dei mercanti ebrei, sarebbe stata riconosciuta «piena ed ampia fede» [*Ivi*, 107]. Inoltre, al fine di evitare gli effetti pregiudizievoli derivanti dal divieto di possedere beni stabili, soprattutto in rapporto all'esercizio delle usure [L. Andreoni e M. Gasperoni, 2018, 9-18; L. Graziani Secchieri, 2018, 19-48; L. Andreoni, 2018, 49-72], interveniva la norma che ammetteva espressamente la capacità degli ebrei di comperare «beni stabili», ad eccezione dei «Feudi, o altra specie di diritti, e di beni, per li quali abbiano autorità e giurisdizione sulli Cristiani» [*Ivi*, p. 108].

Dal punto di vista giurisdizionale, vi erano le norme che sottraevano le controversie insorte tra ebrei e cristiani alla macchina giudiziaria ordinaria per attribuirle alla cognizione del Delegato, scelto tra i membri del Supremo Magistrato del Commercio, il Delegato avrebbe giudicato le liti insorte tra giudei e quelle nate tra questi ultimi e i cristiani. A tale scopo sarebbero stati nominati tre Delegati: uno a Napoli e gli altri due a Palermo e a Messina [L. Giustiniani, 1804, 105]. L'autonomia, seppur riconosciuta per i soli affari giurisdizionali di minore rilevanza, garantiva alla comunità ebraica la possibilità di conservare la propria identità e di escludere l'eteronomia dell'intervento statale.

Pur essendo ovviamente ben lontano dal perseguire per la componente ebraica un anacronistico obiettivo d'integrazione, l'editto segnò una svolta decisiva: contro le resistenze opposte da credenze,

pregiudizi ed antichi livori, si faceva spazio una nuova considerazione dei rapporti giuridici. Innegabile era, infatti, la distanza che le norme caroline segnavano rispetto al loro più recente passato.

Il clima di diffidenza e di ostilità che intorno all'editto si diffuse subito dopo la sua emanazione, nel malcelato tentativo di indurre la Corona a compiere un passo indietro, confermava, sebbene indirettamente, la validità di quell'iniziativa e la sua portata d'innovazione rispetto al complesso equilibrio dei rapporti religiosi, politici e giuridici.

Per effetto di più eventi tra loro convergenti, l'epilogo della vicenda si consumò tra il 1745 ed il 1747 e finì per riguardare in prima persona Carlo di Borbone, il quale, con un gioco di parole che faceva riferimento al titolo ufficiale di *Infans Hispaniarum* fu soprannominato *Infans Carolus Iudaeorum*, ovvero *Infans Carolus Rex Iudaeorum*, a somiglianza di *Iesus Nazarenus Rex Iudaeorum*. [G. Lacerenza, 2017, 145]. Il 18 settembre 1746 Carlo adottò, infatti, la risoluzione di revocare i privilegi concessi alla Nazione ebrea: decisione che preannunciò il definitivo bando di espulsione emanato il 30 luglio 1747 [Prammatica VII, in L. Giustiniani, 1804, 110-111].

Se, sul piano pratico, i frutti della riforma del 1740 furono effimeri, dal punto di vista giuridico il progetto borbonico rappresentò un approdo importante: a Napoli, sebbene per poco tempo e mai in maniera adeguatamente compiuta, i rapporti tra ebrei e cristiani erano stati regolati secondo un paradigma di reale innovazione. L'impulso economico dell'iniziativa non aveva limitato la progettualità dei riformatori che, in modo molto significativo, si erano mossi, piuttosto che nell'orizzonte limitato della promozione degli accordi di commercio, in quello più ampio dei rapporti tra comunità: essi avevano tracciato i contorni di un disegno in cui era stato riconosciuto uno spazio vitale anche all'infedele. L'obiettivo della prosperità era apparso raggiungibile solo a patto, se non per scelta, almeno per necessità, di saper accogliere il diverso.

Riferimenti bibliografici

Abulafia D.S.H. (2002), "The Jews of Sicily under the Norman and Hohenstaufen rulers", in Bucaria N., Luzzati M., Tarantino A. (a cura di), *Ebrei e Sicilia*, Regione siciliana, Assessorato dei beni culturali e ambientali e della pubblica istruzione; Flaccovio, Palermo.

Abulafia D.S.H. (1996), *Il mezzogiorno peninsulare dai bizantini all'espulsione (1541)*, «Storia d'Italia – Annali», 11, I, pp. 3-44.

Andreoni L. (2018), *A chi appartengono le case del ghetto di Ancona? Ebrei e catasto tra cultura illuministica e polemica antiebraica*, «Proposte e ricerche, Economia e società nella storia dell'Italia centrale» 41, pp. 49-72.

Andreoni L., Gasperoni M. (2018), *Ebrei e proprietà nelle città dell'Italia centrale: un'introduzione*, «Proposte e ricerche, Economia e società nella storia dell'Italia centrale», 41, pp. 9-18.

Bonazzoli, V. (1979), *Gli Ebrei del regno di Napoli all'epoca della loro espulsione. I parte: Il periodo aragonese (1456-1499)*, «Archivio Storico Italiano», pp. 495-559.

Bonazzoli, V. (1981): *Gli Ebrei del regno di Napoli all'epoca della loro espulsione. II parte: Il periodo spagnolo (1501-1541)*, «Archivio Storico Italiano», pp. 179-288.

Caffiero M. (2005), *Antigiudaismo. Caffiero legge Stefani*, «Storica», 32, pp. 157-167.

Caffiero M. (2009), *Introduzione* a *Le radici storiche dell'antisemitismo. Nuove fonti e ricerche*, *Atti del seminario di studi, Roma 13-14 dicembre 2007*, Viella, Roma.

Caffiero M. (2014), *Storia degli ebrei nell'Italia moderna. Dal Rinascimento alla restaurazione*, Carocci, Roma.

Caridi G. (2011), *Dall'investitura al concordato: contrasti giurisdizionali tra Napoli e Santa Sede nei primi anni del regno di Carlo di Borbone*, «Mediterranea», pp. 525-560.

Cassandro M. (1984), *Gli ebrei di Livorno nel Seicento. Aspetti economici e sociali*, «La Rassegna Mensile di Israel», 50, 9/12, pp. 567-582.

Cassandro M. (1996), *Intolleranza e accettazione*, Giappichelli, Torino.

Colafemmina C. (2002), "Oltre lo Stretto", in Bucaria N., Luzzati M., Tarantino A. (a cura di), *Ebrei e Sicilia*, Regione siciliana, Assessorato dei beni culturali e ambientali e della pubblica istruzione; Flaccovio, Palermo, pp. 219-222.

Colafemmina C. (2013), "Gli ebrei in Puglia sotto Ferdinando il Cattolico (1503-1516)", in Lacerenza G. (a cura di), *1510-2010 Cinquecentenario dell'espulsione degli ebrei dall'Italia meridionale. Atti del Convegno internazionale*, Università degli studi di Napoli L'Orientale, Napoli, pp. 21-44.

Conde y Delgado de Molina R. (1991), *La expulsíon de los judíos de la Corona de Aragón. Documentos para su estudio*, Institución Fernando el Católico, Saragozza.

Del Treppo M. (1995), "Realtà, mito e memoria di Napoli aragonese", in Zilli I. (a cura di), *Fra spazio e tempo. Studi in onore di L. De Rosa*, I, Edizioni scientifiche italiane, Napoli, pp. 361-382.

Edigati D. (2020), *La tolleranza per privilegio nell'Italia di Antico Regime. Il caso degli ebrei e dei cristiani orientali*, «Archivio Giuridico Filippo Serafini» 152, 3, pp. 927-981.

Edigati D. (2021), "La «Livornina» e i confini della tolleranza religiosa nella Toscana d'età moderna", in Edigati D., Tira A. (a cura di), *Le minoranze religiose e il diritto. Esperienze del passato e prospettive future*, Giappichelli, Torino, pp. 45-78.

Eisentadt S.N. (1993), *Civiltà ebraica. L'esperienza storica degli Ebrei in una prospettiva comparativa*, Donzelli, Roma.

Evangelisti P. (2006), *Metafore e Icone Costitutive Del Discorso Politico Francescano Tra Napoli e Valencia (XIII-XV Secolo)*, «Studi Storici», 47/ 4, pp. 1059-1106.

Ferorelli N. (1915), *Gli Ebrei nell'Italia meridionale dall'età romana al secolo XVIII*, Il Vessillo Israelitico, Torino.

Fiume G. (2009), *Schiavitù mediterranee. Corsari, rinnegati e santi di età moderna*, Mondadori, Milano.

Foa A. (2001), *Ebrei in Europa. Dalla Peste Nera all'emancipazione, XIV- XIX secolo*, Laterza, Roma-Bari.

Galasso C. (2002), *Alle origini di una comunità. Ebree ed ebrei a Livorno nel Seicento*, Olschki, Firenze.

Giura V. (1978), *Gli ebrei e la ripresa economica del Regno di Napoli: 1740-1747*, ISTOB, Napoli.

Giustiniani L. (1804), *Nuova collezione delle prammatiche del Regno di Napoli*, IV, Nella Stamperia Simoniana, Napoli.

Graziani Secchieri L. (2018), *Da chazakah a jus kazakà a proprietà: l'origine del diritto d'inquilinato perpetuo in ghetto nelle radici normative ebraiche. Il caso di Ferrara,* in «Proposte e ricerche, Economia e società nella storia dell'Italia centrale», 41, pp. 19-48.

Katz D.E. (2017), *The Jewish ghetto and the visual imagination of Early Modern Venice*, Cambridge University Press, Cambridge.

Lacerenza G. (2002), "Lo spazio dell'ebreo. Insediamenti e cultura ebraica a Napoli (secoli XV – XVI)", in Barletta L. (a cura di), *Integrazione ed emarginazione, Circuiti e modelli: Italia e Spagna nei secoli XV-XVIII*, CUEN, Napoli, pp. 357-427.

Lacerenza G. (a cura di) (2013), *1510-2010 Cinquecentenario dell'espulsione degli ebrei dall'Italia meridionale. Atti del Convegno internazionale*, Università degli studi di Napoli L'Orientale, Napoli.

Lacerenza G. (2017), "Carolus Rex Iudaeorum? Per una rilettura dei rapporti fra Carlo III e gli ebrei", in Cerullo L. (a cura di), *Carlo di Borbone: un sovrano nel mosaico culturale dell'Europa*, Napoli Università degli Studi di Napoli L'Orientale, Napoli, pp.141-160.

Lessing G.E. (2000), *Nathan il Saggio*, Garzanti, Milano.

Luzi L. (2008), "«Octo sunt permissa». Controllo dei nuclei ebraici in alcune aree europee tra XIV e XVIII secolo", «Mediterranea», 12, pp. 95-132.

Pérez J. (2005), *Los Judíos en Espaῆa*, Marcial Pons, Madrid.

Prodi P. e Reinhard W. (a cura di) (2002), *Identità collettive tra Medioevo ed Età moderna. Convegno internazionale di studi,* CLUEB, Bologna.

Reinhard W. (2002), "Religione e identità - Identità e religione. Un'introduzione", in Prodi P. e Reinhard W. (a cura di), *Identità collettive tra Medioevo ed Età moderna. Convegno internazionale di studi,* CLUEB, Bologna.

Sangalli M. (2013), *Dal ghetto alla tolleranza: percorrendo l'Europa di età moderna tra ebraismo e cristianesimo,* «Giornale di storia», 11, pp. 1-11.

Silvera – Di Segni M. (1980), *Agostino e la sopravvivenza del popolo ebraico*, «La Rassegna Mensile Di Israel», 46 (3/4), pp. 124-131.

Simonsohn S. (2017) *Gli ebrei a Roma e nello Stato Pontificio da Paolo IV a Pio IX. Un quadro d'insieme,* «Materia Judaica», XXII, pp. 211-220.

Stefani P. (2004), *L'antigiudaismo. Storia di un'idea*, Laterza, Roma-Bari.

Stock M. (1977), *L'editto di espulsione degli ebrei dal Regno di Napoli (1510) e la loro breve riammissione nel Settecento,* «La Rassegna Mensile di Israel», 43, n. 1\2, Roma, p. 32 e ss.

Tasmani G. (1999), "Il giudaismo nell'età moderna e contemporanea", in Filoramo G. et. alii (a cura di), *Ebraismo,* Laterza, Roma–Bari.

Tocco F.P. (2010), "La contro-migrazione degli ebrei siciliani dal Regno di Napoli: spunti per una riflessione identitaria", in G. Lacerenza (a cura di), *1510-2010 Cinquecentenario dell'espulsione degli ebrei dall'Italia meridionale. Atti del Convegno internazionale,* Università degli studi di Napoli L'Orientale, Napoli, pp. 67-76.

The Nuclear Threat: from the Cold War to the Cyber Age

di Francesca Castaldo e Umberto Rossi

Abstract

In questo saggio ci chiediamo, spinti dall'attualità di un conflitto in corso dagli esiti incerti, cosa succederebbe se un Paese, o un attore non statale, decidesse di condurre un attacco contro le capacità nucleari di un avversario, e come evitare tale evento. Dopo aver affrontato, nella prima parte dell'articolo, il tema della deterrenza nucleare, così come si è evoluto dai tempi della Guerra Fredda, nella seconda ci concentriamo sulle possibili risposte e soluzioni a probabili attacchi informatici ad un impianto o sistema d'armamento nucleare.

In this essay we ask ourselves, prompted by the actuality of an ongoing conflict with uncertain outcomes, what would happen if a country, or non-state actor, decided to conduct an attack against an adversary with nuclear capabilities and how to avoid such an event.

After addressing in the first part of the article the topic of nuclear deterrence as it has evolved since the Cold War, in the second part we focus on possible responses and solutions to probable cyber-attacks on a nuclear facility or weapon system.

Parole chiave: minaccia nucleare, deterrenza nucleare, era cibernetica, attacco cibernetico, public-private partnership.

Keywords: nuclear threat, nuclear deterrence, cyber age, cyber-attack, public-private partnership.

Introduction

Digital age advent, while it has required transitions in many areas of society and the economy [F. Castaldo, M. Gatti, 2021], has prompted the emergence of a wide range of new cyber threats in both the military and civil spheres. Cyber-attacks nowadays occur daily, having grown exponentially during the pandemic crisis [F. Castaldo,

2021]. Although most of them cause only minor damage, some may succeed in breaching a target's cyber defence, for instance by infecting a device with a virus or by stealing sensitive data.

As it is well known, cybersecurity is dedicated to the defence of systems, networks, and related technologies, contemplating the objective of reducing, when not eliminating, the risk of cyber-attacks against any unauthorized exploitation. Of particular interest, within this discipline, is the protection of critical infrastructures, which need, by their very nature, an even more effective shield against cyberattacks [F. Castaldo, 2019a].

In this essay we ask ourselves, prompted by the actuality of an ongoing conflict with uncertain outcomes, what would happen if a country, or a non-state actor, decided to conduct a cyber-attack against an adversary with nuclear capabilities and how to avoid such an occurrence.

After taking up the topic of nuclear deterrence in the first part of the article, as it has evolved since the Cold War, the second part focuses on possible responses and solutions to probable cyber-attacks on a nuclear facility or weapons system.

1. Deterrence theory and nuclear deterrence

In general, deterrence is «the practice of restraining or deterring someone - in world politics, typically a Nation-state - from taking undesirable actions, such as an armed attack» [M.J. Mazarr, 2018, 2], which can be implemented by stopping or preventing such actions.

J. Knopf defines deterrence as «a form of preventive influence that relies primarily on negative incentives. When used as a conscious strategy, deterrence aims to prevent an action that another party might take» [J.W. Knopf, 2009, 37].

Therefore, deterrence could be recognized as the influence of ‘soft power’ supported by ‘hard power’ instruments.

A distinction can be made between two approaches: *deterrence by denial* - achieved by creating an environment in which an adversary's actions are made to appear unsuccessful or irrational - and *deterrence by punishment* - when an adversary decides to attack, the response (be it economic sanctions or conventional attacks) would increase the cost of that attack [M.J. Mazarr, 2018].

In their book “Complex Deterrence: Strategy in the Global Age”, T.V. Paul and colleagues illustrate three assumptions of deterrence theory in political science:

1. States behave in international politics as rational actors who calculate the cost-benefit ratio of their actions, including entering a conflict (so-called ‘instrumental rationality’).

2. Deterrence operates between nation-states, as they are the key actors in the international system with legitimate coercive force and power to initiate or end wars.

3. Without intense rivalry between the parties, deterrence is not functional [T.V. Paul et al., 2009, 6-7].

During the Cold War, nuclear deterrence rested, in fact, on a terror balance between the two rival hegemonic states - the US and the USSR - that was symmetrical, in terms of destructive potential, and therefore 'bipolar'. Both powers had, in those decades, as their objective the maintenance of the status quo ante, to avoid, also thanks to diplomatic communication channels, mutual destruction [H.A. Kissinger, 2004].

Power relations governed, in effect, international relations between states. The fact that only some of them had developed nuclear weapons capability made it easy to trace the perpetrator of a hostile act by pinpointing the exact location of arsenals and ballistic missiles in a world chessboard in which the distinctions between ‘friend’ and

'foe', between 'military' and 'civil' objectives were clear, a world governed, in the final analysis, by deep certainties.

The risk of the reciprocal use of nuclear weapons became a doctrine known during the Cold War as 'Mutually Assured Destruction' (MAD), conceived in 1963 by the then US Secretary of Defence, R.S. McNamara, to indicate a strategic 'balance of terror' situation.

The military concepts of 'Mutually Assured Destruction' (MAD), and 'Second Strike Capability', were recognised by scholars as early as the 1960s. Prominent among them is the contribution of Thomas Schelling, who argued that the direct use of force is incredibly risky in the age of thermonuclear weapons and intercontinental ballistic missiles because the mutual vulnerability that exists between nuclear powers makes meaningful military victory almost impossible [T. Schelling, 1984, 309 et seq.].

Consequently, states must use the threat of force, a 'latent violence', to promote their own interests [*Ivi*, 295-296]. For this threat to be effective, however, it must be accompanied by the assurance that an adversary can avoid pain or loss if it complies.

Despite the criticism of the deterrence theory, which began to become substantial after the end of the Cold War, and the enormous amount of discussion, articles and research on the subject, the proponents of the deterrence theory are fundamentally right about one thing: thanks to nuclear deterrence, the great powers have not been at war for more than sixty years and no nuclear weapons have been used for many decades.

2. The end of deterrence in the cyber age

Over the years, the entry into the international arena of countries other than the two hegemonic superpowers during the Cold War, endowed with nuclear power, and the consequent lowering of the barri-

er of entry to violence, have gradually rendered the strategic models of deterrence futile [E. Di Nolfo, 2012].

In the cyber era, it has become nearly impossible to identify the source of an attack due to the well-known “attribution problem” [F. Castaldo, 2018b]. This has resulted in the high difficulty, or even impossibility, of planning countermeasures, going to distort classical counterforce warfare strategies aimed at destroying adversary forces [U. Gori, L.S. Germani, 2011; A. Teti, 2018].

In the cyber domain, in fact, both states and non-state actors can gain access, who, in the nuanced and virtual environment of cyberspace, are able to bypass the limits, physical and normative, imposed by state hierarchies, accessing an indefinite amount of information previously relegated to the power establishment.

Such pervasive and anarchic potential is not limited to the military sphere but affects increasingly broader spheres of civil and economic society, related to the exchange of data, information, goods, money, and intellectual property. Such a diffusion of power challenges the monopoly of violence, the traditional prerogative of nation-states, fostering the shift of power from states to private nongovernmental actors [S.D. Krasner, 2001].

Today's international landscape, multipolar or a-polar, rests on a revolutionary rethinking of the conception of power, crystallized in the Cold War years.

If the digital revolution has enabled an unprecedented democratization of information, on the other hand it has brought about a depoliticization of violence and an upheaval of the traditional concept of a weapon.

As J. Arquilla and D. Ronfeldt, the information revolution has ended up allowing unregulated access to information to non-state actors, and even individuals, fostering the rise of so-called 'networked

organizations' [J. Arquilla, D. Ronfeldt, 1997] and networked terrorist groups [F. Castaldo, 2019b].

The modern technological-informatic medium, contributing to this indiscriminate diffusion of power, thus makes violent action acquire an increasingly intangible dimension, no longer an expression of state will or adherent to shared political ends [C. Jean, 2007; J.S. Nye, 2011].

In this new age of humanity, fostered by globalization, on the one hand, and the advancement of information technologies, on the other, where conflict unravels in an asymmetrical, ambiguous and uncertain environment, the distinction between military and civilian objectives, between friendly and enemy entities is no longer clear-cut and, above all, the age-old precept that the weak succumbs to the strongest is no longer valid, while only the most agile, i.e., flexible and timely, versatile, resilient actors are destined to survive [F. Castaldo, 2018a; F. Castaldo, M. Gatti, 2019].

Widespread mechanisms for monitoring and warning of cyberattack threats applied to various computerized systems, as well as critical infrastructures, are the basis of cyber defense strategies, which in recent years are increasingly evolving toward cyber resilience, the pivot on which the cybersecurity discipline rests [F. Castaldo, 2021].

Implicit in this defensive approach of systems, networks and technologies is the need to create a system of protection from the cyber threat, which is constantly evolving, marked by a fruitful public-private cooperation, capable of addressing risks in a holistic way, without the prevalence of the military sphere over the civilian one [F. Castaldo, 2018b].

The cyber means made available to everyone have made everyday life a true arena of war, within which each person, with his or her vulnerability, can become an unsuspecting target, but also a potential

perpetrator, of hostile acts, in what increasingly seems to have become an invisible war [W. Murray, P. Mansoor, 2012].

3. Cyber-attacks on nuclear infrastructure: the Stuxnet case

If nuclear deterrence, as we have argued, worked substantially well during the Cold War years, causing the two superpowers, American and Soviet, to remain in an effective balance, it is equally true that in recent decades, when other countries have joined the 'club' of nuclear power, there has been a multiplication and fragmentation of power centers, favored also by the entry into the world chessboard of non-state actors as well as terror-related groups [J.W. Knopf, 2009].

The crumbling of national political structures has been followed by the breakdown of the traditional use of military force in a world driven by technologies that allow conflicts to unravel in the virtual environments of cyberspace, the 'borderless' domain.

Thus, on the one hand, the risk of the use of nuclear weapons has become greater and, on the other, the threat of cyber-attack on some critical infrastructures, such as nuclear power plants, more tangible.

Within the varied typology of cyber-attacks, more or less serious, that have occurred in recent years, and even more exacerbated in the pandemic emergency period, the most noteworthy is surely Stuxnet, one of the most destructive computer viruses ever made, a prodigy of technology, intelligence, and cyberwarfare [K. Zetter, 2018].

The result of a collaboration born in 2006 between the United States and Israel, it was aimed at interfering with Iran's nuclear program.

Inspectors from the International Atomic Energy Agency had visited the Natanz nuclear facility in 2010 and observed that an odd number of uranium enrichment centrifuges were breaking down. The cause of these failures was unknown at the time.

The first target of Stuxnet, a computer worm weighing only 500 kilobytes, was this very plant. The Stuxnet infection had originated from five Iranian suppliers, one of which produced components that were part of the power plants that the malware had targeted. These companies were unaware that they were in the grip of Trojans, and once infected, it was only a matter of time before the Natanz plant, through infiltration of numerous computer systems, was affected.

First appearing during the summer of 2010, the warm operated in three phases: first it scanned and targeted Windows networks and other computer systems, then it spread within the industrial computer network, and then it hit the systems for which it was designed namely Uranium enrichment centrifuges operated by 'Programmable Logic Controllers' (PLCs).

Specifically, by compromising the Windows-based Siemens Step7 software, Stuxnet gained access to PLCs, and this final step allowed the worm to manipulate crucial industrial information, as well as gain the ability to operate different machines at individual industrial sites.

The cyber-attack is believed to have been initiated from the USB drive of a worker inside the plant. In fact, the peculiarity of Stuxnet was its ability to directly damage physical facilities through infected USB drives. Starting with the Natanz power plant, in fact, Stuxnet began its spread, and more than fifteen Iranian facilities were attacked and infected by the worm. The malicious code then got out of control and arrived on the Internet where its dangerousness only increased.

It was 2012 when the U.S. secretary of defense announced that Stuxnet had spread outside Iranian power plants and had, in fact, become public knowledge. The virus was, in other words, in the possession of strangers, who could exploit its power for all sorts of purposes. Acknowledged by all as the malware par excellence, the one that introduced the world to cyber warfare, Stuxnet is still cited as an

emblematic case that had become “out of control”, meaning that it should never have gone into the hands of outsiders but remained confined to Iran's nuclear facilities.

4. From Stuxnet to the risk of nuclear war

Today, two months after Moscow's invasion of Ukraine, Russian Foreign Minister Sergey Lavrov fears the ‘real’ risk of nuclear war.

After all, Russian President Vladimir Putin himself, in the speech in which he announced war against Ukraine on Feb. 24, 2022, had been clear on the issue stating that «anyone who tries to obstruct military action in Ukraine will face consequences never experienced in history»[1].

Thus, the threat of the use of the nuclear weapon, and its potential generator of a ‘third world war’, brings the collective memory back to sixty years ago when the then Soviet Union threatened to start a nuclear war by arming Cuba with ballistic missiles.

Beyond the intimidating or provocative tones of political statements, consider that today the nuclear warheads within the Russian arsenal are estimated at nearly six thousand, corresponding roughly to half of all existing nuclear weapons globally, and that some of them are more than fifty times more powerful than the bomb dropped on Hiroshima during World War II, which caused, as is well known, the death of more than one hundred thousand people, mass destruction, and considerable direct and indirect damage to human health.

Everyone wonders, therefore, what might happen today in the event of a nuclear escalation and is brought back into a climate of collective anxiety, if not outright terror.

[1] Source: Italian and International press.

While the disastrous, or rather catastrophic, effects of the use of nuclear power are well known, not only to experts (suffice it to think, in extremes, that a massive scale of nuclear explosions could cause the disappearance of life on earth and the extinction of the human race, bringing the planet to a primitive state), but the real crux of the matter is how one could protect oneself from a threat of such immense and unimaginable dimensions.

The issue is highly complex, as multiple elements and their interactions come into play [A. Volpe, F. Castaldo, 2021], so we will refer in the following, for the sake of simplification, more to the risk of cyberattack on nuclear facilities. A few considerations apply.

The command, control, and communication systems (referred to by the abbreviation 'C3') of nuclear weapons are connected to an Internet network, either the same network used by the civilian population, or, in some cases, a network created by governments ad hoc for the purpose, i.e., a closed system operating only with authorized inputs.

Fortunately, the defense of this network is considered by Cyber experts to be rather simple and inexpensive, which means that cyberattacks are certainly not resettable, but certainly mitigable and controllable [M.C. Libicki, 2009].

Nevertheless, this does not mean that a virus cannot enter the network. The attack on Iran's Natanz nuclear plan by the Stuxnet virus showed that the worm can be brought into the network by connecting a USB or projecting files of particular system components, which are installed in the network. This means that if an adversary has sufficient information about a network, it is technically possible that it could succeed in hacking the projection files and infect the entire system.

For example, in the Stuxnet cyber-attack, the adversary was able to breach the projection files used to program programmable logic controllers (PLCs) and introduced malware into the network without breaching Iran's critical infrastructure defense [K. Zetter, 2018].

This example of breaching a closed network transform, however, the cyber-attack into a complex operation that, beyond the natural technological realm, involves intelligence and even state defense for the attack to be said to be successful. This implies that it may take months or years for an adversary to gather sufficient information about its target in order to conduct an effective breach.

Espionage, and particularly cyber espionage, which is also one of the current trends in international security and is also conducted by various state actors, such as China or the U.S., plays a crucial role in intelligence gathering [A. Teti, 2018].

Another possibility for damaging a closed network is an electromagnetic pulse (EMP), or electromagnetic pulse, attack, which involves the high-frequency explosion of electromagnetic energy caused by the rapid acceleration of charged particles. Such an attack would be capable of disrupting one or more of the command, control, and communication (C3) systems of a facility such as a nuclear power plant, up to and including its collapse in the most extreme cases. Indeed, there are several examples where EMPs have unintentionally disrupted wireless networks and even caused accidents to critical infrastructure [K. Zetter, 2018].

In the case of nuclear power, an electromagnetic pulse (EMP) attack would block the operation of C3 systems and, consequently, nuclear facilities would be crippled or out of service for a given interval of time. That time could be exploited by adversaries to force, for example, the affected country to behave as it wishes and to satisfy, at least in part, its own interests, at least until the target country would be able to restore its operations. Such an incident could thus result in nuclear escalation.

The considerations so far, therefore, do not rule out the possibility that a cyber-attack on a nuclear facility could occur today. And it is easy to imagine the negative, if not catastrophic, consequences that

could result from such an attack. It should by no means be forgotten that, in addition to the modernization of nuclear weapons-now lighter, more compact, precise, and powerful than those used in World War II - the level of possession of technological skills needed to launch a cyber-attack is, in general, rising, and that hacking capabilities are now in the hands of an increasingly broader range of actors. Moreover, any vulnerability, related for example to human error or weakness - as we have recently argued - could be exploited by intruders [F. Castaldo, 2021]. This could be the case for those countries that do not consider cybersecurity of critical infrastructure as one of their top priorities, and consequently are more vulnerable to disruption of their networks.

Based on the considerations so far, it would seem that in order to counter the cyber threat, which is extremely dangerous to nuclear facilities, it would be useful to consider cybersecurity as a top state priority, creating public-private partnerships to counter the changing cyber threat, invest greater amounts of resources (financial, material, institutional and skilled manpower) in the cyber sector, and possibly create autonomous internal networks that would connect all components of the critical infrastructure.

Conclusions

In examining the threat of cyber-attacks on individual nuclear-powered states, it would be appropriate to address it on a case-by-case basis as each country has a different level of cyber defense capability, different composition of the so-called nuclear triad, different amount of spending on cybersecurity of its critical infrastructure as well as different capabilities to move strategically in the cyberspace arena.

Although the threat of cyber-attacks is certainly real, its effectiveness has so far been questionable, as cyber-attacks are usually part of the military arsenal of major powers that possess substantial resources to develop capabilities for both attack and defense of computerized systems, which, moreover, the more sophisticated they are, the more difficult they are to breach.

Moreover, cyber weapons still have a mostly disruptive effect, which could disable certain networks or parts of them, but should not easily be able to destroy them with permanent consequences. Moreover, the time during which a computerized system is disabled may not be long enough for an adversary to achieve the objectives of his attack. Without highly trained and fully operational personnel, and without a substantial number of attacks conducted simultaneously, the attackers' chances are, therefore, not very high. It is also true that a first successful breach of the cybersecurity of a given system or critical infrastructure could set a precedent for similar attacks in the future against the same or similar critical infrastructure.

Complicating this picture is the presence of cyber mercenaries, who could be hired by a country to breach the cyber defense of the critical infrastructure of a country adversary to it and infiltrate it. In addition to traditional and known "enemies," a given country would, thus, now more than ever, need to protect itself from an enemy that is not only potentially aggressive but also invisible. This entails the need to protect oneself from a threat, the cyber threat, that is not only changing because it is constantly evolving technologically, but also to be promptly able to raise shields against enemies as fearsome as they are imperceptibly lurking.

References

Angelini L., D'Amato V., Decastri M., De Toni A.F., De Zan G., Rullani E., Turati C. (2020), *In equilibrio dinamico all'orlo del caos*, Franco Angeli, Milano.

Arquilla J., Ronfeldt D. (eds.) (1997), *In Athena's Camp: Preparing for Conflict in the Information Age*, RAND Corporation, Santa Monica.

Bhamra R., Dani S., Burnard K. (2011), *Resilience: the concept, a literature review and future directions*, in «International Journal of Production Research», 49(18), pp. 5375-5393.

Bologna S., Fasani A., Martellini M. (2013), From fortress to resilience, in M. Martellini (Ed.), *Cyber security: deterrence and IT protection for critical infrastructures* (pp. 53-56), Springer, Heidelberg.

Castaldo F. (2018a), *Fronteggiare il nemico in arene competitive turbolente: l'importanza della fiducia e delle capacità dinamiche nelle alleanze strategiche*, «Rivista Italiana di Conflittologia - Culture, Actors and Interactions», 35, pp. 10-39.

Castaldo F. (2018b), *I sistemi di gestione del traffico aereo e l'incombente minaccia del crimine: la necessità di un modello organizzativo cyber-security centri*c, «Rivista Italiana di Conflittologia - Culture, Actors and Interactions», 36, pp. 29-48.

Castaldo F. (2019a), *Dalla Cyber Defense alla Cyber Resilience dell'Infrastruttura Critica. Alcune implicazioni strategiche e organizzative*, «Rivista di Economia e Politica dei Trasporti», 3, pp. 1-10.

Castaldo F. (2019b), *Scenari conflittuali, guerra elettronica e minacce nel cyberspace: sfide strategiche e organizzative nei futuri ambienti di combattimento*, «Rivista Italiana di Conflittologia - Culture, Actors and Interactions», 37, pp. 59-83.

Castaldo F. (2021), *Resilience by Design and Resilience Embedded. Achieving Proactive Cyber Defence*, CUAM University Press, Benevento.

Castaldo F., Gatti M. (2019), *Tempestività e resilienza: l'esperienza dei piloti al servizio del business*, «Rivista Italiana di Conflittologia - Culture, Actors and Interactions», 39, pp. 23-41.

Castaldo F., Gatti M. (2021), *Crises and Digital Changeover as a Source of Disruption for Business: Trends and Perspectives in Top Management*, «Impresa Progetto - Electronic Journal of Management», 1, pp. 1-15.

Copeland T., Wiener J. (1990), *Proactive Management of Uncertainty*, «Mckinsey Quarterly Review», 4, pp. 133-152.

Coutu D.L. (2002), *How resilience works*, «Harvard Business review», 80(5), pp. 46-55.

Di Nolfo E. (2012), *Il disordine internazionale. Lotte per la supremazia dopo la Guerra fredda*, Mondadori, Milano.

Fitzgerald M., Kruschwitz N., Bonnet D. et al. (2013), *Embracing Digital Technology: A New Strategic Imperative*, «MIT Sloan Management Review» 55(1): pp.1-13.

Freedman L. (2004), *Deterrence*, Polity Press, Cambridge.

Futter A. (2018), *Hacking the Bomb: Cyber Threats and Nuclear Weapons*, Georgetown University, Washington.

Gori U., Germani L.S (a cura di) (2011), *Information Warfare. Le nuove minacce provenienti dal cyberspazio alla sicurezza nazionale*, Franco Angeli, Milano.

Grandori A. (2020), *Black swans and generative resilience*, «Management and Organization Review», 16(3), pp. 495-501.

Iasiello E. (2014), *Is cyber deterrence an illusory course of action?* «Journal of Strategic Security», 7(1), pp. 54-67.

Jean C. (2007), *Geopolitica del caos: attualità e prospettive*, Franco Angeli, Milano.

Kaldor M. (1999), *New and Old Wars: Organized Violence in a Global Era*, Polity Press, London.

Kaplan F. (2020), *The Bomb: Presidents, Generals, and the Secret History of Nuclear War*, Simon & Schuster, New York.

Kayes C.D. (2015), *Organizational Resilience: How Learning Sustains Organizations in Crisis, Disaster, and Breakdown*, Oxford University Press, Oxford.

Kissinger H.A. (2004), *L'arte della diplomazia*, Sperling & Kupfer *Editori, Milano.*

Knopf J. W. (2009), "Three Items in One: Deterrence as Concept, Research Program, and Political Issue". In Paul, T.V., Morgan, P.M., Wirtz, J.J. (eds.) (2009), *Complex deterrence: Strategy in the global age*, University of Chicago Press.

Krasner S. D. (2001), *Think again: sovereignty*, «Foreign Policy», 122(1), pp. 20-29.

Kuhlicke C. (2013), *Resilience: a capacity and a myth: findings from an in-depth case study in disaster management research*, «Natural Hazards», 67(1), pp. 61-76.

Libicki M.C. (2009), *Cyber deterrence and cyberwar*, RAND Corporation, Santa Monica, CA.

Libicki M.C. (2018), *Expectations of cyber deterrence*, Strategic Studies Quarterly, 12(4), pp. 44-57.

Mazarr, M.J. (2018), *Understanding deterrence*, Vol. 14, RAND Corporation.

McEntire D.A. (2015), *Disaster response and recovery: strategies and tactics for resilience*, John Wiley & Sons, New York.

Morais-Storz M., Platou R.S., Norheim K.B. (2018), *Innovation and metamorphosis towards strategic resilience*, «International Journal of Entrepreneurial Behavior & Research», 24(7), pp. 1181-1199.

Murray W., Mansoor, P. (eds.) (2012), *Hybrid Warfare. Fighting Complex Opponents from the Ancient World to the Present*, Cambridge, Cambridge University Press.

Nye J. S. (2011), *Nuclear lessons for cyber security?* «Strategic Studies Quarterly», 5(4), pp. 11-38.

Nye J. S. (2011), *The future of power*, Public Affairs, New York.

Paul, T.V., Morgan, P.M., Wirtz, J.J. (eds.) (2009), *Complex deterrence: Strategy in the global age*, University of Chicago Press.

Ryan N.J. (2017), *Five kinds of cyber deterrence*, «Philosophy & Technology», 31, pp. 331-338.

Sahebjamniaa N., Torabia S.A., Mansouri S.A. (2015), *Integrated business continuity and disaster recovery planning: Towards organizational resilience*, «European Journal of Operational Research», 242(1), pp. 261-273.

Schelling T. (1984), *Choice and Consequences. Perspectives of an errant economist*, Harvard University Press, Cambridge, MA and London, England.

Sterner E. (2011), *Retaliatory deterrence in cyberspace*, «Strategic Studies Quarterly», 5(1), pp.62-80.

Stevens T. (2012), *A cyberwar of ideas? Deterrence and norms in cyberspace*, «Contemporary Security Policy», 33(1), pp. 148-170.

Taddeo M. (2017), *Cyber Conflicts and Political Power in Information Societies*, «Minds and Machines» 27(2), pp. 265-268.

Taddeo M. (2017*), Deterrence by Norms to Stop Interstate Cyber Attacks*, «Minds and Machines», 27(3), pp. 387-392.

Teti A. (2018), *Cyber Espionage e Cyber Counterintelligence: Spionaggio e Controspionaggio cibernetico*, Rubbettino Editore, Soveria Mannelli (CZ).

Vial G. (2019), *Understanding digital transformation: A review and a research agenda*, «Journal of Strategic Information Systems», Elsevier, 28(2), pp. 118-144.

Volpe A., Castaldo F. (2021), *Complessità, incertezza e urgenza di agire. Imparare dagli imprenditori*, «Sviluppo & Organizzazione», 297, gennaio/febbraio, pp. 34-40.

Weick K.E., Sutcliffe K.M. (2011), *Managing the unexpected: Resilient performance in an age of uncertainty*, Vol. 8, John Wiley & Sons.

Williams T.A., Grube D.A., Sutcliffe K.M., Shepherd D.A., Zhao E.Y. (2017), *Organizational response to adversity: Fusing crisis management and resilience research streams*, «Academy of Management Annals», 11(2), pp. 733- 769.

Zetter K. (2018), *Countdownt to Zero Day: Stuxnet and the Launch of the World´s First Digital Weapon*, Broadway Books, New York.

Creatività ed iniziativa: la Polizia Locale di Ravenna e il Problem-Oriented Policing come strategia di intervento

di Elisa Begnis

Abstract

Gli studiosi degli approcci e delle modalità operative che vengono utilizzate dagli organi di polizia hanno seguito, nelle loro analisi, lo sviluppo dei modelli di forza pubblica sull'onda dei cambiamenti dei riferimenti culturali che a questa sottostanno, prendendo in considerazione la polizia professionale, il community policing, le strategie di *zero tolerance* e molti altri modelli. Esiste una modalità del "fare" polizia, il *Problem-Oriented Policing* (POP), che è molto meno conosciuto, ma che viene ritenuto efficace da autorevole recente letteratura sull'argomento. Si tratta di una strategia di intervento ideata da Herman Goldstein nel 1979 basata sull'utilizzo del *problem solving* per la risoluzione di determinate tipologie di problematiche che si presentano nelle aree urbane. Il POP si propone l'obiettivo di agire in ottica preventiva rispetto a diversi reati, cercando, da un lato, di incidere sulle cause scatenanti la problematica in esame piuttosto che sul singolo incidente e, dall'altro, sull'implementazione della creatività ed iniziativa da parte del singolo agente. Il presente articolo ha l'obiettivo di soffermarsi sulle opinioni e valutazioni degli operatori della Polizia Municipale di Ravenna rispetto alla possibile applicazione di tale metodologia, tramite l'analisi di dieci interviste qualitative semi-strutturate. Le informazioni raccolte mettono in evidenza l'opinione positiva degli intervistati nei confronti della possibilità di investire tempo e formazione su un modello che permetta di trovare una risoluzione alle problematiche più generali, così da sviluppare una metodologia di lavoro che favorisca il singolo agente ad incrementare l'utilizzo delle proprie capacità di analisi e ad agire maggiormente in autonomia.

Policing's scholars have studied, during their analysis on police patterns, the development of different law enforcement's models following cultural and social changing that withstand them: they considered public law enforcement, community policing, zero tolerance strategies and so on. There is a less known model of policing, the Problem-Oriented Policing (POP), that is, according with the recent literature, effective. POP is an intervention strategy conceived by Herman Goldstein in

1979 based on the use of problem-solving techniques to cope with different kind of problems in urban areas. POP aims to prevent crime as an alternative of reacting to it, attempting to affect the causes of the problems instead to respond to every incident; it purposes to improve creativity and initiative of every single agent.

This paper aims, throughout the analysis of ten police officers' semi-structured interviews done in the Ravenna Local Police Department, to explore the opinions and predisposition of a part of the division towards the possibility to introduce in their everyday work a problem-oriented methodology.

The data collected from the interviews show the police officers' positive attitude regarding the possibility to have a deeper education and to invest time in a model that could led to solutions to general issues. In such a way as to develop a work-approach that could support every officer to improve his/her analysis capabilities and to act in a more autonomous way.

Parole chiave: Problem-Oriented Policing, SARA model, modelli di polizia, prevenzione della criminalità, effetto di spostamento.
Keywords: Problem-Oriented Policing, SARA model, policing, crime prevention, displacement.

1. Introduzione

La polizia rappresenta l'istituzione che ha il compito di mantenere e garantire l'ordine pubblico. Le sue origini e il suo sviluppo si sono intrecciate con l'evoluzione e la formazione degli stati nazione nel continente europeo nei quali questo ente, grazie all'autorità conferitagli per proteggere il bene comune e la pubblica sicurezza, si manifesta come emanazione del potere esecutivo [P. Rawlings, 2008]. La sicurezza pubblica, infatti, si configura come un caposaldo del contratto sociale, come la scelta di un contraente di conferire all'altro l'uso legittimo della forza affinché il primo garantisca al secondo il massimo livello di tutela. La polizia nasce quindi all'interno complessi sistemi di governo, e, passando dal mercantilismo al liberalismo, è arrivata, infine, ad essere condizione di esistenza dello Stato di diritto [M. Sacchi, 2017]. Da questo intrinseco legame derivano le nuove strategie d'intervento, che riflettono, almeno negli ultimi decenni, la crisi del welfare e la convinzione che lo Stato non sia più in

grado di garantire autonomamente la sicurezza, l'ordine e il controllo della criminalità [C. Braccesi e R. Selmini, 2005].

I modelli di polizia riscontrabili nel contesto anglosassone e in quello europeo continentale sono numerosi e tra loro differenti sia in relazione ai risultati raggiunti che alle loro criticità, variando da quelli puramente professionali a quelli fondati sull'appartenenza comunitaria [D. Bertaccini, 2011]. A prescindere dal contesto, ciò che non cambia è il dinamismo dei rapporti sociali che si riflette nello spazio urbano: è qui che la polizia, soprattutto quella di stampo locale, deve dar prova della lotta all'insicurezza avvicinando cittadinanza in mutamento e istituzioni [A. Balloni, 2004].

La scelta dell'oggetto della presente ricerca, cioè lo studio del Problem-Oriented Policing (POP), è stata dettata dal fatto che si ritiene che l'utilizzo di questo modello permetta di migliorare il lavoro di polizia aumentando la sua vicinanza alla comunità nonché utilizzando schemi operativi che evitino la reiterazione di interventi che, spesso, si presentano come analoghi a quelli effettuati in precedenza.

Questo perché, evidentemente, questi interventi non saranno risolutivi finché le problematiche che li generano rimarranno irrisolte [J. Eck et al., 1987].

Alcune ricerche statunitensi mostrano come il POP sia un modello funzionante che conduce alla creazione di un *network* di azioni più efficaci per la risoluzione dei problemi e per l'utilizzo delle risorse, in particolar modo nel contesto della polizia locale che, per sua natura, è più strettamente legata ai cittadini. La meta-analisi realizzata da Hinkle et al. su 34 studi di applicazione del POP condotti tra il 1989 e il 2018 in diverse aree geografiche (Stati Uniti - 28 studi, Regno Unito - 5 studi, Canada - 1 studio) ha dimostrato che, ove applicata, questa metodologia operativa ha portato ad una riduzione dei reati del 34% [J. Hinkle et al., 2020].

Il presente articolo ha pertanto l'obiettivo di riflettere sulla possibilità di applicazione del POP nella realtà della polizia locale italiana[1]. Il territorio individuato per esaminare le opinioni sulla metodologia problem-oriented è la Polizia Locale di Ravenna, con cui si è avviata una collaborazione grazie al periodo di tirocinio svolto dalla scrivente nel reparto d'investigazione di Polizia Giudiziaria.

2. POP: Di cosa si tratta?

Che metodo utilizza la polizia per affrontare le problematiche urbane?

Herman Goldstein, per rispondere a questa domanda, si basa sull'idea che la qualità del lavoro di polizia abbia delle ripercussioni dirette sulla qualità della vita degli abitanti di una determinata zona.

A suo avviso, le istituzioni americane dell'epoca continuavano ad ignorare la complessità del lavoro di polizia, l'importanza che questo aveva (ed ha) a livello sociale e le aspettative che i cittadini ripongono nei suoi confronti [H. Goldstein, 1977].

L'apparato teorico del *Problem-Oriented Policing* ruota intorno all'utilizzo del *problem solving* in un determinato contesto urbano, riuscendo a fondere gli aspetti migliori del modello professionale[2] di polizia con le più recenti spinte comunitarie[3], così da avvicinare istituzioni e collettività.

[1] Per approfondire l'evoluzione delle strategie di prevenzione e sicurezza urbana elaborate nel contesto italiano negli ultimi tre decenni vedasi "Le politiche di sicurezza urbana in Italia: lo stato dell'arte e i nodi irrisolti" [G. G. Nobili, 2020].

[2] Il modello standard o "modello professionale" è relativo all'operatività della polizia basata su professionisti essenzialmente incaricati di lottare contro la delinquenza secondo una logica *reattiva*, una logica che si basa su un intervento da attuare solo dopo che l'atto delinquenziale è stato commesso [D. Bertaccini 2011].

[3] La polizia di comunità è stata modellata sull'idea che poliziotti e cittadini possano creare una cooperazione che risulti funzionale alla risoluzione dei problemi in una determinata area: l'obiettivo è quello di cercare di combattere la paura del crimine,

Goldstein, infatti, aveva individuato alcune criticità nel modello professionale di polizia che, secondo lui, era necessario risolvere affinché si riuscisse ad implementare una modalità maggiormente efficiente per risolvere i problemi [H. Goldstein, 1990].

La prima è la sempre crescente preoccupazione focalizzata sulla gestione dell'ente di polizia, sulle procedure interne e sulla sua efficienza. Goldstein sosteneva che l'operatività delle forze dell'ordine fosse quella di concentrarsi sull'efficienza (quindi sul numero di arresti e sulla tempestività delle risposte, per esempio) piuttosto che sull'efficacia dell'intervento (cioè sulla risoluzione dei problemi che avevano originato l'intervento stesso). A suo dire, infatti, l'istituzione di polizia si è spesso concentrata sul mantenimento e sul funzionamento dell'organizzazione stessa piuttosto che sull'impatto delle sue azioni nei confronti dei problemi della società [H. Goldstein, 1990]. Si parla, cioè, di *managerializzazione*, che consiste nel passaggio «dal modello burocratico fondato sull'adempimento normativo al modello aziendalistico fondato sulla performance» [F. Battistelli 2013, 9].

La seconda criticità riguarda la predominante impostazione reattiva delle attività di polizia: la stragrande maggioranza degli interventi delle forze dell'ordine prende avvio dalle chiamate dei cittadini [A.J. Reiss, 1971]. La polizia, così, non può diventare parte della soluzione del problema che è chiamata a risolvere, perché reagisce solamente alle manifestazioni degli incidenti più chiaramente evidenti [R. Force, 1972].

la percezione dell'insicurezza e il disordine urbano e sociale [J. Crowl 2017]. La definizione essenziale del *community policing* riguarda quindi, da un lato, il coinvolgimento delle comunità urbane nella prevenzione della delinquenza in un'ottica proattiva e, dall'altro, la territorializzazione delle attività della polizia tramite pattuglie accessibili alla popolazione (a piedi, in bicicletta, a cavallo) composte di poliziotti stabilmente inseriti nei quartieri dove lavorano.

Il terzo punto critico si configura attorno allo scarso coinvolgimento della popolazione nell'indicare e risolvere i problemi legati al disordine urbano [H. Goldstein, 1990]. Questa idea si richiama alla teoria delle finestre rotte di Wilson e Kelling (1982), secondo la quale se le autorità pubbliche non agiscono prontamente sulle manifestazioni di degrado ambientale e sociale, anche la collettività si disinteresserà del proprio territorio sul quale, così, non verrà assicurato alcun tipo di controllo sociale. La metodologia POP, invece, si basa sulla consapevolezza che la polizia da sola non può prendersi cura dei problemi della comunità tutta, ma che, proprio grazie all'utilizzo discrezionale dei mezzi e delle risorse di quest'ultima, interviene, in un'ottica di collaborazione, per rimediare a tali problematiche.

La quarta criticità riguarda le mansioni tradizionalmente assegnate ai *rank-and-file police officers* (gli operatori/agenti di base) che si occupano molto di questioni burocratiche non avendo così a disposizione il tempo necessario per sviluppare relazioni efficaci con la comunità.

Alla luce delle problematiche rinvenute nel modello di polizia da lui analizzato, Goldstein articola la sua teorizzazione in punti per cercare di offrire soluzioni efficaci e strategie innovative che possano colmare questi vuoti strutturali.

Partendo dal presupposto che il carico di lavoro principale per gli agenti, soprattutto quelli di pattuglia, è rispondere agli incidenti segnalati dai cittadini, l'autore propone di raggruppare i casi (*incidents*) in problemi (*problems*). Catalogando i vari avvenimenti come sintomi di un problema preesistente, i poliziotti dovrebbero riuscire a leggere la relazione intercorrente tra comportamenti, luoghi e persone coinvolte in quel determinato incidente, allargando poi lo sguardo al-

le condizioni che favoriscono e mantengono quello specifico insieme di illeciti[4].

La maggior parte delle volte la popolazione si aspetta che la polizia gestisca situazioni come risse nei bar, violenza domestica, gruppi di ragazzi che fanno rumore la notte per strada e, inoltre, tutta una serie di illeciti che coinvolgono una parte di popolazione poco gradita: homeless, persone che abusano di alcol, tossicodipendenti e così via.

Sono dunque questi i casi che costituiscono i gruppi di incidenti su cui la polizia si trova a lavorare per la maggior parte del suo tempo: trovare una classificazione in termini di aree, comportamenti, professioni e gruppi potrebbe essere più utile per la loro risoluzione. Inoltre, è necessario cambiare paradigma interpretativo per ciò che concerne i problemi concreti: questi non devono più essere visti come affare esclusivo della polizia, ma della comunità intera. Focalizzare l'attenzione sulla cittadinanza significa, in ultima analisi, creare le basi per una cooperazione che permetta a quest'ultima di plasmare l'agenda della polizia sulla base delle sue necessità, cercando un compromesso per l'utilizzo di risorse pubbliche tra le problematiche di interesse istituzionale e quelle comunitarie [R. Selmini, 2017]. Così facendo le forze dell'ordine riuscirebbero ad avere un quadro più completo delle cause dei problemi, poiché la loro analisi non si baserebbe soltanto sulle statistiche di polizia, ma si completerebbe grazie alla collaborazione con enti territoriali e associazioni.

[4] La relazione tra comportamenti, luoghi e persone richiama alla mente uno dei presupposti teorici del *problem-oriented policing*: il triangolo della criminalità. Questo, derivato dalla teoria delle attività di routine di Cohen e Felson, è un modello esplicativo del concetto di prevenzione della criminalità [L. Cohen e M. Felson, 1979]. L'assunto principale di tale modello è che perché un crimine avvenga è necessario che ci sia un aggressore motivato, un bersaglio designato e l'assenza di un controllore idoneo a prevenire l'evento criminale. È la valutazione della situazione da parte dell'autore di reato che determina se il crimine avrà luogo o meno [M. Felson e R. V. Clarke, 1998].

Uno degli obiettivi che il *problem-oriented policing* si pone, quindi, è quello di concentrarsi sull'efficacia delle azioni svolte [W. Cebulak, 2001]. Diventa importante trovare una definizione di efficacia: è impensabile, secondo Goldstein, equiparare la definizione di efficacia a quella di risoluzione dei problemi, perché esistono situazioni che non possono essere risolte [H. Goldstein, 1990].

Per quel che riguarda realisticamente il lavoro di polizia, l'obiettivo concreto che le forze dell'ordine dovrebbero raggiungere è quello di ridurre il numero e la gravità degli incidenti.

Una volta identificato un problema grazie al raggruppamento degli incidenti simili, il successivo passo da svolgere riguarda la raccolta e l'analisi delle informazioni ricavate. Questo passaggio implica un'indagine su tutti i fattori che costituiscono un problema, distinguendo tra le cause profonde (*root causes*) e le condizioni sottostanti (*underlying conditions*), tra la causazione (*causation*) e la riprorevolezza (*blameworthiness*) di un comportamento [D. Bertaccini, 2011].

Il "nuovo" ruolo sociale della polizia le impone di analizzare gli interessi che hanno portato a definire illegale o incivile un determinato comportamento: una volta conosciuto il grado di valori che va ad incidere sulla percezione di un illecito, viene automaticamente a configurarsi una scala di priorità sulle azioni da compiere.

Successivamente, è necessario individuare (e, se necessario, criticare) le risposte standard date a quel tipo di problema. Questo passaggio non è per nulla scontato, poiché la polizia, che collega ogni sua azione ad un report burocratico, rischia di esprimersi in modo generico e sempre uguale rispetto alle azioni che compie, dato che l'obiettivo non è tanto la chiarificazione delle motivazioni che hanno spinto l'istituzione ad interessarsi ad un problema, o delle attività che sono state svolte per arginarlo, ma la compilazione di modelli prestabiliti tramite formule che possano essere congeniali alle richieste di legge, a quelle del controllo interno e alle aspettative del pubblico

[D. Bertaccini, 2011]. Il *problem-oriented policing*, invece, ha l'obiettivo di costruire degli standards efficaci di risposta alle problematiche proprio a partire dai differenti approcci che hanno "creato" i poliziotti con la loro esperienza.

L'ultima strategia ipotizzata da Goldstein per aumentare l'efficacia degli interventi comprende una valutazione dei risultati delle nuove risposte implementate. La componente valutativa deve essere inserita come parte integrante nell'organizzazione del lavoro di polizia, anche mediante la collaborazione con associazioni ed enti territoriali. In aggiunta, deve nascere un monitoraggio periodico sulle attività in corso di svolgimento, in modo da poter aggiustare il tiro durante l'applicazione e, nel caso, rivalutarne i fondamenti [H. Goldstein, 1990].

Sono state applicate due principali tecniche per rispondere agli obiettivi preposti dal POP, il modello SARA e il PAT. La presente trattazione si concentra sullo studio del primo, ma vale la pena illustrare velocemente anche il secondo, costituendo esso infatti una valida alternativa. Il PAT (Problem Analysis Triangle), che deriva dalla teoria delle attività di routine, si concentra sui tre aspetti fondamentali della dinamica criminosa, i luoghi, gli autori di reato e le vittime: perché si verifichi un reato queste tre istanze devono convertire nel medesimo spazio e nel medesimo tempo [K. Bullock e N. Tilley, 2011].

Il secondo modello, il *SARA* model, ipotizzato nel 1987 da John Eck e William Spelman, è stato declinato in quattro fasi - Scanning, Analysis, Response, Assessment - per seguire un iter più preciso nella costruzione di un intervento *problem-oriented*. Il suo obiettivo è quello di verificare il corretto funzionamento della procedura, tentando di guidare le forze dell'ordine a prendere in considerazione anche la fase di definizione e di analisi di un problema prima di passare direttamente alla fase di risposta [J. Eck et al., 1987].

Le quattro componenti del modello SARA possono essere così esemplificate:

- SCANNING: identificazione e selezione dei problemi prioritari che necessitano di essere risolti in una determinata zona, utilizzando sia i dati forniti dalle forze di polizia che quelli derivati dalle informazioni raccolti grazie all'interazione con la cittadinanza. È essenziale la scelta di un modello di misurazione del fenomeno studiato.
- ANALYSIS: analisi profonda delle cause e delle condizioni sottostanti determinati problemi che portano i cittadini a produrre continue chiamate. Identificazione dell'estensione del problema e di chi ne è coinvolto.
- RESPONSE: decisione ed implementazione di un set di risposte[5] ai problemi riscontrati. Le idee che vengono utilizzate per creare delle risposte efficaci devono essere *evidence-based* (se possibile) o, per lo meno, create su misura per il crimine studiato secondo le teorie della prevenzione del crimine. Identificazione di un metodo di misurazione della riduzione del problema e dell'effetto di spostamento da questo potenzialmente generato. Analisi delle possibili cause trasversali di riduzione della problematica.
- ASSESSMENT: valutazione dell'efficacia della risposta e, nel caso in cui questa non avesse portato a risultati soddisfacenti, rimodulazione dell'intervento. È necessario considerare se la risposta è

[5] Ronald V. Clarke e Ross Homel, basandosi sui precetti della prevenzione situazionale del crimine, sviluppano, a partire dalla lista di risposte di Goldstein, un elenco di tecniche e specifici programmi da utilizzare in questa fase del SARA (per approfondimenti vedere R. V. Clarke, R. Homel, 1997). Queste tecniche, col tempo, sono state integrate fino ad arrivare a quella che Clarke e Cornish, nel 2003, hanno chiamato "Le venticinque tecniche di prevenzione situazionale" [R. V. Clarke e D. B. Cornish, 2003]. L'intento di queste liste è quello di fornire agli operatori utili spunti in modo da supportarli con esempi concreti di risposte alternative nel fronteggiare i problemi della criminalità, che alimenteranno, inoltre, la loro creatività nel formulare interventi adeguati.

avvenuta come pianificata o se ci sono state delle cause alternative alla riduzione della problematica.

Il SARA model non è un metodo di approccio rigido poiché va a declinare delle fasi di *problem solving* nel contesto della riduzione del crimine: questa sua caratteristica di flessibilità ha permesso di plasmarlo, a seconda delle contingenze, nel modo più efficiente possibile.

Malgrado la letteratura al riguardo non sia molto vasta, alcuni studi hanno dimostrato come, nelle aree di applicazione, il *problem-oriented policing* porti a un'effettiva riduzione dei reati.

Nel 2005 Cordner e Biebel condussero uno studio sul San Diego Police Department, in cui era in atto una sperimentazione del *problem-oriented policing* da più di 10 anni (gli autori stimano che ci fosse un training sul POP - dalle sue forme più rudimentali a quelle più sofisticate - circa dagli anni '80). Il dipartimento aveva introdotto questa metodologia operativa come parte integrante della formazione degli agenti e aveva condotto numerosi esperimenti di successo. Cordner e Biebel volevano andare ad indagare, però, una parte fondamentale per la riuscita dei programmi, cioè la percezione degli agenti rispetto a questo nuovo modo di fare polizia. Tramite interviste semi-strutturate è emerso come gli agenti utilizzassero effettivamente un metodo di *problem solving* nello svolgere il lavoro di tutti i giorni, ma come non venissero rigidamente seguiti i passaggi del SARA model [E.P. Biebel, G. Cordner, 2005]. Gli autori sottolinearono che gli agenti del San Diego Police Department usavano il POP soprattutto quando avevano a che fare con spaccio di droghe e disordine urbano, malgrado esistessero delle evidenze che dimostravano come questo metodo fosse efficace in moltissimi altri ambiti di intervento [R. Sampson, M.S. Scott, 2000]. Gli autori suggerivano, quindi, di mantenere viva una differenza tra *problem-solving* e *problem-oriented policing*: il primo consiste, nella sua connotazione pratica di polizia, in un insieme di passaggi cognitivi più strutturati che condu-

cano a risultati migliori rispetto al paradigma reattivo di polizia, anche solo in virtù dello sforzo richiesto dal dover riflettere attivamente sulla problematica in questione; il secondo, invece, prevede di utilizzare una metodologia più strutturata, scientifica e complessa rispetto al semplice *problem solving* [E.P. Biebel, G. Cordner, 2005].

Nel 2008 è stato analizzato, tramite una revisione di letteratura, l'utilizzo di questa metodologia di polizia in 8 città degli Stati Uniti e in 6 aree residenziali della Gran Bretagna. Gli studi presi in considerazione dovevano riferirsi a pratiche POP che avessero le seguenti caratteristiche: seguire il SARA model, previsione di un gruppo di controllo e un quantitativo di dati, relativamente a una specifica fattispecie di reato, tale da poter permettere delle generalizzazioni sui risultati. Il problema con cui i ricercatori si sono scontrati nel cercare di compiere tale revisione è stato che su 5500 articoli e report analizzati, solo 10 rispettavano i loro criteri di inclusione. Questo studio ha quindi evidenziato come l'effettiva diminuzione dei tassi di criminalità dipenda dalle modalità di applicazione del *problem-oriented policing* da parte degli agenti di polizia, perché in molti casi rischia di essere applicato in modo troppo superficiale [D. Weisburd et al., 2008].

Nel 2020, infine, è stata pubblicata una revisione di letteratura di Hinkle e colleghi su 34 studi condotti tra il 1989 e il 2018 in diverse aree geografiche che comprendevano Stati Uniti (28 studi), Regno Unito (5 studi) e Canada (1 studio). Questa review, oltre a saggiare l'efficacia di tale modello di polizia, ha anche indagato le conseguenze sull'effetto di spostamento dei reati[6], l'effettiva convenienza

[6] L'effetto di spostamento o *displacement* avviene quando un criminale non riesce a portare avanti il suo crimine a causa delle strategie di prevenzione; quindi, è "costretto" a scegliere altre strade se vuole comunque portare a termine il suo iter criminoso [T. Repetto, 1976]. L'autore di reato sarà quindi obbligato a scegliere di compiere uno (o più) spostamento che sia [M. Felson, Clarke R.V., 1998]:

- Temporale: il reato viene compiuto in un altro momento

di applicazione del modello per le forze dell'ordine e gli *outcomes* non criminali (come l'impatto sulla legittimità di polizia, paura del crimine ed efficacia collettiva). I criteri per l'inclusione richiedevano che le pratiche POP analizzate avessero un gruppo/area di controllo e utilizzassero il SARA model. La review ha dimostrato che, ancora una volta, il *problem-oriented policing* è un metodo di polizia efficace che, nelle aree studiate, ha portato a una riduzione del tasso di criminalità del 33,8% rispetto alle zone di controllo. Inoltre, non è stata registrata nessuna particolare evidenza di effetti di spostamento dei reati, con una conseguente favorevole percezione da parte della cittadinanza [J. Hinkle et al., 2020].

In Europa esistono delle iniziative relative al *problem-oriented policing*, soprattutto nei contesti settentrionali, ma non si sono trovate evidenze sull'utilizzo di questa metodologia operativa nelle zone meridionali e, nello specifico, nella realtà italiana (in cui è fallito anche il tentativo di introdurre la figura del "poliziotto di quartiere" – A. Rossi, 2010).

Dagli studi precedentemente illustrati [G. Cordner, 1986; J. Eck et al., 1987; T. Read et al., 1999; G. Cordner, E.P. Biebel, 2005; D. Weisburd et al., 2008; J. Hinkle et al., 2020] è emerso come sia fondamentale una percezione favorevole degli agenti di polizia nei con-

- Geografico: il reato viene spostato in un altro contesto, dove non ci sono strumenti di prevenzione situazionale
- Tattico: viene utilizzata una tecnica che rende inefficace la misura protezione del bene
- Di obiettivo: può scegliere un bersaglio meno protetto
- Nell'attività delinquenziale: può scegliere di compiere un reato differente.

L'effetto di spostamento non è sempre sfavorevole, esiste una classificazione degli effetti del *displacement* che passa da un polo positivo ad un attrattivo: spostamento positivo, neutrale, imparziale, negativo, attrattivo [K. J. Bowers, S. D. Johnson, 2003].

fronti della messa in pratica di questo modello per far sì che esso funzioni e che non si configuri semplicemente come un'iniziativa di *problem solving*. Da questo presupposto nasce la volontà della scrivente di verificare la disponibilità nei confronti dell'applicazione di un modello di polizia *problem-oriented* nel contesto della Polizia Locale di Ravenna, confrontando le modalità operative da questa utilizzate nelle pratiche quotidiane rispetto al *problem-oriented policing*.

3. Note metodologiche

La ricerca svolta presso la Polizia Locale di Ravenna è stata condotta tramite un approccio qualitativo utilizzando lo strumento dell'intervista semi-strutturata.

Sono stati intervistati dieci operatori individuati dalla Vice Comandante in base alle loro mansioni, in modo da prediligere personale che si occupasse di sicurezza urbana e che avesse un ruolo di maggior prossimità alla cittadinanza e alle sue problematiche. La scelta è stata compiuta anche al fine di avere disposizione un numero uguale di intervistati tra coloro che ricoprono il ruolo di agente o agente scelto (cinque) e coloro che rivestono il ruolo di ispettore (anch'essi cinque). Si è deliberatamente optato di non intervistare personale di grado più alto, in quanto solitamente non è a stretto contatto con la popolazione residente.

Nonostante il dipartimento di Polizia Locale di Ravenna sia composto da una maggioranza di operatori di sesso maschile, l'intento era comunque quello di intervistare un numero pari di operatori donne e uomini, ma è stato possibile, invece, intervistare solo tre donne e sette uomini.

Le interviste sono state svolte in una stanza tranquilla collocata in fondo ad un corridoio e registrandone, ove ci fosse il consenso, il

contenuto. Nonostante la garanzia dell'anonimato, sono state audio registrate nove interviste su dieci.

Le domande vertevano in primis sulla parte anagrafica, in cui veniva indagato il ruolo, gli anni di servizio e la carriera precedente. In seconda battuta, la conversazione si spostava sulle fasi di *Scanning, Analysis, Response* e *Assessment* (riprese dal SARA model). Il focus dell'intervista era incentrato sull'attività svolta dal singolo agente nel fronteggiamento delle problematiche generali quotidiane, andando poi ad analizzare l'attività di contrasto allo spaccio di sostanze stupefacenti nei Giardini Speyer[7]. Successivamente, veniva chiesto ai partecipanti di illustrare l'organizzazione del reparto rispetto alla strategia di repressione/prevenzione dello spaccio e le conoscenze sul metodo di risoluzione dei problemi. Infine, ci si è soffermati sulle opinioni relative al ruolo e al lavoro di polizia in merito all'utilizzo del *problem-solving*.

4. Avvicinarsi al SARA model

La ricerca, che ha previsto un confronto tra il SARA model e il metodo attualmente seguito dalla Polizia Locale di Ravenna, ha permesso di raccogliere informazioni interessanti per quanto concerne l'interesse del personale dell'ente nei confronti dell'implementazione di un modello di polizia problem-oriented. L'analisi qui presentata

[7] I Giardini Speyer costituiscono un piccolo parco adiacente alla stazione ferroviaria di Ravenna. A causa del flusso ininterrotto di persone e della conformazione della zona, questi giardini sono fortemente controllati dalla Polizia Locale per le dinamiche di traffico di sostanze stupefacenti (per approfondimenti su dinamiche di attività criminali di routine e conformazione spaziale vedere D. M. Reynald e H. Elffers, 2009). Sono stati individuati come luogo di interesse perché, durante il periodo di tirocinio curriculare della sottoscritta, una grande parte delle risorse a disposizione della Polizia Locale è stata investito nello studio approfondito del fenomeno in questa specifica area.

necessita di una premessa: nessuno degli intervistati era a conoscenza del SARA model e di questa metodologia di polizia; quindi, anche dove possono riscontrarsi delle sovrapposizioni, queste sono dovute a "buone pratiche" proposte dagli organizzatori dei singoli interventi.

Come evidenziato in precedenza, il processo di *scanning* implica l'identificazione dei problemi che meritano attenzione sia perché ritenuti importanti sia perché suscettibili di potenziali soluzioni [A. Braga, 2002]. La fase appena descritta può essere interpretata come una mappatura delle problematiche del territorio da parte della polizia locale.

In generale emerge dalle interviste come le problematiche di una determinata area, specialmente se periferica, arrivino all'attenzione delle forze di polizia tramite le segnalazioni, mentre i problemi del centro storico sono, in qualche modo, noti. Il riferimento è in particolare al fenomeno dello spaccio nell'area Speyer, un fatto che gli agenti riferiscono come noto e radicato da tempo, tanto che quasi, nella percezione degli operatori, non ha bisogno di essere segnalato.

La maggior parte delle segnalazioni viene fatta dai cittadini: questi possono telefonare alla polizia locale, fermare direttamente un agente per strada oppure utilizzare l'applicazione del comune di Ravenna, "Comuni-Chiamo", che permette di creare un canale diretto tra cittadinanza e polizia[8].

Un altro metodo molto utilizzato è il controllo sociale formale del territorio da parte di pattuglie che si muovono a piedi, che segnalano a loro volta dei fenomeni illeciti o di degrado [R. Sette, 2008]. Lo *scanning* dei problemi dell'area urbana di Ravenna sembra dunque essere sia nelle mani della popolazione sia effettuato in virtù dell'esperienza maturata dalla polizia locale.

[8] https://me.comuni-chiamo.com/@ravenna

Infine, un metodo importante per la mappatura delle problematiche, ma citato solo da uno dei dieci intervistati, riguarda l'osservazione delle registrazioni delle telecamere di videosorveglianza.

> Magari cerchi una bici rubata e guardando le immagini delle telecamere noti qualcos'altro. Adesso ci sono dei software che automaticamente ti segnalano dei movimenti, un tempo ero io che mi guardavo i video della notte in cerca di qualcosa di sospetto [M., Ispettore, 53 anni].

La componente di mappatura del problema, essendo la fase più semplice del SARA model, nella polizia locale di Ravenna è aderente al modello proposto da Eck e Spelman (sempre secondo la premessa illustrata nell'introduzione al paragrafo). Manca, però, la componente critica riguardante le modalità attraverso le quali cercare una modalità standard di monitorare il problema. La questione alla base di questa affermazione sta nel problematizzare la definizione di problema: Goldstein aiuta in questo senso affermando che un problema è tale se ha senso per entrambe le entità sociali che vi si trovano a scontrarsi, sia la polizia che la cittadinanza [H. Goldstein, 1990]. Di conseguenza, è necessario trovare un modo per definire un problema per far sì che arrivi all'interesse delle forze dell'ordine, in modo che si possa, di conseguenza, effettuare uno "*scanning*" dello stesso.

La fase di analisi ha lo scopo di stimolare, da parte degli agenti di polizia, una riflessione più approfondita su un fenomeno criminoso che vada oltre all'individuazione del luogo del reato e ai potenziali autori. L'obiettivo è di smuovere una riflessione sulle dimensioni del problema, sugli attori sociali coinvolti e sulle cause profonde che portano alla commissione di un reato proprio in quella zona determinata e non in un'altra. Questo tipo di analisi, se svolta superficialmente, può portare solamente ad un maggiore pattugliamento della

zona nell'immediato e ad una maggiore attenzione rivolta ai presunti autori di reato [A. Braga, 2002].

Dalle interviste emerge come l'operatività non preveda alcun tipo di valutazione standardizzata della problematica effettuata prima di un intervento. Questo è dovuto sicuramente alla necessità di fornire risposte tempestive a reati colti in stato di flagranza, anche e soprattutto, per esempio, nell'ambito della cessione degli stupefacenti.

> Se sei fuori e ti trovi il problema davanti ti trovi nell'immediatezza, rischia di saltare il passaggio di analisi del problema e ricerca delle soluzioni un po' salta, perché magari devi prendere una decisione nell'immediato [M., Ispettore, 33 anni].

Andando ad agire "d'impulso" su fenomeni come lo spaccio, si rischia di non analizzare la componente sistemica che caratterizza questo tipo di evento criminoso, ad esempio la presenza (o meno) di un gruppo vertice che rischia così di rimanere impunito e sconosciuto [A. Balloni, 2019].

L'assunto di base che sembra emergere in modo preponderante riguarda la rapidità dell'intervento: sembra necessario, ed effettivamente in certe circostanze lo è, agire nel più breve tempo possibile.

La fase di analisi della problematica, dunque, sembra proiettata già verso la fase di risposta, non soffermandosi sulla valutazione delle motivazioni profonde del comportamento criminale. Lo studio condotto da Scott su una revisione di 100 programmi di *problem-oriented policing*, ha mostrato che spesso l'analisi viene svolta in modo rapido o, addirittura, non svolta. Gli agenti si approcciano superficialmente al secondo punto del SARA, utilizzando l'analisi più come una conferma dell'esistenza di un problema piuttosto che come punto di partenza per capire il perché dell'esistenza della problematica [S. M. Scott, 2000]. Questo passaggio è significativo perché ri-

chiama alla funzione reattiva della polizia, spesso interpretata come massima espressione del mandato di polizia[9].

Le informazioni che derivano dall'analisi delle interviste sono polarizzate sulle modalità di intervento repressive per uno specifico reato in quel determinato contesto temporale. Lo stesso viene registrato per il fenomeno dello spaccio nell'area Speyer, dove si tende ad attuare una risposta elaborata secondo le informazioni ricevute dai precedenti tentativi di fermo.

A questo proposito alcuni hanno illustrato come, nel corso del tempo, le modalità coercitive di polizia siano state drasticamente ridotte, tanto da essere arrivati oggi a non avere più un'immagine stereotipata di "poliziotto col manganello". È altresì vero, però, che la coercizione è parte irrinunciabile dell'istituzione di polizia, in quanto questa rappresenta l'unico organo pubblico che detiene l'uso legittimo della forza. Il bivio è quindi quello della protezione del bene comune, da un lato, e dei cittadini, dall'altro, che, per l'intrinseca natura umana, non può essere regolato da nessuna circostanza "oggettiva" [D. Della Porta, H. Reiter, 1996].

Emerge infatti dalle interviste un fattore interessante che pone l'attenzione sull'utilizzo della "forza" o, più in generale, sulla scelta della modalità di approccio dell'agente a seconda delle caratteristiche della persona con cui si trova ad interagire. La "dose" di aggressività utilizzata dagli operatori di polizia è quindi correlata alla finalità da perseguire ed è intrinsecamente legata all'esperienza maturata dal singolo agente. L'importanza di questi fattori risulta decisiva nel momento in cui questi concorrono a plasmare la cultura di polizia.

[9] La funzione reattiva è legata alla "cultura della performance", per cui, per raggiungere determinati obiettivi, la strada più semplice è quella della prontezza nel rispondere a fenomeni criminosi già commessi piuttosto che quella della loro prevenzione [V. Marchio, 2021].

> Quando c'è una segnalazione cerco sempre di capire chi possa essere la persona, perché ad esempio ci sono delle persone con cui intervieni in un certo modo, altre persone con cui intervieni in un'altra modalità. Ad esempio, con Lila (nome fittizio, NdA), che è un personaggio noto degli Speyer non puoi intervenire in maniera aggressiva perché ottieni un effetto contrario. Con un Micheal (nome fittizio, NdA) puoi intervenire in maniera aggressiva perché ottieni l'effetto che vuoi. Spesso cerco di capire qual è la problematica e chi la sta creando, e in base a questi dati che riesco a raccogliere decido come intervenire [M. Ispettore, 33 anni].

In generale, quasi nessuno degli intervistati ha dato una risposta esaustiva che contenesse al suo interno una spiegazione di modalità operative precise per quel che riguarda l'analisi delle problematiche prima di effettuare un intervento.

> Si va da interventi pianificati che magari impieghi due o tre giorni a prepararli a interventi anche mirati quando sai già cosa devi fare. Se il problema è stato affrontato già in altre circostanze si interviene magari anche subito. L'analisi di come intervenire varia in base al tipo di problematiche che vai ad affrontare. Se è una problematica attuale e ripetuta nel tempo, ormai sai già la prassi operativa. Gli interventi coordinati sono studiati magari in un paio di giorni [M., Ispettore, 33 anni].

Successivamente, nell'indagare quali fossero le informazioni ricavate dallo spaccio di stupefacenti nell'area Speyer, le risposte sono state abbastanza disparate, ancora una volta incentrate più sull'attività repressiva piuttosto che analitica. Tra chi ha dato delle risposte maggiormente articolate, è emerso il fattore della provenienza delle persone sospettate che comporterebbe la necessità di un'analisi sociologica sulle cause che portano all'attuazione di de-

terminati comportamenti, che vengono spiegati, nelle interviste, da una sola risposta.

> Penso che lì [Giardini Speyer] sia endemica come problematica, un po' perché è vicina alla stazione, un po' perché è un luogo dove ci sono negozietti etnici; quindi, magari dove si incontrano determinate problematiche sociali. Andrebbe indagato non solo in campo giuridico ma anche sociale-psicologico. Che tipo di problematica sociale è presente in quell'area? Non credo sia solo una questione di stazione, ma credo sia una problematica del tipo che lì si concentrano negozi etnici, si incontrano persone che vengono da altri paesi con le loro problematiche di povertà ed emarginazione sociale, aspetti quindi più antropologici e sociologici che non giuridico legali [F., Ispettore, 28 anni].

La percezione della problematica, inoltre, influisce sul tipo di analisi che viene svolta. È abbastanza evidente come lo spaccio di sostanze stupefacenti a Ravenna, essendo questa una piccola realtà, non sia paragonabile a quello che esiste nelle grandi città, ma desta comunque preoccupazioni tra i cittadini: questo va ad influenzare anche la profondità dell'analisi in virtù delle successive operazioni. Essendo un problema poco dirompente, le forze di polizia tendono a lasciare questa competenza alla polizia locale, anche se ovviamente vengono svolti degli interventi coordinati soprattutto nella fase di risposta.

Le testimonianze fanno emergere una riflessione anche riguardo agli acquirenti di tale tipologia di sostanze e delle problematiche sociali che potrebbero essere sottese a questa scelta d'acquisto. Questa parte potrebbe essere presa in considerazione nel momento in cui si consideri il modello SARA, in modo da poter studiare la risposta più efficace.

Il terzo passaggio del SARA model è quello che prevede l'elaborazione di una risposta agli eventi criminosi in seguito all'analisi compiuta precedentemente. Quindi, dopo che il problema è stato de-

finito e dopo che l'analisi ha rivelato i potenziali obiettivi per un intervento efficace, lo sforzo della polizia deve tramutarsi nella ricerca di una risposta efficiente. Questa deve cercare di scardinare la tendenza degli agenti ad incentrare il proprio lavoro sulla ricerca del probabile colpevole, derivata dal fatto che spesso gli operatori di polizia pensano che la più efficace e appropriata risposta al problema della criminalità sia l'arresto e la neutralizzazione del reo [A. Braga, 2002].

La fase *Response* del SARA model prevede di porsi degli interrogativi che precisino cosa dovrebbe essere fatto riguardo al problema, chi dovrebbe farlo (e come) e cosa si sta attualmente facendo. Queste questioni dovrebbero essere accompagnate da una serie di riflessioni in merito a chi dovrebbe esserne responsabile, a come misurare l'effettiva riduzione della problematica, a come valutare l'effetto di spostamento del reato e, nel caso, se sono emerse altre cause per la diminuzione del fenomeno [J. Eck et al., 1987].

Dai riscontri alle domande delle interviste emerge come le risposte al crimine che vengono utilizzate dalla Polizia Locale di Ravenna prevedano, in modo preponderante, un presidio dei luoghi dediti alle attività di spaccio e, contestualmente, la collaborazione con altre forze dell'ordine, come l'unità cinofila della Guardia di Finanza per la ricerca degli stupefacenti.

Da un'analisi più ragionata, emerge come l'attività di ricerca delle persone che commettono reati di spaccio, malgrado sia la motivazione che muove l'intervento della polizia locale, non costituisce il suo principale obiettivo. Il focus è sempre sulla percezione di sicurezza della popolazione. Alcuni intervistati, inoltre, pongono l'attenzione sulle caratteristiche intrinseche del territorio che gli agenti andranno a presidiare per tentare di reprimere l'attività.

> Con lo spaccio osservi la situazione da lontano, cerchi di capire se la segnalazione è reale o meno, cerchi di guardare i movimenti della persona che ti

> interessa e comunque non intervieni mai da solo. Da solo o con una pattuglia in una situazione del genere ti vedi magari con due o tre pattuglie per cercare di chiudere le vie di fuga» [M., Ispettore, 33 anni].

È importante, come evidenziato dalla testimonianza precedente e dalla successiva, che chi si occupa del controllo sociale formale abbia delle competenze che si inseriscano tra il security management e le tecniche investigative, in modo da fronteggiare nuove e vecchie esperienze criminali [A. Balloni et al., 2019].

Un altro strumento ritenuto utile, citato da più persone, sono le telecamere di videosorveglianza, che possono essere funzionali per seguire gli spostamenti dei presunti spacciatori nell'area urbana:

> Agenti appiedati, servizi congiunti anche con la finanza, col cane, telecamere. La videosorveglianza aiuta molto, spesso anche altre forze di polizia arrivano in centrale e chiedono se possono visionare i filmati per vedere se trovano qualcosa [F., Ispettore, 28 anni].

Emerge poi come non esistano delle linee guida d'intervento per gestire attività in questo ambito, ma piuttosto delle modalità operative più o meno consolidate che vengono dettate "dall'alto" e che si rifanno al codice di procedura penale. La volontà di evitare le responsabilità di un intervento mal riuscito è chiara e comprensibile e si inserisce in questa prospettiva l'ipotesi di una maggiore creatività dell'agente.

La componente della creatività è però apprezzata, perché è evidente come la varietà delle situazioni che possono capitare necessiti di una metodologia di intervento che premi l'iniziativa del singolo entro gli standard imposti dalle "linee guida". Rispetto a questo argomento, emerge un'opinione abbastanza condivisa da tre intervistate.

Una di esse evidenzia come ci siano effettivamente delle situazioni in cui «l'adrenalina è alta» e la possibilità di dare risposte creative è più bloccata, come nel caso dell'effettuazione di TSO (Trattamento Sanitario Obbligatorio), dove, quindi, avere delle linee guida di intervento è utile per fronteggiare al meglio la situazione. In generale, comunque, sembra prevalere un'ipotesi di commistione dei due aspetti della creatività e delle linee guida.

Un fatto su cui vale la pena porre l'attenzione è che «Più che di creatività si parla di iniziativa» [M., Ispettore, 37 anni] dato che i due termini non hanno lo stesso significato. Infatti, con *iniziativa* si intende «la decisione cosciente e responsabile di intraprendere e promuovere un'azione volta ad un fine determinato. […] Disposizione naturale a farsi promotore di attività, a ideare nuovi sistemi di lavoro, a prendere decisioni responsabili»[10]. La parola *creatività* viene invece definita come la «Virtù creativa, capacità di creare con l'intelletto, con la fantasia. […] Fattori caratterizzanti: particolare sensibilità ai problemi, capacità di produrre idee, originalità nell'ideare, capacità di sintesi e di analisi, capacità di definire e strutturare in modo nuovo le proprie esperienze e conoscenze»[11].

La differenza potrebbe stare proprio nel concetto ideativo alla base delle due parole. Le dispense utilizzate per la formazione delle scuole di polizia di Emilia-Romagna, Toscana e Liguria non menzionano la possibilità, per gli agenti, di creare e proporre soluzioni nuove per risolvere le problematiche. Questa componente è del tutto fuori dallo schema dell'agente, che interpreta la creatività come, appunto, l'iniziativa di intraprendere un'azione in una data situazione.

[10] https://www.treccani.it/vocabolario/iniziativa/
[11] https://www.treccani.it/vocabolario/creativita/

L'accento non viene posto, in ultima analisi, sulla globalità di interventi che possano scardinare situazioni esistenti e sistemiche, ma sempre sul singolo intervento in ottica repressiva.

L'ultima fase del SARA model nel *problem-oriented policing* riguarda la valutazione delle attività svolte, finalizzata all'analisi riguardante il tipo di impatto che la risposta ideata ha avuto sulla problematica in questione. In questa fase non bisogna trascurare un fattore molto importante: l'effetto di spostamento. Alcuni sono dell'idea che sia impossibile evitare lo spostamento dei reati, lo pensano inevitabile e totale; altri invece ritengono che sia possibile che il *displacement* non sia mai completo e assicurato, perché esiste una "diffusione dei benefici" anche in altre zone derivata dall'utilizzo di strategie di prevenzione situazionale [R.V. Clarke, D. Weisburd, 1994; S.D. Johnson et al., 2014].

A parere della scrivente è importante, nel portare a termine un'attività di polizia, valutare l'orientamento degli agenti rispetto alla possibilità di arginare l'effetto di spostamento dei reati, così da capire quale sia la disposizione mentale nell'effettuare un intervento. Una visione critica del *displacement*, per esempio, può essere disilludente rispetto agli obiettivi che si cerca di ottenere: il rischio è di utilizzare l'effetto di spostamento come "scusa" per non introdurre programmi finalizzati alla prevenzione della criminalità [J. Eck, 1993]. È bene sottolineare che nella dispensa utilizzata nella formazione della polizia locale di Ravenna non c'è nessuna menzione all'effetto di cui sopra, riguardo al quale gli agenti hanno un'opinione che deriva dalla loro esperienza oppure da una formazione pregressa.

Dalle risposte alle domande in merito all'*assessment* emergono chiaramente due posizioni nella valutazione della riuscita degli interventi svolti: da un lato la diminuzione degli incontri con persone sospettate per spaccio sul territorio e, dall'altro, la percezione della cittadinanza e i suoi *feedbacks*. Rispetto al primo punto è evidente co-

me il principale mezzo per valutare l'efficacia di un'attività per la polizia locale è da riscontrarsi nella vita di tutti i giorni, nel pattugliamento del territorio, nell'incontrare o meno persone già fermate (per spaccio in questo caso):

> Pattugliando, presidiando la zona le persone le conosci e magari non le vedi più e capisci che l'intervento che è stato fatto è contato. Questo è un segnale che qualcosa ha funzionato [F., Agente, 44 anni].

Queste opinioni sono concrete, ma, per valutare completamente se la semplice mancanza di incontri sia sintomo della scomparsa di un fenomeno, andrebbe realmente preso in considerazione l'effetto di spostamento dei reati.

Un altro metodo per valutare l'efficacia dell'intervento nell'ambito della repressione dei fenomeni di spaccio di sostanze stupefacenti è il rinvenimento di droga sulla persona fermata. Il fermo, se non avviene in flagranza di reato, è dettato dall'istinto, dalla stessa iniziativa dell'operatore che, precedentemente, veniva contrapposta alla creatività. In generale, quindi, la riuscita dell'intervento, secondo questa interpretazione, si verifica «dal risultato, che dev'essere l'arresto dello spacciatore e il fermo del cliente, il rinvenimento della merce» [M., Ispettore, 53 anni].

Questi passaggi inducono una riflessione sul potere discrezionale degli agenti di polizia, che muove dalla definizione di potere elaborata da Tuzza «potere come capacità individuale, collettiva o strutturale di raggiungere gli effetti desiderati attraverso la forza, l'influenza o l'autorità» [S. Tuzza, 2021, 25]. La discrezionalità del potere di polizia si inserisce tra le norme e la loro applicazione: viene a manifestarsi in tutte quelle situazioni in cui al poliziotto viene richiesto di prendere una decisione. La validità dell'intervento, di norma, viene confermata quando vengono ripristinati l'ordine pubblico e/o la sicu-

rezza urbana [P. Virga, 1954]. La discrezionalità, quindi, può essere diretta sia al bisogno di decidere su quali persone dirigere il controllo sia quando è necessario stabilire se ricorrono o meno gli estremi per dichiarare la presenza di "ragioni di ordine pubblico" e della "minaccia alla sicurezza" [G. Fabini, 2011]. Anche nell'eventualità della scelta di intervenire con un fermo o con l'arresto del sospettato, va tenuta in considerazione la discrezionalità, per l'agente, di applicare tale provvedimento. Questa può essere correlata a una serie di fattori che prescindono dall'attività svolta come conseguenza del ruolo tenuto dall'operatore, e che possono ricollegarsi ad elementi legati al pregiudizio (ad esempio nei confronti di persone di diversa etnia) o al valore attribuito al provvedimento stesso.

Una testimonianza illustra come sia proprio la flagranza di reato a rendere un intervento degno di nota, contrassegnando quest'ultimo come un'attività riuscita:

> Nel momento in cui facciamo l'operazione è perché abbiamo una buona percentuale di sicurezza del fatto che sia una persona o più persone che effettivamente mettono in atto cose illecite. Il buon esito è se le persone vengono individuate in flagranza di reato [M., Ispettore, 37 anni].

Il secondo metodo più diffuso per valutare le attività svolte si ritrova nella soddisfazione della cittadinanza. Un intervistato mostra come il feedback della popolazione sia necessario:

> Ci dev'essere un riscontro della cittadinanza, un riscontro degli esponenti sulla minore presenza di questo fenomeno, sulla minore presenza di queste persone dedite allo spaccio, quindi l'intervento si considera riuscito o comunque l'attività si considera positiva nel momento in cui si ha un riscontro - noi diciamo sempre - dalla parte secondo me del cittadino che fa presente che comunque il fenomeno è diminuito. Ovviamente sì, fondamentalmente

> verificheremo se sono diminuite le presenze delle persone dedite allo spaccio, se il fenomeno del degrado è diminuito. Sì, fondamentalmente il riscontro arriva dalla cittadinanza. Perché comunque non abbiamo un feedback che parte da noi, nel senso che è comunque sempre il cittadino o l'organo politico che fa rilevare queste cose qui. Molto spesso in negativo, nel senso che fa rilevare l'incremento delle presenze o l'incremento del fenomeno, più che il decremento [M., Ispettore, 51 anni].

La soddisfazione, però, non è semplice da misurare. È difficile, infatti, che i cittadini fermino le forze dell'ordine in strada per congratularsi del loro lavoro; è quindi necessario, per la polizia locale, utilizzare un mezzo di comunicazione efficace che dimostri la buona riuscita del proprio operato, per questo l'attenzione si rivolge verso la stampa.

Risulta chiaro come il focus sulla popolazione e sul suo riscontro si avvicina molto al modello di *community policing* e, pertanto, conferma l'ipotesi che l'applicazione di una modalità di intervento *problem-oriented* sia da sperimentare soprattutto nel contesto della polizia locale. Infatti, anche se nel 1979, anno di elaborazione del POP, questo sembrava un approccio indipendente, oggi diversi autori sottolineano come possa essere considerato parte integrante di un più generale approccio *community-oriented* [H. Toch, 1995]. Il punto da migliorare in questo senso, a parere di chi scrive, consiste nel lavorare maggiormente sulla riduzione del fenomeno per poi generare un'automatica soddisfazione della cittadinanza, senza tendere a quest'ultima come primo obiettivo dell'intervento. È fondamentale cercare di "diagnosticare" i problemi che danno avvio ad alcuni eventi criminosi, perché l'efficacia dei risultati è, nel POP, importante tanto quanto la collaborazione con la cittadinanza (diversamente dal *community-oriented policing*) [P. Peluso, 2012].

Se dunque è importante scardinare una dinamica criminosa, lo è altrettanto valutare se quel crimine, che scompare dalla vista della popolazione, sia stato realmente sradicato o se semplicemente ha cambiato ubicazione. La considerazione che gli agenti hanno a tal proposito è importante nel determinare le finalità degli interventi.

Dalle risposte alle interviste emerge chiaramente come tutti siano consapevoli dell'esistenza del *displacement* e come, nella maggior parte dei casi, si pensi che sia un fenomeno inevitabile. L'unico spiraglio di speranza per cercare di arginarlo, nell'opinione degli intervistati, è mantenere un pattugliamento costante del territorio, in modo che non possano esistere "zone d'ombra" in cui portare avanti lo spaccio di sostanze stupefacenti.

> Secondo me non si può arginare a meno che tu non abbia talmente tanto personale da poter coprire tutte le zone possibili. Perché adesso noi siamo agli Speyer tutti i giorni, in certe fasce orario è proprio uno stazionamento. La sera fino alle 22 c'è una pattuglia che staziona agli Speyer. Quindi è anche ovvio che in questo momento qui la situazione sia molto più tranquilla rispetto a com'era anni fa. Sono da un'altra parte sostanzialmente. Io non credo che sia possibile estinguere il fenomeno [M., Ispettore, 33 anni].

Sicuramente c'è chi comprende che gli spostamenti delle attività sono comunque un ostacolo all'attività di spaccio, anche se non sufficiente per frenare completamente il fenomeno. Un punto su cui vale la pena soffermarsi è la consapevolezza, da parte di alcuni, della portata più profonda della "semplice" manifestazione. A qualche intervistato appare chiaro come un semplice intervento di polizia non possa essere sufficiente per fermare qualcosa che ha radici sociali profonde. «L'effetto di spostamento c'è. Ovunque c'è il consumatore esiste il problema: in piazza, a scuola, a casa. È un discorso sociale di evoluzione, noi invece lavoriamo sul visivo» [F., Agente, 52 anni].

Il *displacement* dello spaccio, quindi, è visto come arginabile tramite strumenti sociopsicologici da integrare con un lavoro di polizia, che, secondo l'opinione di un'intervistata, ricalchi maggiormente l'impronta comunitaria, seguendo un focus maggiormente sociale e psicologico.

> O sei bravo e oltre a poliziotto sei anche sociologo, o sennò se uno è andato nella strada nello spaccio è difficile salvarlo, pur facendo intervenire i servizi sociali. Magari spacceranno di meno, ma lo faranno comunque. […] Per recuperare certe persone servirebbe un lavoro sociopsicologico, oltre a cambiare la mentalità della polizia. Noi dobbiamo diventare sempre più polizia di comunità, volti al problem solving. Secondo me comunque non basta, bisognerebbe essere più psicologi [F., Ispettrice, 28 anni].

Purtroppo, durante tutte le interviste, questa è stata l'unica testimonianza esplicita in merito all'argomento. Solamente altre due testimonianze hanno lasciato intendere il medesimo significato, ma in maniera decisamente più celata. La difficoltà nell'adozione di un modello *community-oriented* (nel senso più vasto del termine) sta, per molti funzionari del controllo sociale formale, nel comprendere cosa si intenda con "polizia di comunità". La maggior parte delle istituzioni di polizia sono di derivazione paramilitare, quindi volte ad interventi veloci e definiti, il più possibile ordinati e chiari. Il modello comunitario, d'altro canto, propone definizioni di problemi fluide e situazionali, rischiando di creare confusione negli operatori di polizia [J. Hamilton, 2004].

È importante notare come quello del *displacement* sia un fenomeno che viene comunque preso in considerazione nel lavoro della polizia locale, anche se non vengono effettuati degli interventi volti al suo totale superamento (o alla ricerca dei suoi effetti positivi).

Dopo aver approfondito ogni passaggio del SARA model secondo la metodologia operativa utilizzata dalla Polizia Locale di Ravenna rispetto alle problematiche in generale e, nello specifico, rispetto alle dinamiche dello spaccio di stupefacenti, si andranno ora ad analizzare quali sono i fattori organizzativi che possono favorire o scoraggiare la potenziale applicazione del *problem-oriented policing*.

5. Il modello SARA è applicabile?

Tramite le interviste semi-strutturate si è voluto indagare, poi, come viene organizzato il lavoro rispetto ai fenomeni di spaccio, come vengono distribuite le mansioni, se esiste o viene impartita una formazione rispetto all'utilizzo del metodo del *problem-solving* e quale potrebbe essere l'orientamento degli operatori di polizia rispetto a tale metodologia.

Rispetto all'organizzazione del lavoro, emerge come non esista un approccio rigidamente precostituito, perché, soprattutto rispetto alle dinamiche che coinvolgono la vendita illecita di stupefacenti, il lavoro è in gran parte lasciato all'iniziativa degli agenti, considerando anche il fattore della flagranza di reato.

> Se è un intervento pianificato si organizzano capoufficio e magari c'è una pattuglia destinata a quel tipo di intervento. Se è una cosa di iniziativa interviene chi ha notato la cosa, poi magari chiede il supporto e arriva qualcun'altro. Gli interventi che ho fatto erano quasi sempre di iniziativa [M., Agente].

Esiste, però, una forma di coordinamento gestita dall'alto, dai capoufficio, che consente anche di assegnare una divisione di mansioni e ruoli agli agenti che lavorano direttamente sul territorio. In linea di massima, il modello di intervento dipende anche dall'ente che forni-

sce la segnalazione, se proviene direttamente dai cittadini oppure se viene comunicato dalla centrale operativa.

> Dipende, se la segnalazione proviene dalla centrale operativa questa ci manda per visionare meglio la zona. […]. Se la segnalazione continua vuol dire che quella cosa è realmente presente sul territorio, e quindi come dicevo prima si va a creare un servizio mirato in quell'area, con un pattugliamento visibile, in divisa, o invisibile, in borghese. Se quella situazione c'è davvero, con degli elementi validi (foto, video) parte la notizia di reato, la mandi al PM che la visiona e ti dice se continuare l'indagine. Un'indagine può continuare fino a sei mesi [M., Agente, 35 anni].

Questo dimostra come effettivamente, anche se non completamente riconosciuta durante l'intervista, esista una fase di analisi del fenomeno, ma non tutti la applicano in modo consapevole. Questo potrebbe essere dovuto alla distribuzione dei ruoli, che a volte sembra essere ben delineata, mentre a volte meno

> […] uno degli operanti viene incaricato dell'attività di coordinamento. Generalmente sia che si tratti delle attività repressive sia che si tratti delle attività di prevenzione di solito è il più alto in grado o il più anziano tra gli agenti che viene incaricato appunto dell'attività di coordinamento ed è il responsabile dell'intervento, il responsabile del servizio […] Per quanto riguarda il servizio di controllo di spaccio ai giardini è un'attività molto più semplice, non richiede quindi una struttura o degli incarichi gerarchizzati o altro. È un'attività dove magari viene individuato un responsabile per ciascun servizio però non c'è una struttura che se ne occupa. C'è un ufficio che tra le altre cose si occupa anche di quelle attività lì» [M., Ispettore, 51 anni].

Gli intervistati riportano poi la divisione degli interventi a seconda della sezione di competenza, tra quella della Sicurezza Urbana e del Pronto Intervento.

Viene così a delinearsi una metodologia operativa non rigidamente strutturata, che viene lasciata in mano all'iniziativa dell'agente e coordinata dalla centrale operativa che disegna gli interventi da svolgersi in borghese o in divisa nelle zone designate. L'analisi sulla problematica viene svolta grazie all'utilizzo delle telecamere, contando le attività di cessione di sostanze stupefacenti e osservando le persone che le compiono.

Rispetto al *problem solving* come potenziale metodo per analizzare ed intervenire rispetto a determinate problematiche, è stato chiesto durante le interviste se questo venisse insegnato agli agenti. È emerso come non esista nessuna formazione specifica rispetto al metodo di risoluzione dei problemi e, più in generale, rispetto a metodologie d'intervento da applicare praticamente. Tutta la formazione che viene svolta riguarda in modo preponderante il versante teorico.

Esiste però, a livello generalizzato, una favorevole accoglienza rispetto alle iniziative di *problem-solving*, che potrebbero essere utili da applicare alle situazioni concrete. Alcuni intervistati hanno evidenziato come esista la necessità di impartire una formazione "psicologica" rispetto all'approccio da utilizzare con i cittadini.

Le risposte a queste sezioni dell'intervista sono decisamente incoraggianti per testare l'utilizzo di un metodo maggiormente *problem-oriented* nella polizia locale. Per fare ciò, però, bisogna scontrarsi con le risorse e, soprattutto, i limiti organizzativi e di risorse del reparto.

Nell'ultima parte delle interviste sono state infatti indagate le lacune che non permettono l'applicazione di un metodo di risoluzione dei problemi più efficace. Le risposte sono state più variegate delle

precedenti: qualcuno ha parlato di carenza di personale, altri di mancanza di formazione, altri ancora di inclinazione personale.

Quello che emerge, sia dalla mia personale esperienza sia dall'opinione degli intervistati, è che il dipartimento di Polizia Locale di Ravenna è ben funzionante, il personale è disponibile e dal comando giungono spesso indicazioni su aggiornamenti e proposte innovative. Si può affermare che esiste un buon grado di soddisfazione, da parte degli operatori, all'interno del dipartimento:

> A mio avviso non manca niente, perché abbiamo una linea gerarchica che puntualmente avvia corsi di aggiornamento e quant'altro. Mi sento di dire che il comando funziona benissimo, non saprei nemmeno dire cosa fare per migliorarlo [M., Agente, 43 anni].

Il primo punto che analizziamo come carenza strutturale vissuta dal personale è quella dell'esperienza riportata da due intervistati su dieci. Essendo lavoratori giovani, questi non hanno avuto modo di venire spesso a contatto con le problematiche da gestire e, di conseguenza, il lavoro risulta più macchinoso:

> Manca l'affiancamento con chi ha più esperienza: tutti si aspettano che gli altri ti diano informazioni. È sicuramente più comodo ma è meno efficiente. Bisogna capire cosa può essere di stimolo per l'altro, dipende dall'attitudine con cui si lavora» [F., Agente, 52 anni].

Già dalla precedente testimonianza emerge un altro importante fattore, l'inclinazione personale alla comunicazione e al lavoro di polizia in generale. Essere disposti a comprendere in modo più profondo le dinamiche territoriali è un'attitudine fondamentale per avvicinarsi alla collettività e leggerne le problematiche. Emerge dunque la necessità di una formazione che maggiormente efficace e innovativa

e che, inoltre, possa essere coordinata con altre forze di polizia, in modo da poter utilizzare una metodologia operativa univoca.

L'ultima criticità evidenziata dagli operatori della polizia locale riguarda la carenza di personale. La presenza di più lavoratori potrebbe permettere una maggiore presenza sul territorio e, di conseguenza, l'applicazione di interventi maggiormente proattivi per le problematiche di spaccio. Insieme alla presenza di maggiore personale in generale, viene evidenziata come profondamente utile per affrontare le dinamiche di spaccio anche la possibilità di servirsi di un'unità cinofila propria, che viene ritenuta un forte deterrente rispetto alle attività criminose.

> Se avessimo più personale per controllare in diretta le telecamere sarebbe una bellissima cosa, perché comunque ci troviamo al momento che il 90% del lavoro viene svolto su immagini registrate; quindi, diventa un lavoro che si fa su un reato già avvenuto. Invece col personale in diretta diventa uno stravolgere il proprio lavoro, perché se hai l'operatore in diretta puoi anche prendere in flagranza di reato le persone. Invece se lavori sul registrato diventa un lavoro completamente diverso. Il cane sarebbe utilissimo anche come deterrente, forse prossimamente ne verremo dotati. Davanti alle scuole è molto importante. La sola presenza della pattuglia col cane ha un ottimo effetto deterrente [M., Ispettore, 53 anni].

6. Prospettive e monitoraggio

Gli estratti delle dieci interviste illustrano in modo abbastanza chiaro quale sia il metodo utilizzato dalla polizia locale nella risoluzione delle problematiche e, di conseguenza, dove possono evidenziarsi alcune carenze. In virtù della disponibilità riscontrata tra tutti gli operatori del reparto, ritengo che questo possa essere la sede privilegiata per sperimentare l'applicazione di un modello di *problem-*

oriented policing. Da un lato sono presenti dei vuoti metodologici che possono essere colmati tramite l'introduzione di linee guida, ma, dall'altro, esiste un accento importante sull'iniziativa del singolo agente che può essere sfruttata per essere portata al livello di "creatività" ipotizzato nella teorizzazione di Goldstein [H. Goldstein, 1990].

I risultati hanno mostrato come esista, a livello generale, un buon interesse degli intervistati nei confronti dell'adozione di misure d'intervento focalizzate sul *problem solving*, soprattutto correlata alla possibilità, per gli operatori, di "mettersi in gioco" secondo forme di maggior creatività. Inoltre, come evidenziato dal confronto con altre forme di polizia comunitaria, il POP non necessita di cambiamenti strutturali per essere applicato e per spingere verso una maggiore autonomia degli agenti [R. Trojanowicz e B. Bucqueroux, 1990].

In conclusione, sia dalla mia personale esperienza sia dall'opinione degli intervistati, emerge come il dipartimento di Polizia Locale di Ravenna sia ben funzionante, il personale disponibile e, fattore di sicura rilevanza, dal comando giungono spesso indicazioni su aggiornamenti e proposte innovative. Si può affermare che esiste un buon grado di soddisfazione, da parte degli operatori, all'interno del dipartimento.

I punti critici, così come evidenziati dagli intervistati, riguardano la qualità della formazione e la mancanza di personale. Mentre quest'ultimo punto rispecchia esigenze di budget che non possono essere manipolate da una potenziale sperimentazione, la formazione può essere impartita senza grandi sforzi in un contesto così ben predisposto. Inoltre, tramite delle lezioni specifiche, sarebbe più semplice cercare di migliorare le capacità comunicative e di collaborazione dei poliziotti in primis con la popolazione e, contemporaneamente, con le altre forze dell'ordine, andando di conseguenza a colmare le lacune in questo ambito emerse durante i colloqui.

I limiti della presente ricerca esplorativa riguardano soprattutto la dimensione dell'insieme di riferimento empirico, composto di soli

dieci intervistati, e i pochi ambiti operativi analizzati (il traffico di sostanze stupefacenti nella zona Speyer). Il conteso della Polizia Locale di Ravenna, inoltre, è sicuramente una realtà ridotta e circoscritta; i risultati della ricerca, quindi, non si possono dire generalizzabili a contesti più estesi.

Un fattore di criticità riguarda la percezione di una ipersemplificazione del metodo di *problem-solving* [A. Sidebottom e N. Tilley, 2010], che può non verificarsi qualora la formazione del personale di polizia e la motivazione siano adeguate.

Esiste però, a mio parere, una potenzialità di espansione dello studio tramite due macro-interventi. Il primo riguarda la possibilità di creare un percorso formativo per tutti gli operatori della Polizia Locale, in cui si insegni il metodo del *problem-oriented policing* e della risoluzione dei problemi più in generale (*problem solving*). Il secondo intervento si potrebbe configurare tramite il coinvolgimento di enti e associazioni territoriali che possano agire in ottica preventiva, ognuno nella sua sfera di competenza, rispetto alle problematiche che possono emergere nella fase di analisi del fenomeno criminoso.

Chi scrive auspica quindi una continuazione della ricerca in tale ambito che sfrutti le potenzialità di questo dipartimento interessato a svolgere un maggior numero di attività di tipo preventivo che possano contribuire sia alla riduzione della criminalità che alla soddisfazione degli operatori di polizia e della popolazione, in modo da avvicinare queste due entità sociali e permettere una loro collaborazione efficiente.

Bibliografia

Balloni A. (2004), *Il vigile di quartiere a Milano. Percorsi formativi e operativi: un approccio criminologico*, FrancoAngeli, Milano.

Balloni A., Bisi R., Sette R. (2019), *Criminologia applicata*, Cedam, Padova.

Battistelli F. (2013), *Sicurezza urbana "partecipata": privatizzata, statalizzata o pubblica?*, «Quaderni di Sociologia», pp.105-126.

Bertaccini D. (2011), *I modelli di polizia*, Maggioli Editore, Santarcangelo di Romagna.

Biebel E.P., Cordner G. (2005), *Problem-oriented policing in practice*, «Criminology & Public Policy»; May; 4, 2; pp. 155-180.

Bowers K.J., Johnson S.D. (2003), *Measuring the geographical displacement and diffusion of benefit effects of crime prevention activity*, «Journal of quantitative criminology», Vol. 19, pp. 275-301.

Braccesi C., Selmini R. (2005), *Sicurezza urbana e ruolo della polizia locale*, Maggioli Editore, Santarcangelo di Romagna.

Braga A.A. (2002), *Problem- Problem-Oriented Policing and Crime Prevention*, «Criminal Justice Press», Monsey, New York, U.S.A, pp. 10-55.

Bullock K., Tilley N. (2011), *Crime Reduction and Problem- Oriented Policing*, Routledge, London and New York.

Cebulak W. (2001), *Fairness, Job Frustration, and Moral Dilemmas in Policing That Impact Police Effectiveness*, «Journal of Police and Criminal Psychology», Vol. 16, n. 2, pp. 48-57.

Clarke R.V., Homel R. (1997), *A Revised Classification of Situational Crime Prevention Techniques*, S.P Lab (ed.), «Crime Prevention at a Crossroads», pp. 173-188, Cincinnati, Anderson Publishing.

Clarke R.V., Weisburd D. (1994), "Diffusion of Crime Control Benefits: Observations on the Reverse of Displacement", in R.V. Clarke (ed.), *Crime Prevention Studies*, Vol. 2, pp. 165-182, Monsey, N.Y.: Criminal Justice Press.

Cohen L., Felson M. (1979), *Social Change and Crime Rate Trends: A Routine Activity Approach*, «American Sociological Review», 44, pp. 588-608.

Cordner G.W. (1986), *Fear of crime and the police: An evaluation of a fear-reduction strategy*, «Journal of Police Science & Administration», 14(3), pp. 223–233.

Cornish D.B., Clarke R.V. (2003), *Opportunities, precipitators and criminal decisions: A reply to Wortley's critique of situational crime prevention*, «Crime prevention studies», pp. 111-124.

Crowl J.N. (2017), *The effects of community policing on fear and crime reduction, police legitimacy and job satisfaction: an empirical review of the evidence*, «Police Practice and Research», vol. 18, 5, pp. 449-462.

Della Porta D., Reiter H. (1996), *Da «polizia del governo» a «polizia dei cittadini»? Le politiche dell'ordine pubblico in Italia*, «Stato e mercato», dic., 48 (3), pp. 433-465.

Eck J. (1993), *The Threat of Crime Displacement* «Criminal Justice Abstracts», *253*, pp. 527–546.

Eck J. E., Spelman W., Hill D., Stephens D.W., Stedman J.R., Murphy G.R. (1987), *Problem Solving: Problem-Oriented Policing in Newport News*, «U.S. Department of Justice», Washington, D. C.: Police Executive Research Forum.

Fabini G. (2011), *Migranti e polizia. Tra diritto penale del nemico e regole del disordine*, ADIR, disponibile in rete.

Felson M., Clarke R.V. (1998), *Opportunity Makes the Thief*, «Police research series», paper 98.

Force R. (1972), *Decriminalization of Breach of the Peace Statues: A Nonpenal Approach to Order Maintenance*, «Tulane Law Review», 46, pp. 367-493

Goldstein H. (1977), *Policing a free society*, Ballinger Pub Co, Cambridge.

Goldstein H. (1979), *Improving policing: a problem-oriented approach*, «Crime and Delinquency», apr., pp. 236-243.

Goldstein H. (1990), *Problem-Oriented Policing*, McGraw-Hill edition, St. Louis.

Hamilton J.R. (2004), *Problem-oriented Policing. Does it Affect Police Officers' Job Motivation and Perception of Job Characteristics?*, Henry W. Bloch School of Business and Public Administration and School of Education, University of Missouri--Kansas City.

Hinkle J., Weisburd D., Telep C., Petersen K. (2020), *Problem-oriented policing for reducing crime and disorder: An updated systematic review and meta-analysis*, «Wiley Online Library», pp. 1-86.

Johnson S.D., Guerette R.T., Bowers K. (2014), *Crime displacement: what we know, what we don't know, and what it means for crime reduction*, «Journal of Experimental Criminology», pp. 549-571.

Marchio V. (2021), *La prevenzione coercitiva in Italia: finalità perseguite, problemi giuridici ed effetti produttivi*, Alma Mater Studiorum Università di Bologna, AMS Dottorat.o

Nobili G.G. (2020), *Le politiche di sicurezza urbana in Italia: lo stato dell'arte e i nodi irrisolti*, «Sinapsi», X, n.2, pp.120-137.

Peluso P. (2012), *Il community oriented policing. Strategie per una costruzione partecipata della sicurezza*, Edizioni Labrys, Benevento.

Rawlings P. (2008), "Policing before the police", in Tim Newburn, *Handbook of Policing*, Routledge, London.

Read T., Tilley N., White J., Wilson M., Leigh A. (1999), *Repeat Calls for Service and Problem-Oriented Policing*, «Studies on Crime and Crime Prevention», Volume: 8, pp. 265-279.

Reiss A.J. (1971), *The Police and the Public*, «Conn.: Yale University Press», New Haven.

Repetto T. (1976), *Crime prevention and the displacement phenomenon*, «Crime & Delinquency» 22, 166–77.

Reynald D.M., Elffers H. (2009), *The Future of Newman's Defensible Space Theory: Linking Defensible Space and the Routine Activities of Place*, «European Journal of Criminology», gen, pp. 25-46.

Rossi A. (2010), *Il grande flop del poliziotto di quartiere*, La Stampa

Sacchi M. (2017), *Il concetto di polizia in Foucault. Nascita del sistema carcerario e dell'identifcazione moderna*, «Filosofia Politica», Il mulino – Rivisteweb, 3, dic., pp. 499-512

Sampson R., Scott M.S. (2000), *Tackling Crime and Other Public Safety Problems: Case studies in problem-solving*, «Washington, D.C.: US department of Justice, Office of Community Oriented Policing Services».

Scott S.M. (2000), *Problem-oriented Policing: Reflections on the First 20 Years*, «Washington D.C.: U.S. Department of Justice, Office of Community Oriented Policing Services».

Selmini R. (2017), "Urban Policing in Italy: Some reflections in a comparative perspective" in Devroe E., Edwards A., Ponsaers P. *Policing European Metropolises: The Politics of Security in City-Regions*, Routledge, London.

Sette R. (2008), *Controllo sociale e prevenzione. Un approccio criminologico*, CLUEB, Bologna.

Sidebottom, A., Tilley N. (2010), *Improving problem-oriented policing: The need for a new model?*, *«Crime Prevention and Community Safety»*, pp. 1-23.

Toch H. (1995), *Research and reform in community policing*, «American Journal of Police», 14, 1, pp. 1-10.

Trojanowicz R., Bucqueroux B. (1990), *Community policing: A contemporary perspective*, Anderson Publishing Company, Cincinnati.

Tuzza S. (2021), *Il dito e la luna. Ordine pubblico tra polizia e potere politico, un caso di studio*, Meltemi Editore, Milano.

Virga P. (1954), *La potestà di polizia*, Giuffrè Editore, Milano.

Weisburd D., Telep C.W., Hinkle J., Eck J.E. (2008), *Effects of Problem-Oriented Policing on Crime and Disorder*, «Wiley Online Library», nov.

Wilson J.Q., Kelling G. (1982), *Broken Windows: the police and Neighborhood safety*, «The Atlantic Monthly», mar., pp. 29-38.

La gestione del patrimonio culturale nei processi di integrazione e nello sviluppo del diritto interculturale Europeo

di Vincenza Perretta

Abstract

Nel definire il concetto moderno di società la nozione di cultura, per quanto fluida e ampia nei suoi confini epistemologici, è centrale nella definizione di società quale insieme di donne e uomini organizzati sulla base di un sistema più o meno strutturato di rapporti naturali, economici, politici e ovviamente culturali.

Se, quindi, ogni società è frutto di una somma di fattori differenti e unici, cosa può facilitare e garantire lo sviluppo di un mentalità pluralistica e inclusiva rispetto all'altro?

Quale tipo di dialogo interculturale può essere messo in atto, in tempi così turbolenti come quelli che stiamo vivendo, e che funzione può avere lo strumento della valorizzazione culturale in tutto ciò?

Sfruttare il potenziale della conoscenza e della condivisione del patrimonio culturale, quale strumento per lo sviluppo di un solido dialogo interculturale, potrebbe, ad oggi, rivelarsi una sfida non solo necessaria ma anche vincente, soprattutto se ancorata all'impegno che in tal senso il Parlamento Europeo ha già mutuato pochi anni or sono. Infatti, non più di qualche anno fa, (18 gennaio 2016), riunito in seduta plenaria, il Parlamento Europeo ha ritenuto sostanziale per la promozione dei valori fondamentali dell'Unione Europea proprio lo sviluppo di un dialogo interculturale tra i popoli europei.

In defining the modern concept of society, the notion of culture, however fluid and broad in its epistemological boundaries, is central to the definition of society as a collection of women and men organized on the basis of a more or less structured system of natural, economic, political and, of course, cultural relations. If, then, every society is the result of a sum of different and unique factors, what can facilitate and ensure the development of a pluralistic and inclusive mindset with respect to the other?

What kind of cross-cultural dialogue can be enacted, in such turbulent times as we are currently experiencing, and what function can the tool of cultural enhancement play in all of this?

Harnessing the potential of knowledge and sharing of cultural heritage as a tool for the development of a robust intercultural dialogue could, as of today, prove to be not only a necessary but also a successful challenge, especially if it is anchored in the commitment that the European Parliament borrowed in this regard a few years ago. In fact, not more than a few years ago, (January 18, 2016), meeting in plenary session, the European Parliament considered substantial for the promotion of the fundamental values of the European Union precisely the development of an intercultural dialogue among the peoples of Europe.

Parole chiave: dialogo interculturale, patrimonio culturale, integrazione, Unione Europea, identità europea.
Keywords: intercultural dialogue, cultural heritage, integration, European Union, European identity.

1. Minacce al dialogo interculturale Europeo

Rispetto al riconosciuto bisogno di dialogo interculturale vi sono, però, delle insidiose questioni di cui bisogna essere a conoscenza per arginarne gli effetti essendo che le medesime giocano un ruolo sempre più incisivo contro la diffusione del dialogo stesso. Tra le tante questioni vanno sicuramente citate: un galoppante euroscetticismo [D. Pasquinacci, L. Verzichelli (a cura di), 2016], la diffusione di toni e modi sempre più violenti all'interno del dibattito pubblico europeo, e la questione migratoria.

La diffusione di sentimenti euroscettici sembra avere origine a partire dalla crisi economica del 2008, i cui esiti hanno portato molti cittadini europei a identificare sempre più l'Europa con un ente che priva di sovranità gli Stati membri invece di difenderne al meglio i loro interessi[1]. A riprova di tale percezione distorta e di quanto questa, se usata in modo scientemente fraudolento, possa portare a esiti concreti, ricordiamo le vicende che hanno determinato la

[1]https://www.europarl.europa.eu/pdf/eurobarometre/2017/2019ee/two_years_until_the_2019_european_elections_it_it.pdf (Visitato il 15.05.2022).

Brexit[2], cioè l'uscita del Regno Unito dall'Unione Europea dopo ventisette anni da paese comunitario (1 gennaio 1973 - 1 febbraio 2020).

Questoeuroscetticismo incalzante vede il progetto di una Europa unita fermo all'Unità Economica e Monetaria (UEM) del 2002 [G. Di Taranto, 2017] e al contempo porta ad attribuire l'interesse e l'attenzione dell'agenda dell'Unione Europea più alle esigenze dei singoli governi e delle banche che non alle necessità delle cittadine e dei cittadini e alle loro condizioni di vita, alimentando così l'indisponibilità dei singoli al dialogo interculturale e ricavandone, al contempo, una inevitabile frammentazione culturale.

In secondo luogo, per quanto attiene al dibattito pubblico, sempre più permeato da violenza e aggressività, la questione si presenta più che mai insidiosa.

Infatti la condizione di instabilità percepita dai cittadini genera angoscia per il futuro e una delle conseguenze più gravi di questo processo di insicurezza complessiva è la crescita di una aggressività che degenera a sua volta in violenza [G. Lazzarini, L. Bollani, F.S. Rota (a cura di), 2017].

Tale fuoriuscita di brutalità risulta, inoltre, sempre più associata ad una affermazione identitaria che mortifica il diverso che non si riconosce nei riferimenti cognitivi e valoriali della maggioranza e alimenta, pertanto, una serrata nel processo di sviluppo di un dialogo interculturale tra le parti.

La medesima violenza che nasce dalle insicurezze del momento è poi presente ed esacerbata anche nei toni di una recrudescente politica populista che, sfruttando le paure e le incertezze della gente, condensa attorno a sé un elettorato che accetta di leggere nel diverso

[2]Cfr per quanto attiene le promesse in gran parte disattese e le promesse mancate di benessere e stabilità rimandiamo a F. Savastano, 2019; F. Fabbrini, 2021.

la causa delle proprie difficoltà nonché il nemico da osteggiare e verso il quale praticare solo chiusura e violenza, per l'appunto.

Una politica che tradisce i termini di una gestione virtuosa della cosa pubblica, da rigettare sotto ogni aspetto tanto più quando questa, puntando il dito contro il diverso, lo elegge a nemico dell'ordine pubblico, nascondendo così le proprie inettitudini di governo e le proprie responsabilità agli occhi poco attenti delle masse che danno credito a tale politica.

Infine, per quanto attiene la questione migratoria, quest'ultima può essere letta in ordine alla pressione che la stessa esercita sul senso di sicurezza collettiva e contemporaneamente sull'annesso sviluppo dei sentimenti di aggressività e violenza verso il diverso di cui sopra abbiamo già ampiamente parlato. A seguito dei massicci fenomeni migratori nella maggior parte dei Paesi europei, è ad oggi riscontrabile un pluralismo culturale nel quale minoranze e maggioranze si scontrano invece di costruire un dialogo interculturale che possa aiutarle a creare relazioni e a sviluppare reciproca comprensione che, lungi dal condurre all'assimilazione[3], determini il superamento della paura dell'alterità.

L'obiettivo di costruire, attraverso il dialogo interculturale, ponti tra patrimoni di conoscenze differenti che si ritrovano a vivere nello stesso territorio dovrebbe generare interazioni e scambi tra le parti che non determinerebbero una richiesta di cambiamento unilaterale nei riguardi, ovviamente, di chi è immigrato ma produrrebbero, invece, una società nella quale l'incontro/scontro con persone appartenenti a etnie diverse produce profondi mutamenti al suo interno.

[3]«L'assimilazione ha come obiettivo quello di minimizzare le differenze per trasformare lo straniero in un cittadino del Paese ospitante che condivide di esso a tutti gli effetti non solo diritti e doveri, ma anche valori, costumi, lingua, modi di pensare e di agire» [G. Elia, 2017, 12].

Tali cambiamenti causati dall'impatto tra le diversità non porteranno «mai alla somma di tratti culturali diversi, ma alla loro reciproca modifica» [G. Elia, 2017, 12].

2. L'interdisciplinarietà a scuola e all'università quale strumento per la nascita di un dialogo interculturale

Tenendo sempre viva la nostra attenzione sulle tre contingenze di cui sopra, che in larga misura convergono tutte alla determinazione stereotipata dell'altro, all'aumento di sentimenti di tensione e di ansia, si dovrà invece comprendere come lavorare a largo raggio per produrre una società europea che possa praticare civile convivenza tra le parti attraverso lo strumento del dialogo interculturale.

Assunto ciò, il primo passo da muovere è quello di riconoscere che le competenze attese per lo sviluppo di un dialogo interculturale non sono innate e automatiche nell'uomo ma che al contempo possono, però, essere esercitate e alimentate.

Perché ciò accada possiamo fare nostre le parole contenute nel Libro Bianco pubblicato dal Consiglio Europeo nel giugno 2008, che ancora oggi a distanza di più di un ventennio dalla sua diffusione è il testo chiave per quanti vogliano favorire e accrescere il dialogo interculturale tra le genti.

Recita il Libro Bianco «il dialogo interculturale non è un vezzo, è una necessità del nostro tempo […], è un lavoro in continuo divenire […], adatto ad un mondo in rapida trasformazione[4]» [Libro Bianco, 2008, 8], che certo non può essere imposto per legge ma che può,

[4]*Libro Bianco sul dialogo interculturale, «Vivere insieme in pari dignità*», Strasburgo, 7 maggio 2008. (Visitato il 16.05.2022).
https://www.coe.int/t/dg4/intercultural/Source/Pub_White_Paper/WhitePaper_ID_ItalianVersion.pdf

però, essere coltivato in alcuni settori chiave per ottenere lo sviluppo di competenze utili a creare cittadini attivi, responsabili e rispettosi degli altri e calati in una società aperta e inclusiva.

Per ottenere ciò la risposta educativa è quella vincente e l'educazione a una società democratica e inclusiva, capace di praticare dialogo interculturale, pone in prima fila sia il lavoro della scuola (di primo e secondo grado) [C. Calliero, M. Castoldi (a cura di), 2016; M. Colombo, 2009] e dei suoi insegnanti [D.P. Ausbel, 1987], quanto quello delle università, in quanto entrambe le realtà sono per loro natura sia luoghi protetti in cui è possibile esperire la conoscenza che al contempo importanti agenzie di socializzazione.

In tali agenzie formative si favorisce lo sviluppo della persona, si guidano i giovani all'acquisizione di strumenti e allo sviluppo delle attitudini necessarie al vivere comunitario. Nei programmi di studio tutte le materie dovrebbero presentare una dimensione interculturale, dato che il dialogo interculturale per sua natura non è patrimonio esclusivo di nessuna disciplina o branca; non è in assoluto umanistico, né tantomeno solo scientifico.

Ogni singola disciplina ha infatti al suo interno la possibilità di partecipare al cammino di costruzione di un discorso organico e completo avente come oggetto centrale il dialogo interculturale per l'appunto.

Lo stesso Libro Bianco, nel parlare dell'approccio alla costruzione di un dialogo interculturale, pone l'accento sull'importanza degli approcci pluridisciplinari che permettono di «combinare insieme l'acquisizione della conoscenza, delle competenze e dei comportamenti [favorendo al contempo lo sviluppo della] capacità critica e la disposizione all'autocritica necessarie per vivere in un contesto di società culturalmente diverse» [Libro Bianco, 2008, 30].

L'interdisciplinarietà, infatti, seppur nata dall'esigenza interna all'attività scientifica di migliorare mediante più approcci tra loro diversificati la propria conoscenza, è ad oggi una metodologia [S.

Ondinara, 2008] a sé stante nella quale più discipline concorrono a creare la condizione di *optimum* per raggiungere l'obiettivo.

In tale ottica interdisciplinare, sempre citando il Libro Bianco, si legge che «l'educazione civica, storica, politica e dei diritti umani [nonché un'educazione attenta], al contesto sociale e al patrimonio culturale» [Libro Bianco, 2008, 30], possono incidere rispetto all'accrescimento delle competenze utili alla nascita di un dialogo interculturale.

Ecco quindi che le domande che ci siamo posti ad inizio lavoro hanno una risposta o quanto meno hanno una indicazione di fattibilità.

Infatti nella costruzione di un dialogo interculturale la conoscenza dell'altro può essere perseguita sia attraverso lo studio di alcune discipline che attraverso la scoperta fisica ed esperienziale del rispettivo patrimonio culturale.

Conoscere le rispettive origini permette di sviluppare la capacità intellettuale di analisi e di interpretazione delle informazioni in modo responsabile, favorendo l'emergere di dialoghi pluralistici in cui non vi sono posizioni di predominanza assoluta ma in cui tutti, con approccio critico e autocritico, si avvicinano a ogni tipo di questione per quanto possa essere lontana, controversa e sensibile.

Il patrimonio culturale, in tutte le sue forme ed espressioni, materiali o immateriali, si costituisce agli occhi di noi moderni osservatori come la carta di identità dei popoli e delle loro antiche civiltà e, al contempo, detentore di valori universalmente riconosciuti.

Poiché testimonianza delle civiltà passate rappresenta un legame con le generazioni attuali che ne hanno ereditato la ricchezza di pensiero, delle arti e della creatività.

Studiare la storia e conoscere il reciproco patrimonio culturale dovrebbe portare all'eliminazione dei pregiudizi e degli stereotipi verso l'altro; un altro che, una volta conosciuto, decade dalla sua posizione di alterità e si ubica in una posizione utile per schiacciare le false rappresentazioni storiche risultanti da negazioni, da falsificazioni, da

omissioni e da ignoranza per cominciare, al contempo, a esercitare una reciproca positiva influenza culturale fondamentale per consolidare quel comune e auspicato sviluppo identitario europeo.

Nelle pagine del Libro Bianco è ben reso il ruolo che lo studio della storia e la conoscenza dei rispettivi patrimoni culturali può avere nello sviluppo delle competenze utili un dialogo interculturale maturo e libero.

Approfondire il passato, avere la possibilità di essere guidati alla conoscenza del patrimonio storico, architettonico, di popoli diversi dal proprio, consentirà l'emergere di quell'insieme complesso di capacità che sono necessarie per interagire opportunamente con persone diverse da sé.

Capiamo bene, però, che il solo sapere scolastico o accademico, per quanto sia un'arma a favore dello sviluppo del dialogo interculturale, non è certo un'arma dall'effetto immediato; perciò, nonostante i tempi per risultati tangibili si palesino lunghi, non dovremmo demordere e dovremmo, invece, continuare a guardare e a incoraggiare tutte quelle esperienze di studio e di alta formazione che permettono la conoscenza dell'altro su duplice canale. Un doppio binario di formazione che muove sia attraverso lo studio manualistico che in modo diretto, sul campo.

Piacevole e di successo è a tal fine l'esperienza di molti master e corsi di perfezionamento universitari che si possono ritrovare tra le offerte educative dei più importanti poli europei di formazione; esperienze istruttive che oltre a implementare i saperi e le conoscenze settoriali si concentrano, anche sul tema del confronto favorendo la conoscenza di diverse culture.

Tra questi possiamo, a ragione, citare il Master itinerante dell'Accademia Adrianea[5] di Architettura e di Archeologia di Roma, che con i suoi workshop in giro per l'Europa e per il mondo raccoglie nelle sue aule studenti universitari di architettura da ogni dove e li

[5]https://www.accademiaadrianea.net/master/cose/ (Visitato il 17.05.2022)

pone in connessione tra loro attraverso lo studio dei reperti archeologici dei luoghi visitati.

In tal modo è possibile accrescere con un'unica esperienza sia le competenze professionali spendibili nel mercato del lavoro che le abilità di socializzazione e di conoscenza reciproca tra i partecipanti con la storia dei luoghi che ospitano i workshop.

Infine, non dovremmo dimenticare di riferire in questa sede che il dialogo interculturale dipende in gran parte, anche da una somma di competenze interculturali che suppongono che si sia capaci di riconfigurare i propri punti di vista sul mondo e l'idea che se ne ha, poiché non sono tanto le culture quanto le persone – gli individui e i gruppi, in tutta la loro complessità e con le loro appartenenze molteplici, a essere coinvolti nel processo di dialogo[6]. Oltre alla conoscenza che abbiamo degli altri, è la nostra capacità di ascolto, di flessibilità cognitiva, di empatia [D. Goleman, 2015], di umiltà e di ospitalità che determina il successo del dialogo interculturale.

La questione della costruzione di un'identità che travalichi i confini nazionali e che si possa definire in modo sommativo europea da svilupparsi attraverso lo strumento del dialogo interculturale è certamente di fondamentale importanza per il futuro prossimo della nostra società ma è altrettanto vero che tale questione si pone più che mai in divenire considerando le molteplici variabili da considerare.

Il saggio qui proposto è stato un tentativo di offrire spunti di riflessione per un approfondimento per il quale si rimanda a successive pubblicazioni.

[6]*Investire nella diversità culturale e nel dialogo interculturale*, rapporto mondiale dell'UNESCO, https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000184755_ita(Visitato il 17.05.2022).

Bibliografia

Amirian J.K. (2012), *La progettazione sociale. Esperienze e riflessioni*, Franco Angeli, Milano.

Arendt H. (1991), *"La crisi dell'istruzione"*, in A. H. (a cura di) *Tra passato e futuro*, Garzanti, Milano.

Ausbel D.P. (1987), *Educazione e processi cognitivi. Guida psicologica per gli insegnanti*, Franco Angeli, Milano.

Balboni P.E., Caon F. (2015), *La comunicazione interculturale*, Marsilio, Venezia.

Bennet M., Bennet M.J. (2009), *I principi della comunicazione interculturale. Paradigmi e pratiche*, Franco Angeli, Milano.

Calliero C., Castoldi M. (a cura di) (2016), *A scuola di intercultura. Promuovere la competenza interculturale nella scuola di base*, Franco Angeli, Milano.

Chatterjee P. (2006), *Oltre la cittadinanza. La politica dei governati*, Booklet, Milano.

Colombo M. (2009), "Professionisti riflessivi di fronte alle sfide della cittadinanza", in Luatti L. (a cura di), *Educare alla cittadinanza attiva. Luoghi, metodi, discipline*, Carocci, Roma.

Di Taranto G. (2017), *L'Europa tradita. Lezioni dalla moneta unica*, LUISS University Press, Roma.

Elia G. (2017), *Migration process as a new challenge to education*, in «Rivista Formazione Lavoro Persona», anno VII, n°22, Università degli Studi di Bergamo, Bergamo.

Fabbrini F. (2021), *Brexit. Tra diritto e politica*, il Mulino, Bologna.

Gobbo F. (a cura di) (2008), *L'educazione al tempo dell'Intercultura*, Carocci, Roma.

Giusti M. (2019), *L' educazione interculturale nella scuola*, Rizzoli, Milano.

Goleman D. (2015), *L'intelligenza emotiva. Che cos'è e perché può renderci felici*, Rizzoli, Milano.

Lazzarini G., Bollani L., Rota F.S. (a cura di) (2017), *Aggressività e violenza. Fenomeni e dinamiche di un'epoca spaventata*, Franco Angeli, Milano.

Manservini S. (2006), *Corso di diritto comunitario dei beni culturali*, Aracne, Roma.

Milani M. (2017), *A scuola di competenze interculturali. Metodi e pratiche pedagogiche per l'inclusione scolastica*, Franco Angeli, Milano.

Mucchi Faina A. (2006), *Comunicazione interculturale. Il punto di vista psicologico-sociale*, Laterza, Roma-Bari.

Pasquinacci D., Verzichelli L. (a cura di) (2016), *Contro l'Europa? I diversi scetticismi verso l'integrazione europea*, Il Mulino, Bologna.

Portera A. (2006), *Globalizzazione e pedagogia interculturale. Interventi nella scuola*, Erickson, Trento.

Prodi R. (1995), *Il capitalismo ben temperato*, Il Mulino, Bologna.

Savastano F. (2019), *Uscire dall'Unione Europea. Brexit e il diritto di recedere dai Trattati*, Giappichelli Editore, Torino.

Serragiotto G. (2003), *CLIL Apprendere insieme una lingua e contenuti non linguistici*, Guerra Edizioni, Perugia.

Zanfrini L. (2004), *Sociologia della convivenza interetnica*, Laterza, Roma-Bari.

Sitografia

Accademia Adrianea, https://www.accademiaadrianea.net/master/cose/

Eurobarometro 87.1, https://www.europarl.europa.eu/pdf/eurobarometre/2017/-2019ee/two_years_until_the_2019_european_elections_it_it.pdf

Investire nella diversità culturale e nel dialogo interculturale, Rapporto mondiale dell'UNESCO, https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000184755_ita

Libro Bianco sul dialogo interculturale, «Vivere insieme in pari dignità», Strasburgo, 7 maggio 2008, https://www.coe.int/t/dg4/intercultural/Source/Pub_White_Paper/WhitePaper_ID_ItalianVersion.pdf

Rondinara S. (2008), D*alla interdisciplinarità alla transdisciplinarità. Una prospettiva epistemologica*, in "Sophia", 12, http://nuovaumanita.cittanuova.it/FILE/PDF/articolo20812.pdf

I guardiani di una democrazia senza conflitti: genesi della tecnocrazia neoliberale nella crisi delle democrazie occidentali

di Giuseppe Mascheretti

Abstract

La conoscenza tecnica, specie nel tornante della storia in cui il progresso tecnologico guida l'andamento della società, è non solo strumento cardine utile al progresso e all'evoluzione della specie, ma anche e soprattutto un prezioso indicatore di un dato contesto politico-culturale. Nel presente articolo si analizzeranno la nascita, l'evoluzione e il ruolo di una figura che nasce nel pieno della crisi sistemica delle democrazie occidentali e che basa la sua legittimazione politica e sociale sull'*expertise*, ossia sulla sapienza tecnica: il tecnocrate. La fine dei *gloriosi Trenta* porta con sé anche la nascita di un modello politico-culturale (quello neoliberale) che ha l'ambizione di soppiantare la *politicità* a vantaggio di una *depoliticizzazione* che ha il solo scopo di nascondere i conflitti di cui è inevitabilmente composta una società. La nuova classe tecnocratica, portatrice dei valori che sposano la causa neoliberale, sembra aderire perfettamente ai dettami del nuovo paradigma: estendere la razionalità di mercato a tutti i domini della società.

Technical knowledge, especially in the phase of history in which technological progress guides the progress of society, is not only a pivotal tool useful for the progress and evolution of the species, but also and above all a precious indicator of a given political-cultural context. This article will analyze the birth, evolution and role of a figure who was born in the midst of the systemic crisis of Western democracies and who bases his political and social legitimacy on expertise, that is, on technical knowledge: the technocrat. The end of the *glorious Thirties* also brings with it the birth of a political-cultural model (the neoliberal one) which has the ambition to supplant *politics* for the benefit of a *depoliticization* that has the sole purpose of hiding the conflicts which inevitably make up a society. The new technocratic class, bearer of the values that espouse the neoliberal cause, seems to adhere perfectly to the dictates of the new paradigm: to extend market rationality to all domains of society.

Parole chiave: crisi, democrazia, tecnocrazia, politica, economia.
Keywords: crisis, democracy, technocracy, politics, economy.

L'utilizzo della tecnica è stato di fondamentale importanza per l'evoluzione dell'uomo, che grazie all'ingegno e all'applicazione di concetti appresi fin dalle sue prime esperienze sul pianeta è riuscito a superare ostacoli apparentemente insormontabili e difficoltà derivanti da un habitat inevitabilmente ostile. Gestire gli elementi naturali preservandone l'integrità e sfruttandone le potenzialità utili al miglioramento della qualità della vita dell'uomo è stato un compito assai arduo, in misura maggiore se consideriamo il fatto che l'uomo non fosse l'unica specie vivente presente sul pianeta: la presenza di animali e altri esseri viventi ha rappresentato un'ulteriore sfida per la sua sopravvivenza che, a distanza di milioni di anni, possiamo dire sia stata vinta.

Condividere forzatamente uno spazio con forme di vita dotate di caratteristiche differenti e su certi aspetti di qualità superiore ha portato l'uomo a comprendere che l'unica arma a sua disposizione per poter sopravvivere e progredire fosse la cooperazione [Y.N. Harari, 2019, 49]. Non poteva essere il campo dello scontro fisico a rendere l'uomo vincitore, ad esempio, sugli animali, che avrebbero vinto senza appello. La sfida della sopravvivenza è stata vinta esclusivamente grazie alla capacità di mettere in comune esperienze, finalità e ambizioni.

Ciò che rende l'uomo ancora oggi la specie più forte e capace di progredire nel tempo è proprio la cooperazione, che in una prospettiva temporale diventa forte spirito di sopravvivenza e di adattamento.

Per la nostra riflessione, però, è utile approfondire i mezzi che l'uomo ha utilizzato per progredire e le conoscenze che ha messo in comune per incrementare la qualità della vita di comunità che sono diventate nel tempo sempre più complesse fino a generare le società attuali nella conformazione del villaggio globale in cui viviamo.

Nelle società semplici l'utilizzo della tecnica era limitato alla costruzione di utensili utili all'agricoltura e poi alla caccia, alla conservazione degli elementi naturali, dunque a tutto ciò che serviva a soddisfare i bisogni primari dell'uomo. Nelle società complesse eviden-

temente questa dinamica evolve, perché una maggiore conoscenza porta ad un ampliamento dei campi del sapere e della loro applicazione. La nascita e l'evoluzione delle varie scienze fanno sì che l'utilizzo della tecnica sia possibile solo dopo l'acquisizione di saperi specialistici che ne permetteranno l'applicazione pratica. Colui che gode di una preparazione tale da poter dar luogo all'applicazione pratica della tecnica viene definito oggi come un tecnico. Dal punto di vista concettuale, il sostantivo *tecnico* è riferibile ad una «persona che detiene una particolare competenza in un'arte, o scienza, o disciplina, o attività, soprattutto nelle sue applicazioni pratiche»[1], e dunque ad uno specialista.

Dai primi utensili fino al progresso tecnologico, il sostegno della conoscenza tecnica risulta indispensabile per vivere. Tutti gli oggetti che ci circondano esigono l'applicazione di saperi specialistici, che oggi si raccolgono nel concetto di competenza, ossia la combinazione tra conoscenza e capacità di applicazione pratica di quel sapere.

La competenza è un sapere praticamente applicabile perché capace di produrre qualcosa, e la sua applicazione pratica diventa tecnica.

La competenza in azione, dunque, diviene tecnica, e ogni tecnica presuppone sempre una competenza a monte. I due concetti sono strettamente legati tra loro.

Come si è detto in precedenza, le competenze si sono gradualmente moltiplicate, azione divenuta incontrollabile con il progresso industriale prima e tecnologico poi. Con l'avanzare delle scienze, lo sviluppo delle attività industriali, la varietà dei lavori e degli ambiti economici, il sapere si è parcellizzato in saperi sempre più particolari e frazionari. Ma il campo di indagine nel quale ci muoveremo non

[1] Dalla definizione del dizionario Treccani online, reperibile all'indirizzo https://www.treccani.it/vocabolario/tecnico/ (visitato il 16.05.2022).

sarà quello del ruolo dei tecnici in relazione all'applicazione pratica della loro conoscenza nei settori specifici in cui operano (potremmo dire che ciò è demandato all'evoluzione di quegli specifici saperi e all'applicazione pratica nei settori di riferimento), bensì sul loro ruolo all'interno delle istituzioni pubbliche e sulla legittimazione di cui godono pur avendo un *background* differente rispetto a quello di un politico.

Il tecnico, dunque, è uno specialista abile nell'applicazione pratica di saperi specialistici e, secondo alcuni, proprio in virtù di questa sua conoscenza rientrerebbe anche nell'élite sociale e della classe dirigente di un ordinamento. Seguendo la linea di questo discorso però anche il politico, inteso come persona che prende parte attivamente al governo e all'amministrazione della cosa pubblica, deve essere considerato un tecnico, poiché la politicità, come attività in cui si distribuiscono i valori, è un *Beruf* [2] che, nella divisione del lavoro moder-

[2] Il concetto di *Beruf* affrontato da Max Weber prima nell'*Etica protestante e lo spirito del capitalismo* (1904) e poi nelle due conferenze del novembre 2017 e del gennaio 2019 (rispettivamente dal titolo *Wissenschaft als Beruf* e *Politik als Beruf*), i cui testi sono sfociati nell'edizione italiana *La scienza come professione. La politica come professione* del 1948 edita da Einaudi, trae origine dalla traduzione luterana della Bibbia. Oltre al significato della parola ("compito assegnato da Dio"), viene dalla Riforma protestante, secondo il sociologo tedesco, anche l'idea di valutare l'adempimento del proprio dovere nelle professioni mondane come l'espressione più alta della vita etica. Pertanto, l'adempimento dei propri doveri, quali essi risultano dalla singolare collocazione di ciascuno nel mondo, è l'esercizio di una specifica vocazione: compito assegnato da Dio e risposta alla sua chiamata, che impegna l'uomo a lavorare nel cantiere del mondo. Nell'accezione legata alla politica, invece, quest'ultima viene definita come un'attività direttiva, finalizzata ad influenzare la vita pubblica attraverso l'esercizio legittimato del potere e, nella delineazione del profilo del politico, ne indica le doti che lo qualifica-

no, richiede una specializzazione specifica nel perimetro della ricerca del consenso e della soluzione di problemi politici. Ciò che distingue la figura del politico da quella del tecnico è il tipo di legittimazione di cui godono. Il politico esplica la sua azione fondandola sul consenso che riesce ad ottenere come conseguenza del tipo di provvedimenti che produce all'interno delle istituzioni preposte a farlo e sui valori alla base di tali provvedimenti. Il tecnico, invece, basa la sua legittimità e la legittimazione della sua attività sulla sapienza nel settore di competenza.

Il tipo di legittimazione poi varia anche a seconda del tipo di regime in cui si opera, che in una visione classica si differenziano in regimi liberal-democratici e regimi non liberal-democratici. Nei regimi liberal-democratici la legittimazione della classe dirigente deriva dal voto popolare, e questo vale anche negli ordinamenti in cui le procedure di investitura popolare siano strutturate in modo tale da concentrarsi su un leader che risponde di eventuali scelte di tecnici e suoi collaboratori. Nei regimi non liberal-democratici invece non esistono procedure democratiche di legittimazione, che al contrario si basa su una auto legittimazione dell'azione politica di un gruppo o di una persona fisica coadiuvati dall'attività di esperti nei rispettivi rami di specializzazione.

Quella tra politici e tecnici però non può essere vista sempre come una contraddizione, come un *aut aut*, perché in alcuni contesti il rapporto tra le due parti sfocia in una collaborazione istituzionale.

Nell'ambito dell'attività collegata alla politica, infatti, esistono tecnici che lavorano con quest'ultima in apparati burocratici e nei settori collegati all'attività dello Stato (difesa interna ed esterna,

no e per le quali può sperare di essere all'altezza del potere assunto: passione, lungimiranza e senso di responsabilità.

istruzione, sanità) e dei politici-tecnici che si occupano di coordinare le attività collegate all'attuazione dell'indirizzo politico.

Nelle società democratiche di massa, come abbiamo detto, il politico basa la sua legittimazione sul consenso popolare, ma tutta l'attività connessa all'azione politica, ai provvedimenti e ai loro risultati, alla domanda politica viene gestita dai partiti politici, che sono organizzazioni piuttosto articolate sul territorio ed espressione della società civile e politica, con tutte le sue fratture e i conflitti di cui è composta. Proprio per la loro funzione strategica, la crisi che ha colpito i partiti politici negli ultimi decenni è tra gli elementi principali della crisi delle democrazie di massa, perché la perdita di centralità dei partiti ha provocato la nascita di nuove formazioni antisistema che hanno tendenze autoritarie e plebiscitarie.

È all'interno della crisi dei partiti, del loro ruolo di corpi intermedi, che si inserisce la nascita di questa nuova categoria che oggi definiamo di tecnici, i quali, assunti i ruoli chiave di governo, possono procedere all'applicazione pratica dei loro valori e principi attraverso provvedimenti che sono slegati dal fardello del consenso e che non devono essere filtrati alla società attraverso l'intermediazione dei partiti. A tal proposito è necessario aprire una piccola parentesi per sottolineare quanto questi cambiamenti che riguardano la catena di funzionamento delle democrazie liberali avvengano a costituzioni formali invariate; dunque, formalmente non danno vita a variazioni di forme di Stato, ma, appunto, se la forma rimane la stessa, la sostanza varia e non di poco. Il legame che tiene insieme la classe dirigente e il consenso elettorale inizia a sfaldarsi proprio in virtù di un processo che porta alla formazione dell'autorità non più necessariamente attraverso procedure democratiche [D. Giannone, 2019, 34].

In un articolo del 1974 sul *Corriere della Sera*, Bruno Visentini, vicepresidente di Confindustria che tra i primi affrontò il tema dei tecnici al governo, scriveva così: «…la funzione e l'arte del politico

non possono essere sostituite dal semplice assolvimento delle funzioni tecniche. L'azione politica si proietta verso l'avvenire, con valutazioni di valore e con funzioni di scelte coerenti con indirizzi globali e di sintesi. Il tecnico è invece inevitabilmente e doverosamente legato al particolarismo analitico della sua competenza, con il rischio – come ben sanno coloro che hanno professionalità tecnica e impegno e piacere in essa – di essere indotto ad attribuire carattere di finalità al fatto tecnico e di considerare esaurito in esso il suo impegno.

Ciò ha portato qualche illustre tecnico – in anni oramai lontani e in casi internazionalmente clamorosi – ad oscillare fra entusiasmi filonazisti e adesioni filocomuniste, per il fascino delle soluzioni tecniche o scientifiche che gli uni o gli altri individuavano. Se i cattivi politici potessero essere sostituiti dai tecnici, il problema sarebbe, in un certo senso, meno difficile. La vera difficoltà sta nel fatto che ai politici incapaci occorre poter sostituire i politici capaci»[3].

Leggendolo oggi, con la prospettiva storica e con decenni di letteratura scientifica sul tema, risalta fortemente l'impronta legata al momento storico in cui queste parole furono scritte. Nelle parole di Visentini il politico è colui che, legato al consenso elettorale del quale talvolta è schiavo, opera comunque in una prospettiva di orizzonte, guidando altri uomini e adottando provvedimenti che alla base hanno principi e valori. Il concetto appena descritto definisce elementi di distinguo rispetto al tecnico, che viene rappresentato come privo di bandiere ideologiche alle quali può aderire ogni qual volta si presentino come favorevoli. Una descrizione che, dopo le esperienze dirette in cui i tecnici hanno assunto posizioni di rilievo all'interno dei go-

[3] Estratto da un articolo di Bruno Visentini del 1974 sul *Corriere della Sera*, reperibile all'indirizzo: https://www.firstonline.info/governo-tecnico-o-no-ecco-che-cosa-pensava-bruno-visentini-sul-rapporto-tra-politici-e-tecnici/ (visitato il 12.05.2022).

verni degli stati, cozza fortemente con la realtà. Seppur senza apparenti bandiere ideologiche, il tecnico nelle funzioni di politico deve comunque adoperare decisioni politiche in società composte da inevitabili conflitti, e quelle decisioni con ogni probabilità saranno legate a un bagaglio di principi e valori che in quel momento vengono applicati attraverso i provvedimenti adottati. Non a caso, le parole di Visentini sono quelle di un rappresentante della categoria degli industriali italiani, fortemente favorevole ad una soluzione tecnica che tenesse a bada i conflitti e le rivendicazioni sociali.

L'oggettività della scelta tecnica in un mondo in cui i conflitti sociali si sono moltiplicati invece che assopiti è solo un artificio retorico costruito da una classe che aspira ad essere dominante e che cerca di sostituire l'elemento strettamente politico delle scelte sostituendolo con una depoliticizzazione che tale è solo in apparenza. Non è un caso che l'ascesa dei tecnici coincide con l'ascesa di un modello che pone la sfera economica al di sopra di tutto il resto, ossia quello neoliberale.

La pervasività della razionalità economica in tutti i domini della società è raffigurabile come un'onda che ha spazzato via ogni discorso legato alla gestione dei conflitti, all'utilizzo delle risorse per il welfare, al legame che tiene unite le classi dirigenti al consenso elettorale. Con ogni sorta di strategia comunicativa, i teorici del modello neoliberale hanno giustificato il passaggio dalla democrazia sostanziale alla democrazia procedurale, e nel farlo hanno messo nel mirino le istituzioni del welfare che sono state al centro di una politica economica espansiva e di crescita che ha saputo tenere insieme le varie fasce della popolazione fino al loro definitivo smantellamento [A. Cesaro, 2020, 16].

Con la creazione di un nuovo impianto ideologico che nasce con l'apparente scopo di annullare l'elemento caratterizzante delle scelte – quello politico – nel quale figure con specifici curricula assumono posizioni di rilievo all'interno delle più importanti istituzioni gover-

native degli stati nazionali possiamo definire il passaggio della figura di tecnico a quella di tecnocrate.

L'origine storica della tecnocrazia la troviamo nel momento in cui sul piano culturale e nell'immaginario collettivo si afferma la supremazia dell'attività economica e dei suoi processi. Essa diventa la sfera dominante, tanto da soppiantare quasi interamente quella politica.

Il piano economico, con tutte le sue contraddizioni e le disuguaglianze che causa se non regolamentato correttamente, è diventato il cuore della società.

Non a caso le radici della tecnocrazia affondano nell'età moderna e non in quella classica, dove l'economia era fortemente subordinata al potere economico e religioso. In particolar modo, è con la rivoluzione industriale che l'uomo dà vita ad un'organizzazione sociale basata sulla divisione del lavoro. Se è vero che in precedenza l'uomo aveva già praticato una divisione dei lavori, – ma semplicemente perché risulta impossibile accollarsi compiti così diversificati tra loro – è altrettanto vero che la divisione del lavoro cambia radicalmente l'organizzazione della società e di conseguenza il sistema di sopravvivenza dell'uomo, perché egli non è più in grado di sopravvivere neanche col proprio lavoro o con quello della propria famiglia.

L'uomo moderno è un uomo particolarmente frazionato, e ciò lo rende estremamente dipendente dal mondo che lo circonda. È un rapporto di dipendenza che lo accompagna per tutto il ciclo della sua vita e che comporterà molte rinunce, una su tutte quella della conoscenza. Dovendosi adoperare per fare, la competenza soppianta la conoscenza, e l'unico potere ancora in suo possesso è legato alle scienze, che possono dargli la conoscenza particolare nel campo in cui egli è costretto ad operare.

Anche sul piano politico emergono differenze di spessore tra la rappresentanza democratica e la nuova rappresentanza tecnocratica.

La prima si basa sul rapporto tra uomini, sulle reti che essi creano e sui meccanismi che nascono dalle loro relazioni, dando vita a istituzioni e autorità superiori ad essi. La seconda invece non contempla reti di uomini, bensì reti di leggi scientifiche, economiche e sociali in cui l'uomo non è altro che un dato materiale, un numero. Non a caso le democrazie neoliberali si basano su misurazioni e indicatori per assumere decisioni di qualsiasi tipo.

La mentalità tecnocratica, dunque, relega al mondo dell'irrazionale tutto ciò che non è quantificabile, perché fonda la propria razionalità esclusivamente su elementi quantitativi. Ciò comporta la scomparsa di giudizi di valore, perché tutto porta ad un giudizio di natura tecnica. Eliminato il giudizio politico, di valore, non resta che giudicare attraverso il vero o falso, il giusto o sbagliato, che danno alla razionalità tecnocratica il potere di dettare le regole per una società uniformata e disciplinata. Il suo grande vantaggio, infatti, è esattamente quello di proporre un modello di realtà basato sui numeri, sulle analisi, e questa apparente maschera di oggettività provoca posizioni di pericolosa unanimità.

Il tecnocrate ha l'obiettivo di neutralizzare il conflitto politico attraverso la sua conoscenza, ma se il tecnocrate è semplicemente un tecnico con una spiccata conoscenza in uno specifico campo del sapere come fa a trasformare questa sua specificità in competenza decisionale nel campo delle politiche pubbliche? La riflessione di Fisichella corre in nostro aiuto: «per tecnico si intende solitamente uno specialista, cioè un attore sociale dotato di competenza in un particolare settore dell'esperienza collettiva, e che svolge il suo ruolo secondo un programma di efficienza. Al contrario del tecnico – ecco la differenza di fondo – il tecnocrate non è (non si percepisce, non si propone come) uno specialista. Beninteso, anche il tecnocrate parte dalla competenza e mira all'efficienza. Ma, mentre il tecnico si qualifica come un esperto del particolare, il tecnocrate va definito (e si de

finisce) come esperto del generale. Se il primo è uno specialista, il secondo è un generalista, caratterizzato com'è da una polivalenza di funzioni e da una conoscenza globale delle variabili dell'azione» [cit. in C. De Fiores, 2021, 39-40].

L'arcano è presto svelato: il tecnico e il tecnocrate, una volta scesi nel campo delle responsabilità di governo in tema di politiche pubbliche, sono due figure completamente differenti. Il *tecnico* dal quale siamo partiti è dotato di un'approfondita conoscenza in uno specifico campo del sapere e di una capacità alta di applicazione di tale conoscenza.

Il tecnocrate si differenzia dal tecnico perché risulterebbe impossibile l'applicazione di un sapere specialistico in un campo che necessita di competenze generali, trasversali, e che abbia una visione globale della realtà che lo circonda proprio per assumere decisioni complessive. Ma il tecnocrate, pur assumendo ruoli chiave nelle istituzioni governative, si differenzia comunque dal politico per il *modus operandi* con il quale affronta tale ruolo. Egli non lascia spazio a opinioni e valori differenti, non opera in regime di discussione e confronto, ma mira esclusivamente ad amministrare con efficienza.

Per operare in questo modo egli supera apparentemente ogni ideologia o paradigma politico, va alla ricerca del miglior funzionamento della macchina amministrativa e cerca di perseguire l'obiettivo con ogni mezzo. Appare evidente che, in questo modo, la sfera che più ne fa le spese è quella politica, piegata dal principio di competenza a discapito di quello democratico e parzialmente annullata dalla primazia delle istituzioni maggioritarie su quelle rappresentative.

Un vero e proprio «nichilismo politico» [L. Iannone, 2019, 135] che annulla quasi del tutto l'unica sfera – quella politica, appunto - che tiene insieme la società. Le conseguenze di questo nichilismo producono danni irreparabili, portano le società a perdere il baricentro creando un senso di smarrimento. È anche questo il compito della politica, creare un'unità di intenti e remare verso un'unica direzione

dopo aver trovato il punto d'incontro tra le esigenze delle varie anime che compongono una società. Gestire i conflitti e svolgere il ruolo di guida è la vera missione della politica, che ridotta alla forma tecnocratica non fa altro che alimentare le disparità presenti in una comunità, piccola o grande che sia.

È una delle conseguenze della costruzione del «villaggio globale» [M. McLuhan, 1964] in cui le classi dirigenti più che essere legate ai destini dei paesi di appartenenza si sentono appartenenti ad un'unica classe tecnocratica globalizzata che si preoccupa degli interessi del capitale liquido e non delle comunità che amministrano. Così come la sfera politica, anche la sfera giuridica esce pesantemente penalizzata dal processo di globalizzazione.

La presenza di ordinamenti multipli integrati tra loro ha causato la perdita di un unico principio generativo delle norme e soprattutto la perdita contenutistica di queste ultime. Il moltiplicarsi di norme e di competenze (tra l'altro in un modello che aspira a sfalciare la burocrazia e a liberalizzare i processi amministrativi) spesso ingarbugliate tra loro spingono a pensare che la preoccupazione sia legata non tanto al sostanziale funzionamento degli ordinamenti, ma solo ad un loro apparente funzionamento.

Ancora una volta i fini prevalgono sui mezzi, la forma sulla sostanza. Non è importante che le cose funzionino, ma che la sovrapposizione di norme e competenze faccia anche solo apparire che il sistema funzioni. È il fallimento dello stato post-moderno. Una creatura nata per evitare la dispersione giuridica (e giurisdizionale) e amministrativa che finisce per indebolirsi per la dispersione estrema di competenze e per la scarsa qualità della produzione normativa.

Quest'ultima rappresenta il vero cuore pulsante di un ordinamento, perché intorno alla produzione di norme si sviluppano conflitti, interessi di gruppi divergenti, pretese ideologiche, elementi che svaniscono a causa di procedure standardizzate che spengono tutto ciò.

La neutralizzazione del conflitto, non a caso, è uno degli obiettivi del modello di stato neoliberale. Nonostante le sue debolezze però lo Stato resta in piedi, probabilmente perché non è ancora possibile sostituirlo con un apparato che riesca a condurre ad unità la moltitudine degli individui, anche se da soggetto passa ad essere complemento oggetto di un'organizzazione multilivello.

Nel regime tecno-democratico il potere è diviso tra la politica rappresentativa e il tecnico; un regime che non si limita solo a stabilire i mezzi, ma definisce anche gli scopi, assumendo decisioni che vengono ad essere neutralizzate dalla maschera della tecnica, della competenza. Quando le scelte vengono compiute sulla base della conoscenza tecnica non bisogna mettere in piedi nessuna discussione, la politica non deve fare la sua comparsa. La predominanza della tecnica nella forma tecnocratica rende vuoto anche il principio democratico.

Partendo dall'analisi del sapere tecnico, abbiamo notato come la sua evoluzione abbia determinato anche la crescita del ruolo sociale dei tecnici. Nell'accezione classica del termine, però il tecnico è colui che gode di un alto livello di conoscenza di uno specifico sapere associato alla competenza di metterlo in pratica.

Se ci fermassimo a questa prima definizione difficilmente riusciremmo a capire come si passi dal gestire e applicare un sapere specialistico all'avere un ruolo socialmente determinante nella gestione della cosa pubblica. Il passaggio dal tecnico al tecnocrate, infatti, è il momento in cui si passa dall'applicazione di saperi specifici alla gestione di qualcosa di più complesso e completo come una macchina amministrativa (come i governi nazionali o le istituzioni governative) che necessita di una conoscenza generale dei processi e dei rapporti istituzionali di livello nazionale e internazionale.

Il salto di livello avviene per la differente legittimazione di cui godono queste figure, perché nelle democrazie liberali assumere ruoli di governo significa dover passare per la strada delle elezioni e del

consenso popolare, che può oscillare tra picchi positivi e negativi a seconda della risposta ai provvedimenti legislativi adottati durante il mandato.

È evidente che questo meccanismo ha a che fare con la gestione del potere, la sua salvaguardia, in virtù dell'applicazione di principi e valori che inevitabilmente raccontano la storia di scelte pubbliche che risulteranno vincenti o fallimentari. Il legame con il consenso, dunque, è un fardello non di poco conto per il politico, che nell'espletamento del suo mandato deve tener conto di vari fattori.

Un legame che nasce con la democratizzazione delle istituzioni e che raggiunge il suo picco massimo nel periodo delle democrazie welfariste, dove i livelli di partecipazione elettorale hanno raggiunto livelli mai così alti.

È quello il momento in cui questo legame inizia a incrinarsi, è da lì che la curva inizia a scendere dopo aver raggiunto il suo valore massimo, e in questo spazio si inseriscono fattori differenti che premiano l'ascesa di un ceto politico nuovo, che non differisce da quello precedente solo per le differenze valoriali; la sua legittimazione non è più legata al consenso, bensì alla conoscenza di cui è portatore. Un passaggio che determina più di un semplice cambio di ceto politico, perché la sostituzione della legittimazione democratica con quella della conoscenza è la sconfessione di un sistema che è nato per rendere partecipativi i processi decisionali. La crisi di sistema è la crisi delle democrazie liberali.

La suddetta crisi si presentò innanzitutto come una crisi dell'autorità politica, non più in grado di implementare le sue decisioni senza prima una contrattazione (a ribasso) con i vari gruppi sociali, economici e politici che componevano la società post-industriale e che davano vita a conflitti sempre più aspri.

Prima di tutto, uno degli elementi destabilizzanti fu quello della democratizzazione della società causata dall'aumento della parteci-

pazione politica, dal crescere del numero dei movimenti sociali e dal ruolo sempre più incisivo delle organizzazioni sindacali; in questo quadro le classi dirigenti e le classi dominanti erano costrette spesso a trovare compromessi e a cedere terreno. Un altro elemento da attenzionare, che è un po' anche la conseguenza di quanto appena descritto, è l'espansione dello stato nell'economia e nella società [W. Streek, 2013, 69-70]: la sua pervasività da un lato riallineava gli squilibri sociali determinati dal mercato, mentre dall'altro riduceva gli spazi di creatività individuale che avrebbero incrementato lo sviluppo socioeconomico.

Il terzo elemento, ultimo solo in ordine di elencazione, è invece il più centrale. Legati con doppio filo al consenso elettorale, i governanti palesano tutta la loro incapacità di affermare la loro autorità politica per produrre decisioni utili alla collettività che portino benefici su un arco temporale di medio-lungo periodo. È la seconda parte della critica alla democratizzazione eccessiva e al cattivo funzionamento dei processi di democrazia rappresentativa.

La crisi di governabilità, dunque, toccava molti aspetti e ha investito un'intera classe dirigente che ha visto sotto i suoi occhi consumarsi lo scontro tra democrazia e capitalismo in un sistema in cui quest'ultimo si sentiva minacciato dal modello keynesiano e dalle continue richieste di partecipazione da parte della classe dei lavoratori. Sulla base di quanto detto, appare chiaro che l'evoluzione democratica delle società passa dall'essere un elemento di progresso ed emancipazione ad essere un fardello che le classi dirigenti dovettero affrontare con non poca fatica.

Democratizzazione e crescente partecipazione, nel tempo delle socialdemocrazie in cui le questioni sociali erano al centro delle agende di qualsiasi governo, significavano anche aumento della domanda sociale e necessità di maggiori risorse per rispondere a queste

richieste. Ed ecco presentarsi un nuovo elemento che compone il mosaico della crisi delle democrazie liberali: la crisi fiscale dello stato.

Lo snodo attorno al quale si concentra questo punto è sempre legato al consenso che le classi dirigenti dovevano creare e mantenere per la conservazione del potere, e per fare ciò diventava sempre più complesso stabilire con provvedimenti adeguati in che modo orientare l'allocazione delle risorse.

Ma se fino a poco fa questa preoccupazione si basava esclusivamente sulla qualità delle risorse da destinare, con la crescente domanda di democratizzazione e di partecipazione il problema diveniva anche quantitativo. Le risorse necessarie per rispondere a questa esigenza non erano sufficienti, e hanno fatto in modo che il ceto politico iniziasse a privilegiare interessi di parte a scapito dell'efficienza di tutto il sistema.

Ciò iniziava a causare un indebitamento eccessivo dello stato [*Ivi*, 73], che ha determinato la sfiducia nelle classi dirigenti e una scarsa efficacia delle istituzioni; il prodotto nazionale cresceva meno dei costi della spesa pubblica e degli aumenti salariali mandando l'economia in sovraccarico. L'unica strada che appariva inevitabile da percorrere era quella dell'alleggerimento del sovraccarico ed evitare il collasso del sistema, e per fare ciò bisognava tagliare i costi derivanti dalla spesa sociale, semplificare le procedure amministrative e normative e ridurre la presenza dello stato anche in situazioni di difficoltà economica e sociale. In poche parole: meno stato e più mercato.

Una soluzione drastica che avrebbe portato inevitabilmente alla marginalizzazione di specifici ceti sociali e che, a lungo termine, avrebbe avvantaggiato i ceti delle classi dominanti in ascesa. Tagliare la spesa sociale in maniera orizzontale avrebbe sicuramente aiutato lo stato ad alleggerirsi e ad evitare l'implosione del sistema, ma i danni causati dalla scarsa considerazione delle classi più esposte avrebbe creato, nel tempo, problemi di ben più grave entità.

Come vedremo più avanti, non solo la spesa tagliata dal bilancio sociale fu solamente spostata verso altre voci di bilancio, ma addirittura il percorso di indebitamento che stavano affrontando gli stati non si fermò, anzi progredì raggiungendo livelli ancora più alti. Va da sé che solo in apparenza l'obiettivo era quello di ridurre i costi dello stato per ridurne l'indebitamento netto, perché il vero scopo era quello di ridurre i costi delle voci di bilancio relative alla spesa sociale a vantaggio di altri obiettivi di spesa.

Il modello neoliberale in ascesa iniziava a penetrare nella pianificazione del bilancio pubblico e a determinare i provvedimenti economici che le classi dirigenti periodicamente dovevano adottare.

Le cause della crisi delle democrazie liberali sono molteplici e quasi tutte strettamente collegate tra loro, seppure in apparenza slegate da nessi di causalità. La crisi fiscale dello stato causa una difficoltà nell'allocazione delle risorse che, per quanto riguarda la spesa sociale, vanno gradualmente riducendosi.

Non si tratta, dunque, di un problema squisitamente economico; stabilire l'indirizzo delle risorse della pianificazione economica statale significa rispettare un mandato elettorale che dovrebbe garantire rappresentanza alla domanda degli elettori. Tradito il mandato elettorale, il ceto politico si trova di fronte ad un problema di grave entità che ha a che fare con il cuore pulsante del sistema che ha retto le socialdemocrazie occidentali: la democrazia rappresentativa.

Così la crisi fiscale da sovraccarico dello stato si trasforma in una crisi della democrazia, ponendo con forza il tema della governabilità.

I processi di democratizzazione, dunque, furono una importante causa che portò alla crisi di governabilità. È bene ricordare che già negli anni in cui tale crisi si presentò sottoforma di squilibri sociali iniziò il dibattito circa la probabile associazione tra la democratizzazione della società e la crisi di governabilità, e ciò avvenne nell'ambito di un rapporto stilato da un'associazione internazionale

che inglobava esperti di punta del mondo politico, economico e finanziario di Europa, Stati Uniti d'America e Giappone: la Commissione Trilaterale[4].

Lo scopo della Commissione era quello di riunirsi per discutere dei problemi che attanagliavano il mondo occidentale, e nel 1975 fu appunto redatto un rapporto[5] da tre suoi esponenti di spicco: il francese Michel Crozier[6], lo statunitense Samuel P. Huntington[7] e il

[4] La Commissione Trilaterale, o ellitticamente la Trilaterale, è un gruppo di studio (*think tank*) non governativo e apartitico. Ha la sua sede sociale a New York. Conta più di trecento membri (uomini d'affari, politici, intellettuali) provenienti dall'Europa, dal Giappone e dall'America settentrionale. Essa ha l'obiettivo di promuovere una cooperazione più stretta tra l'Europa, il Giappone e il Nord America. Tra gli scopi che la Commissione si propone c'è quello di facilitare la cooperazione internazionale nella convinzione della crescente interdipendenza tra gli Stati del mondo.

[5] *La crisi della democrazia. Rapporto sulla governabilità delle democrazie alla Commissione trilaterale* (titolo originale: *The Crisis of Democracy: On the Governability of Democracies*) fu uno studio commissionato dalla Commissione.

[6] Michel Crozier è stato il fondatore e il direttore del *Centre de Sociologie des Organisation* di Parigi e direttore di ricerca al *Centre Nationale de la Recherche Scientifique*. Nato nel 1922 nel Nord della Francia, il prof. Crozier si formò all'Università di Parigi. Ha svolto regolarmente funzioni di consigliere per il governo francese in tema di pianificazione economica, istruzione ed amministrazione pubblica. Ha svolto conferenze ed ha insegnato in diverse università americane, lavorando tra l'altro alla *Harvard University* e al *Center for Advanced Study in the Behavioral Sciences* di Stanford.

[7] Samuel P. Huntington è stato professore di scienza del governo alla *Harvard University* e condirettore del *Harvard's Center for International Affairs*. È anche fondatore e direttore del trimestrale *Foreign Policy*. Nato nel 1927 a New York, il prof. Huntington si formò alla *Yale University*, alla *University of Chicago* e alla

giapponese Joji Watanuki[8]. La prefazione dell'edizione italiana del rapporto fu firmata da Gianni Agnelli. La tesi con la quale parte il rapporto si incentra sulla velocità di crescita del processo di democratizzazione che ha investito tutto il mondo occidentale dagli anni Sessanta. Questo ha comportato il moltiplicarsi di gruppi e associazioni sotto la spinta di ceti sociali più istruiti e preparati (come i movimenti sociali nati dal Sessantotto), ma contemporaneamente indebolito l'autorità a tutti i livelli, rendendo ingovernabili le istituzioni.

Le richieste di partecipazione e libertà avrebbero da un lato allargato la sfera di partecipazione e rotto modelli sociali ormai desueti basati sul paternalismo, ma dall'altro non avrebbero stimolato la nascita di nuovi e adeguati meccanismi istituzionali. Nel momento in cui i governi cercavano di espandere i loro raggi d'azione stava av-

Harvard University (dove nel 1951 conseguì il titolo di *Doctor of Philosophy*). Dal 1950 al 1958 insegnò alla *Harvard University*, poi fu condirettore dell'*Institute of War and Peace Studies* della *Columbia University* dal 1959 al 1962, anno in cui fece ritorno alla *Harvard University*. È stato consigliere del *Policy Planning Council* del Dipartimento di Stato, dell'*Agency for International Development*, del Segretario di Stato alla Difesa e di altri organismi.

[8] Joji Watanuki è stato professore di sociologia alla *Sophia University* di Tokyo, dove collaborò all'*Institute of International Relations for Advanced Studies on Peace and Development in Asia*. Il prof. Watanuki si formò all'Università di Tokyo dove poi insegnò nel Dipartimento di sociologia, per poi passare alla Facoltà di sociologia della *Sophia University*. Ha trascorso molti anni di insegnamento e di ricerca in università statunitensi, tra cui la *Princeton University* (con sovvenzioni della *Rockfeller Foundation*) e la *University of California* (nell'*Institute of International Studies*). Fu successivamente *professore ospite* nel Dipartimento di scienze politiche dell'*University of Iowa* e nel 1973 *Senior Scholar* presso il *Communications Institute dell'East-West Center* di Honolulu.

venendo anche la contrazione delle loro autorità, e ciò ha portato ad uno squilibrio dei meccanismi democratici. La fiducia dei cittadini nelle istituzioni tendeva alla graduale diminuzione, e di conseguenza diminuiva anche la capacità dei governanti di affrontare e risolvere i problemi: tutto questo ha generato l'ingovernabilità.

La crisi economica, dunque, non era isolata, ma collegata ad una più vasta crisi politica e istituzionale per la quale bisognava cercare al più presto delle soluzioni complesse per evitare una catastrofica implosione del sistema. In questo discorso si inserisce il rapporto della Commissione Trilaterale, che da un lato riprendeva le tesi che stavano iniziando a circolare a livello internazionale e dall'altro propose soluzioni che potessero aiutare ad uscire dal guado di una crisi che avrebbe potuto portare a conseguenze serie.

Secondo i tre esponenti della Commissione, una delle prime azioni da intraprendere era quella di depotenziare alcune prassi della democrazia rappresentativa a favore del rafforzamento degli esecutivi e delle istituzioni territoriali della democrazia rappresentativa al fine di instaurare una prassi governativa compatibile con i limiti del sistema. Per fare ciò era necessario disincentivare e rallentare la crescita delle occasioni e degli ambiti della partecipazione consentendo ai dirigenti di avere più libertà di azione senza sottostare a continue contrattazioni, specie con i lavoratori. Lo scopo del decentramento amministrativo, invece, era il modo più semplice per scaricare verso i livelli istituzionali più bassi ma più vicini ai cittadini le questioni più spinose che avrebbero creato problemi ai governi centrali.

Tutti questi elementi appena analizzati hanno tracciato la strada per l'introduzione di un modello poco compatibile con le basi politico-culturali delle socialdemocrazie occidentali, che nel loro più importante momento di espansione (dal punto di vista democratico, economico e sociale) hanno subito una battuta di arresto che è andata oltre un semplice rallentamento. La nuova dottrina aveva già mosso i

suoi passi negli ambiti accademici, ma nei decenni che hanno preceduto la sua applicazione pratica era ben lontana dal sembrare un modello attuabile su larga scala [D. Giannone, 2010, 26]; ma l'elemento che potrebbe farci comprendere come e perché questo modello sia diventato repentinamente dominante è lo scontro sullo sfondo tra capitalismo e democrazia.

Le classi dominanti avevano ritirato il loro consenso verso un modello sociale che garantisse equità e benessere, le richieste di partecipazione sociale e politica erano diventate per loro eccessive fino al punto da rompere quell'equilibrio che aveva tenuto in piedi il sistema fino ad allora, e così spinsero sempre di più per l'attuazione di una prassi ispirata prevalentemente ai principi del neoliberismo. Un modello che avrebbe aiutato a tenere insieme le esigenze di sviluppo del capitalismo, il depotenziamento della partecipazione democratica e dunque delle opposizioni sistemiche e la promozione di una soggettività incentrata sull'individuo e sulle sue libertà, che tra l'altro era una delle richieste dei movimenti sociali.

In questo contesto di nuova egemonia neoliberale nacque anche la nuova tecnocrazia, che invece di essere abbattuta trovò nuova linfa. Il motivo principale era legato agli esperti che teorizzarono il modello neoliberale, che dovevano essere inclusi nei nuovi meccanismi del potere perché senza di essi le nuove ricette del cambiamento non potevano essere applicate e il popolo non poteva convincersi della loro bontà.

La riconversione del vecchio modello gravava sulle loro spalle. Inoltre, c'era la necessità di difendere e sviluppare il mercato sia al livello nazionale che internazionale (o meglio, globale) arginando le derive provenienti dalle spinte democratiche di cui abbiamo parlato in precedenza. Le nuove élites, che presto si sarebbero trasformate in ceto politico, hanno potuto beneficiare della sponda di istituzioni internazionali create già prima della loro comparsa come il Fondo monetario internazionale, le Nazioni unite e la Banca mondiale. Istitu-

zioni animate da tecnocrati e che sono ben lontane dai fastidi democratici che rappresentano esclusivamente un intralcio sulla strada dell'ascesa del nuovo sistema.

È da lì che sarebbero partite le pressioni esterne per spingere alla riconversione i sistemi nazionali, che avrebbero dovuto lavorare nella direzione della creazione di un mercato a dimensione globale sul quale basare la società della concorrenza. Tutti questi elementi che compongono l'humus perfetto per lo sviluppo di sistemi tecnici che, lontani dalla base in cui si sviluppa la sovranità popolare, possono favorire una reale concorrenza orientata al valore dell'efficienza. Dal modello di una democrazia progressista (anch'essa già tecnocrazia) si passò, dunque, ad un modello di tecnocrazia neoliberale che sosteneva il modello di uno stato tutt'altro che scarsamente regolatore, perché comunque impegnato a promuovere la concorrenza, il mercato, la crescita economica e un modello di società che somigliasse molto di più ad un'azienda.

La nuova classe dirigente tecnocratica e il nuovo stato regolatore in funzione del mercato rappresentarono il binomio perfetto per la creazione del villaggio globale che conosciamo oggi, accantonando definitivamente un modello socialista ormai al tramonto. La nuova tecnocrazia edifica un modello di istituzione pubblica basato sulla centralità dell'impresa e sulla sua gestione manageriale.

Il modello neoliberale non si limita a modificare esclusivamente la sfera economica e politica, ma pervade anche quella sociale. Per questo, «se l'egemonia democratico-progressista consentiva una tecnocrazia definibile come governo dei tecnici, la tecnocrazia neoliberale diventa governo della tecnica e mette in crisi la tradizionale divisione tra sfera pubblica e sfera privata» [F. Antonelli, 2019, 46]. Nel nuovo modello di governance soggetti pubblici e privati lavorano in sinergia per implementare le nuove politiche. Un ulteriore elemento di differenziazione è rappresentato dall'utilizzo massiccio del mezzo tecno-

logico e della rete, grazie ai quai sia i governi che i grandi soggetti economici possono avere a disposizione una grande quantità di informazioni per monitorare i comportamenti sociali, per intraprendere scelte legate alle politiche pubbliche e per pianificare meglio ogni sorta di azione che possa portare alla massimizzazione del profitto (per le aziende) e alla distribuzione delle risorse (per lo stato).

Digitalizzazione, controllo capillare e modello-impresa sono i tre elementi sui quali si stava formando un modello di stato differente da quello che abbiamo conosciuto sino ad oggi, uno stato che ambisce a fare dell'efficienza il suo principio ispiratore abbandonando la funzione politica e sociale che lo aveva caratterizzato.

Mettere al centro del sistema istituzionale l'impresa non è una novità del modello neoliberale, seppure in questa ultima versione siano presenti elementi di novità. La base della tecnocrazia è sempre stata nel mondo aziendale, perché il suo obiettivo è quello di costruire la società basandosi sulle competenze che l'azienda crea e nella quale si sviluppano [*Ivi*, 93-94]. L'elemento di novità nel modello neoliberale rispetto alle fasi precedenti sta nell'esaltazione della competitività, nella ricerca spasmodica della efficienza economica e nella quantificazione dei rapporti sociali e di tutto quanto ruoti intorno ad essi: tutti valori intorno ai quali ruota la vita dell'impresa globale. Il mercato diventa l'istituzione principale dalla quale dipendono i destini della società. Questa sua centralità come luogo di ogni verità si dispiega soltanto oggi, quando la sua logica invade e ridefinisce quella dell'istituzione organizzata, dando vita all'impresa globale modello di ogni tecnocrazia contemporanea. Prima dell'ascesa del modello neoliberale, l'organizzazione/azienda e il mercato erano antitetici. La prima rappresentava un'istituzione burocratica, organizzata, che poteva essere il modello di una società ordinata che annulla i disordini creati dal mercato. Ma con l'avvento dell'egemonia neoliberale e contemporaneamente di un capitalismo slegato da ogni vincolo ri-

spetto ai decenni precedenti questa contrapposizione viene annullata, perché il mercato penetra nell'organizzazione aziendale e la rende concorrenziale in tutti i processi e toccando tutte le gerarchie.

L'impresa, che dovrebbe occuparsi di produzione di beni e di servizi, diventa una struttura di governo che ispira la classe dirigente sul modo di governare e di considerare il ruolo di autorità pubblica. In nome dell'efficacia, infatti, il politico adotta le tecniche proprie della gestione e della comunicazione aziendale e interpreta il ruolo del capo d'azienda. Questa visione riduce lo Stato ad una macchina da ottimizzare in funzione dei valori sui quali si basa un'azienda e soprattutto fa passare in secondo piano la questione della legittimazione e della mediazione [*Ivi*, 95].

La sfera pubblica viene chiaramente depoliticizzata a vantaggio di un cinico decisionismo. È il meccanismo che, con la tecnocrazia neoliberale, ha colpito le democrazie occidentali: i meccanismi della democrazia rappresentativa restano intatti, la liturgia elettorale conserva la sua regolarità e gli organi costituzionali continuano a mantenere la loro funzione, così facendo la democrazia resta formalmente invariata; ma nella sostanza essa viene svuotata, perché dal momento in cui il voto che viene prodotto dal meccanismo elettorale non determina più le scelte dei rappresentanti dei cittadini significa che di democratico è rimasto in piedi esclusivamente il meccanismo procedurale.

Anche il rapporto tra politici e cittadini, pur sembrando apparentemente più aperto e costante, grazie all'utilizzo del web e dei media digitali si è ridotto a puro *marketing*. Per non parlare delle scelte adottate in tema di politiche pubbliche: si passa dall'obiettivo di accrescere il benessere dei cittadini a quello del contenimento dei costi, una logica chiaramente aziendalista.

Il passaggio dalla *tecnocrazia progressista* del capitalismo democratico alla *tecnocrazia neoliberale* [9] non genera solo un vizio di forma, anzi, l'aspetto formale è proprio quello che non viene investito dai cambiamenti che il nuovo paradigma apporta. Le procedure tipiche delle democrazie rappresentative continuano a mantenere la loro periodicità e la loro funzionalità, perché in nessun caso specifico riferibile a qualche sistema statale viene rimaneggiata la formula elettorale, tantomeno il nuovo ceto politico prova a introdurre modifiche all'assetto costituzionale nella direzione di un cambiamento della forma di stato; tutto ciò che inizia irreversibilmente a cambiare lo fa in una cornice del tutto invariata.

Questo, però, non si traduce automaticamente in una staticità anche nei rapporti di forza esistenti tra le forze che compongono il tessuto di una società: il cambiamento di paradigma ha obiettivi precisi ed è spinto dalle classi dominanti al fine di accrescere il loro potere contrattuale nella cornice del mercato globale.

In questo contesto a farne le spese sono quelle classi che, da una posizione di centralità nella pianificazione delle politiche pubbliche, diventano gradualmente subalterne, subendo la forza di un potere economico che si muove molto più liberamente grazie all'eliminazione dei vincoli burocratici che lo tenevano imbrigliato.

Per questi motivi, l'ascesa del modello neoliberale porta con sé conseguenze ben più consistenti di una semplice rivisitazione delle

[9] In questo caso si fa riferimento ai due tipi di tecnocrazia che si sono alternate a partire dal secondo dopoguerra. La tecnocrazia progressista, grazie al contesto socio-politico-culturale in cui ha operato, permise l'emancipazione delle persone nella loro dimensione economica e sociale. La tecnocrazia neoliberale, con le sue tendenze economicistiche e scarsamente democratiche, porta invece con sé il rischio di autoritarismo.

procedure legate agli istituti della democrazia rappresentativa, che ne pagano le spese perché la loro azione nel mondo globalizzato in cui il progresso tecnologico influisce su tutti gli ambiti della società risulta poco efficace e incisiva. Le assemblee parlamentari diventano sempre più marginali, assumendo il ruolo notarile di ratifica delle decisioni da adottare conseguentemente alle richieste della società del progresso, in primis quelle riguardo i cambiamenti che la tecnologia impone.

Un adeguamento che niente ha a che fare con la funzione regolatrice e di controllo che l'autorità pubblica dovrebbe avere, perché al contrario viene accolto tutto come un qualcosa di ineluttabile e di naturale.

Una riflessione che ci fa arrivare anche a pensare, arrivati a questo punto, che nell'era della globalizzazione e del progresso tecnologico portato alle estreme conseguenze i centri di potere non risiedono più negli organi decisionali alla base delle democrazie occidentali, che il rapporto tra innovazione tecnologica e processi democratici abbia portato ad uno stravolgimento di questi ultimi e che tutto il discorso politico sta mutando «sotto la pressione di incalzanti innovazioni tecniche sulle quali si formano nuove forme di partecipazione» [L. Iannone, 2021, 135]. L'irruzione dei moderni strumenti di comunicazione porta con sé un potenziale altamente pericoloso per tutti i processi di partecipazione democratica, con rischi degenerativi legati alla manipolazione esplicita o meno esplicita dell'opinione pubblica.

In conclusione, abbiamo notato il cambiamento netto tra il paradigma dominante durante il periodo del capitalismo democratico e quello nascente della tecnocrazia neoliberale. In questo arco temporale le modifiche sono state lente e graduali, ma hanno investito ogni ambito della società, ne hanno cambiato i connotati e hanno permesso ad un nuovo modello di diventare egemone ad un livello mai registrato in precedenza.

L'utilizzo strumentale delle richieste di partecipazione e libertà dei ceti sociali e le esigenze di un nuovo capitalismo più aggressivo,

unitamente a tecniche discorsive che hanno mascherato i veri fini del nuovo paradigma, hanno tracciato la strada per l'abbandono del modello socialista che aveva garantito crescita e benessere per tutte le fasce sociali.

Bibliografia

Antonelli F. (2019), *Tecnocrazia e democrazia. L'egemonia al tempo della società digitale*, L'asino d'oro edizioni, Roma.

Bauman Z., Bordoni C. (2015), *Stato di crisi*, Giulio Einaudi editore, Torino.

Caselli D. (2020), *Esperti. Come studiarli e perché*, Il Mulino, Bologna.

Castellani L. (2020), *L'ingranaggio del potere*, Liberilibri, Macerata.

Cesaro A. (2020), *L'utile idiota. La cultura nel tempo dell'oclocrazia*, Mimesis edizioni, Sesto San Giovanni.

Crouch C. (2009), *Postdemocrazia*, Laterza, Roma.

Crozier M., Huntington Samuel P., Watanuki J. (1977), *La crisi della democrazia. Rapporto sulla governabilità delle democrazie alla Commissione trilaterale*, Franco Angeli, Milano.

De Fiores C. (2021), *Tendenze sistemiche e aporie costituzionali dei governi tecnocratici in Italia*, «Costituzionalismo.it», https://www.costituzionalismo.it/wp-content/uploads/2-Fasc-2.-De-Fiores.pdf (visitato il 16.05.2022).

Eyal G., *Futuri nel presente. La pandemia e la crisi dell'expertise*, https://www.leparoleelecose.it/?p=41440 (visitato il 16.05.2022).

Fisher M. (2017), *Realismo capitalista*, Nero, Roma.

Fisichella D. (1997), *L'altro potere. Tecnocrazia e gruppi di pressione*, Laterza, Roma-Bari.

Giannone D. (2010), *La democrazia neoliberista. Concetto, misure, trasformazioni*, Franco Angeli, Milano.

Giannone D. (2019), *In perfetto stato. Indicatori globali e politiche di valutazione dello Stato neoliberale*, Mimesis edizioni, Sesto San Giovanni.

Harari Y.N. (2019), *21 lezioni per il XXI secolo*, Bompiani, Milano.

Iannone L. (2021), *Critica della ragion tecnica*, Idrovolante edizioni, Roma.

Invernizzi Accetti C., Bickerton C. (2021), *La trappola tecnopopulista,* «Il Grand Continent», https://legrandcontinent.eu/it/2021/04/19/la-trappola-tecnopopulista/ (visitato il 16.05.2022).

Lanchester F. (2021), *Tecnici e democrazia*, «Nomos: le attualità nel diritto», https://www.nomos-leattualitaneldiritto.it/nomos/editoriale/fulco-lanchester-tecnici-e-democrazia/ (visitato il 16.05.2022).

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

Urbinati N. (2021), *Il tecnopopulismo è la democrazia senza conflitti*, «Il Riformista», https://www.ilriformista.it/il-tecnopopulismo-e-la-democrazia-senza-conflitti-212757/ (visitato il 10.04.2022).

Weber M. (2014), *La scienza come professione. La politica come professione*, Einaudi editore, Segrate.

Recensione*: Introduzione al diritto dell'ambiente, A. Crosetti - R. Ferrara - F. Fracchia - N. Olivetti Rason (a cura di), Editori Laterza, 2018*

di Rina Brignola

Abstract

L'opera collettanea *Introduzione al diritto dell'ambiente* rappresenta un lavoro agile e scorrevole, dal contenuto complesso ma sapientemente illustrato dagli Autori, che analizza diverse tematiche: la disciplina dell'ambiente nella pluralità degli ordinamenti giuridici; l'organizzazione amministrativa dell'ambiente; il procedimento amministrativo in materia ambientale; le tutele differenziate.

The collective work entitled *Introduction to environmental law* represent a flowing work, with a complex content skillfully illustrated by the Authors, and analyzes various issues: the regulation of the environment in the plurality of legal systems; the environment's administrative organization; the issue of the administrative procedure in environmental matters; the differentiated protections.

Parole chiave: diritto dell'ambiente; pluralità degli ordinamenti giuridici; procedimento amministrativo; tutele differenziate.
Keywords: environmental law; plurality of legal systems; administrative procedure; differentiated protections.

L'opera collettanea a cura di Crosetti, Ferrara, Fracchia e Olivetti Rason si mostra composita e chiarissima al tempo stesso, risultato di un gruppo di lavoro omogeneo che ha operato in buona sintonia.

Il lavoro, nel suo insieme, presenta uno schema scorrevole che fa da cornice a un contenuto, alquanto complesso, sapientemente illustrato dagli Autori attraverso uno schema razionale che parte dalle basi internazionali del diritto ambientale, si snoda attraverso i proce-

dimenti amministrativi ed i soggetti coinvolti, per poi terminare con un capitolo dedicato alle cosiddette tutele differenziate. Chiara, quindi, appare la ricostruzione dell'assetto normativo ed istituzionale, sia a livello locale e nazionale che comunitario ed internazionale.

Il primo capitolo dell'interessante studio, curato da Nino Olivetti Rason e Claudia Sartoretti, è dedicato alla disciplina dell'ambiente nella pluralità degli ordinamenti giuridici.

Gli Autori, seguendo un filo logico ma anche cronologico, pongono l'accento sulla portata internazionale della questione ambiente e sul carattere multilivello della regolazione giuridica della tutela ambientale esponendo, dapprima, quelli che possono considerarsi i pilastri del sistema giuridico internazionale ambientale [la Conferenza di Stoccolma del 1972 e la Conferenza di Rio de Janeiro del 1992, il Protocollo di Kyoto e gli Accordi di Parigi], successivamente, le politiche europee in materia di tutela ambientale.

Il *focus* sui trattati internazionali e comunitari risulta necessario per una miglior comprensione del rilievo dei principi ambientali puntualmente definiti dagli Autori, con particolare riguardo a quello di precauzione e prevenzione: il primo, diretto ad arginare i danni *potenziali*; il secondo, finalizzato a prevenire i danni c*erti*.

Il capitolo prosegue, poi, con l'analisi delle procedure europee in materia ambientale (valutazione di impatto ambientale; valutazione ambientale strategica; autorizzazione integrata ambientale; valutazione di incidenza ambientale) e l'introduzione alla Convenzione europea del paesaggio, adottata dal Comitato dei ministri della Cultura e dell'ambiente del Consiglio d'Europa il 19 luglio 2000 ed entrata in vigore in Italia dal 1° settembre 2006.

Chiude la sezione una breve panoramica di taglio comparatistico della tutela costituzionale dell'ambiente in cui si procede alla catalogazione degli ordinamenti in tre macro-categorie: quelli che si fondano sulle Costituzioni cosiddette ambientali; quelli la cui Costitu-

zione originaria era priva di riferimenti espliciti alla materia, ma che sono state revisionate per un formale riconoscimento della stessa; quelli in cui la portata costituzionale della tutela ambientale è desumibile grazie all'interpretazione estensiva dei principi costituzionali.

Con riguardo alla seconda tipologia, risulta emblematica l'esperienza francese: la legge costituzionale 1° marzo 2005 n. 205, emendando il preambolo della Costituzione, ha approvato la Carta dell'ambiente, recante principi, diritti e doveri ambientali.

Il secondo capitolo, curato da Rosario Ferrara, è dedicato, invece, all'organizzazione amministrativa dell'ambiente e si apre con una fondamentale considerazione sul quadro delle competenze istituzionali in campo ambientale. Un quadro, questo, che l'Autore definisce «confuso e aggrovigliato, al punto da rendere, in molti casi, piuttosto difficile la stessa individuazione dell'autorità amministrativa abilitata a rilasciare un permesso, un'autorizzazione ecc., ossia ad esercitare i normali controlli conformativi del diritto d'impresa in funzione dell'habitat e dell'ecosistema, siano essi a carattere preventivo o successivo».

Secondo Ferrara, fulcro di questa complessità è la cosiddetta *ipertrofia normativa* che sembra esserne, da un lato, la causa, dall'altro, l'ovvio risultato delle articolate relazioni intersoggettive tra Stato, Regioni ed Enti Locali in materia ambientale.

Res sic stantibus, l'Autore analizza le fonti normative di maggiore importanza tenendo ben conto del primato del diritto comunitario sulle fonti interne, confrontando il riparto delle competenze prima e dopo la riforma del Titolo V della Costituzione e rilevando il ruolo cruciale di questa per l'interpretazione delle summenzionate relazioni intersoggettive.

Partendo dal presupposto che, ai sensi dell'art. 118 Cost., l'organizzazione delle competenze amministrative dovevano seguire il cosiddetto criterio del parallelismo, si sottolinea come questo qua-

dro normativo creava non poche incertezze in tema di organizzazione amministrativa.

Un primo tentativo di risoluzione a queste problematiche è rappresentato dalla legge 15 marzo 1997 n. 59, nota come *Legge Bassanini*, e dai successivi decreti legislativi di attuazione che, utilizzando il principio di sussidiarietà, hanno ridisegnato il quadro delle relazioni intersoggettive attribuendo funzioni e compiti amministrativi alle regioni e agli altri enti locali per tutte le materie non rientranti tra quelle espressamente riservate alla competenza statale.

Alla *Legge Bassanini*, come sottolineato dall'Autore, si collega la revisione del Titolo V della Costituzione, a seguito della quale viene formalmente inserita la tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali tra le materie attribuite alla competenza esclusiva dello Stato.

Il formale inserimento della materia nel riformato testo dell'art. 117 Cost., però, non risolve le criticità che derivano dalle interferenze con altri settori dell'ordinamento, anche di non esclusivo appannaggio della potestà legislativa statale ma riferibili all'ambiente: si pensi a materie attribuite alla legislazione concorrente Stato-Regioni come la tutela della salute, la protezione civile, il governo del territorio, la valorizzazione dei beni ambientali, la ricerca scientifica e tecnologica, la produzione, il trasposto e la distribuzione di energia, porti, aeroporti, reti di trasporto e navigazione.

Sulla questione, Ferrara richiama abilmente la sentenza della Consulta n. 407 del 2002 che, segnando un punto di svolta sul tema, ha riconosciuto la materia ambiente come "valore" costituzionalmente protetto e, in quanto tale, di interesse generale per l'ordinamento.

Inoltre, viene precisato che la più recente giurisprudenza afferma che l'ambiente è al tempo stesso un "valore" ed una "materia". Ne consegue che la potestà legislativa spetta allo Stato e che le regioni non possono modificare *in peius* il livello di tutela posto dall'organo centrale.

Dal capitolo si evince come l'assetto delle relazioni intersoggettive sia in continuo cambiamento.

Esaurita l'analisi dei principali poteri amministrativi conferiti dall'ordinamento alle amministrazioni preposte alla tutela dell'ambiente, Fabrizio Fracchia affronta il tema del procedimento amministrativo ravvisando come primaria problematica l'esistenza di una categoria autonoma in cui collocare i procedimenti amministrativi ambientali.

L'Autore evidenzia la mancanza nel nostro ordinamento di un procedimento in materia ambientale e sottolinea, inoltre, che l'espressione "procedimenti ambientali" costituisce una "formula riassuntiva" di tutti i procedimenti preordinati all'emanazione di provvedimenti a tutela dell'ambiente.

Per tali ragioni, Fracchia, dopo una preliminare trattazione del procedimento amministrativo come "istituto generale" ai sensi della legge 7 agosto 1990 n. 241 e un approfondimento della disciplina dei procedimenti introdotti con riferimento alle nuove tecniche di tutela e che fanno leva su strumenti economici, finanziari e di protezione "attraverso il mercato", sceglie acutamente di suddividere i procedimenti a seconda della relazione con i diversi elementi oggetto di tutela che compongono l'ambiente (atmosfera, gestione dei rifiuti, inquinamento acustico, inquinamento elettromagnetico, ecc.).

In particolare, l'Autore pone l'accento sugli interventi di correzione di domanda e offerta, nonché sulla creazione di nuovi mercati esponendo, *in primis*, i limiti dei tradizionali meccanismi di tutela basati sul *command and control* in ragione dei quali sono state introdotte le nuove forme di tutela basate su strumenti finanziari e di mercato che mirano a valorizzare i comportamenti virtuosi degli operatori.

Il volume si conclude con l'analisi delle tutele differenziate proposta da Alessandro Crosetti, il quale decide di suddividere il discorso in quattro parti rispettivamente dedicate a: tutela del paesaggio;

aree protette; difesa del suolo e regime delle acque; legislazione sulle risorse idriche.

Nulla è lasciato al caso: tutti gli argomenti divengono oggetto di uno studio preciso che non lascia all'ombra nessuna questione.

Tratto distintivo del lavoro dell'Autore è l'attenzione alle competenze e alla cooperazione tra amministrazioni pubbliche nei diversi procedimenti.

La tutela del paesaggio viene esaminata muovendo dalla nozione giuridica di "paesaggio" mediante una minuziosa analisi della dimensione costituzionale, della Convenzione europea del paesaggio e, soprattutto, del decreto legislativo 24 marzo 2006 n. 157 che ha introdotto importanti modifiche al Codice dei beni culturali e del paesaggio. Modifiche che consentono di effettuare una tripartizione dei beni paesaggistici in beni individuati e tutelati a seguito di procedimento amministrativo, beni individuati e tutelati per legge e beni individuati e tutelati in base a piani paesaggistici.

La nuova normativa viene rappresentata dall'Autore in modo da conferire al lettore una visione d'insieme circa le forme di tutela del paesaggio. In particolare, viene messa in risalto l'importanza che il nuovo codice conferisce ai piani paesaggistici, configurandoli come lo strumento fondamentale per la protezione, valorizzazione e gestione del paesaggio e la cogenza che questi ultimi hanno sugli strumenti di pianificazione territoriale e di settore.

Relativamente alle aree naturali protette, si rileva lo spazio di autonomia regionale sugli strumenti di protezione e conservazione di dette aree, seppur nel rispetto degli standard di tutela uniformi sul territorio nazionale (sent. n. 536 del 2002), e si pone l'accento sull'importanza della *Legge Quadro sulle aree protette* (l. 6 dicembre 1991 n. 394), che, oltre a dare attuazione agli artt. 9 e 32 Cost., detta i principi fondamentali e l'assetto organizzativo delle aree stesse.

La disamina si chiude con un accurato esame della legislazione sulle risorse idriche.

Attraverso un *excursus* evolutivo del regime delle acque, oggi disciplinato dal già citato d.lgs. n. 152/2006, si chiarisce al lettore come il legislatore nazionale abbia trattato la materia secondo una doppia ottica, quella della demanialità e quella della fruizione; e come l'assetto delle competenze – che in precedenza coinvolgeva diversi livelli di governo – sia stato revisionato dal testo unico in una prospettiva centripeta circa i rapporti Stato-enti locali.

Note biografiche sugli autori

- Francesco Mastroberti è professore ordinario di Storia del Diritto Italiano presso il Dipartimento di Giurisprudenza dell'Università di Bari. Ha ricevuto nel 2009 il "Premio Cassandro" in Storia del Diritto e nel 2018 il "Premio Capecelatro" per gli Studi e la ricerca scientifica nel Mezzogiorno; è socio della Società Italiana di Storia del Diritto ed è Presidente del Premio Giovanni Cassandro per gli studi in Storia del diritto medievale, moderno e contemporaneo su designazione dell'ente promotore Fondazione Nuove Proposte Culturali. Ha partecipato su invito a numerosi convegni nazionali e internazionali.

- Raffaella Sette è professoressa ordinaria di "Sociologia giuridica, della devianza e mutamento sociale" e responsabile scientifico del C.I.R.Vi.S.-SDE (Centro Interdisciplinare di Ricerca sulla Vittimologia e sulla Sicurezza-Dipartimento di Sociologia e Diritto dell'Economia), Università di Bologna.

- Marianna Pignata è professore associato di Storia del diritto medievale e moderno presso il Dipartimento di Giurisprudenza dell'Università degli Studi della Campania "Luigi Vanvitelli". È altresì titolare dell'insegnamento di Storia del diritto penale e Storia delle Codificazioni. È componente e coordinatrice di numerosi progetti di Ateneo di rilevanza nazionale e internazionale, nei quali ha ricoperto anche incarichi di insegnamento. È stata direttrice di Master e Corsi di perfezionamento presso il Dipartimento di Giurisprudenza dell'Università degli Studi della Campania "Luigi Vanvitelli", at-

tualmente componente del comitato scientifico del Corso di perfezionamento in "Violenza di genere e vittimizzazione secondaria". È Componente del Collegio dei docenti del Dottorato di ricerca in "Internazionalizzazione dei sistemi giuridici e diritti fondamentali", Dipartimento di Giurisprudenza dell'Università degli studi della Campania Luigi Vanvitelli.

- Maria Natale è professore associato di Storia del diritto medievale e moderno presso la Facoltà di Giurisprudenza dell'Università Telematica Pegaso. È altresì titolare dell'insegnamento di Storia del diritto medievale e moderno presso la Facoltà di Economia dell'Università delle Camere di Commercio Universitas Mercatorum di Roma. Tra le sue pubblicazioni: Il progetto borbonico di una Napoli giudaica tra ansia di rinnovamento e ritorno al passato, Italian Review of Legal History, 7, Milano, 2021; "Not by choice, but by necessity". The readmission of Jews in the Kingdom of Naples (1740 – 1747), Glossae, 18, Valencia, 2021; The overseas contamination of Enlightenment legal thought. The correspondence between Gaetano Filangieri and Benjamin Franklin (1781 - 1787), World Heritage and Contamination. Proceedings of the XVIII International Forum, Roma, 2020.

- Francesca Castaldo, MBA e Ph.D. in Marketing, è ricercatrice e professoressa di 'Organizzazione Aziendale' presso il Dipartimento di Management dell'Università di Roma Sapienza. Ha svolto attività di consulenza, docenza e ricerca in ambito europeo, pubblicato diversi articoli scientifici e lavorato per un decennio in aziende globali dell'aerospazio e difesa, occupandosi principalmente di pianificazione strategica e sviluppo del business.

- Umberto Rossi Umberto Rossi graduated in 'Aeronautical Sciences' (from Federico II University, in Naples) and 'International and Diplomatic Sciences' (from Trieste University of Studies, in Trieste) cum laude. General (Reserve) of Italian Air Force and 'Fellow' of the Royal Aeronautical Society (FRAeS), he is an expert in Aerospace and Defense sectors, with significant expertise in international security topics, further developed in his current role of Senior Vice President in Leonardo Spa.

- Elisa Begnis è dottoressa triennale in Tecniche di Riabilitazione Psichiatrica presso l'Università degli Studi di Milano. Ha poi conseguito la laurea magistrale in Scienze Criminologiche per l'Investigazione e la Sicurezza presso l'Alma Mater Studiorum Università di Bologna. È ora dottoranda presso la medesima istituzione al XXVII ciclo del Dottorato in Sociologia e Ricerca Sociale presso il Dipartimento di Sociologia e Diritto dell'Economia.

- Vincenza Perretta ha conseguito una prima laurea triennale in Storia Medievale Moderna e Contemporanea (2009) presso l'Università degli Studi di Roma La Sapienza; una seconda laurea magistrale in Organizzazione e Gestione per il Patrimonio Culturale e Ambientale (2013) presso l'Università degli Studi di Napoli Federico II e una terza laurea magistrale in Scienze Storiche (2019) preso l'Università degli Studi di Napoli Federico II. Dal 2015 organizza e collabora e coordina la segreteria scientifica della sezione Napoli del Master Itinerant Master's Degree Program in Architecture, Archeology and Museum Design organizzato in partnership dal DiARC – Dipartimento di Architettura dell'Università degli Studi di Napoli Federico II con l'Accademia Adrianea – Piranesi Prix De Rome. Nel 2015 ha conseguito presso la Sdoa – Scuola di Organizzazione Aziendale della Fondazione Genovesi (Cava dei Tirreni) l'MDI – Master in Dire-

zione di Impresa. Tra i principali interessi di studio figurano la gestione del patrimonio culturale nei procedimenti di integrazione e nello sviluppo del Diritto Interculturale Europeo.

- Giuseppe Mascheretti, laureato in Scienze della Politica con una tesi sull'influenza della tecnica nell'evoluzione della società contemporanea, è collaboratore della cattedra di Filosofia Politica presso il Dipartimento di Scienze Politiche dell'Università della Campania – Luigi Vanvitelli, nonché appassionato e studioso delle dinamiche attinenti alla crisi della democrazia.

- Rina Brignola è laureata in Scienze e Tecniche delle Amministrazioni Pubbliche, collabora con la cattedra di diritto amministrativo comparato, Dipartimento di Scienze Politiche – Università degli studi della Campania "Luigi Vanvitelli".

Norme generali per la pubblicazione

La Rivista Italiana di Conflittologia pubblica lavori originali ed inediti, traduzioni di lavori stranieri di particolare rilevanza ed attualità, nonché atti dei convegni e delle conferenze promosse da organismi nazionali ed internazionali. La traduzione, l'adattamento totale o parziale, la riproduzione con qualsiasi mezzo, nonché la memorizzazione elettronica per uso diverso, sono riservati per tutti i Paesi. Per la pubblicazione di talune parti, o dell'intero contenuto della rivista, è necessario chiedere e ottenere l'autorizzazione della Direzione e comunque deve essere indicata la fonte. Gli articoli sottoposti alla rivista devono essere originali e, dunque, non pubblicati o inviati ad altre riviste italiane per la pubblicazione. Non si restituiranno gli articoli inviati per la pubblicazione, anche se rifiutati. Gli autori sono invitati a conservare una copia del lavoro inviato, in quanto la Direzione della rivista non si assume alcuna responsabilità per quanto riguarda la perdita o il danneggiamento delle copie inviate. Gli articoli saranno pubblicati entro i tempi stabiliti dalla redazione. Il nome dell'autore sarà sempre citato in testa all'articolo. La redazione della rivista non è responsabile delle opinioni e dei concetti espressi dagli autori ospitati. Non è prevista, inoltre, la correzione di bozze da parte della redazione della rivista; pertanto, l'articolo deve essere pronto per la pubblicazione. Per la riproduzione di qualunque tipo di materiale deve essere ottenuta l'autorizzazione dal titolare dei diritti d'autore che deve essere inclusa nel testo.

È responsabilità dell'autore (o degli autori) assicurare che il testo non abbia contenuto diffamatorio o contro le regole che proteggono i diritti d'autore. La pubblicazione è subordinata all'invio dell'autorizzazione al trattamento dei dati personali, e dell'autorizzazione a pubblicare il proprio lavoro, debitamente firmati.

Procedura di revisione scientifica

Sin dal primo numero del gennaio 2007, gli articoli scientifici proposti per la pubblicazione sulla Rivista Italiana di Conflittologia sono sottoposti alla procedura di revisione che viene descritta di seguito. Tutti gli articoli, resi anonimi, sono valutati da almeno due

referees anonimi, col sistema del doppio cieco.

Norme redazionali

I contributi vanno inviati esclusivamente alla redazione della rivista al seguente indirizzo di posta elettronica: redazione@conflittologia.it

Gli articoli devono essere accompagnati da una lettera di liberatoria in cui l'autore concede alla Direzione della rivista l'autorizzazione al trattamento dei dati personali, l'autorizzazione a pubblicare il proprio lavoro e l'esercizio esclusivo di tutti i diritti di sfruttamento economico sull'articolo, senza limiti di spazio ed entro i limiti temporali massimi riconosciuti dalla normativa vigente e con tutte le modalità e le tecnologie attualmente esistenti e/o in futuro sviluppate.

Editing

I testi inviati, che non devono superare le 80.000 battute (minimo 45.000):

1. devono essere in formato **word doc**;
2. devono indicare massimo **5 parole chiave** sia in italiano che in inglese;
3. devono essere accompagnati da un **abstract** in italiano ed uno in inglese di massimo 250 parole;
4. devono contenere una **nota biografica** dell'autore di massimo 250 parole;
5. devono recare l'**indirizzo di posta elettronica** dell'autore, **l'università e il dipartimento** di afferenza dell'autore, o, in mancanza, la professione.

Titolo: il titolo – in Times New Roman corpo 16 (corsivo) – deve essere stringato ed appropriatamente informativo sul contenuto dell'articolo. Al titolo deve poi seguire il nome e cognome dell'autore, in Times New Roman corpo 12.

Testo: l'articolo va redatto in Times New Roman corpo 12 e il layout di pagina deve essere:

- margine superiore cm 4; inferiore cm 3,17; sinistro cm 2,6; destro cm 2,6;
- intestazione: cm 2,54;
- piè di pagina: cm 1,68;
- rilegatura: cm 0,2
- rientro: cm 0,5

• carta: dimensioni personalizzate (larghezza 17 cm; altezza 24 cm).
Interlinea: esatta 15pt.
Allineamento: giustificato.
Paragrafi: il testo degli articoli sarà preferibilmente diviso in paragrafi numerati, in grassetto e in Times New Roman corpo 12.
I termini stranieri e/o molto specialistici: vanno inseriti in corsivo, e in taluni casi è preferibile allegare un glossario a fine testo per chiarirne il significato.
Le sigle e gli acronimi: devono essere tutti in carattere maiuscolo, senza punti e deve essere riportata la dicitura per esteso alla prima loro menzione.
Le virgolette doppie (“”) vanno usate solo per rimarcare il significato o l'uso di un'espressione.
Le tabelle e i grafici vanno numerati progressivamente, con l'indicazione del titolo in corsivo. Le tabelle e i grafici devono essere rigorosamente in bianco e nero.
Citazioni: le citazioni inserite nel testo restano in corpo 12 e vanno messe tra **«virgolette caporali**». Nel caso che il testo citato presenti delle virgolette, queste vanno rigorosamente riportate; ma in questo caso vanno usati i doppi apici. Ad esempio: Francesco Rossi ricorda che «la città, in quanto intrico di relazioni individuali, può essere metaforicamente definita come “rete di reti”. E pertanto…».
La fonte della citazione deve essere riportata tra parentesi quadre con il cosiddetto sistema autore-data (nome puntato, cognome per esteso, anno di pubblicazione, e da ultimo il nr. della pagina o delle pagine da cui è stata attinta la citazione). Nell'esempio sopra riportato: [F. Rossi, 1985, 67] o [F. Rossi, 1985, 67-69]. Qualora, invece, la citazione fosse stata presa da un altro libro, da un'altra fonte, è necessario che ciò sia messo in evidenza nel seguente modo: [cit. in F. Ferrarotti, 1990, 183]. Il testo citato va riportato fedelmente.
Se l'autore vuole inserire dei corsivi, deve segnalare l'intervento al termine della citazione. Nel nostro esempio, se si volesse mettere in corsivo la parola *metaforicamente* – allo scopo di enfatizzarla ulteriormente – si deve usare questo espediente: [F. Rossi, 1985,

67; il corsivo è mio] o [F. Rossi, 1985, 67-69; il corsivo è mio].
Allo stesso modo, **se la citazione riportata è stata tradotta dall'autore**: [F. Rossi, 1985, 67; la traduzione è mia] o [F. Rossi, 1985, 67-69; la traduzione è mia]. Poiché il testo citato va sempre riportato fedelmente, se si espungono delle parti intermedie, la lacuna va segnalata con […]. Ad esempio: Francesco Rossi ricorda che «la città, in quanto intrico di relazioni individuali [...], può essere metaforicamente definita come "rete di reti". E pertanto…».
Nel caso di citazioni di **libri opera di due autori,** si inseriranno iniziale nome autore, cognome, iniziale altro nome autore, cognome, ecc.: [F. Rossi, G. ……, 1985, 67**];** nel caso di citazioni di **libri opera di tre o più autori** si inserirà iniziale nome autore, et al., ecc.: [F. Rossi et al. 1985, 67].
Per le opere dello stesso autore pubblicate nel medesimo anno è necessario aggiungere all'anno di pubblicazione le lettere (es.: 1985a, 1985b, 1985c ecc.) sia nella citazione che nella bibliografia. Tutte le volte che, in un certo punto del testo, ricorre la stessa **opera citata precedentemente**, se la pagina è la medesima, si indica Ibidem (in corsivo), se la pagina è diversa, si indichi con Ivi (in corsivo) seguito da una virgola e dall'indicazione della pagina di riferimento. Nel nostro esempio iniziale, dopo aver citato [F. Rossi, 1985, 67], dovendolo citare nuovamente, scriveremo [*Ibidem*] se la pagina è la stessa, o [Ivi, 68] se la pagina è diversa. Quando invece si cita nuovamente un'opera richiamata già precedentemente, ma nel mezzo sono state fatte citazioni ad altre opere, allora il riferimento deve nuovamente indicare di quale opera si tratti. Cioè, se dopo aver citato [F. Rossi, 1985, 67], viene poi citato [A. Giddens, 1998], e se dopo ancora si rende necessario citare nuovamente Rossi, occorre riscrivere [F. Rossi, 1985, 67], cambiando il numero della pagina, qualora fosse diversa.
Se il pensiero espresso è proprio di più autori si può costituire un breve elenco di autori dai quali il pensiero stesso è attinto. Ad esempio: secondo alcuni [F. Rossi, 1985; F. Ferrarotti, 1990; A. Giddens, 1998; Roy, 2001; J. Low e P. Sik, 2010].
Le fonti reperite in Rete: debbono essere così citate:
https://link.cuam.com/book/10.1007%2F978-88-470-1956-0 visi-

tato il 01.01.2017)

Note a piè di pagina: le note a piè di pagina vanno redatte in Times New Roman corpo 10, con il testo giustificato, interlinea esatta 15 pt.

I rinvii alle note a piè di pagina nel testo debbono essere collocati, secondo l'uso italiano, prima del segno di interpunzione.

Devono essere redatte seguendo le stesse regole descritte sopra, circa il sistema di citazione autore-data.

Nelle note non devono essere indicati i titoli dei libri. Le note a piè di pagina vanno, invece, pensate come un approfondimento di concetti e temi già riportati nel testo, oppure per evidenziare il punto di vista di chi scrive.

Riferimenti bibliografici

Possono essere fatti esclusivamente col metodo del rinvio alla bibliografia in fondo operato fra parentesi quadre nel testo, come sopra specificato, senza fare ricorso a note a piè pagina. Le opere citate nel testo vanno riportate alla fine dell'articolo nei riferimenti bibliografici, in Times New Roman corpo 10, con il testo giustificato, interlinea esatta 15 pt, seguendo i seguenti criteri:

1. **nome autore:** indicare sempre prima il cognome seguito dall'iniziale del cognome. Se l'opera citata ha più autori, separarli con la virgola e mai con la congiunzione "e". Quando il nome proprio dell'autore è composto da due o più lettere iniziali (es. G.C. Trentini), non lasciare spazi tra le iniziali del nome;
2. **data di pubblicazione:** la data va messa tra parentesi dopo il nome dell'autore.
3. **editore**: indicarlo solo per i volumi, dopo il titolo, separato da questo da una virgola.
4. **luogo**: Deve seguire, separato da una virgola, il luogo di pubblicazione;

Volumi: i titoli dei libri in corsivo senza virgolette;

Articoli in riviste: i titoli degli articoli in corsivo senza virgolette ed i titoli delle riviste tra «virgolette caporali»;

Saggi in volumi collettanei: Cognome Nome puntato (anno), Titolo "tra doppi apici", in Nome puntato autore Cognome, Titolo (in corsivo), editore, luogo;

Fonti reperite sul web: dopo il cognome, il nome puntato ed il titolo inserire il link e poi tra parentesi la data della consultazione.

ESEMPIO VOLUMI:

- Goffman E. (1959), *Presentation of self in everyday life*, Doubleday, New York.
- Demarchi F., Ellena A. (a cura di) (1976), *Dizionario di sociologia*, Edizioni Paoline, Milano.

ESEMPIO ARTICOLO IN RIVISTA:

Mowen J.C., Mowen M.M. (1991), *Time and outcome evaluation*, «Journal of marketing», 55, pp. 54-62.

ESEMPIO SAGGI COLLETTANEI:

Adorno Th.W. (1959), "Sulla situazione attuale della sociologia tedesca", in AA.VV., *La sociologia nel suo contesto sociale*, Laterza, Bari.

ESEMPIO FONTI WEB:

Baral S, *Il frenologo in tribunale. Nota per una ricerca sul caso italiano*, in «Revue hipermédia», https://journals.openedi-tion.org/criminocorpus/3283 (visitato il 17 Gennaio 2020)