

Editoriale

Problematiche costituzionali dell'omicidio politico

Matteo Carrer

p. 3

Heritage, Green, Energy communities: comunità resilienti icone di sostenibilità

Paolo Duret

p. 11

La Carta di Bergamo-Brescia delle aree protette periurbane e il suo precipitato nell'attività amministrativa

Emanuele Comi

p. 63

The essential levels of environmental technical performance in the light of the National Recovery and Resilience Plan.

Cosimo Lotta

p. 79

La protezione dei dati personali nel sistema di giustizia riparativa

Enrico Pieraccini

p. 89

La violenza a scuola: riflessioni e strategie di intervento nel mondo dell'istruzione

Carlo Solidoro

p. 115

Emergenza climatica, sostenibilità e biotecnologie agroalimentari: nuove prospettive di regolamentazione?

Maria Chiara Errigo

p. 139

Il contabile e la sua lingua

(brevi riflessioni a margine del volume di M. Degni, "Il bene pubblico maltrattato")

Paolo Brambilla

p. 155

Problematiche costituzionali dell'omicidio politico

di Matteo Carrer

Recenti avvenimenti di cronaca¹ hanno riportato l'attenzione sul tema dell'omicidio politico, cioè sulla possibilità di utilizzare la violenza per eliminare personaggi politici, siano essi titolari di una carica pubblica o (possibili) futuri detentori di una carica pubblica.

*La Storia abbonda di esempi in tal senso: Giulio Cesare ne è esempio celebre; ma anche Gustavo III re di Svezia che ispirò il libretto del *Ballo in maschera* di Verdi; Francesco Ferdinando d'Asburgo, la cui morte fu il casus belli della prima guerra mondiale; John Fitzgerald Kennedy, l'ultimo (ma non il primo) Presidente degli Stati Uniti ucciso mentre era in carica. Anche nell'Italia unita, tralasciando la storia degli Stati preunitari, si annovera un Capo di Stato ucciso violentemente: Umberto I di Savoia, nel 1900. Non ne è esente nemmeno la Chiesa cattolica, come dimostra da ultimo l'attentato alla vita del papa San Giovanni Paolo II, nel 1981.*

Del resto, davanti ai fatti non è facile opporre considerazioni: è giocoforza ammettere che l'eliminazione fisica di personalità politiche è uno strumento più volte utilizzato nella storia delle istituzioni.

Da questa considerazione fattuale possono far seguito considerazioni più di dettaglio dal punto di vista non solo politico o storico, bensì costituzionale. Gestire la competizione elettorale o persino il potere in quanto tale con l'assassinio è un problema di diritto costituzionale, peraltro di non facilissima soluzione.

Vi sono alcuni elementi da considerare a tale proposito: innanzitutto, se sia differente un tentativo da un assassinio riuscito; in secondo luogo, se sia illecito o lecito (o a quali condizioni

¹ Il 13 luglio dell'anno corrente un attentato contro la vita di Donald Trump, già presidente degli Stati Uniti e candidato alle presidenziali 2024; il 15 maggio un attentato contro la vita di Robert Fico, primo ministro della Slovacchia.

sia lecito); in terzo luogo, se cambi la natura o la valutazione di un tale atto se ad organizzarlo siano dei privati o un pubblico potere.

La “congiura” è un metodo (brutale) per costringere a un passaggio dei poteri e di solito si considera interna al sistema (secondo la definizione di Tosi «la congiura è “crisi nel sistema”»²) poiché non cambia gli equilibri costituzionali in senso giuridico, bensì cambia gli attori politici.

Dunque, senza voler oltremodo complicare la riflessione con l'utilizzo di terminologia rigida, si può considerare l'omicidio politico di cui si è parlato come sinonimo in senso sostanziale della congiura, nel momento in cui l'obiettivo – e questo è un tema costituzionale – non è cambiare il sistema bensì cambiare le persone che occupano i posti chiave in quel sistema³. Si dirà, tuttavia, che tutte le forme di gestione del potere umano comportano un meccanismo di selezione delle persone che occupano cariche pubbliche e tale descrizione rimane così generale in considerazione proprio del fatto che gli uomini sono mortali e qualsiasi carica, fosse pure vitalizia come è classicamente quella del Capo di Stato monarchico, è destinata prima o poi a passare da una persona fisica all'altra. La democrazia – poiché qui si parla di un problema costituzionale nel sistema democratico dell'occidente del XXI secolo – conosce un metodo ben preciso e soprattutto tipico per la selezione delle persone che occupano le cariche pubbliche: le elezioni. E dispone anche di sistemi per la revoca dei poteri a chi è stato scelto per occupare cariche istituzionali (esempi classici sono la fiducia parlamentare e l'impeachment). Ne consegue, ed è una constatazione ma anche un primo risultato, che l'omicidio politico è contrario e opposto alla democrazia.

In via del tutto teorica, potrebbe persino essere esso stesso un metodo di selezione e accesso alle cariche istituzionali: si pensi a certi turbolenti tempi di antiche istituzioni dove l'abilità e l'astuzia nell'eliminare gli avversari era garanzia di sopravvivenza politica. Ciò in via teorica, poiché in un sistema democratico non si può fare a meno di rilevare come l'assassinio politico sia una rottura del sistema, una forzatura, un elemento in contraddizione aperta, che sostituisce al voto, al dibattito, persino al giudizio, la violenza.

Questa constatazione apre la strada a una riflessione più approfondita sulla natura del sistema costituzionale e sul ruolo della violenza politica all'interno di esso. La democrazia si fonda su principi che sarebbe qui riduttivo e semplicificante ricordare ma che, lo si può dire senza timore di smentita, non sono compatibili con la violenza, in particolare non sono compatibili i

² S.TOSI, *Il colpo di Stato*, Gismondi, Roma, 1951, p. 37.

³ Vi sarebbe anche la possibilità di un assassinio politico in senso ampio, cioè che miri a colpire persone che occupano posti di rilievo ma in un'organizzazione non statale: ad esempio, dirigenti d'impresa, leader politici che non abbiano cariche (ad esempio, nascenti partiti di opposizione), esponenti di organizzazioni terroristiche, pensatori (magari a loro volta ispiratori di movimenti) ecc. Esiste anche la possibilità di colpire persone che occupano posizioni non elettive nello Stato, ad esempio militari, diplomatici, magistrati. Per questa ragione, l'assassinio politico e la congiura non sono esattamente la stessa cosa, ma trovare i limiti reciproci di una definizione va oltre gli obiettivi delle presenti note.

principi e la modalità di selezione delle persone che ricoprono cariche politiche con metodi violenti, e ancor più con metodi letali, volti all'eliminazione fisica. Se già la violenza in senso ampio non è compatibile con la democrazia, l'assassinio è in totale opposizione. Eppure l'omicidio politico forza questa dinamica e, pur in un sistema in cui non c'è spazio per un elemento violento, ne fa un dato di fatto, un elemento irrevocabile (sia se riesce sia se non riesce nell'obiettivo, ciò si affronterà a breve). Pertanto, l'uso della violenza per alterare la composizione degli organi eliminando le persone fisiche che occupano certe cariche, o per modificare la competizione politica, non solo mina i principi fondamentali democratici, ma introduce un elemento di instabilità che può avere ripercussioni a lungo termine sullo Stato ordinamento e sulla coesione sociale (mentre sullo Stato apparato la ripercussione è in re ipsa).

Infatti, un ulteriore elemento da considerare è la risposta dello Stato a tali atti di violenti. Da un punto di vista costituzionale, sarebbe necessario esaminare le misure che gli ordinamenti democratici mettono in atto per prevenire e punire l'omicidio politico. E già si vede che nella prevenzione e nella punizione il cerchio si allarga, il sistema trova o predispone regole che iniziano a far parte del sistema stesso. Le possibili risposte, a livello più semplice, sono le seguenti: una forma di protezione dei rappresentanti politici e l'indagine, la prevenzione e l'azione penale nei confronti degli autori di atti violenti di tale tipologia. Non si tratta semplicemente di norme, bensì anche di azioni concrete. Ci vorranno norme per disporre chi deve essere scortato e protetto e come, ma soprattutto ci vorrà azione da parte dei pubblici poteri per mettere in pratica (o non mettere in pratica) la protezione. Quanto alla prevenzione e alla punizione dei responsabili, è interessante in particolare la prevenzione, poiché seppure è possibile che una congiura avvenga per impulso e a mani nude, cioè in maniera imprevedibile e senza preparazione, è più pericolosa un'azione studiata, programmata e organizzata. L'organizzazione può richiedere coordinamento di persone, reperimento di armi e materiali, con tutta una serie di attività preparatorie che possono essere tracciate, ricostruite e scoperte anche prima dell'evento. Si può dire che, in questo senso, coloro che organizzano un assassinio politico sono perseguiti e perseguibili con gli ordinari poteri di indagine dell'autorità e della polizia giudiziaria, ma è ben possibile che venga dedicata una legislazione o un'attenzione speciale per simili atti. Ci si trova, allora, nelle medesime condizioni che fanno riflettere sulla legislazione antiterroristica, su quali limitazioni sono concesse alla libertà individuale davanti a eventi "straordinari" o "straordinariamente pericolosi".

Il rischio, ovviamente, che la lotta contro la violenza politica si traduca in un indebolimento delle stesse basi democratiche che si intende proteggere.

Fin qui il pre-attentato. C'è anche un possibile scenario di interesse costituzionale nel post-attentato. L'inserimento forzato della violenza nel contesto democratico crea un problema di risposta. Si potrebbe aprire un momento di "eccezione", previsto o non previsto dalle norme

costituzionali a seconda del caso specifico in cui ci si muove. Se così fosse, la “congiura” potrebbe sfociare nel “colpo di Stato”, dalla crisi nel sistema alla crisi del sistema. Il che potrebbe essere a sua volta un obiettivo più o meno voluto da parte dei congiurati. Ma, dal punto di vista dell’ordinamento, di nuovo si incontrano problemi nel dilemma tra sicurezza e libertà. Misure eccessive o sproporzionate possono portare a una forma di “stato di eccezione” permanente, dove i diritti individuali sono sacrificati in nome della sicurezza nazionale. Questo potrebbe creare un circolo vizioso in cui la percezione di minaccia giustifica una compressione crescente delle libertà, erodendo progressivamente i principi democratici. La democrazia si rivelerebbe incapace di proteggere sé stessa dall’attacco violento mirato: resta intatto il tema della “proporzione” e della “eccessività” di simili misure, che proprio in quanto extra ordinem richiederebbero approfondita e soprattutto specifica analisi nel contesto.

Ancora, è necessario considerare il ruolo dell’opinione pubblica e della società civile nella condanna e nella prevenzione dell’omicidio politico. In una democrazia che funzioni in modo ordinato e consapevole, la partecipazione attiva e attenta dei cittadini è fondamentale per mantenere la legittimità delle istituzioni e contrastare le tendenze violente. Se è pur vero che l’omicidio politico può essere l’atto improvviso di un singolo, e questo non si può escludere nemmeno nel migliore degli scenari, è ragionevole pensare che una contrapposizione dura, se non drammatica, a livello politico, possa suggerire soluzioni violente. Ciò è particolarmente pericoloso perché rende l’opzione violenta ragionevole: l’aggettivazione merita migliore spiegazione. In democrazia, si è detto, l’opzione violenta è fuori sistema dunque è irragionevole per definizione. Eppure, in un ambiente sia pure democratico dove – ad esempio – la contrapposizione politica sia decisamente esasperata, l’eliminazione fisica dell’avversario diventa un’opzione estrema ma non impensabile. Ciò, ovviamente, senza giustificare in nessun modo l’azione: anzi, sotto il profilo costituzionale ciò è una sconfitta, addirittura una doppia sconfitta: un sistema democratico, fondato sulla selezione politica con metodo non violento, diventa non solo incapace di regolare sé stesso, ma dà lo spunto o l’occasione a qualcuno di distruggere il sistema, di farlo saltare pur di ottenere il proprio obiettivo che vorrebbe essere compatibile col sistema stesso che va a colpire.

Si può pensare che l’educazione, la promozione di una cultura della legalità, il coltivare una politica e un’educazione politica rispettosa, di confronto e di dialogo siano possibili strumenti per costruire una società resistente alle derive violente. Ciò è vero ma apre un’ulteriore prospettiva costituzionale: la necessità di un’educazione di Stato, un’educazione valoriale del cittadino e, se è vero che l’idem sentire de re publica è la base della convivenza, qui si aprono scenari di non poca importanza nel far diventare principi democratici oggetto di comunicazione valoriale da parte dei pubblici poteri con l’utilizzo dei pubblici poteri, concetto che può ricondursi in modo neutrale ad una sola parola: propaganda. E, se è vero che tutti

concordano in democrazia sul valore della pluralità delle idee, educare a pensare è comunque un atto problematico per i pubblici poteri, proprio nella selezione dei presupposti, dei metodi, dei contenuti.

Si vede come l'omicidio politico rappresenti una sfida complessa per il diritto costituzionale contemporaneo, molto più complessa di quanto appaia all'osservatore che vede il fatto storico e annota le conseguenze immediate o di lungo periodo dal punto di vista politico o propriamente politico-partitico.

Si erano anticipate alcune distinzioni che è tempo di riprendere.

La prima accennata era la distinzione tra un tentativo di omicidio politico e un omicidio politico riuscito. Ovviamente non si parla del tentativo in senso penalistico, riferito al reato, bensì del quadro costituzionale.

E, appunto, dal punto di vista costituzionale, la differenza c'è ma non è totale. Nel tentativo come nell'evento riuscito, c'è il medesimo segnale di instabilità e di minaccia alla sicurezza dello Stato del fatto riuscito. C'è l'identico problema della prevenzione e della punizione dei colpevoli.

La differenza fondamentale, ovviamente, sta nelle conseguenze più gravi del fatto riuscito. Se il bersaglio sopravvive, qualunque carica abbia, la conserva. Non è anzi escluso che possa uscirne rafforzato⁴. Quando l'omicidio politico riesce si verifica una reale e immediata alterazione dell'assetto del potere, con la possibile destabilizzazione delle istituzioni politiche e un impatto diretto sugli equilibri di governo. La perdita di un leader politico può aprire la strada a crisi di successione, instabilità politica o addirittura a conflitti interni (non necessariamente armati, ma tali da transitare da congiura a colpo di Stato). Inoltre, il trauma collettivo derivante dall'assassinio di una figura pubblica può avere effetti profondi e duraturi sulla società.

Il secondo punto è la liceità o illiceità dell'omicidio politico. Su questo punto bisogna premettere che si tratta non solo di un atto contrario ai principi democratici, ma anche di un reato. La qualificazione giuridica del gesto non è in discussione e si tratta di un comportamento illecito e criminale, punito dalla legge penale.

Tuttavia, è importante esplorare se esistono condizioni teoriche o eccezionali in cui potrebbe essere considerato lecito. In questo senso, l'omicidio politico improvvisamente e quasi inaspettatamente confina con la dottrina sul tirannicidio. Il confine è inaspettato perché la premessa è che si parla qui di sistemi democratici e nei sistemi democratici non esistono tiranni. Si tratta, però, di una presunzione che non ammette replica e, come tale, rischia di essere troppo

⁴ Si aprirebbe qui un profilo che non si approfondisce, cioè il falso attentato costruito proprio per aumentare la visibilità o il prestigio della vittima. Poiché si tratta di un falso attentato, richiederebbe una trattazione a parte, dovrebbe essere esaminato come un *inganno* inserito nel sistema democratico e non come una *violenza* nel sistema democratico.

rigida. In linea teorica e di principio, non c'è dubbio che la democrazia non possa produrre tiranni e per dimostrare la cosa non è necessario scomodare l'antica distinzione tra forme di governo per notare che tirannia e democrazia siano forme tra loro alternative. Tuttavia, vi potrebbe essere il caso di un leader politico che sta compiendo a sua volta una transizione costituzionale e, eletto democraticamente (o se eletto democraticamente), sta portando (o porterà) il sistema verso un'autocrazia. Pur restando un reato, pur restando un problema morale, torna il risalente problema della liceità del tirannicidio. Problema che non è il caso di affrontare qui, non solo perché trattato ampiamente altrove, ma perché qui interessa un problema più semplice: a chi spetta la valutazione di cui sopra? A chi spetta decidere che un tale personaggio politico sia potenzialmente pericoloso per la democrazia e quindi che l'unica opzione per fermare la deriva sia la sua eliminazione fisica? Peraltro, si tratta di due valutazioni distinte e non tra loro necessitate. Sembra del tutto ragionevole escludere che una simile valutazione possa essere fatta da ogni privato cittadino. Sembra, altresì, da escludere che possa essere fatta persino da altri poteri, sia interni sia esterni allo Stato in questione. In fondo, si tratta di una doppia valutazione politica, come tale sempre opinabile. Da ciò discende che l'omicidio politico non sia mai lecito, anche se la vicinanza con il problema del tirannicidio apre una ulteriore complessità.

La terza, e ultima, distinzione è proprio sul punto dei suoi organizzatori. Quando l'omicidio politico è orchestrato da individui o gruppi privati, esso è considerato un atto di terrorismo e un crimine. La motivazione può variare in uno spettro amplissimo che va da convinzioni ideali (o ideologiche) a vendetta personale, da impulso omicida totalmente ingiustificato a complesse valutazioni storico-politiche, ma l'atto è comunque visto come un'aggressione illegittima contro l'ordine costituito.

Se l'omicidio politico fosse ordinato o facilitato da un pubblico potere, la situazione diventa ancora più complessa. Non è escluso – e non solo nelle finzioni cinematografiche di agenti con il doppio zero – che l'omicidio politico sia orchestrato da poteri statali contro altri Stati, per favorire un regime change, per destabilizzare un contesto geopolitico e per altri scopi che non interessa qui ricostruire in dettaglio. In tale scenario, si entra nel campo di operazioni che non solo sono necessariamente segrete, ma che rimangono coperte da oscurità e disinformazione (nel senso più puro del termine, di diffusione di notizie false e fuorvianti). In un contesto dove distinguere il vero dal falso è estremamente difficile, in particolare per i contemporanei degli eventi, in un contesto dove la strumentalizzazione e l'eventuale sfruttamento politico di questi eventi è conaturato all'evento stesso, aggiungere un mandante istituzionale è una complicazione che può risultare fatale, cioè inestricabile. Si parlava, tuttavia, di distinzioni: posto di poter conoscere con certezza la verità sui mandanti, è diverso che siano privati o pubblici poteri? Quanto agli effetti, no, sono i medesimi già descritti. Quanto ai

presupposti, invece, sì. La congiura del singolo è pericolosa; di un gruppo associato è più pericolosa, come del resto avviene per qualsiasi reato; ma se la congiura viene da un pubblico potere è ancor più pericolosa, sia che il potere sia interno che esterno allo Stato in questione. In particolare, poiché si parla di sistemi democratici, un sistema democratico che attenti a sé stesso o ad altri soffre di un grave corto circuito, perché promuove una forma di violenza che non può far parte dei suoi principi. Dunque, a rigore non dovrebbe o non potrebbe fare nulla di simile, anche se, ancora una volta, nel caso di attacchi a poteri di altri Stati, si potrebbe porre il problema della vicinanza del tema alla ragione di Stato. Un esempio, pur nel suo limite, descrive il problema: l'uccisione di un capo di governo di uno Stato estero che sta per dichiarare guerra allo Stato che ne ordina l'eliminazione non salverebbe forse molte migliaia di vite al prezzo di una sola vita? Per quanto in morale si insegna che non è lecito fare il male a fin di bene, si applica la morale agli Stati?

In conclusione, di certo l'omicidio politico è un fatto, di certo è un fatto grave, che genera non solo conseguenze ma anche responsabilità costituzionali per mandanti ed esecutori. Di certo, come si anticipava, è una perturbazione violenta di un sistema che fa della selezione non violenta il suo centro di gravità. Infine, e più che una certezza rischia di essere un cliché, mette in luce la fragilità degli equilibri su cui si regge la democrazia.

*Fuori dai cliché e oltre le conclusioni proposte nella breve analisi, il tema dell'omicidio politico appare davvero come un abisso insondabile, uno dei buchi neri dello Stato che nemmeno la democraticità del sistema e il costituzionalismo riescono a rischiarare, al punto che risulta più facile al costituzionalista derubricarlo a problema di fatto e non di diritto o, seguendo la tecnica opposta del *promoveatur ut amoveatur*, attribuirlo in competenza alla Storia, alla Politica, alla Geopolitica e, per l'effetto, disinteressarsene, nonostante la forza di impatto che ha sul sistema della forma di Stato e di governo, pilastri costituzionali. Proprio per questo, ed è la cronaca che spinge, e a costo di fare i conti con il celebre avvertimento di Nietzsche, può essere utile anche guardare dentro gli abissi: persino l'occhiata di rimando può dire qualcosa di interessante.*

queste istituzioni

Heritage, Green, Energy communities:
comunità resilienti icone di
sostenibilità

Paolo Duret

Numero 2/2024
19 luglio 2024

Heritage, Green, Energy communities: comunità resilienti icone di sostenibilità

di Paolo Duret*

Sommario

1. Prolegomeni (ovvero delle “icone”). – 2. Le *heritage communities*. – 3. Gli ecomusei o “musei comunitari”. – 4. Le “comunità verdi”: *green communities* e *forest communities*. – 5. Le comunità energetiche. – 6. (*Segue*): le comunità energetiche in ambito portuale, della difesa e dell’agricoltura. – 7. Noterelle conclusive.

Sintesi

Lo scritto si sforza di sottrarre i concetti di *sostenibilità* e di *sviluppo sostenibile* da quell’aura di vaghezza che ad essi viene sovente attribuita attraverso l’esame di talune realtà concrete che, alla stregua di *icone*, danno ad essi un volto percepibile. A tale scopo prende in considerazione in una prospettiva unitaria tre tipi di comunità, le *heritage communities*, le *green communities* e le *energy communities*, le quali risultano ulteriormente accomunate dall’essere espressione di *resilienza* e del principio della *sussidiarietà*, che ne mette in luce il significato più profondo e più denso di implicazioni nella stessa ottica della sostenibilità.

Abstract

The writing strives to deprive the concepts of *sustainability* and *sustainable development* of that aura of vagueness that is often attributed to them through the examination of some concrete realities which, like *icons*, give them a perceptible face. To this end, it takes into consideration three types of communities from a unitary perspective, the *heritage communities*, the *green communities* and the *energy communities*: they are further united by being an expression of *resilience* and the principle of *subsidiarity*, which highlights their deeper meaning and fuller of implications in the same perspective of sustainability.

Parole chiave

Heritage communities, *green communities*; *energy communities*; ecomusei; sostenibilità; sviluppo sostenibile; resilienza; sussidiarietà.

1. Prolegomeni (ovvero delle “icone”).

Il sostantivo “sostenibilità” e il sintagma “sviluppo sostenibile” sono di certo due *τόποι* che da tempo, ma con crescente intensità, affiorano nel dibattito contemporaneo, così come campeggiano al centro dell’attenzione del legislatore a tutti i livelli e a tutte le latitudini.

* Professore ordinario di diritto amministrativo, Università degli studi di Verona.

Nondimeno, quanto allo “sviluppo sostenibile”, v’è chi (e anche in questo caso da tempo risalente) ha sostenuto che, secondo alcuni, «*this term is still dangerously vague*», ovvero «*too vague to be useful*», salvo obiettare che «*[a]ll important concepts are dialectically vague at the margins ...*»¹, per non dire di chi lo ha addirittura definito un «*conundrum*»², o un ossimoro, o ne ha tentato una «decostruzione»³.

Lo stesso termine “*sustainability*”, com’è stato ricordato⁴, è stato talora bollato come un «*Gummiwort*» – una «parola di gomma»⁵– o addirittura come un “*Wort der Macht*” – una «parola del potere»⁶.

V’è dunque la necessità di sottrarre tali espressioni a questa aura di inafferrabilità, a questa *polisemia*, o addirittura *enantiosemia* (comecompresenza di due significati opposti), attraverso l’esame di talune realtà concrete che, alla stregua di *icone*, danno ad essi un volto e ad essi rimandano se, oltre che come immagine del trascendente, intendiamo qui il termine *icona*, parafrasando il senso attribuitogli in semiologia, come “uno dei tre tipi fondamentali di segni (gli altri due sono l’indice e il simbolo), distinti secondo il rapporto che li unisce alla realtà esteriore: è il segno che è con questa in rapporto di somiglianza, in quanto presenta almeno una delle qualità o ha la stessa configurazione dell’oggetto significato”⁷.

L’attenzione cadrà così su alcune particolari “comunità” che esibiscono inoltre un’ulteriore caratteristica percepita come cruciale nell’attuale temperie socio-culturale, ossia la *resilienza*, concetto la cui correlazione con la sostenibilità emerge ad es., anche nella definizione

¹ Cfr. l’economista ambientale (fondatore della “*ecological economics*” e teorico di una “*Steady-State Economics*”) H.E. DALY, *Beyond Growth*, Boston, Beacon Press, 1966, p. 1-2, richiamato da M. ANTONIOLI, *Sviluppo sostenibile e giudice amministrativo tra tutela ambientale e governo del territorio*, in *Riv.it.dir.pubbl.com.*, n. 2/2019, p. 203 e da S. BALDINI, *La sostenibilità ecologica e i principi eco-giuridici per la salvaguardia del sistema Terra*, in *Rivista di Diritti Comparati*, n. 3/2022, p. 239. Secondo A. M. CHIARIELLO, *Sustainable Development and Its Relationship with the Legal Notion of Environment in the Italian Perspective*, in *Direito, Processo e Cidadania*, n. 1/2022, p. 28, «*[t]he sustainable development is a global [...], multifaceted [...], resilient and polymorphic [...] concept, studied in multiple disciplines, from natural sciences to economics, from philosophy to architecture and law*».

² M. MCCLOSKEY, *The Emperor Has No Clothes: The Conundrum of Sustainable Development*, in *Duke Environmental Law & Policy Forum*, n. 9/1999, p. 153 ss., chiesi apre con alcuni interrogativi: «*Is the term an empty hope? Does the theory have substance? Does anyone know what it really means in practice?*».

³ G. MONTEDORO, *Spunti per la “decostruzione” della nozione di sviluppo sostenibile e per una critica del diritto ambientale*, in *Amministrazione in Cammino*, 2009, pp. 1 ss., spec. pp. 17 ss. Sostiene che l’identificazione del principio in esame, così come la sua coniugazione, denotino «non poche difficoltà, soprattutto, per la necessità di fare riferimento a nozioni e concetti metagiuridici [...]» M. ANTONIOLI, *Sviluppo sostenibile*, cit., pp. 205-206.

⁴ F. CIRILLO, *L’interesse delle future generazioni: ragionamento fallaci e interpretazioni sostenibili*, in *Rivista Giuridica AmbienteDiritto.it*, n. 2/2023, p. 3.

⁵ K. WULLENWEBER, *Wortfang. Was die Sprache über Nachhaltigkeit verrät*, in *Politische Ökologie*, 2000, p. 23.

⁶ J. RAKKAU, «*Nachhaltigkeit*» als Wort der Macht. Reflexionen zum methodischen Wert eines umweltpolitischen Schlüsselbegriffs, in F. DUCEPPE-LAMARRE, J.I. ENGELS (Hg.), *Umwelt und Herrschaft in der Geschichte. Environnement et pouvoir: une approche historique*, München, Walter de Gruyter, 2008, pp. 135-136.

⁷ Così secondo la definizione reperibile nel Vocabolario *online* Treccani, che si richiama in particolare alla terminologia di Ch. S. Peirce.

offertane nell'art. 2, n. 5 del Regolamento UE 2021/241 (istitutivo a livello di Unione Europea del «*Dispositivo per la Ripresa e la Resilienza*»), ossia come «la capacità di affrontare gli shock economici, sociali e ambientali e/o i persistenti cambiamenti strutturali in modo equo, *sostenibile* e inclusivo» (il corsivo è mio), e trova conferma anche nei *Sustainable Development Goals (SDGs)* della *UNAgenda 2030*⁸, segnatamente nel *Sustainable Goal 11* («*Sustainable cities and communities*») che si prefigge l'obiettivo di «*[m]ake cities and human settlements inclusive, safe, resilient and sustainable*».

Vero è che pure quest'ultimo lemma può apparire non meno (se non ancor più) indeterminato e nebuloso di quello della sostenibilità e del suo – per molti problematico – accostamento allo sviluppo⁹.

In questa sede si farà riferimento alla “*community resilience*” come «*the existence, development, and engagement of community resources by community members to thrive in an environment characterised by change, uncertainty, unpredictability and surprise [...]*»¹⁰.

Saranno prese in esame, in particolare, le *heritage communities*, le “*green*” *communities* (da intendersi in senso aspecifico e come espressione ellittica, comprensiva, si vedrà, di differenti realtà) e le *energy communities*.

Anche in questi ambiti si deve in verità riconoscere che il concetto di comunità assume contorni fluidi, a “geometria variabile”, e si modella diversamente a seconda del settore preso in considerazione.

Si potrebbe pertanto obiettare che attribuire un contorno più definito a dei concetti (sostenibilità e sviluppo sostenibile) mediante il ricorso ad altri concetti (resilienza e comunità) che ne replicano la variabilità/polisemia costituisca a ben vedere uno sforzo poco concludente; si cercherà tuttavia di mostrare come le fattispecie esaminate, pur scontando i limiti definitivi accennati, siano comunque in grado di offrire un contributo nella direzione proposta.

⁸ Cfr. *Transforming our world: the 2030 Agenda for Sustainable Development*, Risoluzione adottata dall'Assemblea Generale delle Nazioni Unite il 25 Settembre 2015 e firmata dai governi dei 193 Paesi Membri delle Nazioni Unite.

⁹ Per un'articolata panoramica delle configurazioni che tale concetto può assumere nei più svariati contesti, arricchita da ampi riferimenti bibliografici, e per un tentativo di ricondurlo a un emergente principio dell'azione e dell'organizzazione amministrativa cfr. M. MONTEDURO, *Ma che cos'è questa «resilienza»? Un'esplorazione del concetto nella prospettiva del diritto delle amministrazioni pubbliche*, in *RQDA*, n. 1/2023, pp. 4 ss. Cfr., inoltre, G. CORSINI, *Brevi cenni sul “New Green Deal” e sulla complessità del concetto di sostenibilità*, in *Cultura e diritti*, n. 2/2022, pp. 53 ss.

¹⁰ Così K. MAGIS, *Community Resilience: An Indicator of Social Sustainability*, in *Society & Natural Resources*, 23(5), 2010, p. 402, il quale aggiunge: «*The community resilience dimensions are community resources, development of community resources, engagement of community resources, active agents, collective action, strategic action, equity, and impact*»; si può altresì richiamare la nozione di “*cultural resilience*” definibile, secondo H.E. CLARKE - B. MAYER, *Community Recovery Following the Deepwater Horizon Oil Spill: Toward a Theory of Cultural Resilience*, in *Society & Natural Resources*, 30(2), 2017, pp. 130- 131, come «*the capacity of communities to mobilize cultural resources in response to external crises and threat, which in turn shapes individual and community actions related to the recovery process*» (per entrambi questi riferimenti cfr. M. MONTEDURO, *Ma che cos'è questa «resilienza»?*, cit., p. 32).

L'attenzione privilegiata accordata a tali comunità non risponde peraltro a un intenzionalmente stipulativo.

Anzitutto – e anticipando aspetti che verranno meglio in risalto nei successivi paragrafi – il grado di “rappresentatività/somiglianza” che i “mondi vitali” (nella declinazione sociologica del termine *Lebenswelt*¹¹) espressi da tali comunità esibiscono rispetto all'universo della sostenibilità si rivela particolarmente intenso:

a) per quanto attiene alle *heritage communities*, il collegamento risulta sia riguardo all'*intangible cultural heritage*, considerato lo stretto rapporto tra quest'ultimo, la natura e l'ambiente¹², rimarcato anche dalla 2003 UNESCO *Convention on the Safeguarding of the Intangible Cultural Heritage*¹³, sia in ordine al patrimonio materiale, segnatamente al paesaggio e ai beni paesaggistici, specie se si riconosce la possibile declinazione della sostenibilità come “sostenibilità paesaggistica”¹⁴.

b) quanto alle comunità “verdi”, basti notare, con riferimento specifico alle *forest communities* e alle *Community forest enterprises*, che queste realtà riecheggiano la stessa matrice storica e culturale del concetto della sostenibilità, che nasce proprio nell'ambito della gestione forestale nel XVIII secolo, pur affondando le sue radici molto più in profondità¹⁵.

c) per quanto riguarda infine le comunità energetiche, il loro sviluppo risulta consustanziale ad un progetto europeo di trasformazione del sistema energetico che individua proprio nella partecipazione attiva dei cittadini e degli imprenditori di piccole dimensioni un perno di tale inversione di rotta, chiamandoli «a svolgere contestualmente il ruolo di produttori e di consumatori di energia elettrica, c.d. *prosumer*»¹⁶ o «prosumatori»¹⁷.

¹¹ Il riferimento è principalmente alla rivisitazione ad opera di A. ARDIGÒ, *Crisi di governabilità e mondi vitali*, Bologna, Cappelli, 1980, del pensiero di grandi maestri della sociologia del Novecento, in particolare Husserl, Shultz, Luhmann, Habermas, Shumpeter, Giddens.

¹² C. A. D'ALESSANDRO, *La salvaguardia del patrimonio immateriale, una prospettiva per lo sviluppo sostenibile e la tutela delle biodiversità*, in *DPCE online*, n. SP2 (2023), p. 354.

¹³ Cfr. T. SCOVAZZI, *The Unesco Convention for the safeguarding of the intangible cultural heritage. General remarks*, in P.L. PETRILLO (ed.), *The Legal protection of the intangible cultural heritage*, New York, Springer, 2019, p.4.

¹⁴ Riprendo la formula da N. FERRUCCI, *La trama giuridica della sostenibilità nel paradigma del bosco*, in *Diritto agroalimentare*, n. 3/2022, pp. 471 ss.

¹⁵ M. MONTINI, *L'interazione tra gli SDGs ed il principio dello sviluppo sostenibile per l'attuazione del diritto internazionale dell'ambiente*, in *Federalismi.it*, n. 9/2019, pp. 15-16, con richiamo a U. GROBER, *Sustainability. A cultural history*, Cambridge, Green books, 2012; l'Autore ricorda infatti che, in senso stretto, il termine sostenibilità «venne usato per la prima volta nel contesto della gestione forestale dello scienziato tedesco Von Carlowitz, autore di un celebre trattato dal titolo *Sylvicoltura Oeconomica*, pubblicato nel 1713», che, in tale contesto, questi «utilizzò per la prima volta il termine sostenibile (*nachhaltig*, in lingua tedesca) per riferirsi alla necessità di improntare la coltivazione delle foreste, il loro taglio periodico e la gestione del legname a criteri di utilizzo accorto e prudente, nell'ottica del loro mantenimento in buone condizioni in una prospettiva di lungo termine» e che, dopo la pubblicazione di quest'opera, «il termine sostenibilità cominciò gradualmente a diventare un concetto ricorrente per indicare una corretta gestione delle foreste e del legname». Sul punto cfr. altresì, da ultimo, G. CORSINI, *Brevi cenni*, cit., p. 58.

¹⁶ V. MANZETTI, *Una declinazione del principio di sussidiarietà: le imprese di comunità*, in *Federalismi.it*, n. 7/2022, pp. 177-178. Il neologismo *prosumer* è stato coniato da A. TOFFLER, *The third wave*, New York, William

C'è poi (e soprattutto) un *fil rouge* che cuce insieme le realtà investigate e ne mette in luce il significato più profondo e più denso di implicazioni nella stessa ottica della sostenibilità – come si cercherà di mostrare anche nelle conclusioni di questo scritto – cioè la circostanza che esse risultano espressioni emblematiche anche del principio della sussidiarietà, segnatamente nella sua dimensione cd. orizzontale.

2. Le *heritage communities*.

La Convenzione quadro del Consiglio d'Europa sul valore del patrimonio culturale per la Società, siglata a Faro nel 2005, ma ratificata in Italia solo a partire del 2020¹⁸, dopo aver individuato nella lett. a) dell'art. 2, in termini ampi il concetto di *cultural heritage*¹⁹, aggiunge nella successiva lett. b) l'innovativo concetto di *heritage community*, intesa come entità «costituita da persone che attribuiscono valore a degli aspetti specifici del patrimonio culturale, che essi desiderano, nel quadro di un'azione pubblica, sostenere e trasmettere alle generazioni future».

Prescindendo in questa sede dalla *querelle* relativa alla traduzione italiana del termine *cultural heritage*²⁰ e salvo precisare che, nell'alternativa tra la resa del concetto di *heritage*

Morrow & Company, Inc., 1980, edizione italiana *La terza ondata*, traduzione a cura di L. BERTI, Milano, Sperling & Kupfer, 1987.

¹⁷ In proposito cfr. già la Risoluzione del Parlamento europeo del 26 maggio 2016 su un «*new deal*» per i consumatori di energia (2015/2323[INI]), ove al punto 20 si afferma che il Parlamento europeo «*ritiene che, nel contesto di un sistema energetico ben funzionante, le autorità locali, le comunità, le cooperative, i nuclei familiari e i singoli individui debbano svolgere un ruolo chiave, contribuire in misura sostanziale alla transizione energetica ed essere incoraggiati a diventare produttori e fornitori di energia, se scelgono di farlo; evidenzia che, per tale ragione, è importante che l'Unione europea adotti una definizione operativa comune di "prosumatore"*». Sul tema «energia» cfr. la relativa voce di M. CLARICH in *Enc. dir., I tematici*, vol. III, *Le funzioni amministrative*, Milano, Giuffrè Francis Lefebvre, 2022, pp. 438 ss.

¹⁸ L. 1° ottobre 2020, n. 133, *Ratifica ed esecuzione della Convenzione quadro del Consiglio d'Europa sul valore del patrimonio culturale per la società, fatta a Faro il 27 ottobre 2005. (20G00152)*. In proposito cfr. C. A. D'ALESSANDRO, *La ratifica della Convenzione di Faro e il difficile inserimento del "cultural heritage" nell'ordinamento giuridico italiano*, in *Società e diritti*, n. 10/2020, pp. 208 ss.

¹⁹ Esso viene ivi definito come «*un insieme di risorse ereditate dal passato che alcune persone identificano, indipendentemente da chi ne detenga la proprietà, come riflesso ed espressione dei loro valori, credenze, conoscenze e tradizioni costantemente in evoluzione. Esso comprende tutti gli aspetti dell'ambiente derivati dall'interazione nel tempo fra le persone e i luoghi*». Su tale concetto nel contesto europeo cfr. L. ZAGATO, *The Notion of "Heritage Community" in the Council of Europe's Faro Convention. Its Impact on the European Legal Framework*, in N. ADELL; R. BENDIX; C. BORTOLOTTI; M. TAUSCHEK (eds.), *Between Imagined Communities and Communities of Practice*, Göttingen, Göttingen University Press, 2015, pp. 141 ss.

²⁰ Cfr., in proposito G. SEVERINI e P. CARPENTIERI, *La ratifica della Convenzione di Faro «sul valore del patrimonio culturale per la società»: politically correct vs. tutela dei beni culturali?*, in *Federalismi.it*, n. 8/2021, pp. 224 ss.; P. CARPENTIERI, *La Convenzione di Faro sul valore del Cultural Heritage per la società. Un esame giuridico*, in *Riv. giur.urb.*, n. 2/2021, pp. 274 ss. C. CARMOSINO, *Il valore del patrimonio culturale fra Italia e Europa. La Convenzione quadro del Consiglio d'Europa sul valore del patrimonio culturale per la società*, in *Aedon*, n. 1/2013, p. 8, in nota 25, ricorda altresì l'accesso dibattito svoltosi durante la redazione del testo della Convenzione, sempre con riguardo all'uso del termine «comunità», nelle due versioni ufficiali, inglese e francese, posto che il termine francese *communauté*, «ha un significato giuridico più preciso dell'inglese *community*, che designa «*a group of individuals who are naturally associated by some factor such as place of residence, historic*

community come “comunità di eredità” o piuttosto come “comunità patrimoniale”, si farà nel prosieguo riferimento alla seconda soluzione – ora contenuta nell’allegato alla legge di ratifica e prevalentemente diffusa nella letteratura dedicata al tema – preme qui rilevare anzitutto la particolare declinazione che assume il concetto stesso di “comunità” che qui con tutta evidenza «non scaturisce soltanto dalla vicinanza geografica o storica tra individui»²¹ e appare totalmente disgiunta dalla nozione strettamente istituzionale di “cittadinanza”, configurandosi pertanto le comunità patrimoniali come «strutture associative, flessibili sul piano organizzativo, i cui componenti condividono l’attribuzione di valore a particolari aspetti del patrimonio culturale»²².

Peraltro, risulta chiaro l’intento di non fare di tali comunità esclusivamente testimonianza e veicolo di valori locali identitari, ma anche vettori di «dialogo interculturale»²³; del resto l’art.

events or simply because they choose to associate in a common cause»», richiamandosi a N. FOJUT, *The philosophical, political and pragmatic roots of the convention*, in Council of Europe, *Heritage and Beyond*, Strasbourg, Council of Europe Publishing, 2009, p. 20.

²¹ A. MUSSATTI, *La Convenzione di Faro e le espressioni di cultura immateriale in Italia: il caso dell’ecomuseo*, in *Nuove autonomie*, n. 3/2022, p. 1040, ove si aggiunge che tale concetto «può ugualmente configurarsi anche a seguito del riconoscimento di qualunque interesse comune che valichi gli ordinari confini regionali o nazionali», richiamandosi, a conferma di ciò, l’*Explanatory Report* della Convenzione (*Council of Europe Treaty Series - No. 199*). In esso si afferma infatti (p. 6) che «[s]uch a community may have a geographical foundation linked to a language or religion, or indeed shared humanist values or past historical links. But equally, it may arise out of a common interest of another type. An interest in, for example, archaeology, can create an “archaeological community” whose members are linked only by the cultural heritage which forms the focus of their activities».

²² A. SIMONATI, *Il ruolo della cittadinanza nella valorizzazione dei beni culturali alla luce della Convenzione di Faro: niente di nuovo sotto il sole?*, in *Riv. giur. urb.*, n. 2/2021, p. 252. Anche secondo C. CARMOSINO, *Il valore*, cit., pp. 4-5, «[s]i tratta di gruppi flessibili, trasversali e aperti, più o meno spontanei, non necessariamente accomunati dai classici parametri quali la cittadinanza, l’etnia, la professione, la classe sociale, la religione, ma piuttosto uniti dagli stessi interessi e obiettivi. Possono avere un’estensione territoriale più o meno ampia (locale, regionale, nazionale, sovranazionale); essere temporanei o permanenti; essere formati da individui che appartengono allo stesso tempo a più gruppi; e così via, senza alcuno schema predefinito», come dimostra anche il caso delle cd. “*lost heritage communities*” quali quelle che si sono mobilitate per la ricostruzione della Frauenkirche di Dresda o del ponte di Mostar, distrutti da sciagurate vicende belliche. Non va sottaciuto, peraltro, che, in chiave fortemente polemica, si è sostenuto (G. SEVERINI e P. CARPENTIERI, *La ratifica*, cit., p. 241) che la Convenzione ingenererebbe confusioni, «cosparsa com’è di equivoci dissimulati da uno schieramento in parata di enunciati complessi e di formule ampollose e ambigue: come quelli concentrati nel rinvio a ellittiche *parole-chiave*, come *comunità patrimoniale* (o: *comunità di eredità culturale*). Eufemismi suggestivi, ma in realtà vaghi, primari, pregiudiziali: forieri non di certezze ma di sovrapposizioni e potenziali nuovi conflitti» (cfr., in proposito, la nota successiva).

²³ A. D’ALESSANDRO, *La Convenzione di Faro e il nuovo Action Plan del Consiglio d’Europa per la promozione di processi partecipativi. I casi di Marsiglia e Venezia*, in L. ZAGATO, M. VECCO (a cura di), *Citizens of Europe. Culture e diritti*, Venezia Edizioni Ca’ Foscari, 2015, pp. 80-81. D. SICLARI, *Perché non possiamo non parlare di patrimonio culturale in Italia*, in *Diritto e processo amministrativo*, n. 1/2023, p. 13, instaura un confronto tra la biodiversità rilevante per qualsiasi forma di vita e la diversità culturale che opererebbe «in ossequio al genere umano, assurgendo quale patrimonio comune dell’Umanità a vantaggio delle generazioni presenti e future. *Melius*, più che la cultura, la semeiotica del patrimonio culturale sarebbe rappresentata dalla *diversità*». Molto critici invece in proposito G. SEVERINI e P. CARPENTIERI, *La ratifica*, cit., *passim*, secondo i quali la nozione di “comunità di patrimonio” «ben si presta ad esplicitare la nozione di *Heimat* con le sue, connesse ambiguità» (p. 268) e riscontrano una «ambigua tensione dialettica che corre, nel testo della Convenzione, tra i concetti di “comunità patrimoniale” o “comunità di patrimonio” (*heritage community / communauté patrimoniale*) e di “identità” (*identity / identité*), con non pochi rischi di corto circuito» (p. 261), posto che

7 della Convenzione («*Patrimonio culturale e dialogo*»), alla lett. b), impegna le parti a stabilire, attraverso autorità pubbliche ed altri enti competenti, «*i procedimenti di conciliazione per gestire equamente le situazioni dove valori contraddittori siano attribuiti allo stesso patrimonio culturale da comunità diverse*»²⁴.

Il collegamento della definizione di comunità patrimoniale con lo sviluppo sostenibile è palese nel richiamo alle “generazioni future” come destinatarie dell’impegno di tali comunità²⁵; d’altra parte la Convenzione contempla anche (cfr. art. 9) un principio di “gestione sostenibile”²⁶ del patrimonio culturale («*sustainable management*» nel testo inglese).

In verità la necessità di un coinvolgimento attivo delle comunità (e dei singoli individui) nella conservazione, valorizzazione, tutela del patrimonio (materiale e/o immateriale, culturale e paesaggistico) non è certo appannaggio esclusivo della Convenzione in esame, ma vanta molteplici precedenti.

Basta limitarsi a ricordare anzitutto la Convenzione UNESCO sulla salvaguardia del patrimonioculturale immateriale, siglata a Parigi, il 17 ottobre 2003, nella quale il coinvolgimento delle comunità, com’è stato osservato, appare come la «vera essenza del concetto stesso di patrimonio immateriale – in quanto senza una “comunità portatrice” non vi è nessuna espressione del patrimonio immateriale»²⁷.

«*identità*, e più ancora *identitario*, riferito a una *comunità*, è di suo concetto fatalmente escludente e non inclusivo perché va ad essere la base fondante dell’*identitarismo*: osi è questo, o non si è» (pp. 262-273).

²⁴ Nuovamente critici, viceversa, sulla soluzione prospettata dall’art. 7, bollato come «assai scivoloso (e rinnegante per l’integrità del patrimonio materiale)» in quanto «[c]on disarmante leggerezza, vi si assume per acquisito un inedito bisogno di “conciliazione” da *dissonant (conflicted, uncomfortable, undesirable) heritage [...]*» G. SEVERINI e P. CARPENTIERI, *La ratifica*, cit., p. 271. Profilo delicato è inoltre quello evidenziato di recente da B. AURELIO, *Beni culturali immateriali: il recente riconoscimento legislativo*, pubblicato il 9 gennaio 2024 in *Diritto.it*, pp. 6-7, circa la possibilità di stabilire «“filtri” per il controllo dei valori attribuiti al patrimonio dalle comunità patrimoniali, intervenendo in presenza di valori illiberali o contrari ai diritti umani» e circa l’individuazione della spettanza di tale funzione.

²⁵ Come noto, infatti, tale richiamo caratterizza la più nota e citata definizione del *sustainable development*, quella contenuta nel “Brundtland Report” (Report of the World Commission on Environment and Development: *Our Common Future*, transmitted to the ONU General Assembly as an Annex to document A/42/427, 1987), ove esso è definito come «*the development that meets the needs of the present without compromising the ability of future generations to meet their own needs*».

²⁶ D. GAMBETTA, *Principio di sussidiarietà e valorizzazione “condivisa” del patrimonio culturale: quali coordinate giuridiche per un museo locale “partecipativo”?*, in *AmbienteDiritto.it*, fasc. 1/2022, p. 18.

²⁷ C. A. D’ALESSANDRO, *La salvaguardia*, cit., p. 353, che si richiama a J. BLAKE, *Unesco’s 2003 Convention on intangible cultural heritage: implications of community involvement in “safeguarding”*, in L. SMITH, N. AKAGAWA (eds.), *Intangible Heritage*, London – New York, Routledge, 2009, pp. 45 ss.; V. NÉGRI, *Receiving in domestic law concepts born by the 2003 Convention: focus on the notion of community*, in M. CORNU, A. VAIVADE, L. MARTINET, C. HANCE (eds.) *Intangible cultural heritage: going beyond the 2003 Convention*, Cheltenham – Northampton, Edward Elgar Publishing, 2020, pp. 44 ss. Quanto alla nozione di “comunità” nell’ambito di tale Convenzione, M. GIAMPIERETTI, *Quali strumenti giuridici per le comunità patrimoniali?*, in L. ZAGATO, M. VECCO (a cura di), *Citizens of Europe*, cit., p. 346, richiama le *Conclusions and Recommendations dell’UNESCO-ACCU Expert Meeting on Community Involvement in Safeguarding Intangible Cultural Heritage: Towards the Implementation of the 2003 Convention*, 13-15 March 2006, Tokyo, Japan, secondo cui: «*1. Communities are networks of people whose sense of identity or connectedness emerges from a shared historical relationship that is rooted in the practice and transmission of, or engagement with, their ICH*». Quanto al rapporto

Indicazioni in tal senso si traggono da diverse previsioni in essa contenute, quali, a parte le considerazioni svolte nel Preambolo²⁸, quelle degli artt. 1²⁹, 2 par. 1, secondo capoverso³⁰, 11³¹, 14, lett. a)³², 15³³. Significativa, poi, ai fini dell'esame delle candidature per l'inserimento nella *Representative List of the Intangible Cultural Heritage of Humanity*, la necessità per il Comitato per la salvaguardia del patrimonio culturale immateriale di acquisire un «*consenso libero, preventivo e informato*» da parte di comunità, gruppi e, in alcuni casi, degli individui interessati e di verificarne la più ampia partecipazione possibile all'elaborazione della candidatura medesima in tutte le sue fasi³⁴.

tra la nozione di comunità veicolata da tale Convenzione e quella propria invece della Convenzione di Faro, si è sostenuto che, avendo quest'ultima una «natura più elastica – attraversolo spazio, il tempo, i nessi sociali», esisterebbe «una contaminazione tra le due nozioni che si è provato a definire asimmetrica ([...] nel senso che le comunità e i gruppi di cui alla C2003 di norma sono anche comunità patrimoniali nel senso della CF, mentre non è esatto l'inverso» (così S. PINTON e L. ZAGATO, *Regime giuridico ad hoc?*, in *Antropologia Museale*, n. 37-39, 2015-2016, *Etnografie del contemporaneo III: le comunità patrimoniali*, p. 23).

²⁸ Nel Preambolo compare il riconoscimento che «*le comunità, in modo particolare le comunità indigene, i gruppi e in alcuni casi gli individui, svolgono un ruolo importante per la salvaguardia, la manutenzione e il ripristino del patrimonio culturale immateriale contribuendo in tal modo ad arricchire la diversità culturale e la creatività umana*».

²⁹ Esso richiama, fra gli scopi della Convenzione, quello di «*assicurare il rispetto per il patrimonio culturale immateriale delle comunità, dei gruppi e degli individui interessati*» (cfr. lett. b).

³⁰ Qui, a proposito della definizione di «patrimonio culturale immateriale», si precisa che «*[q]uesto patrimonio culturale immateriale, trasmesso di generazione in generazione, è costantemente ricreato dalle comunità e dai gruppi in risposta al loro ambiente, alla loro interazione con la natura e alla loro storia e dà loro un senso d'identità e di continuità, promuovendo in tal modo il rispetto per la diversità culturale e la creatività umana. Ai fini della presente Convenzione, si terrà conto di tale patrimonio culturale immateriale unicamente nella misura in cui è compatibile con gli strumenti esistenti in materia di diritti umani e con le esigenze di rispetto fra comunità, gruppi e individui nonché di sviluppo sostenibile*». Cenni alla delicata tematica dell'identità (già ricordata *supra*, in nota n. 23) in C. VIDETTA, *La dimensione del patrimonio culturale tra frammentazione delle conoscenze e unità del sapere*, in *Nuove autonomie*, n. 1/2023, pp. 202-203. Sul collegamento tra *intangible cultural heritage* e *sustainable environment* alla luce di tale Convenzione cfr. B. UBERTAZZI, *Intangible cultural heritage and sustainable environment*, in *Riv. giur. amb.*, n. 2/2020, p. 333 ss.

³¹ Secondo la lett. b), ciascuno Stato contraente «*fra le misure di salvaguardia di cui all'articolo 2, paragrafo 3, individuerà e definirà i vari elementi del patrimonio culturale immateriale presente sul suo territorio, con la partecipazione di comunità, gruppi e organizzazioni non governative rilevanti*». Se ne evincerebbe, secondo M. PIAZZAI, *Note minime sui "nuovi" procedimenti di individuazione dei beni della cultura*, in *Federalismi.it*, n. 23/2023, p. 200, «la sostanziale parificazione tra pubblici poteri e singoli individui, i quali vengono messi nella condizione di prendere parte ad eventi formativi, al fine di colmare il gap tecnico-scientifico (senza dubbio esistente) tra loro e la Pubblica Amministrazione».

³² Essa impegna ciascuno Stato membro ad operare ogni sforzo, con tutti i mezzi appropriati, per «*garantire il riconoscimento, il rispetto e la valorizzazione del patrimonio culturale immateriale nella società, in particolare mediante: [...] ii) programmi specifici di educazione e di formazione nell'ambito delle comunità e dei gruppi interessati [...]*».

³³ L'articolo, rubricato «*Partecipazione delle comunità, dei gruppi e degli individui*», prevede che «*[n]ell'ambito delle sue attività di salvaguardia del patrimonio culturale immateriale, ciascuno Stato contraente farà ogni sforzo per garantire la più ampia partecipazione di comunità, gruppi e, ove appropriato, individui che creano, mantengono e trasmettono tale patrimonio culturale, al fine di coinvolgerli attivamente nella sua gestione*».

³⁴ A. GUALDANI, *L'Italia ratifica la convenzione di Faro: quale incidenza nel diritto del patrimonio culturale italiano?*, in *Aedon*, n. 3/2020, p. 274; C. A. D'ALESSANDRO, *La salvaguardia*, cit., p. 354, che richiama il capitolo 2, criterio R.4, delle *Operational Directives* della Convenzione Unesco del 2003 e, sul punto, S. URBINATI, *Communities, Groups and Individuals: the Bearers of the Intangible Cultural Heritage. What is the Role Attributed to These Subjects in the Convention for the Safeguarding of the Intangible Cultural Heritage?*, in A.

Non meno rilevanti le indicazioni provenienti dalla Convenzione europea del paesaggio³⁵, a partire proprio da una «definizione icastica»³⁶ di quest'ultimo, il quale, inteso come parte importante del patrimonio di una comunità, ai sensi dell'art. 1 «*designa una determinata parte di territorio, così come è percepita dalle popolazioni, il cui carattere deriva dall'azione di fattori naturali e/o umani e dalle loro interrelazioni*», introducendo così un «“fattore percettivo”, che rimanda a una dimensione sociale e partecipata del paesaggio»³⁷.

Non mancano inoltre altre suggestioni, come il riconoscimento di «un'imprescindibile dimensione soggettiva»³⁸ del paesaggio «*in quanto componente essenziale del contesto di vita delle popolazioni, espressione della diversità del loro comune patrimonio culturale e naturale e fondamento della loro identità*» – art. 5, lett. a) – confermata anche dalle disposizioni generali dedicate ai processi di sensibilizzazione delle popolazioni al bene paesaggio – art. 6³⁹ – e alla loro partecipazione alle decisioni pubbliche che lo riguardano⁴⁰ – art. 5, lett. c) – mentre, ai sensi dell'art. 6, C, («*Identificazione e valutazione*»), ogni Parte si impegna, «*mobilitando i soggetti interessati conformemente all'articolo 5.c)*», a valutare i paesaggi identificati, «*tenendo conto dei valori specifici che sono loro attribuiti dai soggetti e dalle popolazioni interessate*» (cfr. lett. b).

A livello di normativa italiana non si possono naturalmente pretermettere le previsioni del Codice dei beni culturali e del paesaggio ex d.lgs. n. 42/2004, segnatamente quelle degli artt. 6,

CICCHETTI, J.O. FROSINI, M. GOLA (eds), *Public Law and Regulation*, Rimini, Maggioli, 2011, pp.189 ss. In una prospettiva di teoria generale cfr. T. BURCKHART, *Intangible Heritage Law and Epistemic (In)justice. The participation of communities, groups, and individuals in safeguarding ICH*, in *CALUMET – intercultural law and humanities review*, n. 17/2023, pp. 86 ss.

³⁵ Council of Europe *Landscape Convention* (ETS No. 176), Firenze, 20 Ottobre 2000, entrata in vigore a livello internazionale il 1^o marzo 2004 in seguito al deposito del decimo strumento di ratifica; per l'Italia cfr. la legge 9 gennaio 2006, n. 14, contenente autorizzazione alla ratifica e ordine di esecuzione.

³⁶ Così M. PIAZZAI, *Note minime*, cit., p. 201.

³⁷ C. DA RE, *La comunità e il suo paesaggio: l'azione degli ecomusei per lo sviluppo sostenibile Le iniziative di salvaguardia del paesaggio biellese*, in L. ZAGATO, M. VECCO (a cura di), *Citizens of Europe*, cit., p. 258, ove si specifica che «[s]olo la percezione della popolazione può legittimare il riconoscimento del paesaggio in quanto tale, introducendo così nuove scale di valori e valutazione».

³⁸ C. DA RE, *La comunità*, cit., p. 261.

³⁹ L'articolo, rubricato «*Misure specifiche*», prevede al punto A («*Sensibilizzazione*») l'impegno delle Parti «*ad accrescere la sensibilizzazione della società civile, delle organizzazioni private e delle autorità pubbliche al valore dei paesaggi, al loro ruolo e alla loro trasformazione*».

⁴⁰ C. DA RE, *La comunità*, cit., p. 259.

comma 3⁴¹, 111, commi 1 e 4⁴², e 112, comma 9⁴³, che esprimono un «*favor* per il coinvolgimento diretto della cittadinanza»⁴⁴.

Tuttavia è indubbio che, rispetto a queste pur significative premesse, la Convenzione di Faro operi un progresso (quand'anche non si voglia enfatizzarla⁴⁵ in termini di “rivoluzione copernicana”⁴⁶ e di cambio di paradigma⁴⁷) che ha il proprio fulcro precisamente nella proteiforme figura della comunità patrimoniale, la quale assume un ruolo prioritario nei processi di individuazione, tutela, valorizzazione, fruizione e gestione di quegli «*aspetti specifici del patrimonio culturale*» che i suoi membri desiderano «*sostenere e trasmettere alle generazioni future*», assumendo così la titolarità di una funzione pubblica, di un *munus*⁴⁸.

Intesa in questa accezione la figura in questione appare pienamente in linea con la *Weltanschauung* postulata dal principio della sussidiarietà cd. orizzontale, ora recepito come noto nell'art. 118, comma 4, Cost., e con quell'idea-forza, che in essa alberga e trova suggello,

⁴¹ Secondo il quale «*[l]a Repubblica favorisce e sostiene la partecipazione dei soggetti privati, singoli o associati, alla valorizzazione del patrimonio culturale*».

⁴² Secondo i quali, rispettivamente, alle attività di valorizzazione dei beni culturali «*possono concorrere, cooperare o partecipare soggetti privati*» e «*[l]a valorizzazione ad iniziativa privata è attività socialmente utile e ne è riconosciuta la finalità di solidarietà sociale*».

⁴³ Esso si riferisce agli accordi che «*possono essere stipulati dal Ministero, dalle regioni, dagli altri enti pubblici territoriali, da ogni altro ente pubblico nonché dai soggetti costituiti ai sensi del comma 5, con le associazioni culturali o di volontariato, dotate di adeguati requisiti, che abbiano per statuto finalità di promozione e diffusione della conoscenza dei beni culturali*».

⁴⁴ A. SIMONATI, *Il ruolo della cittadinanza*, cit., p. 255, ove si rimarca la rilevanza di tale coinvolgimento «in sede di ricognizione del patrimonio culturale [...] in sede di cernita degli interventi ritenuti opportuni, ai fini di una migliore ed esaustiva istruttoria, in particolare per l'oculata individuazione delle priorità in termini di fruizione pubblica delle risorse culturali» e in ragione del fatto che «spesso i privati possono fornire contributi essenziali, in quanto potenziali finanziatori – in tutto o in parte – delle azioni di recupero ovvero depositari di *know hows* tecnici».

⁴⁵ Cfr., in proposito, le considerazioni critiche espresse da G. SEVERINI e P. CARPENTIERI, *La ratifica*, cit., p. 235, circa l'assunto «non dimostrato dalla logica perché indimostrabile» che dalla ratifica della Convenzione «derivi una *rivoluzione* dell'ordinamento italiano del patrimonio culturale».

⁴⁶ Così ad es. A. D'ALESSANDRO, *La Convenzione di Faro*, cit., p. 77, richiamata anche da D. GAMBETTA, *Principio di sussidiarietà*, cit., p. 17.

⁴⁷ Cfr. V. DI CAPUA, *La Convenzione di Faro. Verso la valorizzazione del patrimonio culturale come bene comune*, in *Aedon*, n. 3/2021, p. 164 e bibliografia ivi richiamata.

⁴⁸ *Ibidem*; si potrebbe inoltre ipotizzare, aggiunge l'Autrice (p. 165), «che le comunità patrimoniali, destinatarie della funzione pubblica di tutela e di valorizzazione, siano anche incaricate del delicato “compito di mediazione” tra autorità pubbliche e collettività, ponendosi come portavoce delle istanze provenienti dal basso circa l'individuazione delle risorse del patrimonio culturale funzionali a soddisfare bisogni primari della persona e, per questo, sottoposte ad accesso generalizzato». Secondo A. D'ALESSANDRO, *La Convenzione di Faro*, cit., p. 82, il concetto di *heritage community*, «di fatto trasferisce la “gestione” del patrimonio culturale (in senso olistico tangibile, intangibile e paesaggio) all'azione dei gruppi e delle comunità che ne sono detentori. Si tratta di un fondamentale principio di “democrazia culturale” che scongiura il rischio di una visione elitaria del patrimonio». Anche secondo D. GAMBETTA, *Principio di sussidiarietà*, cit., p. 16, mentre il Codice domestico del 2004 «guarda ai privati come “contributori” alla valorizzazione, la Convenzione attribuisce loro una posizione (originaria) di centralità nelle dinamiche di creazione e sviluppo del valore culturale, veicolata mediante l'innovativo e trasversale concetto di “comunità patrimoniale”». Si viene così a verificare, secondo L. VENTURA, *Le parole chiave della Convenzione di Faro e il ruolo dell'Istituto Centrale per il Patrimonio Immateriale*, in *Dialoghi mediterranei*, n. 46/2020, p. 3 un «passaggio dell'incombenza della tutela dei beni culturali dal sovrano allo Stato e che vede oggi l'avvio di una ulteriore fase nell'affidamento dei compiti di tutela anche alle comunità e agli individui».

dell'*amministrare* in senso oggettivo-funzionale (o della diffusione della funzione, sempre in senso oggettivo, nei gangli della società civile), secondo la lezione benvenutiana⁴⁹.

Se ne trae conferma anche dal disegno di una «rinnovata geografia della responsabilità», quella responsabilità (anzi *responsiveness*) che costituisce una “modalità deontica” della sussidiarietà⁵⁰: il Preambolo e l’art. 4 della Convenzione, riconfermando la ineliminabile embricazione tra diritti e responsabilità, riconnettono al riconoscimento di un diritto al patrimonio culturale, ascritto ai diritti fondamentali individuali, l’affermazione di «*una responsabilità individuale e collettiva nei confronti del patrimonio culturale*», la responsabilità, da parte di «*chiunque, da solo o collettivamente*» di «*rispettare il patrimonio culturale di altri tanto quanto il proprio patrimonio e, di conseguenza, il patrimonio comune dell’Europa*»⁵¹.

Questa «*responsabilità condivisa*» trova poi ulteriore sviluppo nella Parte III della Convenzione⁵², la quale include anche una norma – l’art. 12 su «*Accesso al patrimonio culturale e partecipazione democratica*» – che impegna, fra l’altro, le Parti a incoraggiare ciascuno a partecipare «*alla riflessione e al dibattito pubblico sulle opportunità e sulle sfide che il patrimonio culturale rappresenta*»⁵³, nonché «*a prendere in considerazione il valore attribuito da ogni comunità patrimoniale al patrimonio culturale in cui si identifica*»⁵⁴ e «*a riconoscere il*

⁴⁹ Cfr., *ex multis*, F. BENVENUTI, *L’amministrazione oggettivata: un nuovo modello*, in *Riv. trim. sc. amm.*, 1978, pp. 6 ss., ora in *Scritti giuridici*, cit., vol. IV, Milano, Giuffrè, 2006, pp. 3467 ss.

⁵⁰ Sul punto G. BERTI, *Figure del diritto amministrativo: procedura, controllo, responsabilità*, in L. LANFRANCHI (a cura di), *Garanzie costituzionali e diritti fondamentali*, Roma, Istituto della Enciclopedia Italiana, 1997, specie pp. 155-157.

⁵¹ Secondo D. GAMBETTA, *Principio di sussidiarietà*, cit., p. 17, nella prospettiva convenzionale tale rinnovata geografia della responsabilità «rappresenta oggi un onere multi-livello ad ampio respiro, non più circoscritto in via esclusiva all’amministrazione ma riferito anche agli individui e alla comunità»; anche per L. VENTURA, *Le parole chiave*, cit., p. 3, «la responsabilità nella Convenzione di Faro è un onere diffuso a tutti i livelli e costituisce un elemento di profonda innovazione del rapporto tra individui, comunità, istituzioni ed eredità culturale».

⁵² In argomento cfr. E. MOTTESE, *La Convenzione quadro sul valore del patrimonio culturale per la società e la sua interazione nello spazio giuridico europeo. Spunti di riflessione*, in *Freedom, Security & Justice: European Legal Studies*, n. 3/2020, p. 240.

⁵³ Significativo il riferimento, sia pure generale, a quel “dibattito pubblico” che, nella sua precisa configurazione giuridica, ha stentato ad affermarsi nella legislazione italiana di livello nazionale, fino al suo recepimento nell’art. 22 del d.lgs. n. 50/2016 – salvo risultare ora depotenziato nel più recente Codice dei contratti pubblici di cui al d.lgs. n. 36/2023, nel quale la partecipazione sembra oltretutto circoscritta ai «*portatori di interessi diffusi costituiti in associazioni o comitati, che, in ragione degli scopi statutari, sono interessati dall’intervento*» (cfr. art. 40, comma 4) – ed è stato poi richiamato, insieme alla previsione dell’inchiesta pubblica, nell’art. 24-*bis* del d.lgs. 3 aprile 2006, n. 152 (Testo Unico Ambientale), inserito dal d.lgs 17 giugno 2017, n. 104.

⁵⁴ Trova qui fondamento l’affermazione secondo cui «il patrimonio non costituisce un 'valore in sé', ma piuttosto un valore relazionale; che il patrimonio intanto ha valore in quanto gli viene riconosciuto da esseri umani che al tempo stesso definiscono storicamente questo valore e ne traggono vantaggio» (A. GUALDANI, *L’Italia ratifica la convenzione di Faro*, cit., p. 274, la quale cita D. MANACORDA, *Patrimonio culturale: un diritto collettivo*, in R. AURIEMMA (a cura di), *Democrazia della conoscenza. Patrimoni culturali, sistemi informativi e open data: accesso libero ai beni comuni?* Atti del Convegno del Consiglio regionale Friuli Venezia Giulia Trieste, 28-29 gennaio 2016, Udine, Forum Edizioni, 2017.

ruolo delle organizzazioni di volontariato sia come soci nelle attività che come fattori di critica costruttiva nei confronti delle politiche per il patrimonio culturale» (lett. c, d, ed e).

A questo punto, tuttavia, non basta fermarsi a una generica sussunzione del fenomeno nella sussidiarietà (che rischia di sfociare in una suggestiva, ma poco concludente, “retorica della sussidiarietà”): una volta riconosciuto infatti che questi istituti trovano nel principio in questione una piena ambientazione e un formidabile avallo anche di rango costituzionale, si apre comunque una serie di problemi.

Intanto è stato autorevolmente paventato il rischio di un uso della ratifica della Convenzione di Faro «come grimaldello per svelle e sgretolare il sistema di tutela vigente nel nostro ordinamento giuridico»: ciò, si assume, si verificherebbe in conseguenza di una «inversione dell’ordine logico-giuridico dei fattori, nell’ambito della nozione di sussidiarietà orizzontale, che pone al centro, come asse prioritario e trainante, il giudizio del popolo, della comunità di *heritage*, e riduce a un ruolo sussidiario e meramente integrativo il giudizio tecnico-scientifico degli organi amministrativi preposti per legge alla funzione di tutela»⁵⁵. A ciò viene contrapposta una visione della sussidiarietà orizzontale – che si assume derivare dalla storia stessa del concetto – imperniata sul «ruolo trainante e centrale della funzione pubblica e la funzione sussidiaria, integrativa della partecipazione popolare»⁵⁶.

In limine, e sotto un profilo generale, ci si permette di osservare che la presunta «inversione dell’ordine logico-giuridico dei fattori» rappresenti in realtà la vera portata innovativa della sussidiarietà che, altrimenti, si limiterebbe, in un’attuazione un po’ pallida della norma costituzionale, a disegnare l’apporto della società civile, nelle sue molteplici manifestazioni, in termini aggiuntivi, suppletivi appunto, comunque estrinseci all’azione dei pubblici poteri⁵⁷, riducendo la sussidiarietà, com’è stato detto, a “protesi sociale”.

In verità, non si tratta di riproporre una contrapposizione tra sfera dell’autorità e ambiti dell’iniziativa privata/comunitaria: l’art. 118, comma 4, Cost., secondo la migliore dottrina, segna piuttosto il passaggio dalla “collaborazione sussidiaria” alla “collaborazione paritaria”⁵⁸,

⁵⁵ P. CARPENTIERI, *La Convenzione di Faro*, cit., pp. 287-288. Si verrebbe pertanto a ipotizzare «un ruolo decisivo – e non meramente partecipativo, in termini di sola consultazione – di tali comunità nelle scelte di tutela, di valorizzazione e di gestione del patrimonio culturale» (ivi, p. 287). Nel documento *The Faro Convention at work in Europe: selected examples*, pubblicato nell’agosto 2022 dal Consiglio di Europa, a p. 8, si afferma in verità: «*Heritage communities go beyond the classic concept of heritage experts, putting the community at the centre of heritage work in a renewed democratic framework. Considering heritage as a resource, they work towards direct democratic engagement in support of diversity and sustainable development, seeking favourable economic and social conditions for the survival and well-being of diverse communities*».

⁵⁶ Ivi, p. 288.

⁵⁷ G. PASTORI, *Amministrazione pubblica e sussidiarietà orizzontale*, in AA.VV., *Studi in onore di Giorgio Berti*, II, Napoli, Jovene, 2005, p. 1754 e p. 1759.

⁵⁸ G. PASTORI, *Le trasformazioni dell’amministrazione e il principio di sussidiarietà*, in *Quaderni regionali*, 2002, p. 61.

fino a una «integrazione funzionale intrinseca dei soggetti privati nell'azione dei pubblici poteri»⁵⁹.

In questa prospettiva non si tratterà pertanto di enfatizzare la partecipazione dal basso «come contrappeso al (se non in antitesi con il) modello tradizionale *top down* della disciplina dei beni culturali»⁶⁰, quanto il riferimento, contenuto nella definizione stessa di “comunità di patrimonio”, a un'azione che è chiamata a svolgersi «*nel quadro di un'azione pubblica*»⁶¹.

Del resto l'art. 11 della Convenzione (rubricato «*Organizzazione delle responsabilità pubbliche in materia di patrimonio culturale*»), impegna le Parti, nella gestione del patrimonio culturale, «*a sviluppare il contesto giuridico, finanziario e professionale che permetta l'azione congiunta di autorità pubbliche, esperti, proprietari, investitori, imprese, organizzazioni non governative e società civile*» (cfr. lett. *b*)⁶².

In questa prospettiva può rilevare anche, com'è stato recentemente ricordato⁶³, il concetto di collaborazione che il comma 2 *bis* dell'art. 1 della l. 7 agosto 1990, n. 241 ha inserito tra i «*Principi generali dell'attività amministrativa*» e che recita testualmente: «*I rapporti tra il cittadino e la pubblica amministrazione sono improntati ai principi della collaborazione e della buona fede*».

Residuano nondimeno alcuni aspetti che la dottrina dinanzi citata ha lucidamente messo in evidenza: quale sia la comunità di *heritage* legittimata a decidere; quale sia, tra le tante possibili espressioni della comunità di *heritage*, «quella “vera”, “valida”, “titolata” a parlare per tutti e a decidere»⁶⁴.

⁵⁹ G. PASTORI, *Amministrazione pubblica e sussidiarietà orizzontale*, cit., p. 1759; ID., *Attività amministrativa e soggetti privati*. Considerazioni conclusive al Convegno “Le amministrazioni pubbliche in forma privatistica”, Milano, 27-28 settembre 2013, in *Giur. it.*, 2014, fasc. 7, p. 1784.

⁶⁰ P. CARPENTIERI, *La Convenzione di Faro*, cit., p. 286. Lo stesso Autore, peraltro, riconosce che le comunità patrimoniali possono «costituire un volano di grande rilievo per iniziative virtuose e benemerite a livello locale per una riappropriazione, da parte della comunità locale, della propria identità espressa dal (e legata al) proprio patrimonio culturale, materiale e immateriale, dando sostanza a una cura “dal basso” del patrimonio stesso, che costituisce la precondizione perché qualsiasi politica di tutela possa avere successo» (ivi, p. 279).

⁶¹ Cfr. V. DI CAPUA, *La Convenzione di Faro*, cit., p. 167, secondo la quale, dovendo il contributo delle autorità pubbliche «essere finalizzato a *supportare* l'iniziativa della comunità, senza spingersi sino al punto di sostituirsi ad essa o, per converso, di estraniarsi dal circuito collaborativo», l'espressione che compare all'art. 2, lett. b), «sta proprio a significare che le autorità pubbliche devono “affiancare” e sostenere le iniziative virtuose di promozione della cultura provenienti dalla collettività».

⁶² Cfr. D. GAMBETTA, *Principio di sussidiarietà*, cit., p. 17.

⁶³ M. PIAZZAI, *Note minime*, cit., p. 207.

⁶⁴ P. CARPENTIERI, *La Convenzione di Faro*, cit., p. 288; G. SEVERINI e P. CARPENTIERI, *La ratifica*, cit., p. 272-273, ove si specifica ulteriormente «cosa potrebbe accadere nel caso in cui, in una medesima realtà, possano – contro l'art. 9 Cost. – sorgere più sedicenti “comunità di patrimonio”, magari una neoliberista (per lo sviluppo e la crescita), una neokeynesiana (dei sindacati, per l'occupazione e la tutela dell'artigianato e della produzione locali) e una terza ambientalista (per la conservazione integrale di ciò che esiste)?» e ancora «[q]uale “comunità” avrà titolo a ricevere contributi pubblici, europei, statali o regionali? Quale sarà legittimata a partecipare ai procedimenti amministrativi? Quale potrà difendere l'emblema dagli abusi altrui?». Questi rilievi in parte riecheggiano quelli espressi nella dottrina straniera che, a proposito dei criteri di selezione dell'*heritage* da trasmettere alle generazioni future (secondo la citata definizione di “*heritage community*”), osserva: «*Who should be responsible for this*

E ancora, sulla premessa che la Convenzione rimanga «alquanto oscura sul concetto di comunità patrimoniale», v'è chi prospetta una duplice alternativa, a seconda che essa si identifichi con tutta la collettività territoriale – nel qual caso il problema concernerebbe «la definizione di modelli di partecipazione adeguati e improntati ai principi del giusto procedimento, che consentano agli interessati di esprimere liberamente il proprio punto di vista» – o sia invece, circoscritta ad una associazione di persone – e in tal caso la questione diverrebbe «la regolamentazione dei requisiti di qualificazione degli affidatari, degli oneri di trasparenza e di effettiva apertura alla partecipazione, del regime patrimoniale, degli affidamenti pubblici, delle forme di controllo, ecc.»⁶⁵.

Si tratta di quesiti delicati, che scontano anche l'attuale mancanza di una disciplina specifica della fattispecie in esame, della cui necessità e praticabilità peraltro – forse non a torto – si dubita⁶⁶.

Nell'economia di queste sintetiche riflessioni non si possono che porre alcune tessere di un più vasto mosaico.

Anzitutto può trovare applicazione quel modello della «amministrazione condivisa», teorizzato da acuta dottrina⁶⁷ e già sperimentato da molteplici amministrazioni, con innovative soluzioni regolamentari e pattizie⁶⁸, che oggi beneficia dell'avallo fornito dalla fondamentale sentenza n. 131 del 2020 della Corte costituzionale⁶⁹.

*selection process, for defining the criteria and for making the choice? Do the experts selected by the public authorities have the established legitimacy to undertake this task? Do they really have the requisite academic, political and social authority? Should they step aside in favour of self-proclaimed spokesmen and women of heritage communities, who would be entitled to claim that they understood the issues from the inside? Or will they decide to share with the latter this advisory power? In other words, should they draw up external criteria based on a scientific typology or give precedence to group sentiments?» (così J.-M. LENIAUD, *Heritage, Public Authorities, Societies*, in *Heritage and Beyond*, cit., p. 139).*

⁶⁵ V. DI CAPUA, *La Convenzione di Faro*, cit., p. 167. Anche recentemente ci si interroga se «[p]revedendo che gli Stati debbano prendere in considerazione il valore attribuito da ogni comunità patrimoniale al patrimonio culturale in cui essa si identifica (art.12.b), si decentralizza il processo decisionale nel senso di un partenariato istituzionale pubblico privato di tipo operativo o di una delega della gestione (totale o parziale?) a comunità? Se dovesse trattarsi di una compartecipazione, secondo quali forme e gradi tale compartecipazione democratica dovrebbe avvenire?» (così B. AURELIO, *Beni culturali immateriali*, cit., p. 6).

⁶⁶ Cfr. sul punto S. PINTON e L. ZAGATO, *Regime giuridico*, cit., pp. 24-25, che paventano il rischio di «pericolose forme di irrigidimento» e danno conto, quale «unico caso conosciuto di regime giuridico che regolamenti l'esistenza e le attività di una comunità patrimoniale, [...] quello della cooperativa *Hotel du Nord* a Marsiglia, istituitasi quale società a responsabilità limitata e capitale variabile ai sensi delle leggi francesi del 7 maggio 1917 e 10 settembre 1947, e degli articoli 231-1/231-8 del codice di commercio», ipotizzando peraltro «la possibilità di piegare ai fini che qui interessano anche la figura del “contratto di rete” recentemente introdotta nel nostro ordinamento». Peraltro, come ha osservato A. SIMONATI, *Il ruolo della cittadinanza*, cit., p. 256, l'entrata in vigore della Convenzione può «fungere da fattore di catalizzazione nell'applicazione di meccanismi e istituti già codificati dal legislatore italiano».

⁶⁷ Si vedano in particolare i molteplici scritti di Gregorio Arena, instancabile artefice di questa nuova configurazione del rapporto cittadino-amministrazione.

⁶⁸ Ci si riferisce ai modelli individuati dai Regolamenti sull'amministrazione condivisa e la cura e manutenzione dei beni comuni urbani (e dai rispettivi “patti di collaborazione”) che, diffusi a macchia d'olio negli

Un ausilio può pure derivare dagli strumenti elaborati dal Consiglio di Europa per dare attuazione alla Convenzione: così, sulla scorta di tre Principi che l'istituzione ha elaborato partendo dall'esperienza di terreno di Marsiglia⁷⁰, sono stati individuati nove 'criteri' di riferimento sui quali costruire l'impalcatura dell'*Action Plan di Faro*⁷¹; si è osservato che «attraverso il *Self-Assessment* e l'*Action of Plan* le comunità possono, rispettivamente, procedere ad una propria autovalutazione e monitorare i risultati derivanti dalla gestione della risorsa comune»⁷². Tale procedura, richiesta in relazione all'inserimento della *heritage community* nel *Faro Convention Network*, può in realtà risultare utile anche nella selezione domestica della “vera”, “valida” e “titolata” comunità patrimoniale.

Altri elementi utili a integrare il debole quadro normativo di tale istituto sono stati individuati dalla dottrina: anzitutto nella logica delle previsioni in tema di «co-programmazione», «co-progettazione» e «partenariato» contenute in quell'art. 55 del d.lgs. n. 117/2017 (Codice del Terzo Settore) nel quale la citata sentenza n. 131/2020 del giudice delle leggi ha individuato «una delle più significative attuazioni del principio di sussidiarietà orizzontale valorizzato dall'art. 118, quarto comma, Cost.», matrice di «un canale di amministrazione condivisa, alternativo a quello del profitto e del mercato»; negli artt. 71⁷³, 81(a

ultimi anni su scala municipale, ne hanno ultimamente travalicato il livello, iniziando a irradiarsi anche nella legislazione regionale.

⁶⁹ Lo stesso P. CARPENTIERI, *Pubblico e privato nei beni culturali*, in *GiustAmm.it*, n. 7/2020, p. 12, riconosce come tale sentenza stimoli «riflessioni di grande interesse [...] sulla costruzione e declinazione giuridica dell'istituto delle comunità culturali introdotto dalla Convenzione di Faro del 2005 che, insieme al tema delle filiere delle imprese creative e culturali e del turismo culturale, può costituire un nuovo strumento, innovativo, di PPP (convenzionale o istituzionale) costruito su misura per la gestione del patrimonio culturale diffuso, secondo una logica *bottom up* di emersione dal territorio di proposte e iniziative che si candidano e si autoselezionano per legittimazione territoriale/culturale alla gestione di quei siti identitari per quella comunità locale». L'Autore qui riconosce dunque l'esistenza di un criterio di selezione – *rectius*: di “autoselezione” – delle (iniziative delle) *Faro communities* basato su una “legittimazione territoriale-culturale”: ciò corrisponde del resto, al rilievo che, a dispetto della nozione ampia e de-territorializzata che, come s'è visto, ne offre la definizione contenuta nell'art. 2, lett. *b*, se si concentra l'attenzione sulle esperienze pilota di applicazione di detta Convenzione, «predomina la caratterizzazione territoriale» (S. PINTON e L. ZAGATO, *Regime giuridico*, cit., p. 24). Secondo l'Autore dalla definizione stessa di *heritage community* contenuta nel citato art. 2, lett. *b*, discenderebbe una preferenza accordata alle conseguenti iniziative della popolazione locale nell'intraprendere azioni e progetti di recupero e valorizzazione dei beni culturali del proprio territorio (cfr. nota 22 a p. 15); cfr. altresì p. 9, ove si riconosce nel «radicamento territoriale» il «criterio principale di selezione del partner privato, nella logica delle comunità di *heritage* della Convenzione [...]».

⁷⁰ A. D'ALESSANDRO, *La Convenzione di Faro*, cit., p. 84; i tre Principi sono: «*Connection to a community and territory determines a sense of belonging; Social cohesion is founded on various levels of cooperation and commitment; Democracy is practised by engagement of civil society in dialogue and action, through shared responsibilities based on capacities*» (<https://www.coe.int/en/web/culture-and-heritage/fcn-principles-and-criteria>).

⁷¹ Cfr. A. D'ALESSANDRO, *La Convenzione di Faro*, cit., p. 84.

⁷² V. DI CAPUA, *La Convenzione di Faro*, cit., p. 165.

⁷³ Secondo P. CARPENTIERI, *Pubblico e privato*, cit., p. 12, la sentenza appena richiamata rafforzerebbe l'idea della particolare appropriatezza degli strumenti apprestati dagli artt. 55 e 71 del codice del Terzo settore «per l'ampio novero dei beni culturali “minori” in attesa di restauro, di riutilizzo e di restituzione alla pubblica fruizione e di valorizzazione».

proposito del cosiddetto *social bonus*)⁷⁴ e 89, comma 17⁷⁵ dello stesso Codice; nell'art. 112, comma 4 del d.lgs. n. 42/2004⁷⁶; nelle previsioni, ormai superate, degli artt. 151, comma 3⁷⁷, 189 e 190⁷⁸ del d.lgs. n. 50/2016 (penultimo Codice dei contratti pubblici).

Da ultimo si è suggerito, nella problematica in esame, il ricorso alle «attività di tipo sussidiario messe in opera dai *CLLD* ovvero dai *Community Led Local Development* (Strumenti di Sviluppo Locale di tipo Partecipativo) a mezzo dei *Local Action Groups* (Gruppi Azione Locale) della programmazione dei fondi strutturali europei», un modello per il quale la regolamentazione europea già delineerebbe «una procedura partecipativa poi meglio definita per ogni regione dai documenti di programmazione»⁷⁹.

⁷⁴ Così A. SIMONATI, *Il ruolo della cittadinanza*, cit., p. 255, in nota.

⁷⁵ Secondo V. DI CAPUA, *La Convenzione di Faro*, cit., p. 167, peraltro, quest'ultimo si limiterebbe «a prevedere la possibilità di attivare “forme speciali di partenariato” con gli enti del Terzo settore per lo svolgimento di attività di valorizzazione, “selezionati attraverso procedure semplificate”, senza, tuttavia, dettagliare ulteriormente la disciplina, né specificare i requisiti minimi (anche di affidabilità) del contraente privato».

⁷⁶ Secondo tale previsione: «*Lo Stato, le regioni e gli altri enti pubblici territoriali stipulano accordi per definire strategie ed obiettivi comuni di valorizzazione, nonché per elaborare i conseguenti piani strategici di sviluppo culturale e i programmi, relativamente ai beni culturali di pertinenza pubblica [...]*». A. SIMONATI, *Il ruolo della cittadinanza*, cit., pp. 258-259, propone di potenziare a livello interpretativo questa norma, che di per sé «parla solo di strumenti di programmazione interistituzionale», così da «realizzare il coinvolgimento mediante la logica consensuale delle popolazioni radicate sul territorio» e, in tale prospettiva, auspica il ricorso allo strumento della pianificazione strategica «poiché consente di acquisire, in vista della formazione delle scelte fondamentali, l'opinione non solo dei portatori di interessi qualificati, ma dei cittadini in senso ampio, direttamente o tramite le associazioni che li rappresentano». Anche L. M. GUZZO, *Il patrimonio culturale, in particolare quello di rilevanza religiosa, e la Convenzione di Faro*, in *Aedon*, n. 1/2022, p. 10, sostiene «l'esigenza di un sempre maggiore impiego di strumenti normativi che il Codice prevede ma che, fino ad ora, sono stati poco adoperati nella pratica, come i “Piani strategici di sviluppo culturale” (art. 112) e che concorrono all'effettiva realizzazione di una “comunità patrimoniale”». Sempre in tema di patrimonio culturale di rilevanza religiosa, l'Autore propone un'esperienza specifica maturata in seno all'ordinamento canonico, costituita dal Parco Culturale Ecclesiale (PCE), la quale «pare anticipare i valori e leprassi alla base della Convenzione di Faro»; l'affermazione è ripresa da M. TIGANO, *Turismo sostenibile e nuove strategie per la valorizzazione e la fruizione dei beni culturali di interesse religioso: i Parchi culturali ecclesiali*, ivi, p. 19, in nota, la quale sostiene (con richiamo a L. M. GUZZO, *Il patrimonio culturale religioso come bene comune: l'esperienza dei Parchi e delle Reti culturali ecclesiali* in G. MAZZONI [a cura di], *Il patrimonio culturale di interesse religioso in Italia. Religioni, diritto ed economia*, Soveria Mannelli, Rubbettino, 2022, p. 3), che «il Parco culturale ecclesiale sembra rispondere a pieno al concetto di *heritage community*».

⁷⁷ Sostiene P. CARPENTIERI, *Pubblico e privato*, cit., pp. 10-11, che la logica di fondo che ispirava la norma, mirante a ridurre l'ambito applicativo dell'obbligo di gara nella gestione dei beni culturali, fosse «proprio quelladella scelta del partner privato (in PPP sia contrattuali che istituzionali) sulla base di un vincolo di fiducia, maturatoprogressivamente nella successione di precedenti forme, prima embrionali, poi sempre più strutturate e consistenti, di partenariato, nel cui contesto la scelta del “socio privato” si autolegittima per progressiva emersione e poggia su precedenti legami favorevolmente testati». Tale disciplina è ora contenuta nell'art. 134 («*Contratti gratuiti e forme speciali di partenariato*») del più recente Codice di cui al d.lgs.n. 36/2023, su cui cfr. G. MANFREDI, *I beni culturali nel terzo codice dei contratti pubblici: continuità, discontinuità, delegificazione*, in *Aedon*, n. 2/2023, p. 105.

⁷⁸ Relative, rispettivamente agli «*Interventi di sussidiarietà orizzontale*» e all'infelicitamente denominato «*Baratto amministrativo*» quali manifestazioni del “partenariato sociale”. Tali previsioni sono ora confluite nell'art. 201 del nuovo Codice di cui al d.lgs. n. 36 del 2023, sotto la rubrica «*Partenariato sociale*».

⁷⁹ B. AURELIO, *Beni culturali immateriali*, cit., p. 6 e bibliografia ivi richiamata. L'approccio di tipo *bottom-up* del *CLLD* deriva dal Programma di Iniziativa Comunitaria c.d. l.e.a.d.e.r. (acronimo di *Liaison Entrée Actions de Développement de l'Économie Rural*) e pone al centro i GAL (Gruppi di azione locale).

Venendo ora alle forme concrete che le *heritage communities* possono assumere, oltre alle esperienze già realizzatesi nella realtà italiana delle quali dà conto la letteratura in argomento⁸⁰, diverse figure soggettive presenti nel nostro ordinamento si prestano a dar corpo alle comunità in esame.

Così, per tacer d'altro, nel campo dei *beni paesaggistici*, organizzazioni portatrici di interessi diffusi in materia paesaggistico-ambientale⁸¹; l'emergente modello delle cooperative di comunità; le fondazioni, segnatamente nella declinazione delle fondazioni di partecipazione e del sottotipo costituito dalle fondazioni di comunità⁸²; anche altro emergente modello, quello delle società *benefit*, è stato di recente messo in relazione con la valorizzazione sostenibile del patrimonio culturale⁸³.

⁸⁰ Cfr., ad es., l'*Associazione Faro Venezia*, attiva dal 2005 per attuare la Convenzione nel territorio lagunare e l'*Associazione Faro Trasimeno* costituita da parte di un gruppo di cittadini dei Comuni di Paciano, Piegara e Castiglione del Lago, che, con la deliberazione consiliare del 29 dicembre 2020, ha ufficialmente sottoscritto la Convenzione medesima (A. SIMONATI, *Il ruolo della cittadinanza*, cit., p. 270); la comunità patrimoniale dei *Friends of Molo San Vincenzo*, nata nel 2015 con l'obiettivo di valorizzare la principale difesa foranea del Porto di Napoli, rimasta per molti anni in uno stato generale di abbandono e di chiusura e l'esperienza del piccolo Comune abruzzese di *Fontecchio*, ove, nel contesto della ricostruzione fisica e della rivitalizzazione sociale ed economica *post* terremoto del 2009, la comunità ha elaborato un proprio *Atlante dei Luoghi*, come raccolta comprensibile e condivisa delle diverse letture dell'identità locale, ed il proprio *Statuto dei Luoghi* (su cui cfr. M. POLVANI, S. CIANCONE, *Uno "Statuto dei Luoghi" per Fontecchio. Esperimento di democrazia deliberativa in un Comune terremotato dell'Abruzzo*, in *Amministrazioneincammino.luiss.it*, 12 maggio 2011, pp. 6 ss.), recante le linee guida per lo sviluppo locale ispirate all'Atlante (gli ultimi due esempi sono richiamati da V. DI CAPUA, *La Convenzione di Faro*, cit., specie pp. 165 ss., che le indica come dimostrazione di «quanto le comunità patrimoniali fungano da "punto di raccordo" tra le autorità pubbliche e la società civile, e quanto il loro ruolo sia fondamentale per accumulare capitale culturale da tramandare alle generazioni successive»); sulla realtà di Fontecchio cfr. altresì *People, Places, stories, Faro Convention inspired experiences*, Publication of the Patrimoni project, University Extension Programme. Jaume I University, Council of Europe, Strasbourg, July 2021, pp. 75 ss. e ampia bibliografia ivi richiamata, nonché il già citato documento *The Faro Convention at work in Europe: selected examples*, pp. 58 ss., il quale richiama anche gli esempi della *Comunità del Parco Pubblico di Centocelle*, area archeologica alla periferia di Roma, proposta come «*urban experimentalism in social marginality area*» (pp. 85 ss.) e l'*Ecomuseo del Sale e del Mare* di Cervia (pp. 63 ss.). A livello europeo un'esperienza pilota, che ha fornito ispirazione anche al Consiglio d'Europa, si è realizzata, come già anticipato, nella città di Marsiglia, coinvolgendo un vasto tessuto sociale locale comprensivo di associazioni condominiali, associazioni di cittadini, imprese locali, gruppi organizzati di artisti o semplici abitanti dei quartieri come ricorda A. D'ALESSANDRO, *La Convenzione di Faro*, cit., p. 83; anche tale Autore di sofferma su *Faro Venezia*, sottolineando in particolare l'organizzazione da parte di quest'ultima delle «Passeggiate patrimoniali di Faro» (*Faro heritage walks*) che portano a entrare in relazione con le «numerosi e antiche 'comunità' patrimoniali veneziane come ad esempio quelle delle scuole remiere, degli artigiani o le Scuole Grandi che già in passato costituivano a tutti gli effetti (si pensi alla confraternita di S. Rocco) delle comunità patrimoniali come oggi le ricerchiamo in senso moderno» (p. 85).

⁸¹ M. GIAMPIERETTI, *Quali strumenti giuridici*, cit., p. 344, secondo cui l'appartenenza di queste organizzazioni (il riferimento è in particolare ai soggetti di cui all'art. 13, l. 8 luglio 1986, n. 349, e all'art. 309, commi 1 e 2, del d.lgs. 3 aprile 2006, n. 152) alla categoria delle comunità patrimoniali «è fuori discussione, dal momento che il paesaggio e i beni paesaggistici rientrano a pieno titolo nel patrimonio culturale [...]».

⁸² Un accenno in tal senso in B. AURELIO, *Beni culturali immateriali*, cit., p. 7 e p. 10.

⁸³ D. SICLARI, *Società benefit e beni ed attività culturali*, in *Arte e Diritto*, n. 1/2023, p. 190.

3. Gli ecomusei o “musei comunitari”.

Qui si vuole peraltro allargare l'esame, per connessione con il tema trattato, a un'istituzione – gli ecomusei – che ha conosciuto crescente interesse normativo⁸⁴ e dottrinale⁸⁵ e che interseca pienamente i concetti di comunità – al punto che, s'è detto, «l'unica accezione presente in letteratura ad essere ampiamente condivisa ed accettata è quella del “museo comunitario”»⁸⁶ – di resilienza e di sviluppo sostenibile⁸⁷, oltre che le dinamiche della sussidiarietà.

L'ecomuseo non può in realtà essere qualificato, *stricto sensu*, una comunità di patrimonio, della quale semmai rappresenta un'estrinsecazione⁸⁸; s'è peraltro potuto riconoscere in esso un «concreto esempio di implementazione dei principi e delle definizioni della Convenzione di Faro, annoverabile anche tra le c.d. buone pratiche del *Faro Convention Action Plan*»⁸⁹.

A dispetto delle suggestioni derivanti dall'incorporazione del termine “museo” (che ne evoca la figura tradizionale), esso non è anzitutto e propriamente un luogo – a meno di intendere

⁸⁴ Per una sintetica panoramica della legislazione regionale intervenuta in tale ambito cfr. da ultimo, A. PIAZZAI, *Gli ecomusei del Lazio e la valorizzazione delle culture “minori”*, in *Aedon*, n. 2/2023, pp. 272 ss., specie pp. 273-275; in precedenza cfr. M. MAGGI, C. A. DONDONA, *Le leggi per gli ecomusei: prime esperienze e cantieri in atto*, www.ires.piemonte.it, 2006.

⁸⁵ In argomento cfr. l'ampia analisi di V. CAPUTI JAMBRENGHI, *Interventi sul territorio extraurbano. Ecomusei, paesaggi, periferie*, in *Giust.amm.*, n. 11/2019, nonché, in precedenza, F. FRACCHIA, L. GILI, *Ecomusei e aree protette tra sussidiarietà e sviluppo sostenibile*, in *Il diritto dell'economia*, n. 2/2008, pp. 357 ss. e in W. CORTESE (a cura di), *Diritto al paesaggio e diritto del paesaggio*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2008, pp. 193 ss.; cfr., inoltre, N. FERRUCCI, M. BROCCA, *Il paesaggio agrario, dal vincolo alla gestione negoziata*, Milano, Franco Angeli, 2019, pp. 141 ss., ove anche ampi richiami alla legislazione regionale e una ricognizione dei vari livelli di coinvolgimento delle diverse componenti della comunità locale nell'organizzazione e nell'attività degli ecomusei; cenni al tema in A. AREDDU, *Contributo allo studio degli itinerari culturali*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2019, p. 268, il quale ne sottolinea il «connubio» con quello degli “itinerari culturali”.

⁸⁶ G. PETINO, *L'ecomuseo: dal capitale al patrimonio culturale e la figura del geomediatoe / The ecomuseum: from capital to cultural heritage and the figure of the geo-mediator*, in *Il capitale culturale*, n. 28/2023, p. 544.

⁸⁷ Su tale profilo cfr. già F. FRACCHIA, L. GILI, *Ecomusei*, cit., pp. 357 ss.

⁸⁸ E infatti, s'è sostenuto, «ogni ecomuseo è unico e frutto di una costruzione collettiva da parte di una comunità anch'essa unica» (H. DE VARINE, *L'ecomuseo singolare e plurale. Una testimonianza su cinquant'anni di museologia comunitaria nel mondo*, Gemona del Friuli, Utopie Concrete, 2021, p. 54, richiamato da G. PETINO, *L'ecomuseo*, cit., p. 542, il quale osserva inoltre a p. 545 che l'ecomuseo «è una istituzione che per sua natura è evolutiva e legata alle trasformazioni delle comunità locali»).

⁸⁹ A. MUSSATTI, *La Convenzione di Faro*, cit., p. 1038.

il concetto in senso enfatico⁹⁰ – rappresentando, semmai, «l’istituzione più adatta a restituire il “senso del luogo”»⁹¹.

Prevale anche qui la connotazione soggettiva, al punto che, ad es., la citata legge regionale pugliese, «con un’ardita sostituzione dell’oggetto con i soggetti»⁹², nella disciplina transitoria dettata dall’art. 6 direttamente identifica gli ecomusei con «*i soggetti di cui all’articolo 2, comma 1 [...]»*⁹³.

Naturalmente è presente nella figura *de qua* il collegamento con il territorio, anzi con un territorio geograficamente e culturalmente delimitato⁹⁴, potendosi essa definire altresì come «*un patto con il quale una comunità si impegna a prendersi cura di un territorio»*⁹⁵, o qualificandosi gli ecomusei come «*istituzioni museali territoriali»*⁹⁶, fino a identificare talora ecomuseo e territorio⁹⁷.

⁹⁰ Cfr. art. 1, comma 2, della L.R. Puglia 6 luglio 2011, n. 15 (“*Istituzione degli ecomusei in Puglia*”), secondo cui la Regione «*promuove l’istituzione di ecomusei, quali luoghi attivi di promozione della identità collettiva e del patrimonio culturale, ambientale e paesaggistico [...]»*; L.R. Basilicata 16 novembre 2018, n. 36 (“*Ecomusei, case di comunità*”), il cui art. 2, dopo aver qualificato l’istituto come «*luogo di comunità*» (comma 1), afferma al comma 2 che gli ecomusei «*contribuiscono alla cura del territorio promuovendo progetti di paesaggio in forma partecipata, nei quali le comunità si riconoscono attraverso una socialità rinnovata, che prevede la partecipazione permanente delle comunità nei processi di individuazione, cura e governo del patrimonio culturale, ambientale e paesaggistico locale, favorendo modelli di cittadinanza attiva e di sussidiarietà verticale e orizzontale»*.

⁹¹ G. PETINO, *L’ecomuseo*, cit., p. 545, con citazione di E. RELPH, *Place and Placelessness*, Thousand Oaks, CA: Sage, 1976.

⁹² Così V. CAPUTI JAMBRENGHI, *Interventi*, cit., p. 8.

⁹³ Secondo tale ultima disposizione «*[g]li ecomusei sono promossi da associazioni e fondazioni culturali, ambientaliste e di conservazione del patrimonio storico, senza scopo di lucro appositamente costituite o che abbiano come oggetto statutario le finalità di cui all’articolo 1, comma 3, ovvero enti locali singoli e associati, enti di ricerca pubblici e privati»*. Che il carattere culturale degli ecomusei sia «*soggettivamente determinato dalle comunità ivi risidenti e dunque ampio e mutevole nella sua estrinsecazione, negli stessi termini di quanto previsto all’art. 2 della Convenzione di Faro*» è affermato da A. MUSSATTI, *La Convenzione di Faro*, cit., p. 1048.

⁹⁴ *Ibidem*.

⁹⁵ Secondo la L.R. Sicilia, 12 luglio 2014, n. 16 (“*Istituzione degli Ecomusei della Sicilia*”), art. 2, infatti, esso costituisce «*un patto con il quale una comunità si impegna a prendersi cura di un territorio e si attua attraverso un progetto condiviso e integrato di tutela, valorizzazione, manutenzione e promozione di cultura di un territorio geograficamente, socialmente ed economicamente omogeneo, connotato da peculiarità storiche, culturali, materiali ed immateriali, paesistiche ed ambientali»* (comma 1) e tra le finalità prioritarie contempla quella di «*rafforzare il senso di appartenenza e la consapevolezza delle identità locali attraverso il recupero e la riproposizione in chiave dinamico-evolutiva delle radici storiche, culturali e politico-civili delle comunità*», nonché quella di «*attivare e rendere direttamente partecipi le comunità, le istituzioni culturali e scolastiche e le associazioni locali ai processi di valorizzazione, ricerca, fruizione attiva e promozione del patrimonio culturale-materiale, immateriale-sociale e ambientale della Regione, compresi i saperi tramandati e le tradizioni»* (comma 2, lett. a e b). In questa prospettiva cfr., altresì M. MAGGI, *Ecomusei. Guida europea*, Torino, 2002. Secondo C. DA RE, *La comunità e il suo paesaggio*, cit., p. 264, gli ecomusei «*devono rappresentare il prodotto di una negoziazione tra le diverse componenti della comunità e non la semplice esposizione dello spazio antropizzato [...]»* (con richiamo a M. MAGGI, V. FALLETTI, *Gli ecomusei: cosa sono, cosapotrebbero diventare*. Indagine statistica del giugno 2000 a cura dell’Ires Piemonte, Torino, 2001).

⁹⁶ Così nella recente L.R. Lazio, 15 novembre 2019, n. 24 («*Disposizioni in materia di servizi culturali regionali e di valorizzazione culturale»*), su cui cfr. A. PIAZZAI, *Gli ecomusei del Lazio*, cit., specie pp. 276-278, secondo il quale in tale normativa «*l’ecomuseo diviene una forma museale “più istituzionalizzata” e “strettamente legata al territorio”*». Di questa marcata “istituzionalizzazione” sembra dare conferma la previsione di un obbligo

Ancora l'ecomuseo è stato definito come «una pratica partecipata di valorizzazione del patrimonio culturale materiale e immateriale, elaborata e sviluppata da un soggetto organizzato, espressione di una comunità locale, nella prospettiva dello sviluppo sostenibile»⁹⁸, o come «un processo dinamico con il quale le comunità conservano, interpretano e valorizzano il proprio patrimonio in funzione dello sviluppo sostenibile»⁹⁹.

Venendo alla resilienza, se con essa si intende la «capacità di un sistema di mantenere la sua identità e adattare la sua struttura e funzione essenziale di fronte al disturbo»¹⁰⁰, gli ecomusei ne sono certamente espressione, se si considera che essi nascono, specie in Francia, come forma di resistenza alla deriva omogeneizzante della globalizzazione¹⁰¹, tendente, viceversa, a «ricostruire, testimoniare e valorizzare la memoria storica, la vita, la cultura materiale, le relazioni fra ambiente naturale ed ambiente antropizzato, le tradizioni, le attività ed il modo in cui l'insediamento tradizionale ha caratterizzato la formazione e l'evoluzione del paesaggio», come recita, ad es., l'art. 1, comma 1, dell'antesignana L.R. Piemonte n. 31 del 14 marzo 1995 («Istituzione di Ecomusei del Piemonte»)¹⁰².

Ancor più evidente, poi, il collegamento con la sostenibilità¹⁰³, come testimoniano, oltre alle già richiamate definizioni dell'istituto, quella fatta propria dal Manifesto Strategico degli

di iscrizione in apposita Organizzazione museale regionale, previo accertamento di determinati requisiti, al fine dell'accesso alle misure di sostegno previste nella legge.

⁹⁷ Cfr., ad es., la L.R. Umbria 14 dicembre 2007, n. 34 («Promozione e disciplina degli ecomusei»), che nel comma 2 dell'art. 1 sancisce: «Gli ecomusei sono territori connotati da forti peculiarità storico-culturali, paesistiche ed ambientali, finalizzati ad attivare un processo dinamico di conservazione, interpretazione e valorizzazione del patrimonio naturale e culturale della società umbra da parte delle comunità locali [...]».

⁹⁸ Così secondo la definizione contenuta nella Carta di Catania (Convegno «Giornate dell'ecomuseo – Verso una nuova offerta culturale per lo sviluppo sostenibile del territorio», tenutosi a Catania il 12 e 13 ottobre 2007.). Osservano R. RIVA, G. ALDOVINI, R. DAL SANTO, *Gestire la transizione eco-sociale: comunità in azione per costruire futuri possibili*, in *TECHNE*, n. 23/2022, pp. 66-67, che «gli ecomusei meglio di altre istituzioni hanno saputo sviluppare il loro ruolo sociale di supporto alla collettività e di connettivo tra i soggetti che la compongono», aggiungendo che l'esperienza eco museale «dapprima più circoscritta a territori di margine soggetti a spopolamento e abbandono, oggi ci mostra come anche nelle realtà metropolitane possa dare risultati importanti rispetto alla rigenerazione e alla connessione del territorio». È significativo in quest'ottica (come si osserva ancora ivi, p. 65), come nella redazione delle «mappe di comunità» – vale a dire di «uno strumento con cui gli abitanti di un determinato luogo hanno la possibilità di rappresentare il patrimonio, il paesaggio, i saperi in cui si riconoscono e che desiderano trasmettere alle nuove generazioni» (così C. DA RE, *La comunità e il suo paesaggio*, cit., p. 272), definizione con tutta evidenza sintonica con quella di *heritage community* – l'aspetto importante non sia «l'esito formale di rappresentazione più o meno artistica del territorio, quanto piuttosto il processo di partecipazione alla base che consente di strutturare relazioni forti tra le diverse componenti della comunità».

⁹⁹ Così nel *Workshop* internazionale denominato «Long Networks. Ecomuseums and Europe», tenutosi a Trento nel maggio 2004 (e di cui dà conto A. PIAZZAI, *Gli ecomusei del Lazio*, cit., p. 273), dove si ribadisce peraltro che «[l']ecomuseo è basato su un patto con la comunità».

¹⁰⁰ G. PETINO, *L'ecomuseo*, cit., p. 540, con richiamo a C.S. HOLLING, *Resilience and stability of ecological systems*, in *Annual Review of Ecology and Systematics*, 4, n. 1/1973, p. 7.

¹⁰¹ Sul punto cfr. V. CAPUTI JAMBRENGHI, *Interventi*, cit., p. 10.

¹⁰² Tale normativa è stata successivamente modificata con L.R. 3 agosto 2018, n. 13 («Riconoscimento degli ecomusei del Piemonte»).

¹⁰³ Secondo C. DA RE, *La comunità e il suo paesaggio*, cit., p. 266, «[i]l concetto di sviluppo sostenibile è alla base dell'ecomuseologia, soprattutto di quella italiana [...]»; cfr. altresì p. 268, ove tale concetto viene qui inteso

Ecomusei Italiani che, in seguito all'emendamento aggiunto nel 2019 ad opera della Rete ecomusei italiani, espressamente impegna tali musei a promuovere ulteriormente non solo il proprio ruolo «*per lo sviluppo ambientale, sociale ed economico delle comunità*», ma, ancor più specificamente, per «*il raggiungimento degli obiettivi dell'Agenda 2030 dell'ONU per lo Sviluppo Sostenibile e la giustizia climatica*»¹⁰⁴, nonché i numerosi riferimenti contenuti nella legislazione regionale in materia¹⁰⁵.

Altrettanto evidente è infine la connessione della figura con il principio di sussidiarietà nella sua declinazione “orizzontale”, in quanto espressione di una “cittadinanza attiva” e strumento di *community empowerment*¹⁰⁶ come «“catalizzatore” di energie, finalizzato a favorire l'espressione delle istanze provenienti dalla collettività e lo sviluppo della medesima»¹⁰⁷; appare pienamente coerente con questa prospettiva la circostanza che la legislazione regionale faccia spesso riferimento non già a una “istituzione”, bensì a un “riconoscimento”, da parte degli enti pubblici territoriali, di tali musei comunitari, come manifestazioni di una preesistente autonomia civica che l'apparato pubblico non costituisce, ma è chiamato piuttosto a

«come “*mise en valeur*” del capitale culturale di un territorio. Ossia delle tradizioni, delle tipicità, dei “*savoir-faires*” che connotano una precisa comunità».

¹⁰⁴ Tale emendamento recita infatti «*Gli ecomusei italiani si impegnano a promuovere ulteriormente gli obiettivi di salvaguardia, cura, valorizzazione e accesso al paesaggio e al patrimonio naturale e culturale, materiale e immateriale, e il loro ruolo per lo sviluppo ambientale, sociale ed economico delle comunità, il raggiungimento degli obiettivi dell'Agenda 2030 dell'ONU per lo Sviluppo Sostenibile e la giustizia climatica*»; come si legge sul sito della citata Rete ecomuseiitaliani, l'emendamento «si inquadra tra l'altro in una riflessione a livello internazionale che è poi stata formalizzata come Resolution No. 5 “Museums, Communities and Sustainability”, e poi approvata alla conferenza generale ICOM a Kyoto nel 2019».

¹⁰⁵ A titolo di esempio cfr. la già citata L.R. Umbria n. 34/2007, che nel comma 2 dell'art. 1, finalizza gli ecomusei a «*una comprensione del ciclo ecologico, delle specificità biotopiche, geomorfologiche e demoantropologiche e del rapporto uomo-natura, accompagnando le trasformazioni del territorio nel quadro di uno sviluppo economicamente sostenibile e ambientalmente compatibile*». Cfr. altresì la legislazione citata da F. RATTO TRABUCCO, *L'ecomuseo nel quadro della protezione ambientale*, in *Economia & Ambiente*, n. 2/2020, p. 46. L'Autore (ivi) pone l'accento anche su talune «questioni “aperte”» – che non possono essere affrontate adeguatamente nell'economia di queste riflessioni – discendenti dalle incertezze in tema di qualificazione giuridica degli ecomusei, quali i problemi legati alla «disciplina applicabile agli appalti, al regime delle responsabilità, alla normativa applicabile in caso di accesso, per giungere fino alle tematiche relative alle certificazioni ambientali turistiche», profili ripresi da ultimo da A. PIAZZAI, *Gli ecomusei del Lazio*, cit., p. 278, il quale richiama altresì ulteriori problematiche – come «profilo organizzativo; rapporto tra la comunità di riferimento ed il soggetto gestore; conformazione giuridica del soggetto gestore pubblico; conformazione giuridica del soggetto gestore privato, ecc.» – poste in luce da L. GAVINELLI, *Territorio, networking emangement come dimensioni di analisi per le decisioni degli ecomusei italiani*, Lavis, WoltersKluwer Italia, 2012, p.21.

¹⁰⁶ Cfr., in proposito, K. BROWN, P. DAVIS, L. RAPOSO (eds.), *On Community and Sustainable Museums*, translated by A. S.GONZALEZ RUEDA, EU-LAC-MUSEUMS, Lisbon, <https://doi.org/10.5281/zenodo.2646479>, 2019, p. 24, ove si afferma che «*[c]ommunity museums foster cohesion, sustainability, inclusivity and diversity, all of which are different dimensions of community empowerment, so promoting citizenship*».

¹⁰⁷ F. RATTO TRABUCCO, *L'ecomuseo*, cit., p. 48. La formula si ritrova ad es., nell'art. 11, comma 3, della L.R. Sardegna 20 settembre 2006, n. 14 («*Norme in materia di beni culturali, istituti e luoghi della cultura*»), secondo cui «*[g]li ecomusei svolgono il ruolo di catalizzatori dei processi di valorizzazione condivisa dei territori e dei loro patrimoni e delle reti di relazioni locali, attraverso il coinvolgimento delle comunità, delle istituzioni culturali e scolastiche e delle associazioni del territorio*».

promuovere e supportare in quanto orientata all'interesse generale, in linea con il dettato dell'art. 118, comma 4, Cost.¹⁰⁸

4. Le “comunità verdi”: *green communities* e *forest communities*.

In senso proprio, dal punto di vista del diritto positivo italiano le “comunità verdi” compaiono nella legge 28 dicembre 2015, n. 221 (cd. “collegato ambientale” alla legge finanziaria 2016), contenente “*Disposizioni in materia ambientale per promuovere misure di green economy e per il contenimento dell'uso eccessivo di risorse naturali*”, che all'art. 72 disciplina una «*strategia nazionale*» (nata in verità nel 2008, su proposta dell'Uncem)¹⁰⁹ – la cui attuazione è poi affidata a unioni di comuni e unioni di comuni montani, sulla base di modalità, tempi e risorse finanziarie individuate con proprie leggi dalle regioni e province autonome di Trento e di Bolzano¹¹⁰ – per delle non meglio identificate «*green communities*», terminologia evocativa di modelli stranieri in verità non pienamente sovrapponibili.

¹⁰⁸ Sul punto cfr. V. CAPUTI JAMBRENGHI, *Interventi*, cit., p. 8 (con particolare riferimento alla citata L.R. Puglia 6 luglio 2011, n. 15) e A. MUSSATTI, *La Convenzione di Faro*, cit., p. 1046 (con particolare riferimento alla citata L.R. Piemonte 3 agosto 2018, n. 13), la quale ricorda comunque che sul concetto di riconoscimento «attualmente, ruotano pressoché tutte le leggi regionali vigenti in materia di ecomusei», richiamando sul punto G. GARRO, *La Legislazione Italiana Sugli Ecomusei*, in *Nuova Museologia*, n. 36/2017, pp. 33 ss. Osserva F. RATTO TRABUCCO, *L'ecomuseo*, cit., p. 46, che «“istituire” un museo significa supporre che solo l'ente regionale oppure provinciale abbia il potere di generare una certa realtà organizzativa; “riconoscere”, invece, presuppone un rapporto tendenzialmente paritario fra ente territorialmente superiore e comunità locali, in quanto il riconoscimento non produce la nascita del progetto, ma implica una sorta di accreditamento di quanto ideato e già esistente (al di là del *nomen*) a livello locale».

¹⁰⁹ F. LEONZIO, *Il contributo delle aree montane alla transizione ecologica ed il nuovo modello delle Green Communities*, in *Il Piemonte delle Autonomie*, n. 2/2023, p. 7, rimarca la dimensione di complementarità tra la *Strategia Nazionale delle Green Communities* e la *Strategia Nazionale Aree interne* (SNAI) ed anzi il «rapporto triangolare esistente tra le due Strategie, nel quadro della più generale Strategia Nazionale per lo Sviluppo Sostenibile 2017» (p. 12). Andrebbe altresì ricordata in proposito la *Strategia Forestale Nazionale (SFN) per il settore forestale e le sue filiere*, prevista all'art. 6, comma 1, del d.lgs. 3 aprile 2018 n. 34 (TUFF), pubblicata in Gazzetta Ufficiale il 9 febbraio 2022. La strategia di cui all'art. 72 dovrebbe offrire, in linea con lo spirito della *green economy*, «un quadro di riferimento per quelle comunità rurali e montane che vogliono puntare alla valorizzazione dei propri territori attraverso l'utilizzo sostenibile del capitale naturale di cui dispongono e la realizzazione di modelli di produzione innovativi e sostenibili» rileva L. DI SALVATORE, *La rigenerazione delle aree interne per la realizzazione di una transizione ecologica. Reti di imprese, foreste e green jobs*, in *Diritto delle Relazioni Industriali*, n. 4/2022, p. 1052, che richiama altresì il *Rapporto di ricerca* di C. LOSAVIO, C. BUGIANI, C. CIPOLLONI, A. GENTILINI, *Il valore dei territori rurali e montani. Verso una strategia nazionale delle Green Community*, ISSIRFA, 2017.

¹¹⁰ C. CIPOLLONI, *Le politiche di contrasto al fenomeno dello spopolamento nelle Aree interne*, in *Italian Papers on Federalism*, n. 3/2021, p. 58, osserva che a livello istituzionale la disposizione scompone le fasi della previsione e dell'attuazione, demandando lo svolgimento della prima, come risulta dal comma 3 dell'art. 72, agli enti territoriali dotati di autonomia legislativa e incaricando della seconda preferibilmente gli enti territoriali di prossimità. A proposito delle legislazione regionale si segnala la L.R. Piemonte n. 14 del 5 aprile 2019 (“*Disposizioni in materia di tutela, valorizzazione e sviluppo della montagna*”), il cui art. 30 – rubricato «*Green communities, cooperative di comunità, comunità energetiche*» – prevede: «*La Regione sostiene la realizzazione, sul territorio montano, di green communities, cooperative di comunità, comunità energetiche finalizzate a valorizzare in modo integrato e sostenibile il proprio patrimonio socio-culturale, economico, ambientale ed energetico, anche avvalendosi dell'ausilio delle nuove tecnologie abilitanti quali la banda ultra larga*» (comma 1).

Ciò non impedisce che, come proposto in un recente *focus* tematico, si sia cercato, «come primo step», di far emergere un contributo alla definizione del concetto «da una *overview* di esperienze internazionali nel territorio europeo», salvo riconoscere che del concetto «non compare né un quadro definitorio, né una declinazione terminologica» perfino nelle esperienze inglesi e che lo stesso «perimetro giuridico delle azioni intraprese non è cristallizzato in una invasiva normativa nazionale»¹¹¹.

In ogni caso si individuano due modelli: quello inglese, il quale ha il proprio fulcro nelle *partnership* costituite da attori pubblici e privati – con il coordinamento dei *Councils* – volte altresì all’*empowerment* delle comunità¹¹² e quello francese, avente il proprio pilastro istituzionale nelle forme di cooperazione intercomunali e in cui è l’istituzione pubblica, anche attraverso figure professionalizzate “agenti dello sviluppo”, ad apparire «il vero *project manager*, pur in presenza diffusa di strutturati centri di ascolto e di consultazione pubblica»¹¹³.

In entrambi i casi si riscontrano l’irrilevanza del collocamento geografico e territoriale delle comunità¹¹⁴ e «una forte connotazione antropica» del concetto di *community* il quale «include “gruppi” di soggetti residenti portatori di vari interessi che prima disegnano e condividono un percorso di sviluppo e poi ne sono essi stessi i soggetti attuatori»¹¹⁵.

Più circoscritta e lontana anche dalla configurazione italiana dell’istituto è la realtà delle *green communities* degli Stati Uniti, ove si consente agli abitanti di recintare i “vicoli” (*alleys*), spazi verdi adiacenti alle loro proprietà, cortili o terreni urbani non utilizzati o comunque tendenzialmente liberi da vincoli, messi in comune o gestiti congiuntamente in modo da recuperare aree in disuso, ottenendo benefici in termini ambientali e di rigenerazione urbana¹¹⁶; realtà consacrata in un progetto pilota lanciato nel 2007 nella città di Baltimora¹¹⁷.

¹¹¹ Cfr. *Verso un modello di green community: esperienze, strategie e studi di caso*, predisposto dall’Osservatorio Italiae, p. 8.

¹¹² Cfr. *ivi*, p. 15, a proposito in particolare dell’esperienza del distretto Bath & North East Somerset (B&NES), ove anche il richiamo allo *Statement of Community involvement*, documento che illustra le modalità di coinvolgimento delle collettività locali nella elaborazione del *localdevelopment framework*.

¹¹³ *Ibidem*, p. 28.

¹¹⁴ *Ibidem*, p. 26, ove si sottolinea essere «pressoché inesistente una rigida declinazione territoriale in aree interne, aree di montagna e aree rurali, e i percorsi di sviluppo sostenibile [...] sono avviati da territori perfino periferici alle aree metropolitane, in cui emerge in modo chiaro la ridefinizione di una interazione con le aree ad elevata urbanizzazione, in una prospettiva collaborativa e di integrazione economico-sociale, che genera forme di positiva contaminazione, in un quadro di sviluppo armonico del territorio», tratto quest’ultimo che, come si vedrà, emerge anche nella configurazione italiana dell’istituto.

¹¹⁵ *Ibidem*, p. 27. Il citato Rapporto di ricerca *Il valore dei territori rurali e montani*, p. 10, pur affermando che dell’espressione *Green Community* non si trova traccia a livello di Unione europea, ravvisa tuttavia un certo livello di affinità con la categoria degli “*Smart Villages*”, «comunità che abitano in zone rurali e che sviluppano soluzioni intelligenti (“smart”) per affrontare le sfide che i loro contesti locali pongono».

¹¹⁶ A. DI CAGNO, *Le green communities: spunti per una ricostruzione giuridica e prospettive di attuazione tra pubblico e privato*, in *Rivista Giuridica AmbienteDiritto.it*, fasc. n. 1/2022, p. 6; F. TUFARELLI, *Green community*, pubblicato il 18 aprile 2020 sul sito www.treccani.it.

¹¹⁷ Cfr. la *Gating and Greening Alleys ORDINANCE* (*Baltimore City Code Article 26, Subtitle 8A*).

Tornando al contesto italiano, la laconicità della norma contenuta nel citato art. 72, subito stigmatizzata dalla invero assai scarsa dottrina sinora formatasi in argomento, può essere ora parzialmente compensata dai riferimenti contenuti nel PNRR che mira a concretizzare e rilanciare l'istituto.

Nella sezione dedicata ai “progetti integrati” nell’ambito della Missione 2¹¹⁸ si individua l’obiettivo di favorire, sempre allo scopo di «*sostenere lo sviluppo sostenibile e resiliente dei territori rurali e di montagna*», la nascita e la crescita di «*comunità locali, anche tra loro coordinate e/o associate (le Green communities)*».

Com’è stato osservato, dunque, nel PNRR la *green community* «è una “comunità”, è “locale”, ha come campo di applicazione privilegiato quello delle “aree rurali e di montagna” e ha come scopo quello di promuovere un modello di sviluppo sostenibile e resiliente, basato su uno sfruttamento equilibrato delle risorse naturali»¹¹⁹.

¹¹⁸ Più precisamente: Missione 2 – Rivoluzione verde e Transizione ecologica, Componente 1 – Economia circolare e agricoltura sostenibile (M2C1), Investimento 3.2 Green Communities, finanziato dall’Unione europea – Next Generation EU. Con D.M. 30 marzo 2022 (“*Green Communities Pilota*”) sono state individuate le prime tre *Green Communities* pilota destinatarie di uno stanziamento di 2 milioni di euro ciascuna: sono le “Terre del Monviso” in Piemonte, “La montagna del latte” dell’Unione montana dell’Appennino Reggiano in Emilia-Romagna e il “Parco Regionale Sirente Velino” in Abruzzo. Queste sono state individuate, come sottolinea F. LEONZIO, *Il contributo*, cit., p. 13, «a seguito di un’attività istruttoria che ha significativamente tenuto conto, in particolare, dell’estensione su di un ambito territoriale intermedio nel quale siano già radicate esperienze istituzionali di associazionismo; della realizzazione pregressa di dotazioni infrastrutturali riconducibili agli ambiti di intervento delle *Green Community*; della presenza nella circoscrizione di territori montani e di Comuni situati in aree interne». In data 30 giugno 2022 è stato pubblicato sul sito istituzionale del Dipartimento per gli affari regionali e le autonomie l’Avviso Pubblico per la presentazione di Proposte di intervento per la realizzazione di piani di sviluppo di *Green Communities*, con l’intento di finanziare almeno trenta *Green Communities* sulla base di piani di sviluppo sostenibili dal punto di vista energetico, ambientale, economico e sociale. Anche la più recente versione della *Strategia Nazionale per lo Sviluppo Sostenibile* (SNSvS) richiama a p. 17 la *Strategia Nazionale per le Green Community*, precisando come quest’ultima abbia trovato nel PNRR «una prima importante fonte di investimento, con la destinazione di 140 milioni di euro per la promozione di 3 casi pilota e 30 casi a regime, da distribuire in maniera uniforme sull’intero territorio nazionale, quali prototipi di una modalità di sviluppo radicata nei territori ma coerente con la SNSvS e destinata a facilitare il radicamento in sede locale degli SDGs dell’Agenda ONU». Con un decreto del marzo 2023 sono state approvate le convenzioni di finanziamento e l’impegno di spesa complessivo di circa 120 milioni di euro per il finanziamento ditrentasei *Green Communities*.

¹¹⁹ Così A. DI CAGNO, *Le green communities*, cit., p. 8. Riemerge pertanto anche qui vaghezza del termine “comunità” il quale, aggiunge l’Autore, «evoca un contenitore vastissimo, che nella sua genericità può ricomprendere sia soggetti privati, singoli o associati, che enti pubblici, specie quelli locali, e potrebbe avere tanto una composizione, esclusivamente privata o esclusivamente pubblica, quanto mista». Nel citato bando del 2022, come rileva F. LEONZIO, *Il contributo*, cit., p. 8, «con una scelta fortemente orientata alla promozione della collaborazione intercomunale in tutte le sue forme, sono stati individuati quali soggetti ammessi a concorrere ai finanziamenti le Unioni di Comuni ex. art. 32, le Comunità montane ex. art. 27, i Consorzi ex. art. 31 e gli enti convenzionati ex. art. 30 Tueb». Tuttavia, come rimarca ancora A. DI CAGNO, *Le green communities*, cit., pp. 31-32, in un modello di *green community* come comunità composta soltanto da enti pubblici, per lo più locali, «non si evidenzia un coinvolgimento diretto del privato nella tutela dell’ambiente, che, tuttavia [...], specialmente nelle aree interne, rurali e di montagna, potrebbe apparire utile alla realizzazione degli obiettivi propri dell’economia circolare». Quanto alla configurazione “locale” della comunità, l’Autore, ivi, p. 8, ne suggerisce condivisibilmente una nozione funzionale che implica «lo stanziamento della “comunità verde” in un territorio identificato non tanto da confini politici o geografici ma dagli interessi di sostenibilità ambientale oggetto di protezione».

Tuttavia un più concreto progresso verso una definizione compiuta, è stato osservato¹²⁰, può altresì trarsi dalla “*mission*” della strategia esposta dalla legge n. 221 del 2015, nella quale irrompe anche un riferimento espresso alla sussidiarietà.

Il comma 2 dell’art. 72 cit., infatti, dopo aver affermato che detta strategia nazionale «*individua il valore dei territori rurali e di montagna che intendono sfruttare in modo equilibrato le risorse principali di cui dispongono, tra cui in primo luogo acqua, boschi e paesaggio*», vi aggiunge «*e aprire un nuovo rapporto sussidiario e di scambio con le comunità urbane e metropolitane, in modo da poter impostare, nella fase della green economy, un piano di sviluppo sostenibile non solo dal punto di vista energetico, ambientale ed economico*» in un nutrito elenco di campi individuati dalla lettera a) alla lettera i)¹²¹.

Qui la sussidiarietà viene declinata in un’accezione abbastanza particolare e specifica, che evidenzia ancora una volta il carattere polisemico e proteiforme del concetto: essa sembra alludere ad «una sorta di compensazione, eventualmente anche economica, a favore di comunità che hanno la responsabilità di sostenere e gestire beni i quali producono un valore aggiunto anche per i territori metropolitani»¹²², una “sussidiarietà tra comunità”, o “intercomunitaria” che dischiude nuovi percorsi al principio stesso.

In ogni caso, intendendo la *green community*, più che come un nuovo modello organizzativo in qualche modo riproduttivo delle unioni di comuni e delle comunità montane¹²³,

¹²⁰ F. TUFARELLI, *Green community*, cit.

¹²¹ Più precisamente, tali campi sono: «a) gestione integrata e certificata del patrimonio agro-forestale, anche tramite lo scambio dei crediti derivanti dalla cattura dell’anidride carbonica, la gestione della biodiversità e la certificazione della filiera del legno; b) gestione integrata e certificata delle risorse idriche; c) produzione di energia da fonti rinnovabili locali, quali i microimpianti idroelettrici, le biomasse, il biogas, l’eolico, la cogenerazione e il biometano; d) sviluppo di un turismo sostenibile, capace di valorizzare le produzioni locali; e) costruzione e gestione sostenibile del patrimonio edilizio e delle infrastrutture di una montagna moderna; f) efficienza energetica e integrazione intelligente degli impianti e delle reti; g) sviluppo sostenibile delle attività produttive (zero waste production); h) integrazione dei servizi di mobilità; i) sviluppo di un modello di azienda agricola sostenibile che sia anche energeticamente indipendente attraverso la produzione e l’uso di energia da fonti rinnovabili nei settori elettrico, termico e dei trasporti».

¹²² F. TUFARELLI, *Green community*, cit.

¹²³ Osserva F. TUFARELLI, *Italia e il green deal: la sfida delle Green Community*, pubblicato il 14 luglio 2020 in *meridianoitalia.tv*, che la norma istitutiva, «richiamando i territori e non i Comuni sembra voler riferirsi ad uno strumento di portata più ampia rispetto ad una semplice associazione fra Enti locali», ritenendo probabile che il pensiero originario del legislatore immaginasse il coinvolgimento nella costituzione delle GC anche di soggetti privati, università, centri studi e *stakeholder* in genere interessati a promuovere e valorizzare i beni del territorio. Anche il citato Rapporto di ricerca *Il valore dei territori rurali e montani*, dopo aver sostenuto che «il concetto di “comunità”, contenuto nell’art. 72, dovrebbe implicare, per lo meno per tutti i piccoli comuni, il superamento delle singolarità comunali e l’adozione di strumenti aggregativi dal carattere sovracomunale», sottolinea la necessità di valutare «se esso possa essere ulteriormente allargato fino ad includere, nella comunità appunto, anche altri soggetti presenti sui territori e che, rappresentando interessi socio-economici locali, potrebbero partecipare, a vario titolo, al progetto di sviluppo sostenibile che la green community è chiamata a realizzare», includendovi le Comunità del Parco, i GAL (Gruppi di Azione Locale), ma anche le cooperative di comunità, le comunità energetiche, le associazioni di persone, le associazioni di imprese, i sindacati e le imprese stesse che saranno parte attiva nel progetto di sviluppo sostenibile (cfr. p. 14 e pp. 19 ss.). Il Rapporto si interroga inoltre «su quali possibili forme giuridiche o quali strumenti, pubblici e/o privati messi a disposizione dall’ordinamento, possano adottarsi (e

come «un insieme di rapporti orizzontali di “comunità”», o come «una “comunità”, in tutto o in parte partecipata dai privati», essa è stata qualificata alla stregua di «strumento per l’esercizio di funzioni amministrative obiettivate a tutela dell’ambiente», specificamente nella gestione e valorizzazione sostenibile delle risorse naturali¹²⁴. Si tratta di terminologia di chiara ascendenza benvenutiana che pienamente giustifica la riconduzione (e in posizione eminente) delle *green communities* nella scala della sussidiarietà.

In questa sede tuttavia intendo soffermarmi anche su un’ulteriore tipologia di comunità che può definirsi “verde” e che peraltro fa anch’essa riferimento, al pari delle *green communities* di cui si è appena discusso, ai “*territori montani*” e alla “*gestione integrata e certificata del patrimonio agro-forestale*”¹²⁵.

Giova qui richiamare preliminarmente il concetto di *community forestry* e su quello correlato di *forest community*.

Esiste una vasta letteratura internazionale, specie di matrice metagiuridica, sul primo termine, che, in generale, rinvia a una gestione comunitaria del patrimonio forestale locale, come mezzo per migliorare l’uso sostenibile delle risorse, consolidare i diritti delle comunità sulle terre tradizionali e fornire benefici socioeconomici e culturali¹²⁶.

Più specificamente si ritiene che nel *community forestry*: a) alle comunità locali sia formalmente conferito dal governo un certo grado di responsabilità e autorità per la gestione forestale; b) l’obiettivo centrale della gestione forestale sia fornire alle comunità locali servizi sociali e benefici economici derivanti dalle foreste; c) l’uso ecologicamente sostenibile della foresta rappresenti un obiettivo centrale, con le *forest communities* che assumono una certa responsabilità per il mantenimento e il ripristino della salute delle foreste; per *forest communities* e *forest people* si possono inoltre intendere quelle entità che hanno caratteristiche sociali, culturali e legami economici con le foreste vicine¹²⁷.

In verità, si è osservato¹²⁸ che il concetto di *community forestry* può descrivere svariate situazioni che ricomprendono le tradizionali proprietà collettive (*common forests*) – e qui il

forse anche adattarsi) per l’istituzione di una green community» e prende in esame, oltre alle varie espressioni dell’organizzazione amministrativa contrattata – la Programmazione negoziata, i contratti di programma, i patti territoriali, i contratti d’area, le intese istituzionali di programma (IIP) e gli Accordi di Programma Quadro (APQ) – i distretti, le stesse comunità energetiche (sulle quali cfr. *infra*), i contratti di fiume, il contratto di rete (pp. 45 ss.).

¹²⁴ A. DI CAGNO, *Le greencommunities*, cit., p. 15 e p. 33.

¹²⁵ Cfr. lett. a) del comma 2 dell’art. 72 cit., riportata alla nota n. 121.

¹²⁶ Cfr. M. SIEGNER, R. PANWAR, R. KOZAK, *Community forest enterprises and social enterprises: the confluence of two streams of literatures for sustainable natural resource management*, in *Social Enterprise Journal*, July 2021, p. 5.

¹²⁷ S. CHARNLEY and M. R. POE, *Community Forestry in Theory and Practice: Where Are We Now?*, in *Annu. Rev. Anthropol.*, 2007, p. 303.

¹²⁸ Cfr. gli atti del Convegno “*Comunità Forestali: tra tradizione e innovazione*”, svoltosi a Trento il 29 marzo 2012, in *Dendronatura*. Il concetto era in fondo già presente più di un secolo fa alla migliore dottrina che rilevava come, nella rigenerazione dei monti, «l’opera dello Stato a poco approderebbe se non venisse alla sua volta

pensiero corre anche ai domini collettivi recentemente ridisciplinati dal legislatore¹²⁹ – alle moderne *community forestry* dei paesi ad economia avanzata, sino alle forme di *community-based forest management* tipiche dei paesi africani e asiatici¹³⁰; né può essere dimenticato il rilievo che in tale ambito possono oggi assumere le *community-based forest enterprises (CFEs)*, variante specifica delle *social enterprises*¹³¹

Sullo sfondo di questa articolata realtà merita di essere esaminata la figura della “comunità del bosco”, che ha trovato un riconoscimento normativo nella recente legislazione regionale toscana.

La L.R. 20 marzo 2018, n. 11 (*Disposizioni in materia di gestione attiva del bosco e di prevenzione degli incendi boschivi*), nel modificare la precedente L.R. 21 marzo 2000 n. 39, vi ha aggiunto un art. 19-bis, rubricato «*Comunità del bosco per la gestione attiva*», nel quale tale comunità è appunto definita come «*l'insieme dei soggetti pubblici e privati che, in accordo, provvedono alla gestione attiva di aree boschive*».

Tale “gestione attiva” a sua volta consiste, secondo l’art. 19, nell’«*insieme delle azioni selvicolturali volte a garantire una gestione e uso delle foreste e dei terreni forestali nelle forme e ad un tasso di utilizzo che consenta di mantenere la loro biodiversità, produttività, rinnovazione, vitalità e potenzialità di adempiere, ora e in futuro, alle rilevanti funzioni ecologiche, economiche e sociali senza comportare danni ad altri ecosistemi*» (art. 19, comma 1)¹³²: finalità per la realizzazione delle quali si prevede, la promozione, oltre che di forme di gestione associata, del ricorso alla figura *de qua*, «*tramite l’istituzione nell’ambito del sistema informativo regionale di una sezione dedicata a favorire l’incontro tra i proprietari dei boschi, le imprese boschive e gli altri soggetti interessati alla gestione del bosco*» (comma 2, lett. a).

S’intende dunque che la comunità di bosco è pensata come qualcosa di ulteriore rispetto a una consueta forma di gestione associata: una comunità investita pertanto essa stessa di

integrata dall’azione concorde di tutti i proprietari» e lodava in particolare l’azione di una *Società pro montibus et sylvis* in quanto «lega forestale, a tutela di un grande interesse pubblico» e propagatrice di un «sentimento delle cose, che vanno amate e rispettate per un principio di solidarietà fra i viventi e la gente ancora non nata» (L. RAVA, *Leggi nuove e riforme*, in F. CORTESE e A. RAPINI [a cura di], *Luigi Rava. Un pensiero per lo Stato. Antologia di un riformatore*, Città di Castello, Ronzani Editore, 2022, p. 536).

¹²⁹ Cfr. la legge 20 novembre 2017, n. 168 (“*Norme in materia di domini collettivi*”).

¹³⁰ A. PALETTO, C. LORA, *Community forestry in Africa e in Europa: due modelli a confronto*, nel citato Convegno di cui alla nota n. 128 precisano che «nei paesi industrializzati le *community forestry* sono dei tavoli di concertazione, temporanei o permanenti, tra i *decision makers* e gli *stakeholders* finalizzati alla valorizzazione dei servizi forniti dal bosco alla collettività».

¹³¹ M. SIEGNER, R. PANWAR, R. KOZAK, *Community forest enterprises*, cit., p. 7, ove si afferma che «*CFEs can be seen to be rural social enterprises [...] that involve a combination of actors (policy makers, activists, and community organizers) with a mission of empowering local communities*».

¹³² M. BROCCA, *Gli accordi di foresta*, in *Riv. giur. urb.*, n. 4/2021, p. 881, secondo il quale le comunità di bosco costituiscono un’altra esperienza di partenariato locale.

funzioni dall'indubbia rilevanza di *interesse generale*, secondo la prospettiva dell'art. 118 Cost.¹³³

Sulla base di tal previsione è stata costituita, nell'ottobre 2019, la Comunità del Bosco del Monte Pisano, che vede oggi associati 130 privati, 15 aziende, 5 enti pubblici e 11 enti del terzo settore/associazioni, esempio di comunità resiliente in quanto sorta per prevenire il ripetersi del disastroso incendio boschivo del 2018.

Nella Delibera del 2019 contenente il Protocollo d'intesa per la creazione di tale Comunità tra Regione Toscana e alcuni Comuni si afferma che *«corrisponde agli intendimenti della Regione Toscana sviluppare un modello di comunità del bosco che sia in grado di realizzare la necessità di una forte integrazione tra soggetti che insistono sul medesimo territorio e condividono obiettivi di gestione attiva dei soprassuoli al fine di garantire il presidio del territorio, l'uso sostenibile della foresta e dei terreni forestali accrescendone la biodiversità, la produttività, la vitalità e la potenzialità, consentendo di adempiere alle rilevanti funzioni ecologiche, economiche e sociali»*.

Dall'Atto costitutivo e dallo Statuto risulta come essa sia stata costituita come associazione senza fini di lucro¹³⁴, la quale *«si propone come soggetto nella gestione attiva del territorio forestale, agricolo e rurale ed opererà negli ambiti dell'ambiente, della cultura, della condivisione delle conoscenze, del turismo, degli aspetti ricreativi nonché del mercato (filieri produttive, distribuzione commerciale, servizi ecosistemici e agroecologici, ecc.), con l'obiettivo di potenziare e promuovere lo sviluppo del Monte e la coesione sociale e territoriale del Monte Pisano»*.

5. Le comunità energetiche.

Una realtà di recente emersione nel contesto delle imprese comunitarie è, quella delle *imprese di energia comunitaria*¹³⁵ (o *community energy enterprises*¹³⁶, o *imprese di comunità*

¹³³ Secondo l'Atto costitutivo e lo Statuto essa *«si costituisce per il perseguimento, senza scopo di lucro, di finalità civiche, solidaristiche e di utilità sociale, mediante lo svolgimento, in forma di azione volontaria, della seguente attività di interesse generale di cui all'art. 5 del codice del terzo settore: – interventi e servizi finalizzati alla salvaguardia e al miglioramento delle condizioni dell'ambiente e all'utilizzazione accorta e razionale delle risorse naturali, con esclusione dell'attività, esercitata abitualmente, di raccolta e riciclaggio dei rifiuti urbani, speciali e pericolosi, ai sensi della legge 14 agosto 1991, n. 281»*.

¹³⁴ Più specificamente si specifica che l'associazione assume la denominazione di *“Comunità del Bosco del Monte Pisano ETS”* e, in attesa della operatività del Registro Unico Nazionale del Terzo settore previsto dal Codice del Terzo, intende acquisire la qualifica di ONLUS con assoggettamento a quanto previsto dal d.lgs. 4 dicembre 1997, n. 460.

¹³⁵ Per l'uso di questo termine cfr. E. CUSA, *Sviluppo sostenibile, cittadinanza attiva e comunità energetiche*, in *Orizzonti del Diritto Commerciale*, n. 1/2020, p. 77, il quale fa riferimento a imprese esercitate da organizzazioni *«capaci di trasformare i cittadini responsabili in co-imprenditori responsabili»*, specificando peraltro che il termine co-imprenditore è *«da intendersi non per forza nel senso che il cittadino diventi direttamente gestore dell'impresa, ma almeno nel senso che lo stesso partecipi alle decisioni riguardanti l'impresa (cioè, come minimo, alla scelta dei gestori della relativa organizzazione)»* (p. 78).

energetiche¹³⁷) e delle *comunità energetiche*¹³⁸ – che di siffatte imprese sono «una significativa declinazione»¹³⁹ – segnatamente delle *comunità energetiche rinnovabili* (di seguito: CER).

La presenza di imprese comunitarie in ambito energetico in verità già vede sperimentazioni in molti Paesi all’inizio del secolo scorso e anche nelle zone settentrionali e alpine italiane, basterebbe pensare alle “storiche” cooperative elettriche¹⁴⁰; recente ne è semmai la valorizzazione alla stregua di nuovo paradigma nel quadro del processo di transizione

¹³⁶ Cfr. L. TRICARICO, *Community Energy Enterprises in the Distributed Energy Geography: A review of issues and potential approaches*, in *International Journal of Sustainable Energy Planning and Management*, 2018, pp. 81 ss. Del medesimo Autore cfr. da ultimo *Le Comunità Energetiche, la risposta locale agli stravolgimenti generati dalla globalizzazione*, pubblicato il 18 ottobre 2022 in www.labsus.org.

¹³⁷ Utilizza tale terminologia L. TRICARICO, *Energia come community asset e orizzonte di sviluppo per le imprese di comunità*, in *Rivista Impresa Sociale*, n. 5/2015, pp. 53 ss., che le definisce come «aggregazioni di individui autoorganizzate e auto-regolate che, oltre agli ambiti di azioni di più tradizionale appannaggio delle imprese di comunità, potrebbero occuparsi di questioni energetiche» e ancora come «una “coalizione di utenti” che, tramite la volontaria adesione ad un contratto, si associa in forma di impresa con l’obiettivo di gestire un sistema energetico locale: un’organizzazione volta a svolgere attività di produzione e distribuzione energetica in base alle mutualistiche esigenze di una comunità locale, cercando quindi di ridurre i costi e l’efficienza nei consumi» (p. 55 e p. 58). Riconduce le comunità energetiche al modello dell’*ecopreneur* F. VITTORI, *Comunità energetiche: il modello dell’ecopreneur*, in N. MAGNANI, F. VITTORI, A. DE VITA (a cura di), *Transizione energetica e partecipazione della società civile*, Università di Trento, 2023, pp. 37 ss.

¹³⁸ In generale sull’argomento cfr., da ultimo, L. CUOCOLO, P.P. GIAMPELLEGRINI, O. GRANATO (a cura di), *Le comunità energetiche rinnovabili. Modelli, regole, profili applicativi*, Milano, EGEA, 2023; E. DI SALVATORE (a cura di), *Il futuro delle comunità energetiche. Profili giuridici e soluzioni*, Milano, Giuffrè, 2023. Sul delicato rapporto tra comunità energetiche e *cultural heritage* di cui si è trattato nel par. 2 cfr. G. FRANCO, M. CASANOVA, *Patrimonio Culturale e Comunità Energetiche: criticità e opportunità*, in *TECHNE*, n. 26/2023, pp. 68 ss.

¹³⁹ E. CUSA, *Sviluppo sostenibile*, cit., p. 77.

¹⁴⁰ La Deliberazione 23 giugno 2020 233/2020/R/eel dell’ARERA («Registro delle cooperative storiche dotate di rete propria e registro dei consorzi storici dotati di rete propria»), ricorda che tali cooperative – costituenti «una fattispecie di operatore elettrico che prefigura un’associazione volontaria di clienti finali, finalizzata all’utilizzo dell’energia elettrica prodotta da uno o più impianti di produzione di energia elettrica nella disponibilità della medesima associazione» – hanno un’origine storica che «generalmente, risale al periodo compreso tra il XIX e il XX secolo e si riferisce alle aree periferiche dell’arco alpino, al fine di utilizzare risorse idriche localmente disponibili per la produzione di energia elettrica» e che «alcune cooperative elettriche sono state esonerate dalla nazionalizzazione introdotta dalla legge 1643/62 e, successivamente, sono state riconosciute e regolamentate dal decreto legislativo 79/99», tenendo anche conto che le reti elettriche realizzate e sviluppate da tali cooperative «sono, generalmente, le uniche reti elettriche presenti nei rispettivi territori, alimentando, quindi, in esclusiva, intere porzioni del territorio che altrimenti sarebbero isolate». Come ricorda V. PEPE, *Le “comunità energetiche” come nuovi modelli giuridici di sviluppo sostenibile*, in *Rivista Giuridica AmbienteDiritto.it*, n. 3/2022, p. 14, prototipo di comunità energetica viene considerata la SEM - Società Elettrica in Morbegno, fondata in Valtellina nel 1897 per dare energia ai soci tramite la centrale idroelettrica di Cosio. In ordine a questi precedenti storici cfr. anche lo scritto dall’eloquente titolo di E. FERRERO, *Le comunità energetiche: ritorno a un futuro sostenibile*, in *Ambiente & sviluppo*, nn. 8-9/2020, pp. 677 ss., secondo cui – richiamandosi a P.A. MORI, *Cos’è l’impresa di comunità*”, in P.A. MORI e J. SFORZI (a cura di), *Imprese di comunità. Innovazione istituzionale, partecipazione e sviluppo locale*, Bologna, Il Mulino, 2019, pp. 13 ss. – quella che è ritenuta la prima cooperativa elettrica al mondo è stata costituita in Italia nel 1894 (Società per l’Illuminazione Elettrica in Chiavenna società cooperativa). Cfr. R. RAO, *Le comunità energetiche rinnovabili (CER): delle “officine” per il diritto commerciale?* (testo provvisorio), in *orizzontideldiritto.commerciale.it*, 2023, pp. 26-28 per un raffronto tra questi “antenati” storici e le CER. In una prospettiva meta-giuridica cfr. sul tema specifico A. SALSA, *I paesaggi delle Alpi. Un viaggio nelle terre alte fra filosofia, natura e storia*, Roma, Donzelli Editore, 2019 e in generale sulle comunità energetiche M. BOLOGNESI, A. MAGNAGHI, *Verso le comunità energetiche*, in *Scienze del territorio*, 2020, *special issue*, pp. 142 ss.

energetica¹⁴¹, senza dimenticare che esse si collocano da ultimo anche sullo sfondo della recente riscrittura in chiave ambientale degli artt. 9 e 41 Cost.¹⁴²

Si tratta infatti di una realtà che si è riconosciuto realizzare «un’opportuna sussidiarietà orizzontale nel settore energetico»¹⁴³ – consustanziale ad un progetto europeo di trasformazione

¹⁴¹ Per queste considerazioni cfr. L. DE VIDOVICH, L. TRICARICO e M. ZULIANELLO, *Community Energy map. Una ricognizione delle prime esperienze di comunità energetiche rinnovabili*, Milano, Franco Angeli, 2021, p. 22. Sul collegamento di tali comunità con la tematica della “decrescita” cfr. N. MAGNANI, I. SCOTTI, *Le comunità energetiche rinnovabili come nuove forme di prosumerismo tra modernizzazione ecologica e decrescita*, in *Quaderni della decrescita*, n. 2/2024, pp. 142 ss.

¹⁴² A proposito della modifica del terzo comma dell’art. 41 Cost. – che ora prevede la possibilità di indirizzare e coordinare l’attività economica a fini sociali «e ambientali» – G. MONACO, *Per un inquadramento generale delle comunità energetiche rinnovabili, tra politiche europee e principi costituzionali di riferimento*, in *Diritto Pubblico Europeo Rassegna online*, n. 1/2023, pp. 602-603, individua proprio nella previsione delle comunità energetiche rinnovabili uno strumento idoneo a realizzare tale direttiva costituzionale, muovendo «verso un modello che coniuga economia, ambiente e sviluppo sociale, in coerenza, peraltro, con i doveri di solidarietà economica e sociale di cui all’art. 2 Cost., nonché col principio, strettamente correlato, di uguaglianza sostanziale di cui all’art. 3, c. 2, Cost.», aggiungendo che le stesse «possono contribuire a rilanciare il concetto stesso di sviluppo sostenibile, che negli anni è andato incontro a critiche, proprio per l’incapacità di indirizzare concretamente l’economia verso la sostenibilità» (p. 604). L’Autore prospetta inoltre un possibile accostamento, *mutatis mutandis*, tra queste comunità e le «comunità di lavoratori e di utenti» di cui all’art. 43 Cost.; analogamente A. PERSICO, *Le comunità energetiche e il ruolo sussidiario delle pubbliche amministrazioni territoriali*, in *Rivista Giuridica AmbienteDiritto.it*, n. 2/2022, pp. 17-18; cfr. anche R. PISELLI, *Le comunità energetiche tra pubblico e privato: un modello organizzativo transtipico*, in *Diritto e società*, n. 4/2022, p.776; richiami all’art. 43 Cost. anche in C. IAIONE, E. DE NICTOLIS, *Le comunità energetiche tra democrazia energetica e comunanza d’interessi*, in *Dir. soc.*, 2022, specie pp. 625-627; M. RENNA, *Le comunità energetiche e l’autoconsumo collettivo di energia. Tutela della concorrenza e regolazione del mercato*, in *Le nuove leggi civili commentate*, n 1/2024, p. 194.

¹⁴³ Cfr. E. CUSA, *Sviluppo sostenibile*, cit., p. 72. In tal senso cfr. inoltre: C. BEVILACQUA, *Le comunità energetiche tra governance e sviluppo locale*, pubblicato il 13 maggio 2020 in www.amministrazioneincammino.luiss.it; F. VETRÒ, *Sviluppo sostenibile, transizione energetica e neutralità climatica. Profili di governance: efficienza energetica ed energie rinnovabili nel “nuovo ordinamento” dell’energia*, in *Riv. it. dir. pubbl. com.*, n.1/2022, p. 100. Si muovono interamente in questa prospettiva R. MICCÙ, M. BERNARDI, *Premesse ad uno studio sulle Energy communities: tra governance dell’efficienza energetica e sussidiarietà orizzontale*, in *Federalismi.it*, n. 4/2022, pp. 603 ss., specie pp. 621 ss., ove, richiamandosi ai concetti di “cittadinanza societaria” (rinvenibile anche nel Parere n. 1440/2003 della Sezione Consultiva per gli atti normativi del Consiglio di Stato) e di “democrazia energetica”, si conclude per il «riconoscimento di una funzione pubblica di regolazione in capo a queste nuove figure», affermandosi inoltre che «il tema delle comunità energetiche illustra bene la tensione teorica fra due sistemi: quello kelseniano, per il quale il fondamento di validità della norma discende dall’alto; e quello romaniano, secondo cui, invece, è dal tessuto sociale che la norma prende vita» (ivi, rispettivamente p. 627e p. 642). Accostano espressamente tale realtà all’affermazione del principio della sussidiarietà anche A. COIANTE, *Think global, act local. Le comunità energetiche rinnovabili e il principio di sussidiarietà (anche) sociale come perno della transizione energetica*, in *Rivista Giuridica AmbienteDiritto.it*, n. 1/2024; C. PETTERUTI, *Il ruolo del Terzo Settore nella tutela dell’ambiente e nella transizione energetica. Esperienze europee a confronto*, in *Società e diritti*, n. 15/2023, pp. 128 ss.; G. MONACO, *Per un inquadramento generale*, cit., specie pp. 605-606; A. PERSICO, *Le comunità energetiche*, cit., pp. 1 ss.; V. MANZETTI, *Una declinazione*, cit., p. 177; C. MARI, *Le comunità energetiche: un nuovo modello di collaborazione pubblico-privato per la transizione ecologica*, in *Federalismi.it*, n. 29/2022, p. 113; P. NOVARO, *Le comunità energetiche nuova declinazione del paradigma sussidiario*, in *Nuove Autonomie*, n. 3/2022, pp. 1053 ss.; C. BEVILACQUA, S. MILAZZO, *Le comunità energetiche e la sussidiarietà orizzontale tra “governance” dell’energia e sviluppo locale*, in G. ARMAO, F. ASTONE e M. IMMORDINO (a cura di), *Specialità e differenziazione. Le nuove frontiere del regionalismo italiano*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2022, pp. 449 ss.; A. CHIAPPETTA, *Comunità energetiche rinnovabili e Costituzione: un nuovo modello di formazione sociale nel segno della sussidiarietà orizzontale*, in E. DI SALVATORE (a cura di), *Il futuro delle comunità energetiche*, cit., pp. 15 ss.; ID., *Il tessuto valoriale delle Comunità energetiche rinnovabili: un virtuoso modello di partecipazione attuativo del dettato costituzionale*, in *dirittifondamentali.it*, n. 2/2023, pp. 394 ss.; L. RUGGERI, *Comunità energetiche e modelli giuridici: l’importanza di una lettura euro-unitaria*, in

del sistema energetico, che, come s'è già ricordato, individua proprio nella partecipazione attiva dei cittadini e degli imprenditori di piccole dimensioni un perno di tale inversione di rotta, chiamandoli «a svolgere contestualmente il ruolo di produttori e di consumatori di energia elettrica, c.d. *prosumer*»¹⁴⁴ o «prosumatori» – e al contempo rappresentare «una dimensione poco studiata della cosiddetta cittadinanza attiva»¹⁴⁵.

Va da sé, inoltre, che sullo sfondo di tale evoluzione si situa il progresso dei sistemi tecnologici (e l'abbattimento dei relativi costi) che ha offerto a cittadini e autorità locali, nel contesto del fenomeno della “*community energy*”¹⁴⁶, la *chance* di «entrare in maniera

Actualidad Jurídica Iberoamericana, N° 20, febrero 2024, pp. 1222 ss.; M. RENNA, *Le comunità energetiche*, cit., p. 167. In senso parzialmente diverso C. IAIONE, E. DE NICTOLIS, *Le comunità energetiche*, cit., pp. 589 ss., secondo i quali tali comunità sarebbero piuttosto «strumento di inveroamento e applicazione del principio di comunanza d'interessi e, dunque, del principio di solidarietà e collaborazione civica di cui all'art. 2 Cost. [...]»: distinzione in verità più apparente che di sostanza, come testimoniano ripetuti riferimenti all'art. 118 Cost. nel testo dello scritto, mentre non pare dubbio il collegamento esistente tra l'art. 2 (nonché l'art. 4, pure enfatizzato nello scritto) e il principio della sussidiarietà (sia consentito rinviare in proposito a P. DURET, *Sussidiarietà e autoamministrazione dei privati*, Cedam, Padova, 2004). Da ultimo la Corte Cost., nella sentenza 23 marzo 2023, n. 48, ha ribadito a sua volta che le CER rappresentano strumenti «*ispirati al principio di sussidiarietà orizzontale*», e la disciplina dei quali è improntata dal principio della «*massima apertura*», alla stregua del quale la Corte ha dichiarato l'illegittimità costituzionale di una disposizione della L.R. Abruzzo 17 maggio 2022 n. 8. Su tale sentenza cfr. S. LAZZARI, *CER: la Corte costituzionale sul principio della massima apertura*, pubblicato il 22 maggio 2023 in www.labsus.org; M. GRECO, *Le comunità energetiche rinnovabili nel sistema di riparto delle competenze legislative fra Stato e Regioni*, in *Giur. Cost.*, 2/2023, pp. 634 ss.; A. CASTELLI, *CER e disciplina regionale: la Corte costituzionale traccia i limiti*, in *Ambiente & sviluppo*, n. 11/2023, pp. 675 ss.; F. SANCHINI, *Le comunità energetiche rinnovabili tra fondamento costituzionale e riparto di competenze legislative Stato-Regioni. Riflessioni alla luce della sentenza n. 48 del 2023 della Corte costituzionale*, in *Federalismi.it*, n. 8/2024, pp. 144 s.

¹⁴⁴ Sull'evoluzione dal ruolo di “consumatore” a quello di “*prosumer*” nell'ottica del principio della sussidiarietà cfr. R. MICCÚ, M. BERNARDI, *Premesse*, cit.

¹⁴⁵ Cfr. E. CUSA, *Sviluppo sostenibile*, cit., p. 78; in termini analoghi cfr. R. MICCÚ, M. BERNARDI, *Premesse*, cit., p. 626, richiamato altresì da L. SCUTO, *The development of a new model of urbanregeneration in light of the digitalisation of public administration*, in *Rivista interdisciplinare sul diritto delle amministrazioni pubbliche*, n. 3/2022, p. 94, il quale legge il fenomeno delle comunità energetiche nel quadro di un nuovo modello di rigenerazione urbana, richiamando specificamente l'esperienza della comunità brindisina BREC (Brun Rete Energetica Comune), nella quale, si osserva, «*citizens have played an important role in planning decisions, assuming a fundamental role on an equal level with the public administration*» (p. 101). A. DI CAGNO, *Le green communities*, cit., p. 31, evidenzia inoltre nei caratteri della comunità energetica un modello di *community* «che ben si concilia con la dimensione di *green community* offerta dall'art. 72» della citata legge n. 221 del 2015, il quale «per l'appunto, prevede uno specifico campo applicativo della comunità verde anche rispetto alla “*produzione di energia da fonti rinnovabili locali, quali i microimpianti idroelettrici, le biomasse, il biogas, l'eolico, la cogenerazione e il biometano*”» (cfr. la lett. c) del comma 2, richiamata *supra* in nota 121).

¹⁴⁶ Per riferimenti agli studi multidisciplinari in proposito cfr. E. CUSA, *Sviluppo sostenibile*, cit., p. 77; L. DE VIDOVICH, L. TRICARICO e M. ZULIANELLO, *Community energymap*, cit.; L. TRICARICO, *Energia come community asset*, cit., p. 82, secondo il quale la categoria “tecnologica” *Community Energy* è da intendersi come «*an integrated approach to supplying a local community with its energy requirements from renewable energy or high-efficiency co-generation energy sources*». Per approfondimenti sulle soluzioni adottate in alcuni Paesi europei (quali Danimarca, Germania, Regno Unito e, al suo interno, Scozia) pionieri in tema di *community energy* cfr. A. SAVARESI, *The Rise of Community Energy from Grassroots to Mainstream: The Role of Law and Policy*, in *Journal of Environmental Law*, 2019, pp. 487 ss.

dirompente nel mercato energetico, rivoluzionando il modo in cui oggi viene generata e utilizzata l'energia» nella prospettiva della transizione verso un “*civic energy future*”¹⁴⁷.

Le comunità energetiche costituiscono inoltre modelli di resilienza¹⁴⁸ e di sostenibilità¹⁴⁹ in grado di assicurare gli obiettivi dell'Agenda 2030 dell'Organizzazione delle Nazioni Unite, in particolare, com'è stato sottolineato¹⁵⁰, gli obiettivi 7 («Assicurare a tutti l'accesso a sistemi di energia economici, affidabili, sostenibili e moderni»), 8 («Incentivare una crescita economica duratura, inclusiva e sostenibile, un'occupazione piena e produttiva ed un lavoro dignitoso per tutti») e 11 («Rendere le città e gli insediamenti umani inclusivi, sicuri, duraturi e sostenibili»).

Questa nuova prospettiva trova fondamento giuridico nel cosiddetto pacchetto energia pulita, conosciuto in Europa prima come *Winter Package*¹⁵¹ e successivamente come *Clean Energy for all Europeans Package* (CEP) e nelle direttive in esso contenute, in particolare, la

¹⁴⁷ L. TRICARICO, *Energia come community asset*, cit., p. 59 e p. 61, ove si richiama lo studio del *Realising Transition Pathways*, consorzio di ricerca inglese, *Distributing Power. A transition to a civic energy future, Report of the Realising Transition Pathways Research Consortium 'Engine Room'*, 2015. Il risultato finale cui tendere, come sottolinea E. FERRERO, *Le comunità energetiche*, cit., p. 678, è la trasformazione di un mercato centralizzato, prima incentrato su posizioni monopolistiche e successivamente dominato dalle grandi aziende di servizi pubblici, in un mercato decentrato gestito dai cittadini nella richiamata veste di prosumatori. In questo senso si tratta altresì di realizzare una «*energy democracy*» funzionale anche a una «*energy justice*» (R. PISELLI, *Le comunità energetiche*, cit., pp. 776-777, con richiamo rispettivamente a M.J. BURKE, J.C. STEPHENS, *Energy Democracy: Goals and policy instruments for sociotechnical transitions*, in *Energy Research & Social Science*, 2018, pp. 35 ss. e a K. JENKINS, D. MCCAULEY, H. HEFFRON, H. STEPHAN, R. REHNER, *Energy Justice: a conceptual review*, ivi, 2016, pp. 174 ss.). Cfr. inoltre V. CAPELLI, *Le comunità energetiche quali strumenti di energy justice nel nuovo sistema di regolazione del mercato elettrico: limiti e prospettive*, in *Rivista della Regolazione dei Mercati*, n. 2/2023; L.M. PEPE, *Exploring the Possibility of Energy Justice in Italy*, in *Italian L. J.*, n. 1/2022, pp. 187 ss. Secondo la definizione di B.K. SOVACOO, M.H. DWORKIN, *Energy justice: conceptual insights and practical applications*, in *Applied Energy*, 2015, pp. 435 ss., l'*energy justice* è un «*global energy system that fairly disseminates both the benefits and costs of energy services, and one that has representative and impartial energy decision-making*». Il tema è approfondito altresì in C. IAIONE, E. DE NICTOLIS, *Le comunità energetiche*, cit., pp. 589 ss.

¹⁴⁸ È la presenza di «una forte identità sociale, territoriale e ambientale» a garantire loro un maggior tasso di tale qualità secondo D. DI SANTO, *Autoproduzione e Comunità Energetiche: vantaggi e opportunità*, in *FPA - Annual Report 2023*, p. 165. Sulle CER come «*activators of "community resilience"*» cfr. M. BOSONE, B. PIRELLI, D. VITO, *Evaluating Energy Communities: A New Social and Economic Model for Implementing the Ecological Transition*, in *Computational Science and Its Applications - ICCSA 2023 Workshops*, p. 273, con richiamo a *European Commission, Joint Research Centre, A. CARAMIZARU, A. UIHLEIN, Energy communities: an overview of energy and social innovation*, Publications Office, 2020 e a A. CAFER, J. J. GREEN, G. GOREHAM, *A community resilience framework for community development practitioners building equity and adaptive capacity*, in *Community Dev.*, 50 (2019), pp. 201 ss.

¹⁴⁹ G. SPINA, *CER come modello strategico gestionale di sviluppo sostenibile*, I, in *Ambiente & Sviluppo*, 2023, pp. 530 ss.

¹⁵⁰ V. PEPE, *Le "comunità energetiche"*, cit., pp. 14-15; G. MONACO, *Per un inquadramento generale*, cit., p. 597.

¹⁵¹ Come ricordano G. PROIETTO, E. ROSSI SCARPA GREGORJ, *Autoconsumo collettivo e comunità energetiche: prime riflessioni sul recepimento della Direttiva RED II (D. Lgs. 199/2021 e D.L. n. 17/2022)*, in *Management delle utilities e delle infrastrutture*, n. 2/2022, p. 65, tale iniziativa affonda le radici nella Comunicazione del 25 maggio 2015 COM(2015)80 final su «*Una strategia quadro per un'Unione dell'energia resiliente, corredata da una politicalungimirante in materia di cambiamenti climatici*». Sul punto cfr. altresì M. MELI, *Autoconsumo di energia rinnovabile e nuove forme di energy sharing*, in *NLCC*, n. 3/2020, pp. 633-634.

Direttiva 2018/2001/UE dell'11 dicembre 2018, “Direttiva Rinnovabili” – RED II¹⁵² e la Direttiva 2019/944/UE del 5 giugno 2019, conosciuta come “Direttiva Mercato Interno dell'energia elettrica” – IEMD¹⁵³.

Un'attuazione anticipata¹⁵⁴ della prima (segnatamente dell'art. 22 intitolato alla «Comunità di energia rinnovabile») era stata avviata attraverso l'art. 42-*bis* del d.l. 30 dicembre 2019, n. 162 (“Decreto Milleproroghe”), convertito in l. 28 febbraio 2020, n. 8, mediante l'introduzione di una disciplina «contemporaneamente, temporanea e sperimentale»¹⁵⁵ (cfr., inoltre, il *Piano nazionale integrato per l'energia e il clima* [PNIEC] di dicembre 2019¹⁵⁶, la delibera 4 agosto 2020 318/2020/R/eel dell'ARERA, il D.M. 16 settembre 2020 del MISE¹⁵⁷).

Successivamente le direttive sono state recepite – sia pure, *more italico*, tardivamente e sotto la spada di Damocle di due procedure d'infrazione europee – mediante il d.lgs. 8 novembre 2021, n. 199¹⁵⁸ (cd. “decreto Rinnovabili”) e il d.lgs. 8 novembre 2021, n. 210¹⁵⁹ (cd. “decreto

¹⁵² Essa realizza la rifusione della Direttiva n. 28/2009/CE del Parlamento europeo e del Consiglio (RED I), come ricorda B. MINUCCI, *Comunità energetiche e autoconsumo collettivo*, in *Riv. giur. amb.*, n. 3/2022, p. 847. Va precisato che la Direttiva RED II è stata da ultimo parzialmente modificata, sulla scorta del pacchetto di riforme noto come *Fit for 55 package*, dalla Direttiva RED III – *Direttiva(UE) 2023/2413 del Parlamento europeo e del Consiglio del 18 ottobre 2023 che modifica la direttiva (UE) 2018/2001, il regolamento (UE) 2018/1999 e la direttiva n. 98/70/CE per quanto riguarda la promozione dell'energia da fonti rinnovabili e che abroga la direttiva (UE) 2015/652 del Consiglio* – che pure contiene alcuni riferimenti alle comunità energetiche rinnovabili, come ad es.: l'ultimo inciso del nuovo par. 7-*bis* inserito nell'art. 9 della Direttiva RED II, secondo il quale «[a]l fine di aumentare l'accettazione da parte dell'opinione pubblica, gli Stati membri possono includere le comunità di energia rinnovabile nei progetti comuni in materia di energia rinnovabile offshore»; l'inclusione di tali comunità tra le misure adeguate che gli Stati membri sono chiamati a introdurre nelle regolamentazioni e nei codici in materia edilizia nazionali «volte ad aumentare la quota di energia elettrica e di riscaldamento e raffrescamento da fonti rinnovabili prodotta in loco o nelle vicinanze nonché di energia rinnovabile proveniente dalla rete nel parco immobiliare» in base al par. 3 del nuovo art. 15-*bis*; la possibilità per gli Stati membri, ove ritenuto pertinente, di «promuovere la cooperazione tra le autorità locali e le comunità di energia rinnovabile nel settore dell'edilizia, in particolare attraverso il ricorso agli appalti pubblici» in base al par. 5 del medesimo articolo; le forme di accelerazione e semplificazione procedurali, come nel caso delle autorizzazioni per l'installazione di impianti solari con una capacità pari o inferiore a 100 kW ex nuovo art. 16-*quinquies* (cenni su precedenti interventi a livello euro unitario in ordine alla problematica della lunghezza delle procedure amministrative in P. LOMBARDI, A. SALZANO, E. CUPPARI, *Le Comunità Energetiche Rinnovabili: potenzialità e dubbi interpretativi*, in *Diritto e società*, n. 4/2022, pp. 936 ss.).

¹⁵³ Per una sintesi dei caratteri di questo nuovo quadro europeo derivante dal CEP cfr. N. ROSSETTO, *Comunità energetiche e fonti rinnovabili*, in *Energia*, n. 2/2021, pp. 76 ss., specie pp. 78-80.

¹⁵⁴ In verità, come ricorda E. FERRERO, *Le comunità energetiche*, cit., p. 679-680, il primo documento ufficiale a menzionare le comunità energetiche è stata la *Strategia Energetica Nazionale 2017*, approvata dal Ministero per lo Sviluppo Economico e dal Ministero per l'Ambiente e per la Tutela del Territorio e del Mare con Decreto del 10 novembre 2017. Cfr., in tema C. CANDELISE - G. RUGGIERI, *Status and evolution of the community energy sector in Italy*, in *Energies*, 2020, pp.13 ss.

¹⁵⁵ E. CUSA, *Sviluppo sostenibile*, cit., p. 106. Su questa disciplina cfr. altresì M. MELI, *Autoconsumo*, cit., pp. 630 ss.

¹⁵⁶ Quest'ultimo già prevedeva che agli assetti in autoconsumo esistenti dovessero affiancarsi nuove forme di aggregazione tra le quali le comunità energetiche (cfr. C. PETTERUTI, *Il ruolo del Terzo Settore*, cit., p. 141).

¹⁵⁷ Decreto Ministeriale 16 settembre 2020 «*Individuazione della tariffa incentivante per la remunerazione degli impianti a fonti rinnovabili inseriti nelle configurazioni sperimentali di autoconsumo collettivo e comunità energetiche rinnovabili*».

¹⁵⁸ Recante «*Attuazione della direttiva (UE) 2018/2001 del Parlamento europeo e del Consiglio, dell'11 dicembre 2018, sulla promozione dell'uso dell'energia da fonti rinnovabili (21G00214)*». Per una panoramica della

Mercato”); da ultimo sono intervenuti i fondi del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR)¹⁶⁰, il d.l.1° marzo 2022, n. 17 (c.d. “decreto Energia”)¹⁶¹, il d.l.17 maggio 2022, n. 50 (decreto “Aiuti”)¹⁶², seguiti dalla delibera 27 dicembre 2022 727/2022/R/eel dell’ARERA, che contiene in allegato il Testo Integrato Autoconsumo Diffuso (TIAD)¹⁶³, dal d.l.24 febbraio 2023, n. 13¹⁶⁴ (decreto PNRR) e dall’atteso Decreto del MASE n. 414 del 7 dicembre 2023¹⁶⁵ sul cruciale profilo degli incentivi¹⁶⁶.

Nel frattempo anche il legislatore regionale si era peraltro mosso in direzione della promozione delle comunità energetiche¹⁶⁷.

disciplina europea e di quella italiana di recepimento cfr. F. TOMASICCHIO, *L’avvento delle comunità energetiche. Quale prospettiva per l’Italia e l’Europa?*, in *Munus*, n. 3/2022, pp. 721 ss.

¹⁵⁹ Recante «Attuazione della direttiva UE 2019/944, del Parlamento europeo e del Consiglio, del 5 giugno 2019, relativa a norme comuni per il mercato interno dell’energia elettrica e che modifica la direttiva 2012/27/UE, nonché recante disposizioni per l’adeguamento della normativa nazionale alle disposizioni del regolamento UE 943/2019 sul mercato interno dell’energia elettrica e del regolamento UE 941/2019 sulla preparazione ai rischi nel settore dell’energia elettrica e che abroga la direttiva 2005/89/CE. (21G00233)».

¹⁶⁰ Cfr. le misure della Missione 2, Componente 2, Investimento 1.2 “Promozione rinnovabili per le comunità energetiche e l’auto-consumo”. Tale investimento si focalizza «sulle aree in cui si prevede il maggior impatto socio-territoriale» e individua infatti «Pubbliche Amministrazioni, famiglie e microimprese in Comuni con meno di 5.000 abitanti, sostenendo così l’economia dei piccoli Comuni, spesso a rischio di spopolamento, e rafforzando la coesione sociale». In argomento cfr. P.L. PETRILLO e A. ZAGARELLA, *La transizione ecologica nel PNRR tra climate tagging e do not harm*, in *Dir. pubbl. eur. Rass. Online*, n. 2/2022, specie pp. 80-81.

¹⁶¹ Recante «Misure urgenti per il contenimento dei costi dell’energia elettrica e del gas naturale, per lo sviluppo delle energie rinnovabili e per il rilancio delle politiche industriali». Tale d.l. è stato convertito con modificazioni dalla l. 27 aprile 2022, n. 34.

¹⁶² Decreto recante «Misure urgenti in materia di politiche energetiche nazionali, produttività delle imprese e attrazione degli investimenti, nonché in materia di politiche sociali e di crisi ucraina».

¹⁶³ Cfr. l’Allegato A alla deliberazione 727/2022/R/eel come integrato e modificato dalla deliberazione 15/2024/R/eel. Per una sintesi dei principali provvedimenti adottati in tema dall’ARERA cfr. G. SPINA, *CER come modello strategico*, cit., pp. 534-535.

¹⁶⁴ Recante «Disposizioni urgenti per l’attuazione del Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR) e del Piano nazionale degli investimenti complementari al PNRR (PNC), nonché per l’attuazione delle politiche di coesione e della politica agricola comune». Tale d.l. è stato convertito con modificazioni dalla l. 21 aprile 2023, n. 41.

¹⁶⁵ Recante «Individuazione di una tariffa incentivante per impianti a fonti rinnovabili inseriti in comunità energetiche rinnovabili e nelle configurazioni di autoconsumo singolo a distanza e collettivo, in attuazione del decreto legislativo 8 novembre 2021, n.199 e in attuazione della misura appartenente alla Missione 2, Componente del 2, Investimento 1.2 del PNRR». Su tale decreto cfr. P. BRAMBILLA, *Le comunità energetiche e la sagacia di Pirandello*, in *Rivista Giuridica AmbienteDiritto.it*, n. 1/2024, il quale segnala inoltre che, con decreto direttoriale del 23 febbraio 2024, il Ministero dell’Ambiente e della Sicurezza Energetica ha approvato le Regole operative elaborate e trasmesse dal GSE S.p.A.

¹⁶⁶ Sugli sviluppi normativi più recenti cfr. G. PROIETTO, M. DI VITA, *Le comunità energetiche rinnovabili all’ultimo miglio: modelli di aggregazione, forme giuridiche e questioni interpretative aperte*, in *Management delle utilities e delle infrastrutture*, n. 2/2023, pp. 10 ss.

¹⁶⁷ Cfr. L. DE VIDOVICH, L. TRICARICO e M. ZULIANELLO, *Community Energy map*, cit., p. 35, ove si indica come apripista la L.R. Piemonte 3 agosto 2018 n.12 (“Promozione dell’istituzione delle Comunità Energetiche”) e si richiamano poi la L.R. n. 45/2019 della Puglia, recante la medesima denominazione, la L.R. n. 25/2020 della Calabria (“Promozione dell’istituzione delle comunità energetiche da fonti rinnovabili”), la L.R. n. 13/2020 della Liguria (“Promozione dell’istituzione delle comunità energetiche rinnovabili e delle configurazioni di autoconsumo collettivo”), la L.R. Campania n. 38/2020 (“Legge di stabilità regionale per il 2021”, art. 20) e la L.R. Lazio n. 1/2020 (“Misure per lo sviluppo economico, l’attrattività degli investimenti e la semplificazione”, art. 10). Cfr. inoltre la L.R. Marche n. 11 giugno 2021 n. 10 (“Interventi regionali di promozione e sostegno dell’istituzione dei

La normativa europea differenzia anzitutto le fattispecie di comunità energetiche tra *comunità energetiche dei cittadini* (CEC)¹⁶⁸ e *comunità di energia rinnovabile* (CER)¹⁶⁹ –

gruppi di autoconsumo collettivo da fonti rinnovabili e delle comunità energetiche rinnovabili”), la L. R. Lombardia 23 febbraio 2022 n. 2 (“*Promozione e sviluppo di un sistema di Comunità Energetiche Rinnovabili [CER] in Lombardia. Verso l’autonomia energetica*”) la L.R. Abruzzo 17 maggio 2022 n. 8 (“*Interventi regionali di promozione dei gruppi di auto consumatori di energia rinnovabile e delle comunità energetiche rinnovabili e modifiche alla L.R. n. 6/2022*”), la L.R. Emilia-Romagna 27 maggio 2022 n. 5 (“*Promozione e sostegno delle comunità energetiche rinnovabili e degli autoconsumatori di energia rinnovabile che agiscono collettivamente*”), la L.R. Basilicata 16 giugno 2022 n. 12 (“*Interventi regionali di promozione e sostegno dell’istituzione dei gruppi di autoconsumo collettivo da fonti rinnovabili e delle comunità energetiche rinnovabili*”), la L.R. Veneto 5 luglio 2022 n. 16 (“*Promozione dell’istituzione delle comunità energetiche rinnovabili e di autoconsumatori di energia rinnovabile che agiscono collettivamente sul territorio regionale*”); la L.R. Sardegna 13 ottobre 2022, n. 15 (“*Disposizioni in materia di energia e modifiche alla legge regionale n. 9 del 2006*”); la L.R. Toscana 28 novembre 2022, n. 42 (“*Promozione e sostegno delle comunità energetiche rinnovabili*”); si può aggiungere inoltre la L.P. Trento 4 ottobre 2012, n. 20 (“*Legge provinciale sull’energia*”). Su tale legislazione cfr. P. P. GIAMPELLEGRINI, *La dimensione regionale delle comunità energetiche rinnovabili*, in L. CUOCOLO, P.P. GIAMPELLEGRINI O. GRANATO (a cura di), *Le comunità energetiche rinnovabili*, cit., pp. 33 ss., nonché, da ultimo, F. SANCHINI, *Le comunità energetiche rinnovabili*, cit., specie pp. 157-160.

¹⁶⁸ Secondo la definizione fornita dall’art. 2, punto 11), Dir. 2019/944/UE, le CEC sono un «*soggetto giuridico: a) che è fondato sulla partecipazione volontaria e aperta ed è effettivamente controllato da membri o soci che sono persone fisiche, autorità locali, comprese le amministrazioni comunali, o piccole imprese; b) ha lo scopo principale di offrire ai suoi membri o soci o al territorio in cui opera benefici ambientali, economici o sociali a livello di comunità, anziché generare profitti finanziari; e c) può partecipare alla generazione, anche da fonti rinnovabili, alla distribuzione, alla fornitura, al consumo, all’aggregazione, allo stoccaggio dell’energia, ai servizi di efficienza energetica, o a servizi di ricarica per veicoli elettrici o fornire altri servizi energetici ai suoi membri o soci*» (cfr., inoltre, l’art. 16). Esse sono ora disciplinate, a livello interno, dall’art. 14 del D. Lgs. 8 novembre 2021, n. 210, la cui rubrica reca: «*Clienti attivi e comunità energetiche dei cittadini*».

¹⁶⁹ Secondo la definizione fornita dall’art. 2, punto 16), Dir. 2018/2001/UE, le CER sono un «*soggetto giuridico: a) che, conformemente al diritto nazionale applicabile, si basa sulla partecipazione aperta e volontaria, è autonomo ed è effettivamente controllato da azionisti o membri che sono situati nelle vicinanze degli impianti di produzione di energia da fonti rinnovabili che appartengono e sono sviluppati dal soggetto giuridico in questione; b) i cui azionisti o membri sono persone fisiche, PMI o autorità locali, comprese le amministrazioni comunali; c) il cui obiettivo principale è fornire benefici ambientali, economici o sociali a livello di comunità ai suoi azionisti o membri o alle aree locali in cui opera, piuttosto che profitti finanziari*» (cfr., inoltre, l’art. 22). Ne consegue che, mentre le comunità energetiche «sono accomunate dall’essere qualificabili come imprenditori energetici», le stesse si differenziano invece «in base sia al tipo di energia sia alla fonte produttiva dell’energia che trattano nelle loro attività economiche. In effetti, le CEC devono essere imprenditori elettrici, mentre le CER devono essere imprenditori (*rectius*, almeno produttori) energetici da fonti rinnovabili» (così E. CUSA, *Il diritto dell’Unione Europea sulle comunità energetiche e il suo recepimento in Italia*, in *Riv. trim. di diritto dell’economia*, n. 2/2020, p. 298). V. PEPE, *Le “comunità energetiche*, cit., p. 14, aggiunge come ulteriore dato differenziale che la CER, a differenza della CEC, «si basa sul principio di autonomia tra i membri e sulla necessità di prossimità con gli impianti di generazione». In senso analogo R. MICCÚ, M. BERNARDI, *Premesse*, cit., p. 634, osservano che, mentre le CEC possono anche assumere una dimensione nazionale o travalicarne i confini, per le CER si impone «una sorta di criterio di prossimità» (con richiamo a T. FAVARO, *Regolare la «transizione energetica»: Stato, Mercato, Innovazione*, Milano, WoltersKluwer, Padova, CEDAM, 2020, p. 133). Sulle similitudini e differenze tra CER e CEC cfr. altresì M.F. LUCENTE, *La Comunità energetica dei cittadini*, in S. MONTICELLI e L. RUGGERI (a cura di), *La via italiana alle comunità energetiche*, Napoli, Edizioni Scientifiche Italiane, 2022, pp. 59 ss.; A. GRIGNANI, *Le comunità di energia rinnovabile: utile risorsa per il contrasto alla povertà energetica*, in *Ambiente & Sviluppo*, n. 2/2022, pp. 113 ss.; R. PISELLI, *Le comunità energetiche*, cit., pp. 781-783. Non è mancato peraltro chi ha argomentato in favore dell’ammissibilità di una fusione tra CECs e CERs, dando così vita alle *renewable citizens energy communities* (così M. SOKOLOWSKI, *Renewable and citizen energy communities in the European Union: how (not) to regulate community energy in national laws and policies*, in *Journal of Energy & Natural Resources Law*, 2020, pp. 289 ss., richiamato da L. DI CERBO, *Il nomos delle comunità energetiche: tra Stato, mercato e comune*, in *Giur. it.*, 2023, p. 2757, in nota).

principale oggetto di queste riflessioni – e in particolare la Direttiva RED II distingue queste ultime dalla mera fenomenologia dell’*autoconsumo*, sia esso individuale o collettivo¹⁷⁰.

Le finalità dell’istituto trascendono pertanto il semplice (e pur sempre auspicabile) interesse di autoconsumare l’energia prodotta nel territorio, per allargarsi ad un più ampio raggio di bisogni ambientali e sociali (contrasto alla povertà energetica¹⁷¹, sviluppo locale e ripopolamento di aree disagiate, etc.)¹⁷²: bisogni, soprattutto, identificati dalle stesse realtà locali, facendo leva su «una “creatività progettuale”, tarata sulle piccole comunità locali»¹⁷³.

¹⁷⁰ L’art. 2, al punto 14 definisce «*autoconsumatore di energia rinnovabile*» un «*cliente finale che, operando in propri siti situati entro confini definiti o, se consentito da uno Stato membro, in altri siti, produce energia elettrica rinnovabile per il proprio consumo e può immagazzinare o vendere energia elettrica rinnovabile autoprodotta purché, per un autoconsumatore di energia rinnovabile diverso dai nuclei familiari, tali attività non costituiscano l’attività commerciale o professionale principale*» e al punto 15 «*autoconsumatori di energia rinnovabile che agiscono collettivamente*» un «*gruppo di almeno due autoconsumatori di energia rinnovabile che agiscono collettivamente ai sensi del punto 14) e si trovano nello stesso edificio o condominio*».

¹⁷¹ Sulla quale cfr. J.B. AUBY, *La povertà energetica*, Relazione al Convegno sul tema «*La povertà e le sue declinazioni nell’economia globalizzata*», tenutosi a Livorno in data 4 novembre 2022. Cfr. Inoltre L. AMMANNATI, *Governing the Energy market between universal access to Energy and sustainable development*, in *Federalismi.it*, n. 14/2016, pp. 1 ss.

¹⁷² Per questi rilievi cfr. L. DE VIDOVICH, L. TRICARICO e M. ZULIANELLO, *Community energymap*, cit., p. 10 e p. 28, ove si stigmatizza per contro come le Comunità Energetiche siano state trattate dalla citata l. n. 8/2020 «come uno schema di autoconsumo collettivo “esteso”, dove la focalizzazione degli interessi è incentrata essenzialmente sugli aspetti elettroenergetici e sugli eventuali benefici apportati alla rete»; cfr. inoltre p. 115. Sul ruolodelle CER nell’attualissima tematica del contrasto alla povertà energetica, intesa (secondo lo *European Commission, think tank on Energy poverty and vulnerable consumers in the energy sector across the EU: analysis of policies and measures*, 2021) come «*the situation in which individuals or households are unable to adequately heat or provide other necessary energy services in their homes at an affordable cost*», cfr. L. SCUTO, *The development*, cit. pp. 78 ss.; in tema cfr., inoltre N. DELLA VALLE, V. CZAKO, *Empowering energy citizenship among the energy poor*, in *Energy Research & Social Science*, 89, 2022, 102654; A. GRIGNANI, *Le comunità di energiarinnovabile*, cit. Nella prospettiva di un allargamento del raggio di azione delle CER si è suggerito di integrarne la definizione realizzando il modello delle *Comunità Energetiche Rinnovabili e Solidali* (CERS) come proposto da Legambiente (cfr. sul punto S. LAZZARI, *Il percorso per l’attivazione di Comunità Energetiche Rinnovabili e Solidali*, pubblicato il 29 novembre 2022 in www.labsus.org). Un esempio in tal senso è fornito dal recente accordo intervenuto tra la Diocesi di Lucca, una società *benefit* e una banca etica per realizzare una CERS, in attuazione del progetto Lucensis: tale progetto, nella linea dell’Enciclica pontificia *Laudato si’* di Papa Francesco, intende avviare, come si legge sul relativo sito *web*, «*percorsi concreti di abbattimento dell’impatto ambientale delle strutture e delle attività parrocchiali e diocesane, con un approccio sistemico alla sostenibilità ispirato a criteri scientifici che possano rendere replicabili, efficaci ed efficienti le scelte volte al cambiamento degli stili di vita*» e intende «*sviluppare delle Cooperative di Comunità, partendo proprio dalle Comunità Energetiche che diano risposte concrete alla crisi climatica*» (per cenni a questa e ad altre esperienze in ambito ecclesiale cfr. Fondazione Symbola – IPSOS Italia- TEA Group, *Le comunità energetiche contro la crisi*, Rapporto 2022, p. 32). K. EROE, *Le comunità energetiche rinnovabili (e solidali)*, in *Impresa Sociale*, n. 1/2023, p. 140, riporta anche il caso della Comunità energetica solidale di Napoli Est a San Giovanni a Teduccio, precisando che le CERS «rappresentano una speciale categoria di comunità energetiche, che possono essere sviluppate in qualsiasi realtà, dai piccoli comuni ai super condomini, dalle periferie urbane ai parchi, con lo specifico obiettivo di portare oltre ai benefici ambientali anche quelli sociali». Va segnalata anche l’esistenza di una specifica Rete delle Comunità Energetiche Rinnovabili Solidali (cfr. G. SPINA, *CER come modello strategico*, cit., p. 536, in nota). Nella legislazione regionale cfr., ad es., l’art. 3-*bis* della L.R. Liguria n. 13/2020, cit., inserito dall’art. 7 della L.R. 6 dicembre 2022, n. 14, ai sensi del quale «*[l]a Regione riconosce, eventualmente anche con forme di premialità, le CER che agiscono collettivamente a forte valenza sociale e territoriale, aventi almeno una delle seguenti caratteristiche: a) siano composte anche da soggetti economicamente svantaggiati al fine di contrastare la povertà energetica; b) fra i membri siano presenti enti del terzo settore, enti proprietari e di gestione di alloggi di edilizia residenziale pubblica sociale; c) fra i membri siano presenti enti locali che hanno approvato piani o strategie*

Si trae conferma di questo orientamento dalle citate definizioni di comunità energetica (rinnovabile e dei cittadini) accomunate, oltre che dall'esclusione della presenza di uno scopo di lucro soggettivo come loro obiettivo principale (i «*profitti finanziari*»), dall'enfasi al contrario su uno scopo complesso, da perseguire, questo sì, in via almeno principale¹⁷⁴, che si articola in benefici individuali e collettivi, consistenti nell'«*offrire ai [...] membri o soci o al territorio in cui opera benefici ambientali, economici o sociali a livello di comunità [...]*» (Direttiva IEM), o nel fornire «*benefici ambientali, economici o sociali a livello di comunità ai suoi azionisti o membri o alle aree locali in cui opera [...]*» (Direttiva RED II).

Tale ultima formula è sostanzialmente ripresa dall'art. 31 del citato decreto attuativo n. 199/2021, il quale pone al primo posto nell'elenco dei requisiti delle CER l'affermazione che «*l'obiettivo principale della comunità è quello di fornire benefici ambientali, economici o sociali a livello di comunità ai suoi soci o membri o alle aree locali in cui opera la comunità e non quello di realizzare profitti finanziari*» (cfr. lett. a)¹⁷⁵.

Allo scopo mutualistico in favore dei propri membri si affianca, in aggiunta o in alternativa, uno scopo altruistico destinato a riverberarsi in favore del territorio e della popolazione in cui la stessa comunità opera¹⁷⁶.

integrate di adattamento e mitigazione dei cambiamenti climatici o che hanno messo a disposizione per realizzare gli impianti i tetti degli edifici pubblici o aree pubbliche; d) siano situati in aree montane e interne del territorio regionale; e) che realizzino progetti di inclusione e solidarietà sociale, anche attraverso la collaborazione con gli enti locali, con gli enti del terzo settore o società cooperative».

¹⁷³ Cfr. L. DE VIDOVIČ, L. TRICARICO e M. ZULIANELLO, *Community energymap*, cit., p. 14.

¹⁷⁴ E. CUSA, *Il diritto dell'Unione*, cit., p. 290.

¹⁷⁵ Nella prospettiva della sostenibilità è rilevante anche la previsione delle lett. f) dell'art. 31, comma 2, secondo cui: «*nel rispetto delle finalità di cui al comma 1, lettera a), la comunità può produrre altre forme di energia da fonti rinnovabili finalizzate all'utilizzo da parte dei membri, può promuovere interventi integrati di domotica, interventi di efficienza energetica, nonché offrire servizi di ricarica dei veicoli elettrici ai propri membri e assumere il ruolo di società di vendita al dettaglio e può offrire servizi ancillari e di flessibilità*». Se ne è dedotto che ciò sembrerebbe attribuire a tali comunità «una funzione di corpo intermedio in grado di coinvolgere cittadini, operatori del settore e pubbliche amministrazioni ben oltre l'ambito della produzione e della condivisione dell'energia prodotta, affermandosi come luogo di sintesi di interessi pubblici e privati in grado di svolgere un ruolo da protagonista ai fini del raggiungimento dei *target* prefissati dall'Unione Europea» (così G. PROIETTO, E. ROSSI SCARPA GREGORJ, *Autoconsumo collettivo*, cit., p. 61). Rilevante appare altresì, nella prospettiva nuovamente della sostenibilità – intesa anche nella sua declinazione sociale – la previsione della lett. d) del primo comma, secondo cui: «*la partecipazione alle comunità energetiche rinnovabili è aperta a tutti i consumatori, compresi quelli appartenenti a famiglie a basso reddito o vulnerabili, fermo restando che l'esercizio dei poteri di controllo è detenuto dai soggetti aventi le caratteristiche di cui alla lettera b)*». La norma riproduce l'art. 22, par. 2 lett. f) della Direttiva 2001/2018, della quale si veda altresì, sempre in questa prospettiva, il *Considerando* n. 67 («*La concessione di diritti agli autoconsumatori di energia rinnovabile che agiscono collettivamente permette inoltre alle comunità di energia rinnovabile di aumentare l'efficienza energetica delle famiglie e di contribuire a combattere la povertà energetica mediante la riduzione dei consumi e delle tariffe di fornitura. Gli Stati membri dovrebbero cogliere in modo appropriato tale opportunità, anche valutando la possibilità di consentire il coinvolgimento di famiglie che altrimenti potrebbero non essere in grado di partecipare, ivi compresi i consumatori vulnerabili e i locatarî*»).

¹⁷⁶ E. CUSA, *Il diritto dell'Unione*, cit., p. 290. In questo senso esse si differenziano anche dalle tradizionali cooperative alle quali si è fatto cenno *supra*, sorte per «ovviare alla carenza del servizio elettrico nelle zone svantaggiate a causa della peculiare collocazione geografica» e dunque per «offrire il servizio elettrico nei casi in cui lo stesso non venisse offerto né dall'ente pubblico né da imprese lucrative», perseguendo pertanto unicamente uno

Ciò evoca evidenti punti di contatto con la figura organizzativa della *cooperativa di comunità*¹⁷⁷, come nell'esempio ampiamente studiato della Comunità di Melpignano¹⁷⁸, benché

scopo mutualistico, come sottolineano R. MICCÚ, M. BERNARDI, *Premesse*, cit., pp. 634-635. Peraltro, secondo L. DI CERBO, *Il nomos delle comunità energetiche*, cit., p. 2761, le comunità energetiche sarebbero caratterizzate dalla coabitazione di più paradigmi appropriativi e distributivi e conseguentemente «i principi del modello cooperativo dovranno essere adeguati (e compromessi) con il rispetto di alcuni cardini del mercato (come il diritto dei consumatori e il diritto della concorrenza) e coordinati con il ruolo *bifronte* dello Stato: imponente nell'erogazione dei contributi, ma tendente a una pari-ordinazione con i privati nella gestione».

¹⁷⁷ G. PROIETTO, E. ROSSI SCARPA GREGORJ, *Autoconsumo collettivo*, cit., p. 64, nel riscontrare una scarsa partecipazione del mondo imprenditoriale a fronte di un'opzione, nelle prime comunità energetiche italiane, «per il modello associativo e per quello della cooperativa, con una prospettiva – almeno per il momento – particolarmente localizzata», suggeriscono il ricorso a «forme giuridiche ibride in grado di conciliare scopo di lucro e finalità ambientali e sociali – come ad es. quello della società benefit [...]». L'enfasi sul modello *benefit* è riproposta con ulteriori argomenti da G. PASSARELLI - G. PROIETTO, *Le Comunità Energetiche Rinnovabili tra modelli e strumenti di finanziamento: vantaggi, criticità e implicazioni sistematiche*, in *Il Nuovo Diritto delle Società*, n. 1/2023, pp. 139 ss., specie pp. 164 ss., ove si auspica altresì il ricorso da parte della società *benefit* a due particolari forme di *crowdfunding*, il *Reward Based* e l'*Equity Crowdfunding*, proponendo anche come esempio l'iniziativa della piattaforma “Respira” (ivi, pp. 170-172). Il ricorso alla società *benefit* in alternativa alla società cooperativa è indicato come forma di elezione anche per le CER portuali (sulle quali cfr. *infra* nel testo) da U. PATRONI GRIFFI, *Le comunità energetiche portuali*, in *Diritto Pubblico Europeo Rassegna online*, n. 1/2023, p. 14. *Contra* C. FAVILLI, *Transizione ecologica e autoconsumo organizzato di energia rinnovabile. La questione della forma giuridica delle comunità energetiche*, in *Resp. civ. prev.*, n. 2/2023, p. 398, sul rilievo che nelle società lucrative *benefit* «non appare dirimente la coesistenza dello scopo lucrativo con la realizzazione di una più finalità di beneficio comune, posto che, come è stato opportunamente evidenziato, “perseguire anche scopi solidaristici, non equivale a perseguire in prevalenza scopi solidaristici”, come invece la comunità energetica è chiamata a fare» (con citazione di V. CAPPELLI, *Appunti per un inquadramento privatistico dell'autoconsumo di energia rinnovabile nel mercato elettrico: il caso delle comunità energetiche*, in *Nuove leggi civili commentate*, n. 2/2023, pp. 381 ss.). Sui dubbi avanzati in ordine al ricorso a tale tipologia societaria cfr. R. PISELLI, *Le comunità energetiche*, cit., p. 789, che apre invece al ricorso al modello della cooperativa di comunità (p. 790) ed esprime in conclusione riserve sulla circostanza che il modello dell'associazione non riconosciuta, pur essendo nella prassi il più diffuso, sia anche il «più adatto ai requisiti strutturali e funzionali di una Comunità energetica» (p. 796); su ragioni e limiti del prevalente ricorso a tale modello cfr., da ultimo, S. CARRARA, A. GIURICKOVIC DATO, M. LISANTI, M. MACCHIA, G. SFERRAZZO, *L'amministrazione sostenibile: il modello delle comunità energetiche*, pubblicato l'11 gennaio 2024 in *www.amministrazioneincammino*, pp. 5 ss.; ivi (pp. 16 ss.) si ricorda anche che la Corte dei conti, sez. contr. Toscana, deliberazione n. 77/2023/PASP del 30 marzo 2023, ha espresso parere parzialmente negativo in ordine alla scelta del Comune di Montevarchi di ricorrere al modello della società consortile a responsabilità limitata (disciplinata dall'art. 2615-ter c.c.) per la costituzione di una CER (il parere in questione è richiamato altresì da M. MELI, *Le Comunità di Energia Rinnovabile: i diversi modelli organizzativi*, in *Giur. it.*, 2023, p. 2769). Corte dei Conti – Sez. reg. di Controllo per la Regione Friuli Venezia, con la successiva deliberazione n. 52/2023/PASP, non ha ravvisato, viceversa, «elementi ostativi all'acquisto dell'partecipazione del Comune di Fontanafredda nella società cooperativa Benefit Comunità energetica Part-Energy a.r.l.», pur richiedendo all'amministrazione comunale «un attento monitoraggio dell'operazione societaria affinché mantenga nel tempo i presupposti finalistici nonché di sostenibilità e convenienza oltre che di efficienza, efficacia ed economicità dell'azione amministrativa» (cfr. P. BRAMBILLA, *Le comunità energetiche*, cit., p. 21). Quando vi sia un soggetto pubblico all'interno della CER R. BORCHIPELLINI, P. D'ERMO, G. DE MAIO, *Stato e prospettive delle Comunità Energetiche in Italia*, in *Energia*, n. 1/2023, p. 92, suggeriscono il ricorso al modello della Fondazione di partecipazione; a tale modello si richiama da ultimo anche L. RUGGERI, *Comunità energetiche*, cit., p. 1231, in quanto, grazie alla sua componente associativa, «permette a una pluralità di soggetti di partecipare, consente appropriate forme di gestione attiva da parte dei suoi componenti e permette che nel tempo il patrimonio possa anche essere consolidato e accresciuto». Più di recente G. PROIETTO, M. DI VITA, *Le comunità energetiche rinnovabili*, cit., p. 15, osservano che le *Utility* e gli altri operatori di settore «non potendo assumere un ruolo diretto nella costituzione delle CER, sembrano aver assunto il particolare ruolo di “orchestratori” di tali iniziative [...]».

¹⁷⁸ La “Comunità Cooperativa Melpignano Società cooperativa” sorge nel 2011 in tale comune leccese per promuovere la produzione di energia da fonti rinnovabili, ma si caratterizza come azienda *multi-utilities*. Come ricorda C. IAIONE, *L'alba del giorno dopo nei servizi pubblici locali*, pubblicato in *www.labsus.org* nel giugno 2011,

la normativa non preveda un modello organizzativo specifico, limitandosi ad attribuire alle comunità energetiche la qualifica di *legal entity* e specificando che la CER deve essere un «*soggetto giuridico [...] autonomo*» (art. 2, punto 16, Dir. 2018/2001/UE, nonché art. 31, comma 1, lett. *b*, del d.lgs. n. 199/2021 che parla di «*soggetto di diritto autonomo*»)¹⁷⁹.

in questo modello, ricondotto nell'alveo dello schema teorico delle *non profit utilities*, i cittadini, soci con il comune della cooperativa, «contribuiscono al progetto mettendo a disposizione le proprie case per l'installazione dei pannelli solari ed hanno in cambio a costo zero l'energia prodotta. Gli utili prodotti dalla vendita del surplus di energia vengono reinvestiti in infrastrutture e servizi per la comunità locale». Per approfondimenti su questa esperienza cfr. L. BARTOCCI - F. PICCIAIA, *Le "non profit utilities" tra Stato e mercato: l'esperienza della cooperativa di comunità di Melpignano*, in *Azienda Pubblica*, n. 3/2013, pp. 381 ss., specie p. 394, ove si osserva, tra l'altro, che «[l']idea, propria della cooperazione di comunità, è di realizzare una maggiore compenetrazione tra il carattere imprenditoriale dell'iniziativa (che mantiene la sua natura privatistica) e il carattere di socialità insito nel mutualismo cooperativo. La mutualità non si esaurirebbe nella possibilità di fruire di energia elettrica a condizioni vantaggiose rispetto a quelle di mercato; essa verrebbe potenziata dalla possibilità dei soci, tipica delle cooperative di utenza, di intervenire nel processo tecnico di produzione ed erogazione del servizio e – vero fattore innovativo – verrebbe amplificata dal particolare legame che si stabilisce con la comunità per la realizzazione di specifici progetti sociali finanziati con la destinazione dei risultati economici positivi di gestione»: si realizza così «un modello che esprime un rapporto sinergico e paritario tra iniziativa privata e pubblica, in una logica di *welfare mix* o, se si preferisce, di sussidiarietà circolare, nella quale la compartecipazione dei vari soggetti risulta continuativa e fisiologicamente coordinata verso la creazione del bene comune». Cfr., inoltre, M. BERNARDI e L. TRICARICO, *Commoning comunità energetiche*, cit., pp. 715 ss., specie pp. 734 ss.; gli Autori leggono il fenomeno delle comunità energetiche in connessione con la teoria dei *commons* e con riferimento alla tematica della *citizen science* affrontata da A. IRWIN in *Citizen Science: A Study of People, Expertise and Sustainable Development*, London, Routledge, 1995.

¹⁷⁹ G. PROIETTO, M. DI VITA, *Le comunità energetiche rinnovabili*, cit., pp. 15-16, esprimono tuttavia riserve circa «l'opportunità di una tale varietà di forme giuridiche» eterogenee e avanzano il dubbio che tale flessibilità «più che comprensibile e naturale dalla prospettiva del Legislatore comunitario» e «volta a garantire il maggior coinvolgimento possibile di ogni settore della società civile», abbia finito per tradursi in un'incertezza del quadro giuridico e, con una sorte di eterogenesi dei fini, «in un limite per la messa a terra dei progetti», che sarebbe del resto testimoniata dalla scarsità di CER concretamente avviate «a fronte di un notevole clamore mediatico e interesse da parte della società civile tutta». Nel 2022 il rapporto di Legambiente «*Comunità rinnovabili. Il ruolo di sole, vento, acqua, terra nel raggiungimento degli obiettivi climatici e lo sviluppo dei nuovi modelli energetici nei territori per una transizione equa e solidale*», pp. 32 ss., aveva mappato un centinaio di comunità energetiche rinnovabili e configurazioni di autoconsumo collettivo (tra realtà effettivamente operative, in progetto, o in movimento), ma stime del Ministero dell'Ambiente ne prevedono un aumento a 15.000-20.000 entro il 2027. In Europa, secondo C. IAIONE, E. DE NICTOLIS, *Le comunità energetiche*, cit., p. 628, si stimano almeno 7 mila comunità energetiche con la partecipazione di 2 milioni di cittadini e, come ricordano G. PROIETTO, E. ROSSI SCARPA GREGORJ, *Autoconsumo collettivo*, cit., p. 65, i Paesi che presentano una maggior diffusione del fenomeno sono la Germania (1750), la Danimarca (700) e i Paesi Bassi (500). Per una panoramica sulle esperienze internazionali in tema cfr. M.M. SOKOLOWSKI, *Renewable Energy Communities in the Law of the EU, Australia and New Zealand*, in *European Energy and Environmental Law Review*, n. 2/2019, pp. 34 ss.; M. E. BIRESELIÖGLU, S. A. LIMONCUÖGLU, M. H. DEMIR, J. REICHL, K. BURGSTALLER, A. SCIULLO and E. FERRERO, *Legal Provisions and Market Conditions for EnergyCommunities in Austria, Germany, Greece, Italy, Spain, and Turkey: A Comparative Assessment*, in *Sustainability*, 2021, 13, 11212, <https://doi.org/10.3390/su132011212>, pp. 1 ss.; A. BERLINGUER, D. PAPPADÀ, *Il percorso accidentato delle Comunità energetiche*, in *Comparazione e diritto civile*, n. 2/2023, pp. 595 ss.; V. PEPE, *Le "comunità energetiche"*, cit., con particolare approfondimento dell'esperienza francese relativa alle *communautés d'énergie renouvelables*, alle *communautés énergétiques citoyennes* e ai progetti di energia rinnovabile «cittadini»; cenni anche in C. PETTERUTI, *Il ruolo del Terzo Settore*, cit., pp. 142-143. Sulle caratteristiche delle CER in Italia e in alcuni Paesi europei cfr. altresì R. BORCHIPELLINI, P. D'ERMO, G. DE MAIO, *Stato e prospettive*, cit., specie pp. 87-90. Sostiene R. PISELLI, *Le comunità energetiche*, cit., p. 787, che tali comunità risultano «uno schema trans tipico o sovra-tipico di organizzazione, già di per sé compatibile con una moltitudine di modelli organizzativi».

Analogamente il citato art. 14 del d.lgs. n. 210/2021, al comma 6, lett. d), configura la “comunità energetica dei cittadini” come «*un soggetto di diritto privato che può assumere qualsiasi forma giuridica*»¹⁸⁰, fermo restando che l’atto costitutivo della CEC, in linea con quanto previsto a proposito delle CER, «*deve individuare quale scopo principale il perseguimento, a favore dei membri o dei soci o del territorio in cui opera, di benefici ambientali, economici o sociali a livello di comunità, non potendo costituire i profitti finanziari lo scopo principale della comunità*».

In questo senso – e contrariamente a chi riduce le comunità energetiche a una pura forma di «cittadinanza attiva e partecipativa», sulla premessa che esse non svolgerebbero compiti e funzioni deputate ad organismi pubblici, muovendosi viceversa «nell’ottica, innanzitutto, del vantaggio economico connesso alla riduzione dei costi sostenuti rispetto al caso in cui la medesima attività fosse gestita singolarmente»¹⁸¹ – mi sembra di poter affermare che il modello in questione finisce per svolgere una «*attività di interesse generale*» ai sensi dell’art. 118, comma 4, Cost., *alias* un’attività che può qualificarsi *oggettivamente* amministrativa, concretizzazione del principio di sussidiarietà orizzontale.

Il profilo “comunitario” di tali comunità è poi specificato e accentuato da ulteriori previsioni; in particolare, con riguardo alla CER, l’art. 2, punto 16, lett. a), della Dir. 2018/2001/UE precisa che quest’ultima è soggetto giuridico che «*è effettivamente controllato da azionisti o membri che sono situati nelle vicinanze degli impianti di produzione di energia da fonti rinnovabili che appartengono e sono sviluppati dal soggetto giuridico in questione*»¹⁸², chiarendosi così che essa costituisce essenzialmente una “comunità territoriale di luogo”¹⁸³ piuttosto che una “comunità di interessi”¹⁸⁴.

¹⁸⁰ Cfr. altresì art. 3, comma 3, che qualifica la CEC come «*un soggetto di diritto, con o senza personalità giuridica*». Esprime riserve sul fatto di «appiattare il concetto di “comunità” su quello di “soggettività giuridica”», venendosi così a perdere l’essenza etimologica del termine “comunità”, collocato a ben vedere su un piano ontologicamente distinto, e di maggiore profondità, rispetto a quello della “soggettività giuridica” P. BRAMBILLA, *Le comunità energetiche*, cit., pp. 8-9. Per un’analisi della soggettività delle comunità energetiche in chiave privatistica cfr. L. BALESTRA, *Proprietà e soggettività delle comunità energetiche: profili privatistici*, in *Giur. it.*, 2023, pp. 2772 ss., nonché, da ultimo, la bibliografia richiamata da M. RENNA, *Le comunità energetiche*, cit., p. 163, il quale configura altresì CER e CEC come “soggetti dell’organizzazione delle libertà sociali”, secondo la nota formula utilizzata da Corte cost. 29 settembre 2003, n. 300 per le fondazioni di origine bancaria.

¹⁸¹ G. SPINA, *CER come modello strategico*, cit., p. 536.

¹⁸² A. SAVARESI, *The Rise*, cit., p. 495, osserva che «*[t]his requirement clearly prioritises those that live on or near a project site, vis-a-vis those that may have an interest in getting involved*». In termini cfr. anche M. ROMEO, *Produzione di agroenergie, autoconsumo collettivo comunità energetiche*, in *Diritto e giurisprudenza agraria alimentare e dell’ambiente*, n. 4/2021, in www.rivistadga.it, pp. 6-7, la quale rimarca la sussistenza dei tratti distintivi di una comunità territoriale anche nella citata previsione dell’art. 42 *bis* del d.l. 30 dicembre 2019, n. 162. M. RENNA, *Le comunità energetiche*, cit., p. 174, ricorda come la versione tedesca della RED II dia risalto «al ruolo della CER quale *Eigentümer und Betreiber*, mentre, nella versione inglese si menziona l’*owner*, così come in quella spagnola il riferimento è alla *propiedad de los proyectos de energías renovables*».

¹⁸³ Ciò non esclude che, pur parlando il legislatore europeo di comunità energetiche ancorate ad una realtà territoriale, se ne possa ipotizzare in prospettiva un superamento in concomitanza con la crescente digitalizzazione del settore – si pensi all’uso della tecnologia *blockchain* (cfr., in proposito T. FAVARO, *Può la tecnologia regolare?*

Se ne è dedotto del resto che solo così si garantirebbe che la CER «sia e rimanga una comunità locale – insieme inscindibile di territorio e di soggetti in esso operanti – e rappresenti realmente un progetto di energia comunitaria», da intendersi, quest’ultima, secondo un’efficace formulazione, come «energia (cioè un bene di interesse generale o di comunità, [...]) prodotta in una comunità (intesa come territorio), da una comunità (intesa come ente produttore governato da una comunità), per una comunità (intesa come insieme di persone fisiche stabilmente legate a un territorio, eventualmente tramite enti costituiti da loro stesse)»¹⁸⁵.

Il concetto è ripreso dal decreto che ha recepito la Direttiva RED II, il quale all’art. 31, comma 1, lett. *b*), sancisce che l’esercizio dei poteri di controllo nella CER «*fa capo esclusivamente a persone fisiche, PMI, associazioni con personalità giuridica di diritto privato, enti territoriali e autorità locali, ivi incluse le amministrazioni comunali, gli enti di ricerca e formazione, gli enti religiosi, quelli del terzo settore e di protezione ambientale nonché le amministrazioni locali contenute nell’elenco delle amministrazioni pubbliche divulgato*

Blockchain e “scambio tra pari” di energia rinnovabile, in *Rivista della regolazione dei mercati*, n. 2/2019, pp. 294 ss.; M. DEL FUNGO, *Blockchain ed energy sharing: una rivoluzione nel campo dell’energia?*, in *www.altalex.it*, 2018) – sicché si andrà, come conclude il saggio di M. MELI, *Autoconsumo*, cit., pp. 655-656, «oltre il *prosumer* ed ogni cittadino (iper connesso) potrà diventare un nuovo protagonista del mercato», salvo domandarsi cosa resterà allora della “comunità” energetica, divenuta «virtuale».

¹⁸⁴ Secondo E. FREDIANI, *Percorsi evolutivi della partecipazione civica al tempo del Piano nazionale di ripresa e resilienza*, in *Dir.amm.*, n. 2/2023, p. 303, le comunità rappresenterebbero la «traduzione in chiave giuridica di quelle che gli studi di scienza dell’amministrazione hanno definito in termini di “comunità di pratica”», nonché (con richiamo qui a M.R. FERRARESE, *Le istituzioni della globalizzazione. Diritto e diritti nella società transnazionale*, Bologna, Il Mulino, 2000, spec. 110 ss.) «vere e proprie “istituzioni fattuali” della ripresa post-pandemica», anche se (si rimarca ivi, p. 331), la loro istituzione precede il propagarsi della crisi pandemica, esibendo esse pertanto «una speciale capacità di adattamento anche al nuovo contesto post-emergenziale» e dunque una incarnazione della resilienza. Essere parte di una comunità energetica come comunità di pratica significa, secondo l’Autore, «partecipare attivamente ad un processo di “apprendimento” continuo, che appare capace di dar corso ad una modificazione apprezzabile sul piano organizzativo che muove da un lavoro di costante condivisione e scambio tra i diversi attori del sistema» (p. 334, con richiamo a E. WENGER, *Communities of practice and social learning systems*, in *Organization*, 2000, 7, 2, pp. 225 ss.). G. PROIETTO, E. ROSSI SCARPA GREGORJ, *Autoconsumo collettivo*, cit., p. 60 (con richiamo a RSE e Fondazione Utilitatis, *Le comunità energetiche in Italia. Orange Book 2022*, p. 15), ricavano invece dal tenore letterale dell’art. 31 del Decreto rinnovabili 2021 la possibilità di distinguere “comunità di interessi” («quelle che riuniscono soggetti accomunati da una finalità condivisa, come le pratiche per un uso più efficiente dell’energia o la produzione da autoconsumo») e “comunità di luogo” («le comunità i cui membri condividono [...] anche il fatto di operare in una determinata area geografica locale»). Cfr., inoltre, M. AITKEN, C. HAGGETT, *Grassroots Energy Innovations: the Role of Community Ownership and Investment*, in *Current Sustainable/Renewable Energy Reports*, 2015, pp.98 ss. È in fondo una riprova della variabilità di *nuances* che il termine comunità esibisce. Si noti infine che riguardo alle CER si è parlato di «organizzazioni giuridiche comunitarie le quali praticano il potere diffuso e l’inclusione mediante un sistema di diritto interiorizzato, che viene rispettato automaticamente perché basato su una comunanza di valori e finalità» (F. CAPRA, U. MATTEI, *Ecologia del diritto*, Sanselvolcro, Aboca, 2017, p. 162, richiamato da A. PERSICO, *Le comunità energetiche*, cit., pp. 17, che aggiunge trattarsi di «un modello che si caratterizza per il passaggio da schemi proprietari di carattere “estrattivo” ad altri, diversi, di carattere “generativo” [...]»).

¹⁸⁵ E. CUSA, *Il diritto dell’Unione*, cit., p. 307. Non va dimenticato infatti che, come ricorda L. TRICARICO, *Community Energy Enterprises*, cit., p. 88, le *Community Enterprises* possono essere definite come «*the form of enterprise in which the community is treated as “completely endogenous to the enterprise and the entrepreneurial process”*» (il richiamo è a A. M. PEREDO, & J. J. CHRISMAN, *Toward a theory of community-based enterprise*, in *Academy of Management Review*, 31[2], 2006, p. 310).

dall'Istituto Nazionale di Statistica [...] che sono situate nel territorio degli stessi Comuni in cui sono ubicati gli impianti per la condivisione di cui al comma 2, lettera a)»¹⁸⁶ – secondo il quale «[...] ai fini dell'energia condivisa rileva solo la produzione di energia rinnovabile degli impianti che risultano nella disponibilità e sotto il controllo della comunità» – e ribadisce alla lett. d) che « la partecipazione alle comunità energetiche rinnovabili è aperta a tutti i consumatori [...], fermo restando che l'esercizio dei poteri di controllo è detenuto dai soggetti aventi le caratteristiche di cui alla lettera b)».

Vi sono ulteriori aspetti che emergono nella prima letteratura formatasi in materia.

Anzitutto, un profilo centrale nella tematica di tali figure è rappresentato dal ruolo delle amministrazioni territoriali, che viene giustamente definito “sussidiario”¹⁸⁷, riconoscendosi così che non sono tali particolari comunità a dover sussidiare le carenze e le inefficienze del settore pubblico, secondo una distorta visione della sussidiarietà, ma è quest'ultimo che è chiamato a favorirne l'autonoma iniziativa ex art. 118, comma 4, Cost.

In verità, se, com'è stato osservato, il legislatore nazionale sembra, in linea con le direttive, «voler limitare l'intervento pubblico, preferendo affidare la costituzione di comunità energetiche alla libera e spontanea iniziativa della cittadinanza»¹⁸⁸, nella legislazione regionale emerge la consapevolezza delle difficoltà di tale aggregazione spontanea, assegnandosi pertanto di preferenza agli enti locali l'iniziativa per la loro creazione¹⁸⁹.

¹⁸⁶ In merito alla natura dei soggetti titolari dei poteri di controllo e al contenuto di tali poteri cfr. G. PROIETTO, E. ROSSI SCARPA GREGORJ, *Autoconsumo collettivo*, cit., pp. 60-61. Si noti che il d.lgs. n. 199/2021 ha ampliato, rispetto alla disciplina previgente dell'art. 42-bis, il novero dei soggetti partecipanti alla comunità in oggetto, includendovi «gli enti di ricerca e formazione, gli enti religiosi, quelli del terzo settore e di protezione ambientale nonché le amministrazioni locali contenute nell'elenco delle amministrazioni pubbliche divulgato dall'Istituto Nazionale di Statistica [...] secondo quanto previsto all'articolo 1, comma 3, della legge 31 dicembre 2009, n. 196»: come notato da C. MARI, *Le comunità energetiche*, cit., p. 116, ciò determina «un rafforzamento della cooperazione orizzontale poiché coinvolge potenzialmente categorie di partecipanti del tutto diversi»; L'eterogeneità degli interessi che può riscontrarsi in queste varie categorie di soggetti è evidenziata anche da V. PRUDENTE, *Territori e comunità di energie rinnovabili. Quale ruolo per Regioni ed enti locali?*, in *Diritti regionali. Rivista di diritto delle autonomie territoriali*, n. 1/2023, p. 283, ora anche in V. CALABRÒ, M. CALOGERO, D. NOVARESE, *Are you green? Idee, riflessioni, proposte per il mondo che ci circonda (ieri, oggi, domani)*, Napoli, Editoriale scientifica, 2023, pp. 369 ss. L'aggiunta all'elenco delle «associazioni con personalità giuridica di diritto privato» è avvenuta in seguito alla l. n. 41/2023 di conversione del d.l. n. 13/2023, come ricordano P. LOMBARDI, A. SALZANO, E. CUPPARI, *Le Comunità Energetiche Rinnovabili*, cit., p. 931.

¹⁸⁷ A. PERSICO, *Le comunità energetiche*, cit., pp. 1 ss.

¹⁸⁸ V. PRUDENTE, *Territori e comunità*, cit., pp. 297-298.

¹⁸⁹ Sulla base delle esperienze avviate sono stati individuati tre principali modelli operativi: a) “ad iniziativa pubblica” – con le amministrazioni locali nel ruolo di promotrici dei progetti – b) ad iniziativa privata – nel quale operatori di settore con specifiche competenze, con il supporto delle amministrazioni locali, propongono l'iniziativa a cittadini ed imprese – c) un modello “misto” – nel quale l'ente locale, promotore dell'iniziativa, rende disponibile l'area per la realizzazione dell'impianto, rimettendo tuttavia all'operatore energetico, come coordinatore dell'iniziativa, la realizzazione del medesimo e la sua gestione per conto della comunità neocostituita (cfr. G. PROIETTO, M. DI VITA, *Le comunità energetiche rinnovabili*, cit., p. 12 e già prima, in termini, G. PROIETTO, E. ROSSI SCARPA GREGORJ, *Autoconsumo collettivo*, cit., pp. 167-168). D. PATRUCCO, *Le amministrazioni comunali e le comunità energetiche rinnovabili*, in *QualEnergia.it.*, n. 1/2021, p. 10, suggerisce anche, come alternativa alla facoltà dell'amministrazione di gestire in proprio il processo costitutivo della CER, il ricorso ad un soggetto terzo,

Alla stregua della disciplina attuale la partecipazione delle amministrazioni locali può essere indiretta, favorendo l'intervento dei privati dall'esterno, o diretta, come parte integrante della comunità e assumendo lo stesso ruolo dei privati nei rapporti interni alla CER¹⁹⁰.

La circostanza non è secondaria se si pensa che proprio tali amministrazioni hanno tradizionalmente rappresentato il principale ostacolo allo sviluppo del settore, anche in dipendenza della c.d. sindrome NIMTOO (*not in my term of office*) – variante della più nota sindrome NIMBY – consistente nella riluttanza degli amministratori locali a consentire la realizzazione di progetti per le rinnovabili in relazione alle proteste della cittadinanza¹⁹¹.

Né va poi dimenticato che la possibilità di un ente locale di farsi produttore e venditore di energia non era stata fino ad oggi esplicitamente prevista dall'ordinamento, avanzandosi anzi seri dubbi in proposito da parte della magistratura contabile, che riteneva tale attività di natura imprenditoriale, estranea alle finalità proprie dell'ente territoriale e potenzialmente in grado di falsare l'equilibrio del mercato¹⁹².

l'*Energy Community Developer*, incaricato di sviluppare e gestire la comunità, governare il processo di acquisizione degli asset energetici e delle infrastrutture di misurazione.

¹⁹⁰ C. MARI, *Le comunità energetiche*, cit., p. 116 e p. 131. In base alla normativa regionale i Comuni che intendono proporre la costituzione di una comunità energetica, oppure aderire a una comunità energetica esistente, devono adottare uno specifico protocollo d'intesa, sulla base di linee guida o di schemi tipo predisposti dalla Giunta regionale (A. PERSICO, *Le comunità energetiche*, cit., p. 7, e C. MARI, *Le comunità energetiche*, cit., pp. 124-125, secondo la quale questi protocolli d'intesa costituirebbero «una tipologia giuridica particolare, non pienamente riconducibile né agli accordi tra amministrazioni pubbliche e privati ai sensi dell'art. 11 della l. 7 agosto 1990, n. 241 né agli accordi di programma ex art. 34 del Testo Unico sugli enti locali, d.lgs. 18 agosto 2000, n. 267»). Sul ruolo degli enti locali *in subiecta materia* cfr. L. CUOCOLO, *Il ruolo degli enti locali nella promozione e nella costituzione delle comunità energetiche rinnovabili*, in L. CUOCOLO, P.P. GIAMPELLEGRINI O. GRANATO (a cura di), *Le comunità energetiche rinnovabili*, cit., pp. 45 ss.: l'Autore qualifica tali comunità come «strumento del federalismo energetico municipale» e distingue le funzioni del Comune come promotore, come membro e come produttore esterno delle medesime. In tema cfr., altresì, M. BIANCHI, *Comunità Energetiche Rinnovabili ed Enti locali*, in *Azienditalia*, n. 3/2023, pp. 475 ss., che vede nelle CER un'occasione di innovazione anche del modo di operare delle Pubbliche Amministrazioni, ma mette altresì in luce le complessità del quadro burocratico in un contesto normativo rapidamente cangiante.

¹⁹¹ C. MARI, *Le comunità energetiche*, cit., p. 126; G. PROIETTO, E. ROSSI SCARPA GREGORJ, *Autoconsumo collettivo*, cit., p. 63. Non bisogna poi dimenticare che, come sottolinea V. PRUDENTE, *Territori e comunità*, cit., pp. 287-288, la proliferazione degli impianti di energia rinnovabile produce consumo di suolo e di territorio e impatta sul paesaggio; a questo proposito l'Autrice richiama la previsione dell'art. 20 d.lgs. n. 199/2021, che, in relazione alla disciplina per l'individuazione di aree idonee all'installazione degli impianti, stabilisce che i decreti ministeriali a ciò deputati «*tengono conto delle esigenze di tutela del patrimonio culturale e del paesaggio, delle aree agricole e forestali, della qualità dell'aria e dei corpi idrici, privilegiando l'utilizzo di superfici di strutture edificate, quali capannoni industriali e parcheggi, nonché di aree a destinazione industriale, artigianale, per servizi e logistica, e verificando l'idoneità di aree non utilizzabili per altri scopi, ivi incluse le superfici agricole non utilizzabili, compatibilmente con le caratteristiche e le disponibilità delle risorse rinnovabili, delle infrastrutture di rete e della domanda elettrica, nonché tenendo in considerazione la dislocazione della domanda, gli eventuali vincoli di rete e il potenziale di sviluppo della rete stessa*».

¹⁹² Così V. PRUDENTE, *Territori e comunità*, cit., p. 291, che richiama in nota il parere della Corte dei conti, sez. regionale di controllo per la Lombardia, 15 settembre 2010, n. 861/1010/PAR.

Nell'ambito di possibili soluzioni capacitanti¹⁹³, accanto a interventi sussidiari più consueti, quali la concessione in uso alla comunità di parti di edifici pubblici per la realizzazione degli impianti alimentati da fonti rinnovabili¹⁹⁴, ovvero la stipula di contratti di comodato per la concessione di porzioni di edifici pubblici sui quali realizzare i lavori impiantistici¹⁹⁵, appare innovativo il ricorso da parte dell'amministrazione a dei "facilitatori territoriali" al fine di «propiziare lo svolgimento dei compiti di sensibilizzazione del pubblico» – volti a superare il *deficit* informativo della collettività locale – nonché di progettazione da parte di soggetti terzi¹⁹⁶.

Significativo anche il ricorso da parte di alcuni Comuni agli accordi di collaborazione *ex art. 15 l. 241/1990*, per condividere conoscenze e competenze gestionali e amministrative relative

¹⁹³ Neppure va dimenticato peraltro che, come sostenuto da C. MICCICHÉ, *Comunità energetiche e tessuto urbano: nuove occasioni per un accesso solidale alle energie*, in *Riv. giur. urb.*, n. 3/2023, pp. 508-509, accanto a soluzioni volte a creare un «*humus* favorevole», sollecitando le collettività dei residenti ad attivarsi spontaneamente e responsabilmente, permane la possibilità che le infrastrutture di una nascente comunità, all'occorrenza, siano individuate dalla p.a. come opere di pubblica utilità ed essere sostenute con procedure espropriative, che, con riguardo all'utilizzo dei lastrici solari o dei tetti degli immobili privati, potrebbero anche limitarsi a riguardare «anche solo il diritto di superficie o perfino le sole servitù d'uso della porzione immobiliare di interesse».

¹⁹⁴ A. PERSICO, *Le comunità energetiche*, cit., p. 8, ove si richiama anche l'esperienza del Comune di Ferla, in provincia di Siracusa, sulla concessione in godimento di impianti già esistenti non ancora entrati in esercizio.

¹⁹⁵ *Ibidem*.

¹⁹⁶ *Ibidem*, ove si richiama in proposito la scelta effettuata dal Comune di Tito (PZ) che ha nominato come facilitatore territoriale una s.r.l., incaricata, fra l'altro, di svolgere il proprio ruolo e i compiti assegnati «*in stretta sinergia con l'Amministrazione Comunale attraverso forme di co-progettazione che ne garantiscano la continuità e il reale coinvolgimento dei cittadini, della PMI e delle associazioni interessate alla partecipazione attiva alla comunità energetica*». C. MARI, *Le comunità energetiche*, cit., pp. 125-126, accenna altresì alla predisposizione da parte dei Comuni di avvisi pubblici e manifestazioni di consenso per verificare la disponibilità della cittadinanza a far parte delle comunità energetiche, o alla organizzazione di incontri di sensibilizzazione, tavole rotonde, seminari informativi e più in generale enfatizza la necessità di un «adeguato scambio di informazioni per il superamento delle asimmetrie informative tra pubblico e privato» (p. 121, ove si richiama anche il punto 26 del preambolo della direttiva 2018/2001/UE: «*gli Stati membri dovrebbero essere autorizzati ad adottare misure, tra cui la fornitura di informazioni, la fornitura di assistenza tecnico-finanziaria, la riduzione dell'onere amministrativo, compresi i criteri di gara incentrati sulle comunità, la creazione di periodi d'offerta su misura per le comunità di energia rinnovabile o la possibilità per tali comunità di essere retribuite tramite sostegno diretto quando rispettano i requisiti degli impianti di piccola taglia*»); tutto ciò risulta dal resto funzionale al superamento delle accennate resistenze della popolazione, aumentando «il grado di "accettabilità sociale"» dei progetti (p. 128, ove si richiamano M. BOLOGNESI, A. MAGNAGHI, *Verso le comunità energetiche in Scienze del territorio*, cit., pp. 144 ss.; R. WÜSTENHAGEN, M. WOLSINK, M.J. BÜRER, *Social acceptance of renewable energy innovation: An introduction to the concept in Energy Policy*, n. 35/2007, pp. 2683 ss.).

a progetti realizzati di comunità di energia rinnovabile¹⁹⁷, mentre un ruolo significativo nella loro promozione potrà essere svolto anche dalle imprese sociali e di comunità¹⁹⁸.

In prospettiva, quanto meno per le comunità energetiche che scelgano di costituirsi in associazione non riconosciuta iscritta al Registro Unico Nazionale (RUN) del Terzo Settore¹⁹⁹, potrà risultare particolarmente proficuo quel più intenso grado di coinvolgimento che discende dal ricorso agli istituti della *co-programmazione* e della *co-progettazione* (artt. 55 e 56 del Codice del Terzo Settore di cui al D. Lgs. n. 117 del 2017)²⁰⁰; in quest'ultimo istituto del resto – come s'è già ricordato *supra* (par. 2) – una fondamentale pronuncia della Corte Cost. ha ravvisato un'incarnazione della sussidiarietà orizzontale e dell'emergente modello della cd. “amministrazione condivisa”²⁰¹.

Sono note poi le aporie del quadro di riferimento nazionale concernente le misure di valutazione dell'impatto sociale²⁰².

Nella prospettiva di una rendicontazione risultano comunque interessanti le indicazioni talora emergenti nella legislazione regionale, laddove si prevede un obbligo a carico delle CER di

¹⁹⁷ A. PERSICO, *Le comunità energetiche*, cit., p. 12. A livello regionale si segnala la soluzione adottata dalla Regione Lombardia, la quale ha previsto, all'art. 3, comma 2, della L.R. 23 febbraio 2022, n. 2, di individuare «*fra gli enti del Sistema regionale, il soggetto, denominato Comunità Energetica Regionale Lombarda, di seguito CERL, che fornisce assistenzatecnica per la promozione e lo sviluppo delle CER [...]*»: soluzione sulla quale peraltro P. BRAMBILLA, *Le comunità energetiche*, cit., p. 17, avanza riserve per il rischio che «il soggetto regionale, chiamato a fornire il supporto richiesto, veicoli le nuove CER verso scelte ritenute più utili al territorio regionale che non ai componenti delle stesse».

¹⁹⁸ In tal senso cfr. A. BERNARDONI, C. BORZAGA, J. SFORZI, *Comunità energetiche rinnovabili. Una sfida per le imprese sociali e di comunità*, in *Rivista Impresa Sociale*, n. 2/2022, specie pp. 78 ss.

¹⁹⁹ A questo proposito va ricordato che, come sottolinea L. RUGGERI, *Comunità energetiche*, cit., p. 1227, con una modifica introdotta dalla legge 26 luglio 2023, n. 95, in sede di conversione del d.l. 29 maggio 2023, n.57, recante “*Misure urgenti [...] per il settore energetico*”, anche «*la produzione, l'accumulo e la condivisione di energia da fonti rinnovabili a fini di autoconsumo, ai sensi del decreto legislativo 8 novembre 2021, n. 199*» è stata aggiunta all'elenco delle attività di interesse generale perseguibili dagli enti del Terzo settore, e analogamente è stato disposto con riguardo all'art. 2 del d.lgs.112 del 2017 in tema di impresa sociale, che pertanto potrà a sua volta rappresentare un adeguato strumento per la costituzione di una comunità energetica. Sul punto cfr. altresì M. RENNA, *Le comunità energetiche*, cit., p. 183.

²⁰⁰ Anche C. MARI, *Le comunità energetiche*, cit., p. 132, sostiene che «per la promozione del modello, è altresì necessario un cambiamento culturale per passare dalla accettabilità delle iniziative da parte dei privati alla co-progettazione». Anche C. IAIONE, E. DE NICTOLIS, *Le comunità energetiche*, cit., p. 632, affermano che quando «è la comunità energetica stessa ad avere la qualifica di ente del Terzo settore, la CE potrà sviluppare le relazioni di partenariato con l'Amministrazione, ai sensi dell'art. 55 del Codice del Terzo Settore e come precisate dal decreto n. 72 del 2021 del Ministero del lavoro e delle politiche sociali»; lo scritto evidenzia altresì i collegamenti con la più recente disciplina di riordino dei servizi pubblici locali di rilevanza economica di cui al d.lgs. 23 dicembre 2022, n. 201, richiamando in particolare gli art. 10 e 18, che pure evocano il principio della sussidiarietà orizzontale (cfr. p. 633).

²⁰¹ Cfr. Corte Cost., sentenza del 26 giugno 2020, n. 131.

²⁰² Cfr. L. DE VIDOVICH, L. TRICARICO e M. ZULIANELLO, *Community energymap*, cit., pp. 112-114, ove si osserva altresì, con riguardo al tema, oggi delicatissimo, della riduzione del fabbisogno energetico delle famiglie in condizioni di povertà energetica (sul quale cfr. anche *supra*, in nota 172), che «le CER potrebbero giocare un ruolo fondamentale per invertire una rotta che sino ad oggi privilegia i sostegni al consumo attraverso sussidi e bonus per l'energia elettrica ed il gas». Per un'analisi in chiave aziendalistica della valutazione delle CER, che utilizza i *Key Performance Indicators (KPI)*, cfr. D. VITO, B. PIRELLI, M. BOSONE, *Evaluating Energy Communities*, cit., pp. 259 ss.

redigere un «*bilancio energetico*», nonché un «*documento strategico*», volto a individuare «*le azioni per la riduzione e dei consumi energetici da fonti non rinnovabili e l'efficientamento dei consumi energetici*» che deve risultare coerente con il Piano energetico ambientale regionale, con l'ulteriore previsione di un obbligo, a cadenza triennale, di verifica da parte della Giunta regionale circa «*l'attuazione del documento strategico e i risultati conseguiti in termini di riduzione dei consumi energetici*» il cui esito negativo comporta l'esclusione delle comunità energetiche dai finanziamenti²⁰³.

Pur essendo con tutta evidenza le amministrazioni locali – in una prospettiva di sussidiarietà anche “verticale” – a svolgere un ruolo protagonista nella promozione delle CER, anche il livello regionale è chiamato ad assumere un ruolo proattivo e di supporto, come ampiamente riconosciuto in dottrina e confermato dal fervore della legislazione regionale intervenuta²⁰⁴.

Accanto al riconoscimento del grado di “capacitazione” conseguente alla proliferazione dell'istituto, si segnala poi il rischio di una deriva “isolazionistica” di tali peculiari comunità²⁰⁵.

Si rimarca inoltre la necessità di un rafforzamento delle competenze interne alle Pubbliche Amministrazioni, anche in vista dei finanziamenti previsti dal PNRR, e ciò pure allo scopo di evitare l'affermarsi di forme di *isomorfismo organizzativo* – antitetiche all'imperativo di adattare le comunità energetiche ai bisogni del territorio, facendo lievitare il “valore locale

²⁰³ C. MARI, *Le comunità energetiche*, cit., p. 117, in nota, che richiama le L.R. Puglia n. 45/2019; Piemonte, n. 12/2018; Liguria n. 13/2020. Sull'importanza dell'adozione di tali bilanci energetici e piani strategici coerenti con la pianificazione regionale cfr. anche C. BEVILACQUA, *Le comunità energetiche*, cit., p. 15. L. RUGGERI, *Comunità energetiche*, cit., p. 1236, richiama l'attenzione sull'adozione di meccanismi statutori che permettano una durata congrua delle CER per il regime di sostegno ottenuto, ricordando come la Corte cost., nella già evocata sentenza 23 marzo 2023, n. 48, abbia fatto salvo il sistema sanzionatorio della L.R. Abruzzo n. 8/2022, cit., che aveva previsto controlli per almeno un triennio sull'effettiva operatività delle CER regionali sostenute.

²⁰⁴ Cfr. L. DE VIDOVICH, L. TRICARICO e M. ZULIANELLO, *Community energymap*, cit., p. 27; A. PERSICO, *Le comunità energetiche*, cit., specie pp. 14 ss. ove anche il richiamo all'interessante esperienza spagnola che, nell'ambito del finanziamento del cd. *ecosistema de apoyo* elaborato dal Ministero della transizione ecologica per favorire la diffusione delle comunità energetiche, prevede il ricorso alle «*Oficinas de Transformación Comunitarias (OTC)*, spazi fisici e/o virtuali nei quali svolgere pubblicamente incontri di sensibilizzazione e informazione, mediante l'organizzazione di *workshop*, corsi di formazione e seminari, ovvero attività di sostegno e consulenza tecnico-giuridica, sotto il coordinamento di un soggetto pubblico qual è l'*Instituto para la Diversificación y Ahorro de la Energía (IDAE)*»; V. PRUDENTE, *Territori e comunità*, cit., specie pp. 296 ss., la quale ricorda che le leggi regionali riconoscono tutte poteri di indirizzo, organizzativi e di monitoraggio variamente strutturati in capo alle Regioni, prevedendo altresì la costituzione di “tavoli tecnici” come una sede di confronto regionale con la partecipazione di rappresentanti delle comunità energetiche, delle associazioni maggiormente rappresentative del settore ambientale ed energetico, di rappresentanti delle società di distribuzione e gestione della rete e di dirigenti regionali dei servizi competenti, e che le Regioni si sono ritagliate spazi, fra l'altro, «nel campo della semplificazione, impegnandosi a rimuovere ostacoli normativi e amministrativi per il loro sviluppo» (pp. 299-300).

²⁰⁵ Emblematicamente osserva L. TRICARICO, *Community Energy Enterprises*, cit., p. 88, che «*[...]even if contractual community agreements may be considered an effective tool to promote communities' economic empowerment and freedom of action, these communities may lead social groups into insulation: ignoring inequalities, disadvantages and asymmetries given by unbalanced power and conflicts that are a matter of fact in certain geographical contexts (i.e. gated communities)*»; in termini cfr. M. BERNARDI e L. TRICARICO, *Commoning e comunità energetiche*, cit., p. 741.

aggiunto”, il «valore in termini di “prossimità territoriale” generata dalle iniziative» – preconfezionate da organizzazioni esterne alle dinamiche locali, «senza un reale coinvolgimento delle comunità locali» e «senza reali ricadute in termini di esternalità positive»²⁰⁶.

Più in generale si rimarca la necessità che a tutti i membri delle CER sia garantita una reale partecipazione e una concreta possibilità di influire sulle decisioni nell’interesse della collettività locale, come antidoto a un’eventuale deriva in direzione dell’«arricchimento soggettivo, che potrebbe invece essere perseguito surrettiziamente dai soggetti meglio strutturati facenti parte della CER»²⁰⁷ e a tal fine condivisibilmente si auspica, proprio in un’ottica di sussidiarietà orizzontale, che siano le amministrazioni a creare le condizioni per una partecipazione consapevole e in grado di tradursi in un controllo effettivo sull’attività della comunità²⁰⁸.

Si noti per finire che il *favor* nei confronti dello sviluppo delle CER si concretizza nella previsione di un *subsidiium* che investe, prima ancora che le comunità, la stessa amministrazione: alla stregua dell’art. 22, par. 4, lett. *h*) della Direttiva RED II, infatti sussiste un obbligo per gli Stati membri di garantire, fra l’altro, un «*regulatory and capacity-building support*» alle autorità pubbliche «*per favorire la creazione di comunità di energia rinnovabile e aiutare le autorità a parteciparvi direttamente*»²⁰⁹.

6. (*Segue*): le comunità energetiche in ambito portuale, della difesa e dell’agricoltura.

Il ricorso alla figura in esame sta da ultimo conquistando nuovi terreni con la previsione di comunità energetiche portuali, di difesa e di comunità energetiche agricole.

L’art. 9, comma 2 del d.l. n. 50/2022, nella prospettiva di contribuire, oltre che alla crescita sostenibile del Paese e alla decarbonizzazione del sistema energetico, al «*perseguimento*

²⁰⁶ Cfr. L. DE VIDOVICH, L. TRICARICO e M. ZULIANELLO, *Community energy map*, cit., pp. 117-118; L. TRICARICO, & L. DE VIDOVICH, *Proximity and post-COVID-19 urban development: Reflections from Milan, Italy*, in *Journal of Urban Management*, 10(3), 2021, pp. 302 ss.; M. BERNARDI e L. TRICARICO, *Commoning e comunità energetiche*, cit., p. 744.

²⁰⁷ Così da ultimo A. PERSICO, *Le comunità*, cit., pp. 14-15, il quale fa riferimento alla «disfunzione del cd. *influence costs problem*», ossia quella «causata dal perseguimento individualistico dei propri interessi da parte dei soggetti chiamati a partecipare al processo decisionale della cooperativa», segnatamente da parte dei soggetti più forti, mediante pratiche che, si assume, «potrebbero essere arginate o prevenute qualora gli altri membri della comunità fossero posti in condizione di esercitare i propri poteri di controllo sulla gestione in maniera informata, senza doversi sobbarcare costi eccessivi». Si è parlato anche del rischio di “caste” di cittadini attivi operanti nel settore energetico, ma escludenti una parte della popolazione, suggerendosi che lo scambio di informazioni non debba limitarsi ai rapporti pubblico-privato, ma estendersi agli stessi cittadini interessati allo sviluppo delle CER (C. MARI, *Le comunità energetiche*, cit., p. 123).

²⁰⁸ A. PERSICO, *Le comunità*, cit., p. 15.

²⁰⁹ Per una recente panoramica delle possibili forme di supporto finanziario allo sviluppo delle CER a livello EU cfr. J. ARNOULD and D. QUIROZ, *Energy communities in the EU: Opportunities and barriers to financing*, Amsterdam, Profundo, September 2022 e, con riguardo alla realtà italiana, G. LA ROSA, *Le comunità energetiche rinnovabili: riflessioni sull’ “affidabilità” del sistema di incentivazione di cui al decreto RED II*, in *Rivista Giuridica AmbienteDiritto.it*, n. 1/2022, pp. 1 ss.

della resilienza energetica nazionale», facoltizza le Autorità di sistema portuale a costituire una o più CER ai sensi del citato articolo 31 del Decreto rinnovabili anche in deroga alle previsioni di cui all'articolo 6, comma 11²¹⁰, della legge 28 gennaio 1994, n. 84 sul riordino della legislazione in materia portuale e «*in coerenza con il documento di pianificazione energetica e ambientale di cui all'articolo 4-bis della medesima legge n. 84 del 1994*». La norma prosegue precisando che, diversamente da quanto normalmente previsto per le CER, gli incentivi previsti dal d.lgs. n. 199 del 2021 si applicano agli impianti da fonti rinnovabili inseriti in CER costituite da tali Autorità «*anche se di potenza superiore a 1 MW*» (restando comunque esclusa, come aggiunto in sede di conversione del d.l., la possibilità di realizzare gli impianti nelle aree naturali protette di cui alla legge 6 dicembre 1991, n. 394).

Il settore portuale, a ben vedere, risulta doppiamente delicato e rilevante, atteso che, come rilevato in dottrina, i porti non sono solo tra le infrastrutture maggiormente energivore del mondo, ma perché essi sono oggi chiamati ad un ruolo da protagonisti nella transizione energetica²¹¹.

Le Comunità Energetiche Rinnovabili Portuali (CERP) operano «a sostegno delle esigenze energetiche sia dell'intero *cluster* portuale (imprese portuali, compagnie portuali, agenzie, servizi tecnico nautici, armatori, Guardia Costiera etc.), sia del retroporto [...]»²¹²; si mette pertanto in evidenza la simmetria tra la finalità generale delle CER di fornire, come s'è visto, «*benefici ambientali, economici o sociali a livello di comunità ai suoi soci o membri o alle aree locali in cui opera*» (così svolgendo una «*attività di interesse generale*» ai sensi dell'art. 118, comma 4, Cost., ossia un'attività che, come già anticipato, può qualificarsi *oggettivamente* amministrativa) e il «*mercato mandato pubblicistico*» conferito alle Autorità di sistema portuale, ponendosi ulteriormente in luce il passaggio di queste ultime «da autorità portuali a autorità energetiche»²¹³.

²¹⁰ Tale previsione esclude infatti la possibilità, per le Autorità in questione, di svolgere, sia direttamente che tramite società partecipate, operazioni portuali e attività ad esse strettamente connesse.

²¹¹ Cfr. U. PATRONI GRIFFI, *Le comunità energetiche portuali*, cit., pp. 11-12, ove si ricorda che essi stanno divenendo «da *emporio* in cui si movimentano i carburanti, *hub* energetici (stoccaggio e/o produzione di GNL, biocarburanti, idrogeno, energia da economia circolare etc.) favoriti anche dalla diffusione di impianti rinnovabili collocati in mare (parchi eolici *offshore* e *nearshore*, energia da moto ondoso, fotovoltaico galleggiante, FSRU)» (cfr. altresì ID., *Le Comunità Energetiche Portuali*, in *Management delle utilities e delle infrastrutture*, n. 3/2023, p. 60). Anche G. BEFANI, *L'ordinamento amministrativo-funzionale dei porti verdi tra congestione di competenze, efficientamento energetico e transizione ecologica*, in *Riv. giur. edil.*, n. 5/2022, p. 426-427, rileva che l'area portuale rappresenta «anche un potenziale luogo strategico del processo di decarbonizzazione dei trasporti marittimi, potendo consentire tanto la produzione *in situ* di energia rinnovabile (sia essa eolica, solare da biomasse, da moto ondoso o da rifiuti) quanto il possibile insediamento al suo interno di nuove funzioni industriali e produttive, improntate all'economia circolare e alla simbiosi industriale [...]».

²¹² U. PATRONI GRIFFI, *Le comunità energetiche portuali*, cit., pp. 11-12.

²¹³ G. BEFANI, *L'ordinamento amministrativo-funzionale*, cit., pp. 456-458.

Si assiste qui a una particolare declinazione della sostenibilità – il fulcro di queste riflessioni – che è stata descritta in termini di «portualità sostenibile»²¹⁴.

Una deroga al regime ordinario delle CER è stata inoltre prevista, sempre dall'art. 9 del decreto “aiuti”, anche per le CER della difesa, nel contesto di una conversione rinnovabile delle aree militari: comunità nazionali che il Ministero della difesa e i terzi concessionari dei beni del demanio militare o a qualunque titolo in uso al medesimo Ministero possono costituire anche con altre pubbliche amministrazioni centrali e locali «[a]llo scopo di contribuire alla crescita sostenibile del Paese, alla ottimizzazione del sistema energetico e per il perseguimento della sicurezza energetica nazionale»²¹⁵.

Norme speciali sono state introdotte anche in relazione al settore agricolo dall'art. 47 del recente d.l. n. 13/2023, (Decreto PNRR 3)²¹⁶: previsioni di particolare importanza considerando, come da ultimo rilevato, il numero di progetti agrivoltaici in sviluppo sul territorio nazionale e segnatamente nelle Regioni del Meridione²¹⁷.

²¹⁴ G. BEFANI, *L'ordinamento amministrativo-funzionale*, cit., *passim*. Sulle comunità in ambito portuale cfr. anche F. GALLARATI, *Le comunità energetiche portuali*, in L. CUOCOLO, P.P. GIAMPELLEGRINI, O. GRANATO (a cura di), *Le comunità energetiche rinnovabili*, cit., pp. 119 ss.

²¹⁵ Si riporta il testo del comma 1 del citato art. 9: «All'articolo 20 del decreto-legge 1° marzo 2022, n. 17, convertito, con modificazioni, dalla legge 27 aprile 2022, n. 34, il comma 2 è sostituito dal seguente: “2. Per le finalità di cui al comma 1, il Ministero della difesa e i terzi concessionari dei beni di cui al comma 1 possono costituire comunità energetiche rinnovabili nazionali anche con altre pubbliche amministrazioni centrali e locali anche per impianti superiori a 1 MW, anche in deroga ai requisiti di cui al comma 2, lettere b) e c), dell'articolo 31 del decreto legislativo 8 novembre 2021, n. 199 e con facoltà di accedere ai regimi di sostegno del medesimo decreto legislativo anche per la quota di energia condivisa da impianti e utenze di consumo non connesse sotto la stessa cabina primaria, previo pagamento degli oneri di rete riconosciuti per l'illuminazione pubblica”». Sul «peculiare ruolo strategico nell'ambito della difesa» delle comunità energetiche cfr. G. A. RUSCITTI, *La disciplina giuridica delle comunità energetiche: opportunità e criticità di un nuovo modello di sviluppo sostenibile*, in E. DI SALVATORE (a cura di), *Il futuro delle comunità energetiche*, cit., pp. 56-57, il quale indaga anche il possibile ruolo della comunità energetica quale vettore di sviluppo nel caso delle aree colpite dal sisma (ivi, pp. 53-55).

²¹⁶ Il comma 4 dell'art. 47 ha previsto la possibilità per gli enti locali nei cui territori siano ubicati gli impianti a fonti rinnovabili finanziati a valere sulle risorse di cui alla Missione 2, Componente 2, Investimento 1.2, del PNRR, di affidare in concessione, in deroga alla disciplina dei contratti pubblici, «nel rispetto dei principi di concorrenza, trasparenza, proporzionalità, pubblicità, parità di trattamento e non discriminazione, aree ovvero superfici nelle proprie disponibilità per la realizzazione degli impianti volti a soddisfare i fabbisogni energetici delle comunità energetiche rinnovabili». Il successivo comma 10, derogando a sua volta ai requisiti di cui al comma 1, lettere a) e b), dell'art. 8 del d.lgs. n. 199 del 2021, consente alle comunità energetiche nelle quali i poteri di controllo «siano esercitati esclusivamente da piccole e medie imprese agricole, in forma individuale o societaria, anche per il tramite delle loro organizzazioni di categoria, da cooperative agricole che svolgono attività di cui all'articolo 2135 del codice civile, da cooperative o loro consorzi di cui all'articolo 1, comma 2, del decreto legislativo 18 maggio 2001 n. 228», di accedere, nel rispetto della vigente normativa in materia di aiuti di Stato, agli incentivi di cui al citato art. 8 «per impianti a fonti rinnovabili, ivi inclusi gli impianti agrivoltaici, anche per potenze superiori a 1 MW e, fermo restando il pagamento degli oneri di rete, per la quota di energia condivisa da impianti e utenze di consumo non connesse sotto la stessa cabina primaria [...]».

²¹⁷ G. PROIETTO, M. DI VITA, *Le comunità energetiche rinnovabili*, cit., p. 15., ove si sottolinea come trattisi di «misure volte, in particolare, a soluzioni costruttive innovative, caratterizzate da una struttura verticale e con moduli ad alta efficienza, coadiuvate da un sistema di accurato monitoraggio che verifichi microclima, risparmio idrico, recupero della fertilità del suolo, resilienza ai cambiamenti climatici e produttività agricola per i diversi tipi di colture».

Inoltre tale decreto, all'art. 16 (rubricato «*Contributo dell'Agenzia del demanio alla resilienza energetica nazionale*»), contempla la possibilità anche per l'Agenzia del demanio di costituire CER nazionali²¹⁸, mentre l'art. 10, comma 2, del d.l. 23 settembre 2022, n. 144 prevede la possibilità di costituire comunità energetiche rinnovabili nazionali anche da parte del Ministero dell'Interno, del Ministero della Giustizia e degli uffici giudiziari e dei terzi concessionari di beni demaniali o a qualunque titolo in uso ai medesimi Ministeri e uffici giudiziari.

7. Noterelle conclusive.

In conclusione la sostenibilità si nutre e si sostanzia dell'azione dei singoli, ma in grado ancor maggiore di specifiche comunità (comunque si voglia interpretare questo termine) che esprimono la vitalità e le potenzialità della società civile; sono esse che la sottraggono dal mondo delle idee, calandola dall'iperuranio alla concreta realtà esperienziale.

Secondo un noto manuale italiano di diritto ambientale l'ambiente non sarebbe il risultato di una attività della pubblica amministrazione, bensì di una pluralità di comportamenti “virtuosi” da parte dell'insieme dei soggetti privati e pubblici e la funzione dell'amministrazione sarebbe quella di garantire tale risultato.

V'è così il riconoscimento di un ruolo strategico anche degli attori privati, i quali, a fianco delle autorità sovranazionali, statali e locali, assumono «*a role of co-regulators in a context of horizontal subsidiarity*»²¹⁹.

Quello che si è osservato a proposito della materia ambientale, e quindi della “sostenibilità ambientale”, può essere agevolmente replicato anche per gli altri ambiti che sono stati qui presi in considerazione e pertanto per le ulteriori manifestazioni della sostenibilità stessa.

Tutto ciò trova oggi un volano nel principio costituzionale della sussidiarietà, specie se adeguatamente inteso e non opportunisticamente mortificato, riducendolo a un salvagente rispetto alle claudicanti iniziative (e sempre più incerte risorse) pubbliche, o, peggio,

²¹⁸ Cfr. il comma 3-bis: «*Per le finalità di cui al comma 1, in deroga ai requisiti di cui all'articolo 31, comma 2, lettere b) e c), del decreto legislativo 8 novembre 2021, n. 199, l'Agenzia del demanio può costituire comunità energetiche rinnovabili nazionali, in via prioritaria, con le amministrazioni dello Stato di cui all'articolo 2, comma 222, della legge 23 dicembre 2009, n. 191, nonché con le altre pubbliche amministrazioni centrali e locali, anche per impianti superiori a 1 MW, con facoltà di accedere ai regimi di sostegno previsti dal medesimo decreto legislativo anche per la quota di energia condivisa da impianti e utenze di consumo non connesse sotto la stessa cabina primaria, disciplinando i relativi rapporti con i clienti finali nell'atto costitutivo della comunità, fatto salvo quanto previsto dall'articolo 20, comma 2, del decreto-legge 1° marzo 2022, n. 17, convertito, con modificazioni, dalla legge 27 aprile 2022, n. 34, e dall'articolo 10, comma 2, del decreto-legge 23 settembre 2022, n. 144, convertito, con modificazioni, dalla legge 17 novembre 2022, n. 175*».

²¹⁹ D. BEVILACQUA, *From sustainable development to Green New Deal*, in *Jus Publicum*, n. 1/2021, p. 6, con riguardo in particolare ai *SDGs*.

concependolo come fondamento per un sistema alternativo e concorrenziale rispetto al ruolo dell'apparato istituzionale, o comunque separato da quest'ultimo.

Del resto, e in termini più generali, la dottrina straniera ha rilevato, che le “*grass roots initiatives*” abbisognano di un «*favourable context of formal government in which to grow and flourish, not just an “institutional void”*», ammonendo, inoltre, che «*[i]t is all too easy to fall into the trap of “introverted localism”*»²²⁰.

Le esperienze analizzate dimostrano, infatti, e sia pure in modi diversi, l'imprescindibile necessità di un rapporto sinergico e circolare (ancorché spesso tuttora da precisare e approfondire nelle concrete espressioni) tra la dimensione pubblico-istituzionale e le iniziative delle molteplici comunità prese in considerazione.

Ed è (solo) in questa dinamica virtuosa che, a ben vedere, la sostenibilità può prosperare.

²²⁰ P. HEALEY, *Civil society enterprise and local development*, in *Planning Theory & Practice*, 16:1, 2015, p. 23.

queste istituzioni

**La Carta di Bergamo-Brescia delle
aree protette periurbane e il suo
precipitato nell'attività
amministrativa**

Emanuele Comi

Numero 2/2024
19 luglio 2024

La Carta di Bergamo-Brescia delle aree protette periurbane

e il suo precipitato nell'attività amministrativa

di Emanuele Comi*

Sommario

1. Introduzione. – 2. La natura della Carta nell'ordinamento. -3. La Carta di Bergamo-Brescia tra tutela ambientale e governo del territorio del margine urbano. – 4. La tutela delle aree del margine periurbano nella pianificazione territoriale. – 5. L'idea di un nuovo ruolo per le istituzioni della governance del periurbano e la partecipazione.

Sintesi

Il contributo esamina la "Carta delle aree protette periurbane" sottoscritta nel novembre 2023 dai comuni di Bergamo e Brescia e dal Parco dei Colli di Bergamo, insieme a diverse altre amministrazioni ed enti. La Carta propone una visione e principi per la tutela ambientale delle aree periurbane, delineando azioni e strumenti di governance. La natura della Carta viene analizzata come esempio di soft law, capace di influenzare la normativa esistente nonostante la mancanza di poteri normativi formali. L'efficacia della Carta viene discussa nel contesto delle recenti riforme costituzionali italiane, enfatizzando la sua capacità di bilanciare interessi economici e ambientali. Infine, viene esplorato il potenziale impatto della Carta nel promuovere un nuovo ruolo partecipativo per le istituzioni politiche e amministrative.

Abstract

The contribution examines the "Charter of Peri-Urban Protected Areas" signed in November 2023 by the municipalities of Bergamo and Brescia and the Park of the Hills of Bergamo, along with various other administrations and entities. The Charter proposes a vision and principles for the environmental protection of peri-urban areas, outlining actions and governance tools. The nature of the Charter is analyzed as an example of soft law, capable of influencing existing regulations despite the lack of formal normative powers. The effectiveness of the Charter is discussed in the context of recent Italian constitutional reforms, emphasizing its ability to balance economic and environmental interests. Finally, the potential impact of the Charter in promoting a new participatory role for political and administrative institutions is explored.

Parole chiave

Carta delle aree protette periurbane; soft law; tutela ambientale; governance territoriale; partecipazione pubblica.

* Professore a contratto presso l'Università degli Studi di Bergamo.

1. Introduzione.

Nel mese di novembre 2023 il Comune di Bergamo e di Brescia, insieme all'ente Parco dei Colli di Bergamo, hanno promosso la sottoscrizione di una “Carta delle aree protette periurbane”, dopo aver a lungo elaborato il testo anche con una serie di incontri con le comunità¹. Il documento è stato, infine, sottoscritto oltre che dai Sindaci dei Comuni dal Presidente del parco in qualità di promotori, da un eterogeneo novero di amministrazioni ed enti².

La Carta contiene l'enunciazione di una visione e dei principî ispiratori del documento in tema di tutela ambientale e del territorio, da applicare nel particolare contesto delle aree del margine urbano, che è connotato da alcune rilevanti peculiarità. La Carta, inoltre, delinea delle azioni e degli strumenti di *governance* per la tutela di questi territori ed è accompagnata da un “allegato tecnico” che contiene enunciati piuttosto sintetici – espressi in forma di asserzioni numerate – che possano orientare i decisori politici e i redattori delle norme e degli atti amministrativi nell'integrazione gli enunciati della Carta all'interno dell'attività normativa e amministrativa quotidiana.

La Carta adotta un approccio, un metodo e un linguaggio multidisciplinare e richiede al giurista che opera nelle amministrazioni – come si chiarisce meglio in chiusura del presente lavoro – uno sforzo intellettuale, in vero non inedito, per eventualmente tradurre i diversi ambiti disciplinari in una struttura formale all'interno degli strumenti di pianificazione e programmazione pubblica³. Per tale lavoro di “concretizzazione”, allora, pare particolarmente utile una, seppur sommaria, indagine circa l'efficacia della Carta (par. 2), una breve identificazione del contesto normativo e ordinamentale in cui la Carta interviene (par. 3), sottolineando la peculiarità – anche dal punto di vista giuridico – del governo dell'ambiente e del territorio periurbano, soprattutto con riferimento agli strumenti amministrativi oggi previsti (par. 4). Infine, si è cercato di dar conto di come la Carta lasci immaginare un possibile

¹ Sul sito internet istituzionale del Parco dei Colli di Bergamo e all'indirizzo www.parchiperiurbani.it è presente il documento e il materiale utilizzato per l'elaborazione della Carta e rappresentativo del procedimento di redazione.

² Sulle pagine internet richiamate alla nota precedente è presente un elenco delle istituzioni pubbliche e private che hanno sottoscritto la Carta. Tra di loro si annoverano altri enti parco ed amministrazioni comunali, nonché enti filantropici e associazioni di promozione culturale o per la tutela ambientale.

³ Sottotraccia a questa attività vi è una complessa (e che sarebbe troppo ambizioso per chi scrive affrontare *ex professo*), discussione circa il ruolo dello studioso del diritto e del giurista nella società. Solo per fornire alcune indicazioni sul tema e sulla necessità – avvertita a partire dagli anni '70 del XX secolo, come coglieva già S. ANTONELLI, *Critiche e proposte di riforma della Costituzione (con particolare riguardo all'opera di Giuseppe Menotti de Francesco)*, in *Studi urbinati, A - Scienze giuridiche, politiche ed economiche*, 1975, vol. 27, pag. 97 – 130 e, specialmente, pag. 124 e ss. – che il giurista, in una società pluralistica, si apra alla multidisciplinarietà e colga il ruolo del diritto come «struttura formale interna ai più diversi campi dell'operare sociale», ovverosia diventi esperto del “linguaggio dell'interazione”, e tenga in considerazione anche gli interessi (in tal senso F. VIOLA, *Nuovi percorsi dell'identità del giurista*, in B. MONTANARI (a cura), *Filosofia del diritto: identità scientifica e didattica, oggi*, Giuffrè, Milano, 1994, pag. 119 – 131, specialmente pag. 121 e 124).

mutamento dei ruoli del decisore politico e del decisore amministrativo, alla luce di uno sviluppo della partecipazione pubblica proposta dalla Carta medesima (par. 5).

2. La natura della Carta nell'ordinamento.

Preliminarmente si può evidenziare che, ad avviso di chi scrive, alla Carta Bergamo – Brescia delle aree protette periurbane può essere riconosciuta una (aliquota di) efficacia anche sul piano dell'ordinamento giuridico generale. In altre parole, sebbene la Carta costituisca un documento di carattere eminentemente scientifico che non promana da uno specifico soggetto istituzionale dotato di poteri normativi e, ancora, non sia stata assoggettata ad un procedimento formale di approvazione da parte dei soggetti sottoscrittori, si può ritenere che concorra – o che, comunque, possa concorrere – per alcuni aspetti, a formare delle regole propriamente giuridiche.

La Carta appartiene – a parere dell'autore – a quel variegato ed eterogeneo novero di documenti, ormai non più confinati al diritto internazionale pubblico⁴, che sono ricondotti alla categoria della *soft law*⁵ o, con locuzione francofona, del *droit mou* o *droit souple*⁶.

Se, infatti, si aderisce alla più recente tesi che la *soft law* è una fonte fatto la cui idoneità a produrre effetti normativi deve essere valutata sulla base del principio di effettività⁷, il tasso di accettazione e l'adesione politica dimostrata dalla trasversale sottoscrizione della Carta ad opera di enti e istituzioni⁸ e la sua inserzione negli atti adottati dal Parco dei colli di Bergamo⁹ dimostra una diffusa condivisione dei suoi enunciati e una prima embrionale forma di efficacia.

Non solo, ma, analogamente alla *soft law* così come disegnata da una parte della dottrina, la Carta enuncia alcune modalità di attuazione di doveri generali previsti dall'ordinamento¹⁰: il documento, infatti, offre indicazioni ai decisori politici o amministrativi e alla cittadinanza in

⁴ Sull'origine della *soft law* si veda A. DI ROBILANT, *Genealogies of Soft Law*, in *The American Journal of Comparative Law*, 2006, fasc. 3, pag. 499 – 554.

⁵ Per una ricostruzione generale del tema negli ordinamenti nazionali si veda E. MOSTACCI, *La soft law nel sistema delle fonti: uno studio comparato*, CEDAM, Padova, 2008 e B. LAVERGNE, *Recherche sur la soft law en droit public français*, Presses de l'Université Toulouse Capitole – LGDJ, Toulouse, 2013.

⁶ La locuzione *droit vert* pare restare limitata, invece, al diritto internazionale pubblico.

⁷ Tesi, ad esempio, da ultimo accolta da F. TAKENEN, *Le autorità amministrative indipendenti*, CEDAM, Padova, 2022, pag. 36 e ss., cui si rinvia anche per i riferimenti bibliografici più recenti. È stato evidenziato ormai da molto tempo il rischio di confusione o “sfocatura” del confine tra *hard law* e *soft law* o, più radicalmente, tra “*law*” e “*nonlaw*” (sul tema, in questi termini, G.F. HANDL, W.M. REISMAN, B. SIMMA, P.M. DUPUY, C. CHINKIN, *A Hard Look at Soft Law*, in *Proceedings of the Annual Meeting (American Society of International Law)*, 1988, pag. 371 – 395 e, specialmente, pag. 371. Sul rapporto tra *soft law* e normatività si veda P. DURET, G. GUIGLIA, J.-J. MENEURET, D. SINOÛ (a cura), *Droit souple et nouvelle(s) normativité(s) / Soft law e nuova(e) normatività*, ESI, Napoli, 2022.

⁸ Sul sito internet del Parco dei Colli di Bergamo e all'indirizzo www.parchiperiurbani.it è presente un elenco dei soggetti sottoscrittori della Carta.

⁹ In particolare, il Parco dei Colli di Bergamo sta inserendo i principi della Carta all'interno delle nuove convenzioni che saranno sottoscritte nel futuro volte a regolare i rapporti tra il Parco e gli altri enti.

¹⁰ Per l'individuazione della *soft law* quale fenomeno produttivo di diritto in quanto concretizzazione di doveri generali si veda, ancora, F. TAKENEN, *Le autorità amministrative indipendenti*, op. cit., pag. 37.

tema di sussidiarietà, di valorizzazione delle formazioni sociali, di promozione del pieno sviluppo della persona umana e di doveri di solidarietà, oltre – ovviamente – alla tutela dell’ambiente e del paesaggio. In questo senso, proprio la materia ambientale è uno degli ambiti in cui il fenomeno della *soft law* è storicamente più risalente¹¹.

Ancora, la Carta, per il tramite del suo articolato percorso di elaborazione, coglie le sollecitazioni della comunità di utenti delle aree periurbane ed esprime la loro esigenza di regolamentazione di quei territori, costituendo una importante forma di autonomia normativa, ovverosia di nomopoiesi (o nomogenetica) della collettività di riferimento.

Tale esigenza di auto-normazione ad opera dei destinatari stessi delle regole caratterizza il tempo attuale soprattutto in alcuni contesti¹² e manifesta il superamento dell’eteronomia che, per qualche autorevole voce, segna il tramonto della centralità della legge¹³. È un’esigenza non nuova, che pare affacciarsi in periodi storici in cui la capacità ordinativa dello Stato entra in crisi, facendo emergere la necessità di una pluralità di ordinamenti giuridici che rifugge la gerarchizzazione e la centralizzazione delle fonti giuridiche¹⁴.

Sotto questo aspetto, per altro, qualcuno ha evidenziato la derivazione della *soft law* proprio dalle teorie della *social law* e del *legal pluralism*¹⁵ e c’è chi identifica un aspetto caratterizzante della *soft law* nella consensualità nel momento creativo della regola o, in mancanza di strumenti di coazione, nel momento applicativo della stessa¹⁶.

L’elemento consensuale e, soprattutto, il metodo di maieutica partecipativa che ha condotto alla genesi delle regole contenute nella carta presenta alcuni tratti di somiglianza con

¹¹ Qualcuno, infatti, aveva definito la *soft law* come «Trojan horse of the environmentalists» (dà conto di questa definizione G.F. HANDL, W.M. REISMAN, B. SIMMA, P.M. DUPUY, C. CHINKIN, *A Hard Look at Soft Law* op. cit., pag. 371).

¹² Si può trattare in alcuni casi di materie connotate da particolari tecnicismi – come il diritto degli scambi commerciali (nel risalente esempio della *lex mercatoria*) o il diritto delle nuove forme di intermediazione finanziaria o, ancora, il diritto agroalimentare – o di alcune specifiche esigenze territoriali quando in determinati contesti geografici emergono, spesso dalla collettività che abita quegli spazi, necessità di regolamentazione ulteriori o diverse da quelle già esistenti e, spesso, etero imposte. Su tale ultimo aspetto si tornerà nel paragrafo che segue.

¹³ Su cui, soprattutto, P. GROSSI, *Oltre la legalità*, Laterza, Bari-Roma, 2020, specialmente pag. 3 – 35.

¹⁴ Ad esempio, nelle prime decadi del XX secolo e nell’elaborazione dottrinale di Santi Romano (sul quale, specificamente, P. GROSSI, *Santi Romano: un messaggio da ripensare nella odierna crisi delle fonti*, in *Rivista trimestrale di diritto e procedura civile*, 2006, fasc. 2, pag. 377 – 395).

¹⁵ A. DI ROBILANT, *Genealogies of Soft Law*, op. cit., pag. 499 e ss.

¹⁶ E. MOSTACCI, *La soft law nel sistema delle fonti: uno studio comparato*, op. cit., pag. 4 e ss. Per completezza, si evidenzia che nel caso della Carta non sembra ricorrere la vicina, ma concettualmente differente (e solo parzialmente sovrapponibile) figura della *self reflexive regulation*: non si tratta, infatti, di regole poste in essere dagli stessi soggetti regolati e destinate ad applicarsi, in prima battuta, agli stessi. La Carta, infatti, non è stata adottata a seguito di un procedimento suscettibile di costituire – nemmeno per i sottoscrittori – un obbligo giuridico. Sulla differenza tra *soft law* e *self reflexive regulation* si veda ancora E. MOSTACCI, *La soft law nel sistema delle fonti: uno studio comparato*, op. cit., pag. 5 e, specialmente, pag. 46 e ss.

alcune riflessioni sviluppate nella scienza geografica, volte a tracciare l'emersione di nuove modalità di gestione del territorio chiamate “contratto d’abitare”¹⁷.

3. La Carta di Bergamo-Brescia tra tutela ambientale e governo del territorio del margine urbano.

La Carta e il suo allegato tecnico si collocano – con specifico riguardo al diritto – in un campo molto ampio e interdisciplinare: da un lato, infatti, pare naturale ricondurre tali regole al diritto dell’ambiente e all’ambito del diritto costituzionale e amministrativo, mentre, dall’altro, vi sono alcuni evidenti profili di diritto urbanistico e della materia del diritto del governo del territorio, anch’essi generalmente ricondotti all’alveo del diritto amministrativo. Ancora, anche alla luce della recente riforma costituzionale dell’art. 41 Cost., non si può ritenere escluso dal perimetro applicativo della Carta anche il diritto dell’economia, quale settore scientifico volto a studiare le forme di regolazione dei rapporti altresì tra ambiente e attività – soprattutto economiche – che potrebbero confliggere con forme di tutela dell’ecosistema¹⁸.

Pare di potersi dire che la visione e i principî ispiratori e la prospettiva operativa immaginata dalla Carta siano coerenti proprio con la riforma costituzionale coeva¹⁹ e possano costituire una guida su come declinare il bilanciamento tra interessi e valori in tema di tutela dell’ambiente. Più precisamente, la comunanza di prospettiva tra la Carta dei parchi periurbani e la riforma costituzionale sembra cogliersi, a parere di chi scrive, proprio nel disegno complessivo di modifica della Costituzione effettuata dalla legge costituzionale n. 1/2022: sono stati, infatti, novellati (solamente) due articoli con un disegno unitario volto a rendere evidente le relazioni (e la necessità di regolamentazione) tra tutela dell’ambiente e i limiti alla libertà di iniziativa economica. Il costituente della riforma è intervenuto non limitandosi a prevedere una necessaria tutela dell’ambiente, introducendo nell’art. 9 Cost. uno specifico terzo comma²⁰, ma

¹⁷ Ci si riferisce, in particolare, alle teoriche elaborate in Italia, partendo dalle riflessioni di J. Levy, da E. CASTI, *Ripensare le aree interne in periodo sindemico. Il contratto d’abitare quale manifattura d’urbanità*, in G. PEGHIN, A. PICONE, F. RISPOLI (a cura), *Tanti paesi. Aree interne e insediamenti rurali*, edizioni Libria, Melfi, 2023, pag. 79 – 99.

¹⁸ Sull’esame dell’ideale regolativo liberale e la sua ritenuta insufficienza in ambito ambientale si veda C. ATZENI, *L’etica ambientale tra diritto, crisi ecologica e libertà fondamentali: profili giuridico-filosofici*, in *federalismi.it*, 2024, fasc. 4, pag. 1 – 20.

¹⁹ La legge costituzionale 11 febbraio 2022, n. 1.

²⁰ Il neo introdotto terzo comma, primo alinea, dell’art. 9 Cost. impone alla Repubblica la «tutela l’ambiente, la biodiversità e gli ecosistemi, anche nell’interesse delle future generazioni». La riforma dell’art. 9 Cost., a parere dei primi commentatori, avrebbe una caratteristica più spiccatamente ricognitiva della giurisprudenza costituzionale (così F. DE LEONARDIS, *La riforma “bilancio” dell’art. 9 Cost. e la riforma “programma” dell’art. 41 Cost. nella legge costituzionale n. 1/2022: suggestioni a prima lettura*, in *apertacontrada.it*, pag. 1 – 14, specialmente a pag. 5 e ss.). Vi è stato anche chi ha visto nel novellato art. 9 Cost. un radicale cambio di prospettiva (ad esempio, F. FRACCHIA, *L’ambiente nell’art. 9 della Costituzione: un approccio in “negativo”*, in *Il diritto dell’economia*, 2022, fasc. 1, pag. 15 – 30, che parla di un “riorientamento gestaltico” nella materia della tutela dell’ambiente).

modificando contestualmente un articolo fondamentale della c.d. “Costituzione economica”, ovvero l’art. 41 Cost. Sono stati inseriti – in particolare – nuovi limiti alla libertà di iniziativa economica²¹ e una nuova legittimazione della legge a prevedere “programmi e controlli” per la tutela ambientale²².

Al di là del precipitato applicativo di tali disposizioni, su cui la dottrina ha già iniziato a confrontarsi²³, in questa sede si può solo evidenziare che, a parere di chi scrive, la tutela dell’ambiente, così come è stata inserita nella Costituzione dalla novella, non può essere disgiunta da un’espansione del ruolo pubblico (o meglio, per quanto si dirà, collettivo) nella ponderazione e nel governo degli interessi economici e sociali implicati dalla tutela ambientale²⁴.

Senza aver la possibilità di affrontare *ex professo* il tema, si segnala che anche le disposizioni sovranazionali che si occupano di tutela dell’ambiente immaginano una politica pubblica volta a promuovere non solo la salvaguardia dell’ambiente, ma anche un miglioramento della sua qualità e una utilizzazione accorta e razionale delle risorse²⁵.

²¹ In passato il principio di libertà dell’iniziativa economica, sancito dal primo comma dell’art. 41 Cost., veniva temperato (soltanto) dal divieto di svolgere attività in contrasto «con l’utilità sociale in modo da recare danno alla sicurezza, alla libertà, alla dignità umana» (art. 41, comma 2 Cost. *ante* riforma). Dopo riforma, quindi, si prevede che l’iniziativa economica non possa «svolgersi in contrasto con l’utilità sociale o in modo da recare danno alla salute, all’ambiente, alla sicurezza, alla libertà, alla dignità umana» (art. 41, comma 2 Cost. *post* riforma). La salute e l’ambiente, quindi, costituiscono ora due ulteriori beni la cui tutela va valutata con riferimento al (pericolo di) danno nello svolgimento dell’attività economica.

²² «I programmi e i controlli» che la legge è legittimata a porre per eventualmente orientare l’attività economica pubblica e privata ora trovano, tra le proprie finalità, non solo i «fini sociali», ma anche quelli «ambientali» (art. 41, comma 3 Cost. *post* riforma). Secondo i primi commentatori il punto focale della riforma costituzionale è proprio nel rinnovato interesse del legislatore per la programmazione pubblica (così, ad esempio, F. DE LEONARDIS, *La riforma “bilancio” dell’art. 9 Cost. e la riforma “programma” dell’art. 41 Cost. nella legge costituzionale n. 1/2022: suggestioni a prima lettura*, op. cit., pag. 12 e ss.).

²³ Sulla riforma costituzionale del 2022 la riflessione scientifica è già molto ampia nel momento in cui questo scritto viene chiuso. In questa sede si può rinviare solamente ai primi contributi pubblicati che specificamente inquadrano il tema nell’ambito del diritto amministrativo e del diritto dell’economia, ovvero, E. MOSTACCI, *Proficuo, inutile o dannoso? Alcune riflessioni a partire dal nuovo testo dell’art. 41*, in *DPCE online*, 2022, fasc. 2, pag. 1123 – 1133; B. L. BOSCHETTI, *Oltre l’art. 9 della Costituzione: un diritto (resiliente) per la transizione (ecologica)*, in *DPCE online*, 2022, fasc. 2, pag. 1153 – 1164; M. PASSALACQUA, *“GREEN DEAL” e transizione digitale. Regolazione di adattamento a un’economia sostenibile*, in *Analisi Giuridica dell’Economia*, 2022, fasc. 1, pag. 27 – 62; A. MOLITERNI, *Transizione ecologica, ordine economico e sistema amministrativo*, in *Rivista di Diritti Comparati*, 2022, fasc. 2, pag. 395 – 452; M. DELSIGNORE, A. MARRA, M. RAMAJOLI, *La riforma costituzionale e il nuovo volto del legislatore nella tutela dell’ambiente*, in *Rivista giuridica dell’ambiente*, 2022, fasc. 1, pag. 1 – 38.

²⁴ È stato notato che, già prima della riforma e in radice, «l’interesse che riguarda al bene ambiente [...] è strumento di controllo e di delimitazione delle attività antropiche, ponendosi sin dall’inizio in chiave di opposizione/inibizione delle iniziative individuali ed economiche e denotando una forte dialettica con le libertà personali» (così, espressamente, G.D. COMPORZI, *Energia, ambiente e sviluppo sostenibile*, in *federalismi.it*, 2023, fasc. 13, pag. 120 – 185, precisamente a pag. 146).

²⁵ Il riferimento, in primo luogo, è all’art. 191 TFUE. Per ricordare solo i contributi più recenti sul tema, si rinvia a N. ZORZI GALGANO, *Iniziativa economica privata e pluralità degli interessi costituzionalmente tutelati: l’ambiente e gli animali*, in *Contratto e impresa*, 2023, fasc. 2, pag. 442 – 469 e S. GRASSI, *La tutela dell’ambiente nelle fonti internazionali, europee ed interne*, in *federalismi.it*, 2023, fasc. 13, pag. 1 – 46.

La Carta, in quest’ottica, propone al diritto una chiave interpretativa trasversale, che supporti nella gestione (ovverosia, “nell’amministrazione”²⁶) del bene ambientale e nella regolamentazione dell’uso del bene, contemperando la sua tutela – come detto, oggi esplicitamente di rilievo costituzionale – con altre esigenze e interessi. La visione di tutela ambientale della Carta di Bergamo – Brescia, infatti, ha riguardo all’«abitabilità della Terra [...] al fine di abitarla in modo sostenibile ed equilibrato»²⁷, con azioni di «manutenzione e ripristino» in un «principio di temporalità»²⁸.

In un’epoca in cui la globalizzazione ha coinvolto anche il diritto e che sembra connotata da una tendenza alla regolamentazione di livello sovranazionale²⁹, potrebbe sembrare controintuitivo pensare che sia opportuno (o necessario) che vi siano “regole” differenziate in determinati ambi geografici o, comunque, declinate in ragione delle esigenze di un particolare territorio e destinate a trovare applicazione solo in quello.

In vero, considerando la politica legislativa più recente, pare tramontata l’idea – tipica degli Stati nazionali – che possa esserci un diritto uniforme e omogeneo in tutto il territorio dello Stato e che possa, quindi, essere idoneo a regolamentare in maniera unitaria tutti i rapporti giuridici che si svolgono in un unico spazio geografico delimitato da confini amministrativi o statutali. Il diritto amministrativo ha da lungo tempo ammesso (*recte*, ha ritenuto legittima) la possibilità di prevedere atti amministrativi con contenuto normativo sempre meno generali e astratti, soprattutto con riferimento a determinati contesti territoriali³⁰. Più recentemente, lo stesso legislatore – che storicamente talvolta faceva uso delle c.d. leggi provvedimento³¹ – è intervenuto abbondantemente con atti legislativi, anche nella materia penale, con talune caratteristiche di generalità e astrattezza, ma la cui applicabilità è limitata – nello spazio – a

²⁶ Assume tale visione espressamente M. BERTOLISSI, *Amministratori, non proprietari dell’ambiente, della biodiversità e degli ecosistemi*, in *federalismi.it*, 2023, fasc. 6, pag. 24 – 40.

²⁷ Punto 1.1 della Carta di Bergamo-Brescia.

²⁸ Punto 1.3 della Carta di Bergamo-Brescia.

²⁹ Tra i molti, a livello manualistico si segnala la ricostruzione di S. CASSESE, *La nuova costituzione economica*, in S. CASSESE (a cura), *La nuova costituzione economica*, Roma-Bari, Laterza, 2021, pag. 389 – 403.

³⁰ Ci si riferisce, in primo luogo, agli atti di pianificazione, ma in tempi più recenti vi è stata una moltiplicazione degli atti amministrativi a contenuto normativo o generale la cui applicabilità è stata limitata a specifici territori, come regolamenti e ordinanze per la sicurezza urbana, con l’istituzione di specifiche “zone rosse” prima per la sicurezza urbana e poi per il contenimento dell’epidemia, in cui i diritti possono subire una compressione o, comunque, possono variare gli *status* (sulle prime “zone rosse” per la sicurezza urbana si vedano A. ALGOSTINO, *Sicurezza urbana, decoro della “smart city” e poteri del prefetto. Note intorno alla “Direttiva Salvini sulle zone rosse” (n. 11001/118/7 del 17 aprile 2019) ed alcune recenti ordinanze dei prefetti di Bologna, Firenze e Siracusa*, in *Costituzionalismo.it*, 2019, fasc. 1, parte 3, pag. 105 - 130 e, ai tempi del G8, S. LEONE, *La “zona rossa” dei diritti: considerazioni sulla legittimità delle ordinanze del Prefetto “di necessità ed urgenza” a margine di una recente sentenza del Consiglio di Stato*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 2006, fasc. 5, pag. 3479 – 3486).

³¹ Sulla legge in sostituzione di provvedimento si vedano gli studi di S. Spuntarelli, compendati da ultimi in S. SPUNTARELLI, *Il Parlamento amministratore*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 2023, fasc. 1, pag. 121 – 148 e in S. SPUNTARELLI, *Eccessi legislativi ed erosione dell’attività amministrativa*, in *Diritto amministrativo*, 2023, fasc. 4, pag. 667 – 695.

determinate aree geografiche³². Tale fenomeno di politica legislativa è riscontrabile non solo nell'ordinamento italiano, ma anche nel diritto dell'Unione europea³³ e nella legislazione di molti altri Stati³⁴.

Pare, allora, ammissibile e ragionevole immaginare che possa darsi una regolamentazione specifica per determinate aree in ragione delle altrettanto specifiche esigenze che quello spazio geografico manifesta³⁵. In altre parole, il contesto del periurbano, cui è rivolta la Carta di Bergamo-Brescia, è caratterizzato da aree «cariche di naturalità» che possono costituire «laboratori da interpretare per costruire spazi generativi di nuove relazioni rivolti alla coesione sociale»³⁶. La specificità – di utilizzi, di esigenze e di mediazione – che le aree periurbane manifestano per la collettività degli “utenti” sono chiaramente individuati dalla Carta di Bergamo-Brescia³⁷ e già da molto tempo, in altri ordinamenti, si discute nella necessità di una specifica regolamentazione giuridica per queste aree³⁸.

4. La tutela delle aree del margine periurbano nella pianificazione territoriale.

La Carta di Bergamo-Brescia si propone di «agire anche direttamente sugli strumenti di pianificazione territoriale [...] chiedendo di rispettare i principi da essa enunciati nelle scelte operative»³⁹.

³² Per il diritto dell'economia si ricordano dapprima le “zone franche urbane”, poi le “zone economiche speciali” e, ancora, le “zone logistiche specializzate” in cui vigono regimi amministrativi o tributari semplificati o derogatori (*amplius*, G. LUCHENA, *Coesione economica, sociale e territoriale: le zone franche urbane tra diritto europeo e ordinamento nazionale*, in *Studi sull'integrazione europea*, 2016, fasc. 2-3, pag. 289 – 299 e, più recentemente, F. LIGUORI, A. DI MARTINO, *Lo sviluppo amministrativo per lo sviluppo economico: il caso delle Zone Economiche Speciali*, in *federalismi.it*, 2024, fasc. 3, pag. 106 – 137). Il problema è particolarmente avvertito dagli studiosi di diritto penale (ad esempio, C. RUGA RIVA, *Stato di emergenza e delimitazione territoriale. Verso un nuovo diritto penale dell'eccezione?*, in *Rivista italiana di diritto e procedura penale*, 2009, fasc. 3, pag. 1089 – 1113) in ragione dell'evidente frizione con il principio di eguaglianza e di ragionevolezza. La giustificazione è sempre l'“emergenza”, che pare aver fatto perdere al “territorio”, la sua connotazione monolitica e quasi sacra che aveva nella genesi dello Stato nazionale. Il tema, tuttavia, pare essere trasversale a tutti i settori del diritto, in ragione – per la verità – di un fenomeno per certi versi antitetico, ovvero quella dalla globalizzazione (ad esempio, G. GIACOBBE, *Dimensione territoriale e sistema dei valori nel diritto civile*, in *Rivista di diritto civile*, 2006, fasc. 1, pag. 101 – 117).

³³ La stessa disciplina degli aiuti di Stato, recata oggi dall'art. 107 TFUE prevede particolari deroghe di diritto o autorizzabili con specifico riferimento, nel primo caso, agli ex territori della Germania dell'Est e, nel secondo caso, ai territori d'oltremare o alle aree sottosviluppate.

³⁴ Paradigmatico è il caso cinese, sul quale si veda G. SABATINO, *Zone economiche speciali ed internazionalizzazione del capitalismo di Stato cinese: tendenze recenti nel prisma del diritto internazionale dell'economia*, in *Diritto del commercio internazionale*, 2020, fasc. 4, pag. 1085 – 1122.

³⁵ Il metro di giudizio, costituzionale e della giustizia amministrativa, è allora la ragionevolezza e la proporzionalità.

³⁶ Punto 2.1 della Carta di Bergamo-Brescia.

³⁷ Capitolo 2 della Carta di Bergamo-Brescia.

³⁸ A partire dagli studi contenuti nel volume F. OST, J. REMI et L. VAN CAMPENHOUDT, *Entre ville et nature, les sites semi-naturels*, Presses universitaires Saint-Louis, Bruxelles, 1993.

³⁹ Punto 3.4 della Carta di Bergamo-Brescia.

L'“allegato tecnico” è nato, quindi, per suggerire al decisore politico o amministrativo alcuni principi, coerenti con gli enunciati della Carta, che possano trovare spazio negli strumenti di pianificazione e programmazione degli enti preposti alla tutela ambientale e del paesaggio e possano costituire una concretizzazione della visione della Carta.

In via preliminare, tuttavia, non si può omettere di evidenziare che le aree ambientali del margine urbano, pur nella loro similitudine quanto a contesto territoriale ed esigenze che si manifestano, possono avere – proprio come nel caso degli enti proponenti la Carta di Bergamo-Brescia – una forma di *governance* e uno *status* giuridico dei suoli molto dissimili. In particolare, la tutela istituzionale dei territori in esame può essere affidata a soggetti molto eterogenei e assoggettata a modalità procedurali piuttosto differenti.

Solo per richiamare la legislazione regionale lombarda, ad un “estremo” vi sono i parchi naturali⁴⁰ e i parchi regionali⁴¹ e – dall'altro lato – i parchi locali di interesse sovracomunale o “PLIS”⁴². I modelli di tutela, su cui si tornerà tra breve, sono alternativi perché le aree dei PLIS non possono essere individuate all'interno della superficie dei parchi⁴³.

Vi sono, in particolare, due profili di maggior differenza – strettamente interrelati – nei modelli di tutela citati e disegnati dalla legge regionale lombarda n. 86/1983. I PLIS non hanno una personalità giuridica, poiché sono semplicemente “aree” indicate dai Comuni e riconosciute dalla Provincia⁴⁴, il cui governo resta essenzialmente in capo ai Comuni medesimi nel cui territorio amministrativo ricadono le aree. Se il parco ha una sua personalità giuridica, una autonomia finanziaria, statutaria e amministrativa, una dotazione di beni e personale e, soprattutto, una autonomia normativa e di pianificazione⁴⁵, la legge regionale lascia ai Comuni

⁴⁰ I parchi naturali «intesi quali zone aventi le caratteristiche [di valore naturalistico e ambientale, che costituiscono, nell'ambito di una o più regioni limitrofe, un sistema omogeneo individuato dagli assetti naturali dei luoghi, dai valori paesaggistici ed artistici e dalle tradizioni culturali delle popolazioni locali], caratterizzate da un elevato grado di naturalità e comunque destinate a funzioni prevalentemente di conservazione e ripristino dei caratteri naturali» (art. 1, comma 1 lett. a) legge regione Lombardia 30 novembre 1983, n. 86).

⁴¹ I parchi regionali «intesi quali zone che [...] sono organizzate in modo unitario, con preminente riguardo alle esigenze di protezione della natura e dell'ambiente e di uso culturale e ricreativo, nonché con riguardo allo sviluppo delle attività agricole, silvicole e pastorali e delle altre attività tradizionali atte a favorire la crescita economica, sociale e culturale delle comunità residenti» (art. 1, comma 1 lett. b) legge regione Lombardia 30 novembre 1983, n. 86).

⁴² PLIS è l'acronimo di “parco locale di interesse sovracomunale” e la disciplina è dettata dall'art. 34 legge regione Lombardia 30 novembre 1983, n. 86, più volte incisivamente rimaneggiato nel quarantennio di vigenza della legge. Oggi sono definiti come «aree comprendenti strutture naturali ed eventualmente aree verdi periurbane, anche in connessione con parchi regionali, riserve e monumenti naturali, di interesse sovracomunale per il loro valore naturale, paesistico e storico-culturale, anche in relazione alla posizione e al potenziale di sviluppo in contesti paesisticamente impoveriti, urbanizzati o degradati» (art. 34, comma 1 legge regione Lombardia 30 novembre 1983, n. 86).

⁴³ Art. 34, comma 1 legge regione Lombardia 30 novembre 1983, n. 86.

⁴⁴ Art. 34, comma 4 legge regione Lombardia 30 novembre 1983, n. 86.

⁴⁵ Art. 16 e ss. legge regione Lombardia 30 novembre 1983, n. 86.

la definizione della «più idonea forma di gestione, optando per il convenzionamento tra i comuni interessati [...] ovvero per la costituzione di un apposito consorzio di servizi»⁴⁶.

Non solo, quindi, la presenza di una personalità giuridica nel caso del PLIS è solo eventuale, perché la “convenzione” non può essere autonomo centro di imputazione di posizioni giuridiche soggettive, ma – anche nel caso in cui si costituisse un consorzio – il PLIS manca di propri poteri normativi e di pianificazione⁴⁷. La decisione circa la disciplina d’uso dei suoli è lasciata ai singoli comuni⁴⁸, con un ruolo di coordinamento della Provincia⁴⁹ e viene effettuata essenzialmente con gli strumenti di pianificazione urbanistica. Ancora, se gli atti di pianificazione e i regolamenti dei Parchi sono oggetto di una forma incisiva di controllo regionale⁵⁰, gli atti di pianificazione urbanistica che i Comuni adottano – anche con riguardo alle aree comprese nei PLIS – sono oggetto solamente di una valutazione di compatibilità con la pianificazione di area più vasta, vincolante per l’ente locale solo per i pochi elementi espressamente previsti dalla legge urbanistica⁵¹.

La particolare fragilità istituzionale dei PLIS e della loro capacità di tutela si coglie, in modo ancora più radicale, nella possibilità che il Comune receda dal consorzio o dalla convenzione⁵². Al contrario, il parco regionale viene costituito e delimitato con legge regionale, previa consultazione degli enti locali interessati⁵³, ma senza che la volontà del Comune possa compromettere l’istituzione del parco regionale.

Appare, allora, particolarmente importante che i decisori politici e amministrativi – laddove la discrezionalità consenta margini di valutazione – inseriscano, all’interno dei documenti che compongono la pianificazione urbanistica e negli atti attuativi della stessa, i

⁴⁶ Art. 34, comma 3 legge regione Lombardia 30 novembre 1983, n. 86.

⁴⁷ Non solo la stessa natura di consorzio di servizi esclude l’esercizio di funzioni (tra cui, appunto, quelle di pianificazione e quelle di normazione delle regole di uso delle aree), ma la stessa legge affida all’eventuale soggetto gestore solamente i compiti di «a) approva[re] un piano pluriennale degli interventi necessari alla tutela, riqualificazione e valorizzazione del parco; b) promuove[re] la fruizione del parco nel rispetto della proprietà privata e delle attività antropiche esistenti; c) provvede[re] alla vigilanza e informa le autorità competenti per l’attivazione delle idonee azioni amministrative».

⁴⁸ La deliberazione del Consiglio comunale che istituisce il PLIS «definisce il perimetro del parco e la disciplina d’uso del suolo, improntata a finalità di tutela. Tale deliberazione può costituire adozione di variante allo strumento urbanistico del comune interessato» (art. 34, comma 3 legge regione Lombardia 30 novembre 1983, n. 86).

⁴⁹ Si prevede, infatti, che «la deliberazione [provinciale] di riconoscimento determina i criteri di pianificazione e di gestione del PLIS e la rispondenza degli strumenti urbanistici alla tutela e alla gestione unitaria dell’area in esame, nonché la perimetrazione del PLIS» (art. 34, comma 4 legge regione Lombardia 30 novembre 1983, n. 86).

⁵⁰ Art. 18 e ss. legge regione Lombardia 30 novembre 1983, n. 86. Ci si riferisce ad una forma di controllo senza attribuire a tale locuzione il senso proprio che il controllo ha nel diritto pubblico e amministrativo.

⁵¹ Tipicamente, il contenuto ambientale e paesaggistico della pianificazione di scala sovracomunale, come previsto dalla Legge regionale lombarda n. 12/2005.

⁵² Art. 34, comma 7 legge regione Lombardia 30 novembre 1983, n. 86, il quale prevede un parere obbligatorio – ma non vincolante – della Provincia che ha riconosciuto l’interesse sovracomunale del PLIS.

⁵³ Art. 16 *bis* legge regione Lombardia 30 novembre 1983, n. 86.

principi e i valori della carta, affinché si possa stabilire uno *standard* di tutela condiviso tra parchi e PLIS laddove la discrezionalità amministrativa consenta margini di valutazione.

Più specificamente, con riferimento alla legislazione regionale lombarda, il documento di piano, che costituisce uno degli atti della pianificazione comunale⁵⁴, è molto probabilmente la sede più adatta per accogliere i principi e le linee programmatiche contenute nella Carta: tale atto, infatti, «definisce: [...] il quadro ricognitivo e programmatico di riferimento per lo sviluppo economico e sociale del comune, anche sulla base delle proposte dei cittadini singoli o associati»⁵⁵ e, quindi, «individua gli obiettivi di sviluppo, miglioramento e conservazione che abbiano valore strategico per la politica territoriale, indicando i limiti e le condizioni in ragione dei quali siano ambientalmente sostenibili»⁵⁶. Il documento di piano, così, diviene lo spazio normativo e di programmazione in cui evidenziare gli esiti della partecipazione e la sintesi degli interessi emersi in tema di uso delle risorse – ambientali e paesaggistiche – rispetto alle esigenze dei differenti utenti.

5. L'idea di un nuovo ruolo per le istituzioni delle *governance* del periurbano e la partecipazione democratica.

L'assenza di carattere spiccatamente autoritativo della *soft law* non si traduce – nell'opinione di chi scrive – in una debolezza del documento, ma in un senso propriamente democratico e flessibile di applicazione, che tende a responsabilizzare gli “utenti” della carta circa il suo recepimento.

Sembra possibile dire, infine, che l'ambito applicativo dei principi e dei valori della Carta, ovverosia l'ambiente periurbano, nonché il metodo stesso di elaborazione della Carta e le azioni immaginate nel documento disegnano per il decisore – sia esso politico o amministrativo – un

⁵⁴ Il documento di piano, in particolare, compone il Piano di governo del territorio (art. 7, comma 1 L.R. Lombardia n. 12/2005) e il suo contenuto è disciplinato dall'art. 8 della medesima L.R. Lombardia n. 12/2005.

⁵⁵ Art. 8, comma 1, lett. a) L.R. Lombardia n. 12/2005.

⁵⁶ Art. 8, comma 2, lett. a) L.R. Lombardia n. 12/2005. Nel medesimo secondo comma, si prevede, inoltre, che il documento di piano «b) determina gli obiettivi quantitativi di sviluppo complessivo del PGT [...]; nella definizione di tali obiettivi il documento di piano tiene conto della riqualificazione del territorio, della minimizzazione del consumo del suolo in coerenza con l'utilizzazione ottimale delle risorse territoriali, ambientali ed energetiche della definizione dell'assetto viabilistico e della mobilità, nonché della possibilità di utilizzazione e miglioramento dei servizi pubblici e di interesse pubblico o generale, anche a livello sovracomunale; b bis) nella definizione degli obiettivi quantitativi tiene conto prioritariamente dell'eventuale presenza di patrimonio edilizio dismesso o sottoutilizzato, da riutilizzare prioritariamente garantendone il miglioramento delle prestazioni ambientali, ecologiche, energetiche e funzionali; [...] e quater) individua i principali elementi caratterizzanti il paesaggio ed il territorio, definendo altresì specifici requisiti degli interventi incidenti sul carattere del paesaggio e sui modi in cui questo viene percepito; e quinquies) individua, anche con rappresentazioni grafiche in scala adeguata, gli ambiti nei quali avviare processi di rigenerazione urbana e territoriale, prevedendo specifiche modalità di intervento e adeguate misure di incentivazione anche allo scopo di garantire lo sviluppo sociale ed economico sostenibile, la reintegrazione funzionale entro il sistema urbano e l'incremento delle prestazioni ambientali, ecologiche, paesaggistiche, energetiche, sismiche nonché l'implementazione dell'efficienza e della sicurezza del patrimonio infrastrutturale esistente».

cambiamento di ruolo. Alla luce dell'esperienza della Carta di Bergamo-Brescia ed esaminando le idee sul “contratto di abitare”⁵⁷, non può escludersi che la nomopoiesi del diritto in un sistema di legalità multilivello richieda un cambiamento di ruolo alle istituzioni politica e amministrativa, così come avvenuto – evidenzia qualche autore – per il ruolo del giudice⁵⁸.

Quanto all'ambito dell'istituzione politica, il ruolo affidato a quest'ultima sarà – si può ipotizzare – quello maieutico, ovverosia quello di guidare, per il tramite dei procedimenti partecipativi, l'emersione delle esigenze della eterogenea collettività che usa o vorrebbe usare le aree periurbane. In particolare, il decisore politico sarà chiamato a governare il procedimento partecipativo, garantendo la legittimazione dei partecipanti non solo dal punto di vista soggettivo⁵⁹ e di vigilanza sulla trasparenza e imparzialità del procedimento, ma anche di “educazione” o “preparazione” ad una partecipazione effettivamente consapevole. Anche con questa finalità e in questo senso possono essere interpretate le iniziative educative contenute nella Carta.

È necessario chiarire – a questo punto – che la Carta, così come questo contributo, si riferiscono alla partecipazione utilizzando un concetto e una forma della stessa non sovrapponibili rispetto alla nozione giuridica più comune di partecipazione e, in particolare, di partecipazione procedimentale, cui il diritto amministrativo ha dedicato ampio spazio⁶⁰. La partecipazione evocata dalla Carta, in particolare, è quella che autorevole dottrina ha indicato come “organica” o “democratica” e non tanto (o, meglio, non solo) la partecipazione procedimentale o “garantistica”⁶¹. Nella accezione accolta dalla Carta la partecipazione è vista come metodo di governo della democrazia pluralistica⁶² e, in senso ampio, di partecipazione civica al processo decisionale amministrativo⁶³ fino a giungere ad una sostanziale co-

⁵⁷ Si veda più sopra quanto riferito nella nota 18.

⁵⁸ Da ultimo, A. CARRATTA, *Il giudice e l'interpretazione della norma processuale*, in *Rivista trimestrale di diritto e procedura civile*, 2020, fasc. 1, pag. 101 – 135.

⁵⁹ Identificando chi sarà chiamato a partecipare ai procedimenti di pianificazione o, più generalmente, di scelta delle regole, ovverosia cittadini, residenti, proprietari, pendolari, studenti, turisti ...

⁶⁰ Già più di un lustro addietro, R. FERRARA evidenziava che sulla partecipazione al procedimento amministrativo «sono stati davvero versati fiumi d'inchiostro» (ID, *La partecipazione al procedimento amministrativo: un profilo critico*, in *Diritto amministrativo*, 2017, pag. 209 e ss.), cui si rinvia per le indicazioni bibliografiche essenziali.

⁶¹ Le due differenti connotazioni di partecipazione richiamate sono di M. NIGRO, *Il nodo della partecipazione*, in *Rivista trimestrale di diritto e procedura civile*, 1980, fasc. 1, pag. 225 – 236 e, specialmente, pag. 225. La “partecipazione organica” è stata oggetto di studi anche nell'ambito dell'architettura (ad esempio, A. PAOLELLA, C. NAVA, *La partecipazione organica*, Reggio Calabria, Falzea, 2006).

⁶² Si riferisce alla partecipazione come metodo di governo della democrazia pluralistica e di emersione del concetto di “democrazia partecipativa” A. VALASTRO, *Partecipazione, politiche pubbliche, diritti* in A. VALASTRO (a cura), *Le regole della democrazia partecipativa*, Napoli, Jovene, 2010, pag. 1 – 55.

⁶³ F. TRIMARCHI BANFI, *La partecipazione civica al processo decisionale amministrativo*, in *Diritto processuale amministrativo*, 2019, fasc. 1, pag. 1 – 12. L'Autrice distingue la partecipazione procedimentale da altre forme di partecipazione (definita, appunto, “civica”) in relazione alla legittimazione del partecipante: se l'ordinamento riconosce una situazione giuridica soggettiva che risente degli effetti della decisione amministrativa, la partecipazione è “strumentale alla difesa preventiva” (“garantistica” per utilizzare l'aggettivo proposto da M.

determinazione della scelta amministrativa⁶⁴, affinché la partecipazione (o “democrazia partecipativa”) passi da “incidente esterno” ai processi decisionali a metodo di governo della complessità interno al sistema rappresentativo⁶⁵.

In linea con quanto enunciato dalla Carta, già più di quaranta anni fa vi era chi coglieva nella partecipazione – pur nella difficoltà di una piena comprensione del fenomeno e nell’assenza di “appaganti risposte” sul piano dell’interpretazione teorica⁶⁶ – lo strumento per superare una «insufficienza “democratica” della democrazia “costituita”, “organizzata”» e per «contrastare l’inesorabile processo verso la centralizzazione delle grandi scelte, anzitutto di quelle economiche, e verso la connessa progressiva burocratizzazione e tecnicizzazione degli apparati (in primo luogo, degli apparati pubblici)»⁶⁷. Tali considerazioni in tema di partecipazione sono tanto più rilevanti allorché ci si trovi a dover adottare decisioni che riguardano uno specifico territorio e i soggetti – singoli o organizzati – che sono in una qualche relazione con il territorio⁶⁸. Si salderebbe, quindi, l’idea del “contratto di abitare” proposto dalla Carta con l’esperienza della cosiddetta “urbanistica contrattata” o “consensuale”⁶⁹, di cui le convenzioni urbanistiche sono state l’esempio più comune⁷⁰ e, secondo taluni, efficiente⁷¹, ricorrendo a forme che la dottrina ha chiamato “contratti ad oggetto pubblico”⁷².

Nigro), mentre se la legittimazione deriva da qualità (o *status*) generali – come l’essere “cittadino” o “pubblico” per i procedimenti ambientali e semplice “interessato” per i procedimenti di regolazione delle autorità indipendenti – si potrebbe utilizzare l’aggettivo “civica” per la partecipazione, da intendersi quale «collaborazione con l’amministrazione nella formazione di decisioni che interessano una collettività più o meno ampia» (*ibidem*, pag. 2).

⁶⁴ Secondo l’esempio designato per la co-programmazione e co-progettazione dagli artt. 55 – 57 del d.lgs. n. 117/2017 (c.d. codice del terzo settore).

⁶⁵ A. VALASTRO, *Gli istituti di partecipazione fra retorica delle riforme e umiltà dell’attuazione*, in *Costituzionalismo.it*, 2017, fasc. 1, parte I, pag. 33 – 95, specialmente pag. 33 e 61.

⁶⁶ M. NIGRO, *Il nodo della partecipazione*, op. cit., pag. 226

⁶⁷ Sempre M. NIGRO, *Il nodo della partecipazione*, op. cit., pag. 225.

⁶⁸ Le ricerche in tema di partecipazione (o, di democrazia partecipativa) e territorio sono numerose e affrontano il tema sia dal punto di vista del diritto costituzionale (ad esempio, A. VALASTRO, *La democrazia partecipativa alla prova dei territori: tendenze e prospettive dei regolamenti comunali*, in *Osservatoriosullefonti.it*, 2013, fasc. 3, pag. 1 – 31) che del diritto del governo del territorio, ricomprendendovi anche l’ambiente (C.P. SANTACROCE, *Territorio e comunità nella teoria giuridica della partecipazione*, Torino, Giappichelli; M. DEMICHELIS, *Il governo digitale del territorio*, Napoli, Jovene, 2023, specialmente pag. 157 e ss.)

⁶⁹ Solo per segnalare alcuni contributi di carattere generale sulla tematica, si veda M. DUGATO, T. BONETTI, *Il livello di pianificazione urbanistica comunale nella nuova legge urbanistica dell’Emilia-Romagna: un salto di qualità?*, in *Rivista giuridica di urbanistica*, 2020, fasc. 2, parte 1, pag. 370 – 381; G. PAGLIARI, *Pianificazione urbanistica e interessi differenziati*, in *Rivista giuridica dell’edilizia*, 2013, fasc. 3, parte 2, pag. 135 – 140; P. MARZARO GAMBA, *La legge regionale del Veneto n. 11 del 2004 sul governo del territorio: per una valorizzazione delle procedure nella formazione degli strumenti urbanistici*, in *Rivista giuridica di urbanistica*, 2007, fasc. 1-2, parte 2, pag. 145 – 158; G. CUGURRA, *Accordi e pianificazione territoriale e ambientale*, in *Rivista giuridica di urbanistica*, 2000, fasc. 1, parte 2, pp. 143 – 153.

⁷⁰ M. DE DONNO, *Il principio di consensualità nel governo del territorio: le convenzioni urbanistiche*, in *Rivista giuridica dell’edilizia*, 2010, fasc. 5, parte 2, pag. 279 – 321.

⁷¹ G. DURANO, *Gli accordi amministrativi quale efficiente strumento per la gestione e la pianificazione del territorio*, in *Diritto e processo amministrativo*, 2016, fasc. 2, pag. 613 – 653.

⁷² G. PENNETTA, *Il contratto ad oggetto pubblico come strumento per stimolare la collaborazione fra enti locali e altri “stakeholders”*, in *Munus*, 2021, fasc. 3, pag. 541 – 563.

Senza dubbio, lo sviluppo degli strumenti tecnologici può offrire nuove e inedite modalità partecipative nel governo del territorio⁷³ e, a monte, anche conoscitive, come è stato autorevolmente sostenuto⁷⁴. In questa sede, tuttavia, non c'è spazio per soffermarsi su tali aspetti della partecipazione o, più precisamente, dal punto di vista giuridico, sulla regolazione della partecipazione con riferimento, ad esempio, alla legittimazione a partecipare o alla qualità dell'apporto⁷⁵.

Una volta che siano emersi dalla collettività i bisogni, il decisore politico sarà chiamato, infine, a fare una sintesi dialettica, che superi le divergenze conservando, però, quanto emerso: una sorta di *Aufhebung* che delinei (meglio, che decida) come e quanto soddisfare i bisogni emersi. Questo ultimo momento, in particolare, è la decisione programmatica o pianificatoria di quanto, come e quando contemperare le esigenze eventualmente confliggenti e soddisfare gli interessi emersi nel procedimento partecipativo.

In un sistema e in una visione di questo tipo, all'Amministrazione sarà idealmente affidato in primo luogo il compito di collegare i valori politici emersi con i principi teorici e i mezzi tecnici, per accompagnare i processi di trasformazione della società, e di conferire un'articolazione normativa alla visione politica, facendosi – con una nota metafora – “architetto delle istituzioni”⁷⁶. In quest'ottica, la presenza preponderante di giuristi all'interno dell'Amministrazione – piuttosto che costituire fonte di debolezza per l'asserita sostituzione dei “corpi tecnici”⁷⁷ – è necessaria per la costruzione tecnica delle regole e per riportare a razionalità

⁷³ Su cui M. DEMICHELIS, *Il governo digitale del territorio*, op. cit., pag. 157 e ss. e A. VALASTRO, *Tecnologie e Governance: nuovi strumenti e nuove regole per le politiche partecipative a livello locale*, in *Informatica e diritto*, 2008, fasc. 1-2, pag. 477 – 494.

⁷⁴ Ci si riferisce alle teoriche in tema di *cybercartography* elaborate da E. CASTI (ID, *Reflexive Cartography: A New Perspective in Mapping*, Londra, Elsevier, 2015).

⁷⁵ Parla di una “regolazione necessaria” A. VALASTRO, *Partecipazione, politiche pubbliche, diritti*, op. cit., pag. 26 e ss. e suggerisce il tema della “qualità della partecipazione”, altro elemento che – astrattamente – ben può essere oggetto di regolazione amministrativa, salvo la difficoltà di regolazione.

⁷⁶ In questo senso pare cogliersi il riferimento – elaborato da U. Scarpelli a metà degli anni '70 – al giurista come “architetto delle istituzioni” che, collegando i valori politici con i principi teorici e i mezzi tecnici, nei processi di trasformazione della società, conferisce un'articolazione normativa alla visione politica (oggi in U. SCARPELLI, *Insegnamento del diritto, filosofia del diritto e società in trasformazione*, in N. PICARDI, R. MARTINO (a cura), *L'educazione giuridica*, Cacucci, Bari, 2008, tomo II, pag. 54 – 71).

⁷⁷ Circa la crisi dei cosiddetti “corpi tecnici” e l'assenza di personale in possesso di lauree scientifiche nei ruoli della pubblica amministrazione si vedano, da ultimo, A. ZUCARO, *La crisi dei Corpi Tecnici della Pa nel quadro della crisi delle politiche pubbliche*, in *Rivista giuridica del Mezzogiorno*, 2019, fasc. 2, pag. 303 – 310 e R. DE MARCO, *Corpi Tecnici dello Stato e territorio: l'arretramento di un Paese senza memoria e, per esempio, la difesa dai terremoti*, in *Rivista giuridica del Mezzogiorno*, 2019, fasc. 2, pag. 355 – 378. Il percorso di marginalizzazione dei saperi tecnici è fenomeno da tempo conosciuto e molto risalente nell'Amministrazione italiana (sul quale si vedano le ricostruzioni dello storico delle istituzioni G. Melis come, ad esempio, G. MELIS, *La fuga dall'Amministrazione. Ascesa e declini dei tecnici nell'Amministrazione dell'Italia unita*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 2013, fasc. 2, pag. 469 – 478). Solo in tempi più recenti, soprattutto per i ruoli nelle Amministrazioni indipendenti, sono stati previsti concorsi con profili tecnici molto precisi (in generale, si veda, L. FIORENTINO, *I corpi tecnici nelle amministrazioni: problemi attuali*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 2013, fasc. 2, pag. 479 – 487; sui concorsi “mirati”, AA.VV., *Il reclutamento: le buone pratiche*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 2021, fasc. 4, pag. 1231 – 1254 e, specialmente, pag. 1248 e ss.). In un procedimento di elaborazione delle regole da parte della

– con un approccio intellettuale diverso – il sistema ordinamentale, “ordinando” le norme che emergono dalla collettività con la mediazione dell’istituzione politica⁷⁸. L’idea non è nuova, se solo si osserva che fino dalla metà degli anni ’50 del XX secolo vi è stato chi – studiando la teoria generale dell’interpretazione – riconosceva ai giuristi un ruolo di moderatori dei rapporti sociali e, sotto alcuni aspetti, interpreti della coscienza storica e sociale della collettività⁷⁹.

Ancora, all’Amministrazione sarà riservata la verifica della legalità della scelta, inscrivendo le decisioni politiche elaborate all’interno del tessuto ordinamentale. In altre parole, l’Amministrazione avrà, si immagina, il compito di controllare che la decisione sia compatibile con le fonti normative presenti e, laddove sia necessario, ridurre a conformità al diritto quanto emerso dal procedimento partecipativo. Se, infine, residua un margine di discrezionalità amministrativa, il decisore sarà chiamato a valutare e ponderare gli interessi alla luce dei principî più sopra ricordati.

Infine, si può pensare che, di fronte al talvolta criticato antropocentrismo del diritto ambientale⁸⁰, il superamento del monopolio statale – o, comunque, centralizzato – di creazione delle regole e una responsabilità dei soggetti che, a vario titolo, si occupano dell’ambiente periurbano, potrebbe permettere una più ampia considerazione e valutazione degli interessi – anche adespoti – in gioco⁸¹.

comunità di riferimento, non è escluso – e, anzi, da qualcuno è rilevato (il riferimento è sempre a E. CASTI, *Ripensare le aree interne in periodo sindemico. Il contratto d’abitare quale manifattura d’urbanità* op. cit.) – che i saperi tecnici ben possono emergere direttamente dagli usi e dai saperi propri della collettività.

⁷⁸ Secondo alcuni, la frammentazione delle fonti pone, per quello che riguarda i compiti del giurista, una sfida notevole, richiedendo al tecnico del diritto un approccio intellettuale diverso, per certi versi addirittura di supplenza rispetto ad una politica che fatica ad esprimere ideali e razionalità (In tal senso, C. LUZZATI, *Il giurista come intellettuale*, in *Il Mulino*, 2022, fasc. 1, pag. 141 – 149, specialmente pag. 148 – 149).

⁷⁹ Il riferimento è alle teorie del Betti (*amplius*, A.A. CERVATI, *Emilio Betti, interpretazione del diritto e impegno del giurista contemporaneo*, in *Critical Hermeneutics*, 2021, fasc. 1, pag. 1 – 38 e, specialmente, pag. 5 – 6 con richiami puntuali a E. BETTI, *Teoria generale della interpretazione*, Giuffrè, Milano, 1990).

⁸⁰ Su cui si veda, da ultima J. MAZZUCA, *La natura come soggetto di diritto. Proliferazione delle soggettività e concetti giuridici in trasformazione*, in *federalismi.it*, 2023, fasc. 27, pag. 46 – 66.

⁸¹ L’interesse ambientale – anche dal punto di vista della tutela processuale – ha spesso scontato alcune difficoltà applicative nel individuare un soggetto che possa dirsi esponenziale (su cui si vedano le elaborazioni risalenti di P. MADDALENA, *Il diritto all’ambiente ed i diritti dell’ambiente nella costruzione della teoria del risarcimento del danno pubblico ambientale*, in *Rivista giuridica dell’ambiente*, 1990, fasc. 3, pag. 469 – 484), tematica oggi evidenziata nella finitima tutela dei beni comuni, soprattutto con riferimento alla giurisdizione contabile (su cui si veda A. GIORDANO, *Per un diritto sostenibile. Beni comuni e funzioni tutorie della Corte dei conti*, in *Rivista della Corte dei Conti*, 2023, fasc. 6, pag. 66 – 72 a partire da P. MADDALENA, *L’ambiente e le sue componenti come beni comuni in proprietà collettiva della presente e delle future generazioni*, in *federalismi.it*, 2011, fasc. 25, pag. 1 - 45 e, più recentemente, P. MADDALENA, *Il territorio bene comune degli italiani*, Roma, Donzelli, 2014).

queste istituzioni

**The essential levels of environmental
technical performance
in the light of the National Recovery
and Resilience Plan**

Cosimo Lotta

Numero 2/2024

19 luglio 2024

The essential levels of environmental technical performance in the light of the National Recovery and Resilience Plan

di Cosimo Lotta *

Summary

1. The essential levels of environmental technical performance (so-called LEPTA) and the National Network System for the Protection of the Environment. – 2. The National Catalogue of Services of the National System for the Protection of the Environment and the identification of LEPTA. – 3. The essential levels of performance between LIVEAS, LEA and LEPTA. – 4. Concluding remarks. The Essential Levels of Environmental Technical Performance and the National Recovery and Resilience Plan.

Abstract

The paper focuses on the essential levels of environmental technical performance, which – as they fall within the Essential Levels of Performance whose determination belongs to the exclusive legislation of the State pursuant to art. 117(2), letter m, of the Italian Constitution – must be guaranteed uniformly throughout the national territory. After having reconstructed the legislation and constitutional jurisprudence on the matter, we will ask ourselves what their function is and which subjects must proceed with their implementation. The impact of the essential levels of environmental technical performance will be analysed also in the light of the National Recovery and Resilience Plan.

Keywords

LEP; LEPTA; PNRR; environment; sustainability.

1. The essential levels of environmental technical performance (so-called LEPTA) and the National Network System for the Protection of the Environment.

Before analysing in detail the essential levels of environmental technical performance, it seems useful to examine Law no. 132 of 2016 (“Establishment of the National Network System for Environmental Protection and discipline of the Higher Institute for Environmental Protection and Research”), which established them and placed them at the centre of the network for the new environmental protection system established under the same law.

* Ph.D. in Juridical Sciences–Constitutional Law at University of Messina.

In particular, article 1 of Law no. 132 of 2016 provides for the establishment of the National Network System for Environmental Protection «in order to ensure homogeneity and effectiveness in the exercise of the cognitive action and public control of the quality of the environment in support of environmental sustainability policies and of health prevention for the protection of public health»¹. The National System «includes the Higher Institute for Environmental Protection and Research (c.d. “ISPRA”) and the regional agencies and the autonomous provinces of Trento and Bolzano for the environmental protection [...]”².

The National System, as a structure made up of ISPRA, the Regional Agencies for Environmental Protection (so-called ARPA) and the Provincial Agencies for Environmental Protection (so-called APPA), «is the network that implements the essential levels of environmental technical performance (LEPTA), in compliance with [...] law [no. 132 of 2016] and with applicable regional laws and regulations issued by the autonomous provinces» (art. 2, co. 1, Law no. 132 of 2016).

The complete regulation of the essential levels of environmental technical performance is contained in art. 9 of Law no. 132 of 2016. Specifically, it is established that «the LEPTAs constitute the minimum homogeneous level throughout the national territory for the activities [...] that the National System is required to guarantee, also for the purpose of pursuing the collective prevention objectives envisaged by the essential levels of healthcare» (art. 9, paragraph 1).

It is also established (art. 9, paragraph 2) that the LEPTAs «[...] constitute the functional, operational, programmatic, structural, quantitative, and qualitative parameters of the agencies’ services. The related organisational, managerial, and financial aspects, referring to standard costs by type of service, are defined through the adoption of a National Catalogue of Services». The essential levels of environmental technical performance and the national catalogue of services are established by decree of the President of the Council of Ministers, «to be adopted within one year from the date of entry into force [...] [of law no. 132 of 2016], on the proposal of the Minister of the Environment and the Protection of the Territory and the Sea [...] in agreement with the Minister of Health, subject to agreement at the Permanent Conference for relations between the State, the regions and the independent provinces of Trento

¹ All translations of the Italian legal texts (legal provisions, judgments, doctrine) are the work of the Author.

² The Higher Institute for Environmental Protection and Research (ISPRA) was established by Law no. 133 of 2008 which converted, with amendments, Decree-Law no. 112 of 2008. Pursuant to art. 28, paragraph 2, of the aforementioned decree-law “ISPRA carries out the functions, with the inherent instrumental financial and personnel resources, of the Agency for the protection of the Environment and for the technical services referred to in art. 38 of Legislative Decree no. 300 of 30 July 1999, and subsequent amendments, of the National Institute for Wildlife pursuant to Law no. 157 of 11 February 1992, and subsequent amendments, and of the Central Institute for Scientific and Technological Research applied to the sea, referred to in article 1-bis of Decree-Law no. 496 of 4 December 1993, converted into Law no. 61 of 21st January 1994, which, starting from the date of installation of the commissioners referred to in paragraph 5 of this article, are suppressed”.

and Bolzano». Furthermore, «in planning its activities, the National System adopts the achievement of the LEPTA as a priority objective».

Law no. 132 of 2016, establishing an environmental protection network system in which multiple subjects are involved (from ISPRA to ARPA), concluded a legislative process aimed at strengthening environmental protection and in harmony with constitutional principles (articles 9 and 32 of the Constitution), a path already inaugurated with Decree-Law no. 496 of 1993. In particular, article 1 of Law no. 61 of 1994, which converted Decree-Law no. 496 of 1993, defined the technical-scientific activities connected with the exercise of public functions for the protection of the environment, removing them from the Local Health Units following the referendum which ordered the repeal of the regulations which entrusted them with environmental monitoring. In fact, art. 1(3) of the decree-law in question provides that «[the] National Agency for the Environmental Protection [ANPA]³ [...] and the regional and provincial agencies pursuant to art. 3, each within the scope of the powers established by this decree, are required to provide for the consultation of the business associations of the category and trade union organizations in the matters referred to in paragraph 1 [of art. 01]».

As highlighted by the Constitutional Court in sentence no. 212 of 2017, «although progressively reformed and refined [...] this structure represented the prototype of the system now rationalized by Law no. 132 of 2016, in line with a network administration model that hinges on four fundamental nodes. The first of these is represented by the Minister of the Environment, who is responsible for establishing environmental policies (through, in particular, the proposal for the adoption of the LEPTA – Essential levels of environmental technical performance – formally transposed with Prime Ministerial Decree, which indicate, pursuant to Article 9(2) of Law No. 132 of 2016, “the functional, operational, programmatic, structural, quantitative and qualitative parameters of the performance of agencies”). The second is the Higher Institute for Environmental Protection and Research (ISPRA), which inherited the structure and functions of ANPA and carries out technical guidance and coordination functions, aimed at making the activities of the national system homogeneous for environmental protection (Article 6, Law No. 132 of 2016). The third is made up of the regional councils, which are responsible for defining the regional programmatic guidelines on environmental matters and

³ ANPA was replaced by the Agency for the Protection of the Environment and for Technical Services (APAT), endowed with technical-scientific and financial autonomy (art. 38 of Legislative Decree no. 300 of 30 July 1999, containing the “Reform of the organization of the Government, in accordance with article 11 of Law no. 59 of 15 March 1997”).

The functions of APAT have been assigned by art. 28 of the decree-law no. 112 of 25 June 2008 (“Urgent provisions for economic development, simplification, competitiveness, stabilization of public finance and tax equalization”), converted, with amendments, into law no. 133 of 6 August 2008, to the Higher Institute for Environmental Protection and Research (ISPRA), which was assigned the tasks already performed by the National Institute for Wildlife (INFS) and by the Central Institute for Scientific Research and Applied Technology sea (ICRAM).

supervising the regional and provincial agencies. Lastly, the fourth is represented by the regional and provincial agencies for the protection of the environment (ARPA and APPA), already provided for by the aforementioned law decree no. 496 of 1993, governed by individual regional and provincial laws»⁴.

2. The National catalogue of services of the National System for the Environmental Protection and the identification of LEPTA.

Essential for the purposes of determining the essential levels of environmental technical performance is therefore the preparation of the National Catalogue of Services, which, established by the Decree of the President of the Council of Ministers (Article 9, paragraph 3, of Law No. 132 of 2016), analytically indicates the essential levels of environmental technical performance. To date, the Decree of the President of the Council of Ministers regarding the reception of the essential levels of environmental technical performance has not been adopted.

In any case, the National System for Environmental Protection has started the preliminary work for the drafting of the Catalogue of Services of the National System for Environmental Protection⁵. It is a preliminary document which was prepared in December 2017 by the Higher Institute for Environmental Protection and by the Regional Agencies for Environmental Protection (in particular the LEPTA Working Group).

The objective of the preliminary work functional to the determination of the LEPTA was to “develop the issues of the qualitative and quantitative levels of the services envisaged for the Agency System, and the path necessary to establish the ‘standard costs’ for these services, as a contribution of the System Agency for the drafting of the relative regulatory acts aimed at the homogeneous provision of environmental protection services on the national territory and its financing”⁶.

As emerges from the aforementioned document, within the scope of the services indicated by Law no. 132 of 2016, 31 facilities were identified for the nine services relating to environmental monitoring identified by Law no. 132 of 2016; 26 facilities for the seven services to monitor sources of environmental pressure and impacts on environmental matrices and aspects identified by law no. 132 of 2016; 11 facilities for the 4 services related to developing environmental knowledge and disseminating data; 16 facilities for the 8 services related to administrative functions and quantification of damages; 5 facilities for the two services of

⁴ C. cost. no. 212 of 2017, no. 4.1. of the *Legal Consideration*.

⁵ The National catalogue of services of the National System for the Environmental Protection was drawn up by the LEPTA Working Group (so-called GDL60) in December 2017 as part of the work of the 2014 (2017) Three-Year Program of the SNPA. The aforementioned catalogue can be found on the website <https://www.snambiente.it/wp-content/uploads/2020/03/Catalogo-servizi-23.01.2018.pdf>

⁶ *Ibidem*, p. 4.

technical support for the analysis of environmental factors to the detriment of public health; 4 facilities for environmental education and training; 6 facilities for the two services regarding participation in civil, environmental and health protection systems; and 2 facilities for benchmarking and self-assessment tools for the National System for Environmental Protection.

3. The essential levels of performance between LIVEAS, LEA and LEPTA.

As is known, pursuant to art. 117, paragraph 2, letter m), of the Italian Constitution, the determination of the essential levels of services is left to the exclusive legislative competence of the State.

The essential levels of performance, understood as benefits and services that the state must guarantee uniformly throughout the national territory, allow full respect for the social and civil rights of citizens. Having reserved the definition of the essential levels of benefits to the State (including the essential levels of social assistance benefits – so called “LIVEAS” – and the essential levels of assistance – so called LEA) finds its constitutional foundation in articles 2, 3, 23, 30, 31, 32, 34, 38 Cost.⁷.

As regards the essential levels of environmental technical performance, it is believed that their constitutional matrix is to be found, as well as in the aforementioned constitutional provisions, also in arts. 9 and 41 of the Constitution, as amended following Constitutional Law no. 1 of 2022⁸.

⁷ M. MAZZIOTTI, *Assistenza (diritto costituzionale)*, in *Enc. Dir.*, vol. III, Milano, 1958, p. 751 f. The Author highlights that «social security and assistance [once distinct] would tend to merge into a single system of social protection or security. The provisions of the Italian Constitution concerning social security and assistance are also included in this evolution. The fundamental provision concerning the latter is art. 38, paragraph I [...]. The assistance also concerns art. 32, which recognizes the “right to health” and guarantees free care to the poor; art. 24, which assures the poor the means to act and defend themselves before any jurisdiction; the rules on the protection of the family, motherhood, childhood and youth (articles 30, 31), on school assistance (article 34), on the education and professional training of people with disabilities (article 38, paragraph 3). Assistance is therefore considered by the Constitution in multiple forms: economic, health, medical-pedagogical and educational-moral».

For an overview of the welfare legislation that develops between state and regional competences, and which finds its foundation in art. 38 of the Constitution, see P. TORRETTA, *La legge n. 328/2000 e i livelli essenziali di assistenza sociale: dall'avvento del sistema integrato dei servizi sociali alla sua difficile attuazione*, in *Federalismi.it*, n. 23, 2021, pp. 195 ff.

⁸ See, by way of example, T. E. FROSINI, *La Costituzione in senso ambientale. Una critica*, in *Federalismi.it*, June 23, 2021, 1 ff.; M. CECCHETTI, *La revisione degli articoli 9 e 41 della Costituzione e il valore costituzionale dell'ambiente: tra rischi scongiurati, qualche virtù (anche innovativa) e molte lacune*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 3, 2021, 285 ff.; R. BIFULCO, *Prmissime riflessioni intorno alla l. cost. 1/2022 in materia di tutela dell'ambiente*, in *Federalismi.it*, 6 aprile 2022, 1 ff.; E. DI SALVATORE, *Brevi riflessioni sulla revisione degli articoli 9 e 41 della Costituzione*, in *Costituzionalismo.it*, 1, 2022, pp. 1 ff.; A. LAMBERTI, *Ambiente, sostenibilità e principi costituzionali: questioni aperte e prospettive alla luce della legge cost. 1/2022*, in *Nomos*, 3, 2022, 1 ss.; G. CHIOLA, *La Costituzione ambientale in Italia: un tentativo di costituzionalizzare il diritto della natura oppure un problematico rafforzamento dei riconoscimenti esistenti?*, in *Nomos*, 2, 2022, 1 ss.; R. MONTALDO, *La tutela costituzionale dell'ambiente nella modifica degli artt. 9 e 41 Cost.: un riforma opportuna e necessaria?*, in *Federalismi.it*, 13, 2022, 187 ss.

Even before the enactment of Constitutional Law no. 3 of 2001, amending Title V of the Constitution (and therefore art. 117 of the Constitution), the essential levels of assistance in the health sector referred to in Legislative Decree no. 502 of 1992 were first established with the Decree of the President of the Council of Ministers of 29 November 2001 and later by the Decree of the President of the Council of Ministers of 2017. The latter provides as essential levels of assistance the collective prevention and public health, district assistance and hospital assistance.

As regards the essential levels of social assistance, Law no. 328 of 2000⁹ extended “the concept of essential and uniform level”, previously configured and implemented only with reference to the LEA, “to other areas of social legislation” and helped to define the regulatory framework within which to regulate social services. Art. 1(2) of the law in question, in giving a definition of the essential levels of services, refers to the activities indicated by art. 128 of Legislative Decree no. 112 of 1998 and, that is, “[...] all the activities relating to the preparation and provision of services, free of charge and for a fee, or economic services intended to remove and overcome situations of need and difficulty that the human person encounters in the course of his life, excluding only those insured by the social security and health systems, as well as those insured in the administration of justice”.

A summary recognition of the LEAs and LEPs was carried out, albeit in brief, to highlight the object of the services envisaged by them, and to understand whether there is a distinction with respect to the services covered by the essential levels of environmental technical assistance.

Well, adhering to the thesis according to which the essential levels of services coincide with the “essential content of the right”, it is noted that the LIVEAS and LEA services that the State must guarantee uniformly throughout the national territory consist of services which materialize payments of an economy that the State itself, in the principle of autonomy and subsidiarity, allocates to local authorities, to ensure that the citizens directly obtain, through that service, the quality of life to which they are entitled.

As far as the essential levels of environmental technical performance are concerned, however, it appears evident that the essential nucleus of the right to the environment is guaranteed through the checks carried out by the Regional Environmental Protection Agencies, which makes these types of performance different from the essential levels of social assistance and essential levels of healthcare. Indeed, the essential levels of technical-environmental

⁹ Law no. 328 of 8 November 2000, “Framework law for the creation of an integrated system of social interventions and services”, on which see R. FINOCCHI GHERSI, *La legge quadro sui servizi sociali e la riforma del titolo V*, in A. ALBANESE, C. MARZUOLI (a cura di), *Servizi di assistenza e sussidiarietà*, Bologna, 2003, pp. 23 ff.

performance find their foundation in articles 9 and 41 of the Constitution, as already interpreted by constitutional jurisprudence and now renewed by Constitutional Law no. 1 of 2022.

Therefore, no performance that concerns the environment will fall within the LEPTA, but only those contained in the National Catalogue of Services based on which the Decree of the President of the Council of Ministers implementing the LEPTA must be issued.

For example, if the legislator decides to include among the essential performance levels the presence of a green area equal – hypothetically – to one hectare of greenery for every 10,000 inhabitants, this performance will not fall under the environmental technical performance, but among the essential levels of performance understood in the strict sense.

To confirm what has been said – i.e. the peculiar nature of the essential levels of environmental technical performance, which take the form of control activities – let us consider some of the macro-areas subject to intervention within the National Catalogue of services drawn up by the National System of environmental protection in 2018: environmental monitoring; controls on the source of pressure and impacts on environmental matrices and aspects; knowledge development, communication and information; technical-administrative functions, damage assessment and judicial functions; technical-scientific support for environmental authorisations, planning, evaluation and regulatory tools; measurements and checks on infrastructural works¹⁰.

4. Concluding remarks. The Essential Levels of Environmental Technical Performance and the National Recovery and Resilience Plan.

In the light of the considerations made and after highlighting the peculiarities of the essential levels of environmental technical performance, it seems useful to verify whether and how the National Recovery and Resilience Plan can have an impact in determining the essential levels of environmental technical performance.

Mission 2 of the National Recovery and Resilience Plan is called “Green Revolution and Ecological Transition”¹¹.

In the context of the implementation of Mission 2, for the Complementary Fund to the National Recovery and Resilience Plan, pursuant to Decree-Law no. 59 of 2021, have been allocated more than 30 billion euros.

Among the investments adopted by the Complementary Fund to the PNRR, 500 million euros were allocated for “Health, environment, biodiversity and climate”.

¹⁰ National Catalogue of Services, cit., p. 13.

¹¹ Mission 2 encompasses four components: sustainable agriculture and the circular economy (M2C1); renewable energy, hydrogen, grid and sustainable mobility (M2C2); energy efficiency and redevelopment of buildings (M2C3); protection of the territory and water resources (M2C4).

Well, one of the purposes of the investment is the strengthening of the structures and services of the National Health Prevention System from environmental and climatic risks and the strengthening of the National Environmental Protection System at national, regional and local level, improving the infrastructures, human and technological and applied research¹².

In conclusion, it is desirable that the State legislator (pursuant to article 117(2m) of the Constitution) intervene in the implementation of the essential levels of environmental technical performance, transposing, pursuant to Law no. 132 of 2016, with the Decree of the President of the Council of Ministers the indications in the 2018 preliminary document drawn up by the National System for Environmental Protection.

In fact, Law no. 132 of 2016, which outlines a reticular structure of environmental protection (such that environmental protection develops radially to ensure the protection of the right to the environment throughout the national territory) is in continuity with the constitutional provision, in which already before the constitutional reform of the articles 9 and 41 of the Constitution (Constitutional Law no. 1 of 2022) the protection of the landscape (and therefore of the environment), understood in a dynamic sense, was considered a “primary value”¹³.

All this should also take place in the light of the National Recovery and Resilience Plan, which - as mentioned - with the Complementary Fund has provided for the allocation of 500 million euros to strengthen the National Environmental Protection System, to ensure, *inter alia*, the beginning of the process of defining the essential levels of environmental technical performance, i.e. the essential nucleus of the right to the environment.

¹² *Ibidem*.

¹³ C. cost., no. 151 of 1986; C. cost. no. 94 of 1985.

queste istituzioni

**La protezione dei dati personali
nel sistema di giustizia riparativa**

Enrico Pieraccini

Numero 2/2024

19 luglio 2024

La protezione dei dati personali nel sistema di giustizia riparativa

di Enrico Pieraccini *

Sommario

1. Premessa. – 2. Uno sguardo alle fonti sulla privacy nel diritto penale. – 3. I dati particolari, i dati giudiziari e la riservatezza nelle fonti interne e sovranazionali. – 4. La protezione dei dati personali nella giustizia riparativa anche ai sensi del d.m. (giustizia) 97/2023. – 5. Considerazioni conclusive: acquisire e proteggere informazioni alla ricerca dell'esito riparativo.

Sintesi

L'articolo tratta della protezione dei dati personali e della riservatezza nel sistema di giustizia riparativa stabilito dal decreto legislativo 150/2022, come specificato dal decreto del Ministero della giustizia 97/2023. Il decreto 97/2023 è stato emesso in materia di privacy e costituisce una delle prime misure attuative della «riforma Cartabia». Il decreto ministeriale riguarda alcune importanti aree operative dei centri di giustizia riparativa, nonché rappresenta un delicato profilo per i risultati positivi della giustizia riparativa, come la protezione delle informazioni strettamente personali condivise nei programmi.

Abstract

The paper deals with the protection of personal data and confidentiality in the restorative justice system set by the legislative decree 150/2022, as specified by the decree of the Ministry of justice 97/2023. The 97/2023 decree was issued in the matter of privacy and constitutes one of the first implementation measures of the «Cartabia reform». The ministerial decree concerns some important operating areas of the restorative justice centers, as well as a delicate profile for the restorative justice positive results, such as the protection of very personal information shared in the programs.

Parole chiave

Riforma Cartabia; giustizia riparativa; protezione dei dati; GDPR; mediatori.

Keywords

«Cartabia reform»; restorative justice programs; data protection; mediators.

1. Premessa.

Prosegue l'introduzione della giustizia riparativa in Italia (d'ora in poi, all'occorrenza, la «GR»), seppur a ritmi non molto serrati. Il modello individuato dalla «riforma Cartabia» si fonda sulla massima flessibilità di fattispecie d'avvio e strumenti di esito, con una disciplina destinata a

* Dottorando di ricerca in diritto amministrativo, Università degli studi di Pisa.

collocare il nuovo sistema in posizione organica e complementare rispetto alla giustizia punitiva ordinaria¹.

Nel luglio 2023 è stato emanato il decreto che disciplina il trattamento dei dati personali nel sistema di giustizia riparativa, di cui nel presente lavoro si approfondiscono i contenuti di maggiore importanza².

¹ La giustizia riparativa ha ricevuto un'attenzione oramai corposa della dottrina domestica tanto con riguardo agli aspetti di diritto penale sostanziale e processuale, soprattutto dopo il varo del d.lgs. 10 ottobre 2022, n. 150 e durante la sua attuazione ancor oggi *in itinere*, quanto rispetto ai profili psico-sociologici del fenomeno, prevalentemente in anticipo rispetto al decreto stesso e in alcuni casi molti anni prima.

Tra le opere coeve o successive alla «riforma Cartabia» e di carattere soprattutto penale sostanziale e processuale, meritano menzione: V. BONINI (a cura di), *La giustizia riparativa (d.lgs. n. 150/2022 – d.lgs. n. 31/2024)*, Torino, 2024; M. BOUCHARD, F. FIORENTIN, *La giustizia riparativa*, Milano, 2024; A. CERETTI, G. MANNOZZI, C. MAZZUCATO (a cura di), *La disciplina organica della giustizia riparativa*, Torino, 2024, parte di G. L. GATTA e M. GIALUZ, *Riforma Cartabia. Le modifiche al sistema penale*, volume quarto; F. CINGARI, *La giustizia riparativa nella riforma Cartabia*, in <https://www.sistemapenale.it>, 2023, ultima consultazione 20 giugno 2024; G. COLAIACOVO, M. N. MILETTI, *La giustizia riparativa: radici, problemi, prospettive* (atti del convegno di Foggia del 21 novembre 2023), Bari, 2023; G. DE FRANCESCO, *Uno sguardo d'insieme sulla giustizia riparativa*, in www.lalegislazionepenale.eu, 2023, ultima consultazione 20 giugno 2024; V. DE GIOIA (a cura di), *La giustizia riparativa*, Piacenza, 2022; L. EUSEBI, *Giustizia riparativa e riforma del sistema sanzionatorio penale*, in *Diritto penale e processo*, Milano, 2023; L. EUSEBI, *Giustizia punitiva e giustizia riparativa: quali rapporti?*, in *sistemapenale cit.*, 2023, ultima consultazione 20 giugno 2024; G. INSOLERA, *Sulla giustizia riparativa*, Napoli, 2023; E. MATTEVI, *La giustizia riparativa nelle fonti sovranazionali: uno sguardo d'insieme*, in *sistemapenale cit.*, 2023, ultima consultazione 20 giugno 2024; F. PALAZZO, *Plaidoyer per la giustizia riparativa*, in *sistemapenale cit.*, 2023, ultima consultazione 20 giugno 2024; G. ROMUALDI, *Giustizia riparativa e comunità: riflessioni a margine della riforma Cartabia*, Napoli, 2023; V. TRAMONTE, *Giustizia riparativa: pratiche, effetti, potenzialità*, Trento, 2023; E. VENAFRO, *Giustizia riparativa e sistema penale alla luce della riforma Cartabia*, in *lalegislazionepenale cit.*, 2023, ultima consultazione 20 giugno 2024.

Fra gli scritti di taglio prevalentemente teorico precedenti alla riforma si segnalano: R. BARTOLI, *Il diritto penale tra vendetta e riparazione*, in *Rivista italiana di diritto processuale penale*, Milano, 2016; M. BOUCHARD, *La riparazione come risposta all'ingiustizia*, in G. FIANDACA, V. VISCONTI, *Punire mediare conciliare. Dalla giustizia penale internazionale all'elaborazione dei conflitti individuali*, Torino, 2009; A. CERETTI, C. MAZZUCATO, *Mediazione reo/vittima. Le «istruzioni per l'uso» del Consiglio d'Europa*, in M. A. FODDAI, *La scelta della mediazione: itinerari ed esperienze a confronto*, Milano, 2009; L. EUSEBI (a cura di), *Una giustizia diversa*, Milano, 2015; R. FLOR, E. MATTEVI, *Giustizia riparativa e mediazione in materie penali in Europa*, in AA.VV., <https://archivioldpc.dirittopenaleuomo.org>, 2012, ultima consultazione 20 giugno 2024; G. MANNOZZI, G.A. LODIGIANI, *La giustizia riparativa. Formanti, parole, metodi*, Torino, 2017; G. MANNOZZI, *Traduzione e interpretazione giuridica del multilinguismo europeo: il caso paradigmatico del termine «giustizia riparativa» e delle sue origini storiche e linguistiche*, in AA.VV., *Rivista italiana di diritto processuale penale*, Milano, 2015; G. MANNOZZI, *La giustizia riparativa: percorsi evolutivi culturali, giuridici e sociali*, in AA.VV. *Rivista italiana di diritto processuale penale*, Milano, 2015; G. MANNOZZI (a cura di), *Mediazione e diritto penale. Dalla punizione del reo alla composizione della vittima*, Milano, 2004; G. MANNOZZI, *La giustizia senza spada. Uno studio comparato su giustizia riparativa e mediazione penale*, Milano, 2003; F. PALAZZO, *Giustizia riparativa e giustizia punitiva*, in G. MANNOZZI, G. A. LODIGIANI, *Giustizia riparativa. Ricostruire legami, ricostruire persone*, Bologna, 2015; F. PALAZZO, R. BARTOLI (a cura di), *La mediazione penale nel diritto italiano e internazionale*, Firenze, 2011; P. PATRIZI, *Giustizia riparativa: psicologia e diritto per il benessere di persone e comunità*, Roma, 2019; F. REGGIO, *Giustizia dialogica*, Milano, 2010; F. REGGIO, *Giustizia conciliativa, giustizia riparativa: linee per un confronto. Alcuni spunti in margine al dibattito internazionale sulla restorative justice*, in *Lo statuto europeo delle vittime del reato. Modelli di tutela tra diritto dell'Unione e buone pratiche nazionali*, Milano, 2010.

² D.m. (giustizia) 25 luglio 2023, n. 97, pubblicato in G.U. 174/2023, «Regolamento relativo alla disciplina del trattamento dei dati personali da parte dei Centri per la giustizia riparativa, ai sensi dell'articolo 65, comma 3, del decreto legislativo 10 ottobre 2022, n. 150, di attuazione della legge 27 settembre 2021, n. 134, recante delega al Governo per l'efficienza del processo penale, nonché in materia di giustizia riparativa e disposizioni per la celere

2. Uno sguardo alle fonti sulla *privacy* nel diritto penale.

Seppur non declinate direttamente nella Costituzione, la riservatezza e la protezione dei datipersonali trovano riscontro in varie previsioni della Carta. Fino al 1996, anno in cui per la prima volta soprattutto la protezione dei dati ha ricevuto una disciplina legale compiuta, il diritto alla riservatezza delle persone e quello alla tutela dei rispettivi dati hanno trovato riconoscimento nella giurisprudenza della Consulta e della Corte di Cassazione³, nonché base giuridica *in primis* nell'art. 2 della Costituzione repubblicana⁴.

Il processo di legislazione ordinaria volto a dare evidenza alla *privacy* in Italia potrebbe farsi partire dall'art. 8 della legge 20 maggio 1970, n. 300 (c.d. «Statuto dei lavoratori») oppure dall'articolo 615-*bis* del codice penale⁵; tuttavia una disciplina organica e sistematizzata nella materia ha preso avvio soltanto nel 1996, con l'avvento su larga scala delle tecnologie informatiche di fine millennio. Siffatta disciplina poggia sui provvedimenti normativi richiamati in sintesi di seguito.

Ancorché superata da oltre vent'anni, non può prescindersi dal menzionare in questa sede la legge 31 dicembre 1996, n. 675, che ha costituito il vero e proprio *point of departure*⁶.

Alcuni anni dopo veniva emanato il d.lgs. 30 giugno 2003, n. 196, per introdurre un testo unico che rispondesse a esigenze di più attenta ed esaustiva codificazione della materia, nonché per allineare l'ordinamento nazionale alla direttiva europea sulla *privacy* nel settore delle comunicazioni elettroniche⁷.

definizione dei procedimenti giudiziari»; nel prosieguo i centri per la giustizia riparativa vengono richiamati come «Centri».

³ Fin dagli anni Settanta del secolo scorso la giurisprudenza ha ricondotto il diritto alla riservatezza al novero delle situazioni giuridiche soggettive inviolabili e così meritevoli di tutela ai sensi dell'art. 2 Cost., assieme ad altri diritti non menzionati espressamente nella Carta quali l'onore e la reputazione (C.cost. 14 aprile 1973, n. 38 e seguenti); cfr. L. PALADIN, L.A. MAZZAROLLI, D. GIROTTO, *Diritto costituzionale*, Torino, 2018, pp. 574 e ss. La Cassazione si è espressa con chiarezza per la prima volta sul tema nella sentenza 27 maggio 1975, n. 2129, anch'essa basando il riconoscimento del diritto alla riservatezza sull'art. 2 Cost.; C. VALSECCHI, *Il diritto alla riservatezza nella ricostruzione storico-giuridica*, in C. PISANI, G. PROIA, A. TOPO, *Privacy e lavoro, la circolazione dei dati personali e i controlli nel rapporto di lavoro*, Milano, 2022, pp. LXIII e segg.

⁴ Circa il ruolo dell'articolo 2 Cost. per il riconoscimento e per la garanzia dei diritti fondamentali della persona cfr., fra gli altri, G. AMATO e A. BARBERA, *Manuale di diritto pubblico*, Bologna 1994, pp. 209 e ss.

Nella parte della Cost. dedicata ai diritti e doveri dei cittadini si trovano alcune disposizioni che riguardano temi rilevanti per la riservatezza e per la protezione dei dati personali, nonché oggi per la giustizia riparativa: si tratta soprattutto dell'art. 13 sulla libertà personale (e sulla nozione di dati «penali» e «giudiziari» che si può ricondurre alla norma, letta assieme alle altre sulla giurisdizione penale presenti nella Carta) e dell'art. 14, sull'inviolabilità del domicilio.

⁵ Introdotto dalla legge 8 aprile 1974, n. 98, recante «Tutela della riservatezza e della libertà e segretezza delle comunicazioni».

⁶ «Tutela delle persone e di altri soggetti rispetto al trattamento dei dati personali». La legge in parola fu promulgata in prima attuazione della «Dir. 95/46/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 24 ottobre 1995, relativa alla tutela delle persone fisiche con riguardo al trattamento dei dati personali, nonché alla libera circolazione di tali dati»; tale direttiva è rimasta in vigore fino al 24 maggio 2018.

⁷ C.d. «Codice in materia di protezione dei dati personali», che ha completato l'attuazione della dir. 95/46/CE e attuato *ex novo* la «Direttiva 2002/58/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 12 luglio 2002, relativa al trattamento dei dati personali e alla tutela della vita privata nel settore delle comunicazioni elettroniche».

Sul piano europeo deve rammentarsi la Carta dei diritti fondamentali dell'Unione (c.d. «Carta di Nizza» del 2000) che prevede oggi il «Rispetto della vita privata e della vita familiare» e la «Protezione dei dati di carattere personale», mentre il Trattato sul funzionamento dell'Unione europea riconosce il diritto alla protezione dei dati personali, rimettendo al legislatore sovranazionale il compito di dettare le norme relative alla libera circolazione di tali dati e attribuendo alle autorità indipendenti centrale e nazionali il controllo circa il rispetto delle norme⁸.

Lo snodo più recente e di maggior rilievo dal punto di vista della latitudine applicativa si è avuto con il regolamento europeo sulla protezione dei dati, fonte *self executing* di carattere generale entrata in vigore il 25 maggio 2018⁹.

Coeva e strettamente collegata al *GDPR* è la direttiva europea sulla protezione dei dati in materia penale¹⁰; tale direttiva è ancora in vigore ed è stata attuata in Italia con il d.lgs. 18 maggio 2018, n. 51, anch'esso vigente e applicabile nel settore penale, in luogo e in completa alternativa del *GDPR*.

L'assetto dicotomico nel quale si contrappongono *privacy* nei procedimenti penali (laddove il trattamento avviene su base tendenzialmente legale) e *privacy* nei rapporti e procedimenti diversi da quelli penali (in cui il trattamento avviene di norma sulla base del consenso degli interessati) è stato esteso alla giustizia ripartita *ex d.lgs. 150/2022*, dimodoché la disciplina della protezione dei dati in tale contesto risiede in modo ripartito:

- nel *GDPR*, nel d.lgs. 196/2003 e nei provvedimenti di attuazione del d.lgs. 150/2022, qual è il d.m. (giustizia) 97/2023, per i trattamenti effettuati da tutti i soggetti pubblici e privati che in seno al nuovo sistema riparativo non si trovino a esercitare la giurisdizione penale;

- fuori dal *GDPR*, ossia nel d.lgs. 51/2018 attuativo della dir. (UE) 2016/680, nelle norme del codice di procedura penale rilevanti per la protezione dei dati e nelle discipline settoriali come quelle sul casellario giudiziale o sulle intercettazioni, in tutti i contesti che riguardino la *GR* ma siano al contempo espressione dell'esercizio della funzione giudiziaria statale in materia

⁸ Artt.7 e 8 CDFUE; art. 6 TUE; art. 16 TFUE. Riguardo al diritto alla *data protection* nell'interesse delle persone fisiche, anche in relazione al diritto continentale, si rileva in dottrina come essa debba andare persino al di là dei confini europei, ad esempio quando i trattamenti contemplino quali interessati persone residenti nell'Unione e siano effettuati in rete, tramite *cloud computing* oppure da soggetti stabiliti in paesi terzi ma sempre allo scopo di erogare beni o servizi a persone fisiche residenti in Europa; cfr. G. M. RICCIO, G. SCORZA, E. BELISARIO, *GDPR e normativa privacy – commentario*, Milano, 2022, p. 302.

⁹ «Regolamento (UE) 2016/679 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 27 aprile 2016, relativo alla protezione delle persone fisiche con riguardo al trattamento dei dati personali, nonché alla libera circolazione di tali dati e che abroga la direttiva 95/46/CE (regolamento generale sulla protezione dei dati)». Il regolamento in parola è stato pubblicato nella Gazzetta ufficiale dell'Unione europea del 4 maggio 2016 (fasc. L 119/1) e nel prosieguo viene richiamato ove opportuno con l'acronimo «*GDPR*» declinato al genere maschile.

¹⁰ «Direttiva (UE) 2016/680 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 27 aprile 2016, relativa alla protezione delle persone fisiche con riguardo al trattamento dei dati personali da parte delle autorità competenti a fini di prevenzione, indagine, accertamento e perseguimento di reati o esecuzione di sanzioni penali, nonché alla libera circolazione di tali dati e che abroga la decisione quadro 2008/977/GAI del Consiglio».

penale¹¹. Il presente lavoro non si estende alla disamina della disciplina portata dal citato d.lgs. 51/2018, in quanto da una parte essa non è stata modificata dal d.lgs. 150/2022 né dal d.m. (giustizia) 97/2023, d'altra parte eventuali punti d'intersezione fra *privacy* nel procedimento penale *a quo* (laddove incardinato) e protezione dei dati nel programma di giustizia riparativa trovano regolamentazione esauriente nello statuto di quest'ultima; nella *soft law* del Garante per la protezione dei dati personali, rilasciata su entrambi i versanti.

3.I dati particolari, i dati giudiziari e la riservatezza nelle fonti interne e sovranazionali.

Come si dirà oltre, la categoria dei dati particolari assume nel nuovo sistema notevole importanza, in quanto la massima disponibilità per i mediatori dei dati «particolari/speciali/sensibili/giudiziari» riguardanti i singoli soggetti che partecipano ai programmi sembra fin d'ora costituire uno strumento di grande efficacia nella ricerca dell'esito pacificatorio, una leva non presente e difficilmente attivabile nella giustizia penale tradizionale.

Si riportano alcune considerazioni e taluni riferimenti normativi allo scopo di soffermare l'attenzione sulla materia dei dati «particolari/speciali/sensibili/giudiziari», elementi di cui si auspica un ingresso via via più corposo in giustizia riparativa da realizzare sempre nel rispetto delle garanzie apprestate dall'ordinamento per tali dati.

Nell'area esterna alla giustizia penale, in seno alla quale i trattamenti avvengono di norma su base consensuale, il d.lgs. 196/2003 riproponeva la categoria dei «dati sensibili» già contemplata nella legge 675/1996 e nella dir. 95/46/CE, istituendo *ex novo* quella dei «dati giudiziari». I primi erano i dati attinenti all'origine razziale o etnica, alle convinzioni religiose o filosofiche, alle opinioni politiche, alla libertà di associazione per finalità anche sindacali, alla salute e alla vita sessuale; i secondi erano quelli riguardanti le iscrizioni nel casellario giudiziale, nel casellario dei carichi pendenti e nell'anagrafe delle sanzioni amministrative originate da reato, nonché le informazioni attinenti all'assunzione della qualità di persona sottoposta a indagini o d'imputato. Il *GDPR* ha sostituito la disciplina pregressa dedicando uno spazio non particolarmente esteso ai dati «sensibili» e ai dati «giudiziari» negli artt. 9 e 10.

Nel contesto della giustizia penale, in cui i trattamenti avvengono su base legale e con lievi differenziazioni connesse alla natura dei dati, la direttiva 680/2016 non offre una definizione di dati «penali» e delinea il campo della sua applicazione in modo da tutelare tutti i dati che riguardano persone coinvolte in procedimenti giudiziari derivanti da reato: essa utilizza infatti la locuzione generale di «dati personali», ossia «... qualsiasi informazione riguardante una persona fisica...» trattata da parte di «autorità competenti» per finalità di giustizia criminale.

¹¹ Lo schema duale illustrato trova conferma nei pareri del Garante per la protezione dei dati personali formulati per il d.lgs. 150/2022 e per il d.m. (giustizia) 97/2023.

In maniera speculare rispetto al *GDPR*, invece, la direttiva 680 individua le «categorie particolari di dati personali», permettendone il trattamento per fini penali secondo il principio della stretta necessità e in presenza di clausole legali autorizzative espresse¹². Di conseguenza il d.lgs. 51/2018 adotta anch'esso una nozione sostanzialmente atecnica e universale di «dati personali», ricomprendendovi ogni informazione riguardante una persona fisica identificata o identificabile¹³.

Nel codice di procedura penale la riservatezza e la protezione dei dati personali sono trattate in maniera diffusa, assieme ai vari istituti del diritto processuale in cui possono assumere una rilevanza contingente o riflessa¹⁴.

Da quanto precede, nonostante la pluralità di fonti e la ricchezza di norme giuridiche più o meno sistematizzate o codificate in vigore sui dati personali «particolari» e «giudiziari», emerge l'assenza di una disciplina unitaria, autonoma e dedicata, del trattamento di essi da parte di un qualsiasi soggetto. L'ordinamento detta invece un regime differenziato - per tutti i dati, normali e speciali, con alcune variazioni - in ragione delle finalità perseguite dal titolare e dal responsabile, assegnando uno statuto su base di norma non consensuale e posto al di fuori del *GDPR*, per i soggetti che siano istituzionalmente «autorità competenti» ed esercitino in concreto la funzione giurisdizionale penale; nonché uno statuto fondato su un piano generalmente consensuale e con autorizzazioni specifiche o rafforzate degli interessati, per i soggetti diversi dalle «autorità competenti» fra i quali rientrano oggi anche i *Centri* e i mediatori di *GR*. Come si osserva nel par. 4, tuttavia, nella giustizia riparativa il principio consensuale sembra applicarsi in modo peculiare, oppure subire qualche forma di temperamento, in ogni caso senza che ne risulti menomata l'effettività della tutela degli interessati.

Nei programmi di *GR* il trattamento dei dati «particolari/speciali/sensibili/giudiziari» è permesso sugli stessi presupposti giuridici e con le medesime cautele previste per i dati personali «normali», benché la disponibilità dei primi sia espressione di un livello di confidenza tra i soggetti partecipanti ai percorsi di mediazione penale molto superiore.

¹² Art. 10 dir. (UE) 680/2016.

¹³ Art. 2 co. 1 lett. *a*.

¹⁴ In seno alle previsioni più recenti o di maggior vicinanza con la giustizia riparativa - specie sotto i profili della tutela della dignità, della reputazione e della ricostruzione dell'immagine del soggetto agente, profili a cui il nuovo paradigma è senz'altro preordinato - ci si limita a ricordare come il d.lgs. 150/2022 abbia introdotto il «diritto all'oblio» degli imputati e delle persone sottoposte alle indagini: il nuovo art. 64-*ter* delle disposizioni di attuazione del codice prevede infatti che il destinatario di una sentenza di proscioglimento o non luogo a procedere, oppure di un decreto di archiviazione, possa richiedere il blocco o la rimozione dell'indicizzazione sulla rete internet dei propri dati contenuti nei suddetti provvedimenti giurisdizionali. Cfr. D. SIRACUSANO, A. GALATI, G. TRANCHINA, E. ZAPPALÀ, *Diritto processuale penale*, Milano 2023, p. 203. Si deve peraltro osservare che, calata in contesti di *GR* e mediazione penale definite con esiti favorevoli, la norma potrebbe spiegare un'efficacia vantaggiosa anche per la vittima del fatto di reato e per le altre persone ad essa vicine, permettendo una sorta di cancellazione «digitale» di uno dei tratti più delicati della vicenda, ossia la conclusione del rito penale senza condanne.

4. La protezione dei dati personali nella giustizia riparativa anche ai sensi del d.m. (giustizia) 97/2023.

Con le cautele dovute al carattere ancora embrionale della nuova architettura, nel prosieguo viene esaminato il sistema di protezione dei dati personali nel settore della giustizia riparativa, sistema posto al di fuori della sfera applicativa del d.lgs. 51/2018 e del codice di procedura penale. Si tratta di un'area comunque molto prossima a quella della giustizia penale, aperta a una platea eterogenea di protagonisti tutti fortemente coinvolti nel regime di *privacy* in essere e in divenire, sia in qualità di soggetti attivi tenuti al rispetto delle regole, sia come interessati per il cui beneficio le regole stesse vengono previste dal legislatore e devono osservarsi in vista dell'esito riparativo.

Nel sistema introdotto dal titolo quarto del d.lgs. 150/2022 la giustizia riparativa viene amministrata nei *Centri* di cui agli artt. 63 e ss. del decreto e in seno ad appositi «programmi»; tali *Centri* sono istituiti da parte degli enti locali dietro impulso delle Conferenze locali per la *GR* presso ciascuna Corte d'appello. Il dettato legale innesca un processo di sviluppo della rete periferica da realizzarsi in via amministrativa, tenendo conto delle pregresse esperienze maturate nel Paese prima della «riforma Cartabia», dei fabbisogni locali di servizi alternativi alla giustizia penale ordinaria e di un necessario livello uniforme di prestazioni¹⁵. La gestazione dei *Centri* è affidata all'iniziativa delle citate Conferenze locali, organi collegiali interamente espressivi del Ministero della giustizia e delle pubbliche amministrazioni territoriali di ogni rango presenti nei distretti d'appello¹⁶. Attraverso lo strumento del negozio giuridico di diritto pubblico con finalità di programmazione, ossia il «protocollo d'intesa», le Conferenze locali individuano uno o più enti locali a cui affidare l'istituzione e la gestione dei *Centri*¹⁷. Gli enti locali sono chiamati a istituire i *Centri* o a mettere all'unisono quelli esistenti con i dettami della riforma; siffatta vocazione riguarda città metropolitane, province e comuni, potendosi immaginare un ruolo preponderante per questi ultimi stante la titolarità generalizzata delle funzioni amministrative stabilita per essi dall'art. 118 co. 1 Cost.¹⁸ I *Centri* sono espressamente

¹⁵ Art. 63 co. 5 d.lgs. 150/2022.

¹⁶ Fanno parte delle Conferenze locali per la *GR* le regioni, le province autonome, le città metropolitane, le province, i comuni sedi di uffici giudiziari e gli altri municipi presso i quali sono in atto esperienze di giustizia riparativa (art. 63 co. 2 d.lgs.). Le Conferenze locali sono rette dai presidenti di regione o provincia autonoma; nel silenzio della legge, per il caso di regioni in cui insistano più distretti d'appello, in dottrina si suppone condivisibilmente che il capo dell'ente d'area vasta possa presiedere più Conferenze locali, salva la possibilità di delega; cfr. A. LORENZETTI, *I centri per la giustizia riparativa e i livelli essenziali delle prestazioni*, in V. BONINI (a cura di), *La giustizia riparativa (d.lgs. n. 150/2022 – d.lgs. n. 31/2024)*, p. 221.

¹⁷ Ai sensi dell'art. 92 co. 1 e 2 del d.lgs. 150/2022, come modificato dall'art. 27 del d.l. 2 marzo 2024, n. 19, le Conferenze locali hanno effettuato una ricognizione dei servizi per la giustizia riparativa sviluppatasi *ante* riforma nei distretti d'appello; i risultati dell'indagine sono a disposizione degli enti territoriali per l'apertura dei primi *Centri*.

¹⁸ Quantunque l'*iter* di *GR* interessi soltanto in parte l'esercizio della funzione giurisdizionale penale dello Stato, il d.lgs. 150/2022 costituisce l'espressione di una potestà legislativa esclusiva della Repubblica in tale

definiti come «strutture pubbliche»¹⁹ ai sensi degli artt. 63 e 64 del d.lgs. 150/2022 essi sono o diverranno unità organizzative interne degli enti territoriali designati oppure, verosimilmente e con riserva di verifica nella prassi a venire, strutture separate dagli enti stessi, sottoposte comunque al loro pieno controllo e destinate all'erogazione di servizi privi di rilevanza economica, adottandosi in quest'ultima configurazione gli assetti organizzativi delle istituzioni, delle aziende speciali e delle società a capitale interamente pubblico caratterizzate dal c.d. «controllo analogo»²⁰. I mediatori sono reclutati presso gli enti locali di riferimento oppure in *outsourcing*, tramite appalti di servizi²¹ ovvero ancora mediante forme di coinvolgimento di enti del terzo settore nell'attività amministrativa dei *Centri*, da realizzare con apposite convenzioni²². Il grado di possibile investitura di appaltatori ed ETS si prospetta elevato, potendosi fin d'ora stimare come legittima ogni soluzione di *outsourcing* che faccia salva la

contesto, ai sensi dell'art. 117 co. 2 lett. *l* Cost.; ragion per cui quella dei comuni nella materia in discorso è una competenza amministrativa derivata, conferita da una legge di settore e specificata tramite atti amministrativi di livello sovracomunale. L'attribuzione e l'esercizio di tale competenza devono esplicarsi nel rispetto dei principi costituzionali di sussidiarietà, adeguatezza e differenziazione. La dottrina recente ravvisa opportuni collegamenti con il principio di sussidiarietà anche nella scelta del legislatore di allocare nei distretti di Corte d'appello il coordinamento dei servizi di *GR* di livello periferico. A. LORENZETTI, *I centri per la giustizia riparativa e i livelli essenziali delle prestazioni* cit., p. 229.

¹⁹ Art. 42 co. 1 lett. *g* d.lgs. 150/2022.

²⁰ Artt. 113-*bis* 1 co. e 114 d.lgs. 247/2000 («*TUEL*»), in relazione al d.lgs. 23 dicembre 2022, n. 201, recante «Riordino della disciplina dei servizi pubblici locali di rilevanza economica». I *Centri* istituiti sotto forma di istituzioni, aziende speciali e società in controllo analogo, nel presente lavoro, sono all'occorrenza qualificati come «esterni».

In dottrina si evidenziano i rischi connessi al passaggio da un panorama *ante* riforma in cui la *GR* era stata anticipata in Italia prevalentemente da organismi privati e secondo moduli concepiti in autonomia, con risultati spesso apprezzabili, verso l'architettura fortemente istituzionalizzata su soggetti e attività quale emerge dal d.lgs. 150/2022. Il decreto ha infatti «... incardinato le strutture all'interno dell'amministrazione pubblica locale...»; inoltre «... i Centri potranno essere dislocati in luoghi meno istituzionalizzati, ma non può certo negarsi che si tratti di una struttura pubblica o para-pubblica che eroga un servizio alla collettività e che inevitabilmente sarà qualcosa di molto diverso dai soggetti che fino a oggi avevano svolto tale attività.»; A. LORENZETTI, *I centri per la giustizia riparativa e i livelli essenziali delle prestazioni*, cit., p. 231.

²¹ Trattasi degli appalti relativi ai servizi sociali e ai servizi alla persona, di cui agli artt. 127, 128 e 173 del d.lgs. 31 marzo 2023, n. 36, «Codice dei contratti pubblici in attuazione dell'articolo 1 della legge 21 giugno 2022, n. 78, recante delega al Governo in materia di contratti pubblici»; l'art. 64 co. 1 del d.lgs. 150/2022 fa invece tuttora riferimento agli artt. 140 e ss. dell'abrogato d.lgs. 50/2016.

²² Art. 6 d.m., in relazione agli artt. 5, 55 e 56 del d.lgs. 3 luglio 2017, n. 117, recante «Codice del Terzo settore, a norma dell'articolo 1, comma 2, lettera b), della legge 6 giugno 2016, n. 106». Gli ETS devono individuarsi nell'ambito delle iniziative di co-programmazione, co-progettazione, accreditamento e convenzionamento relative alle attività di interesse generale e non lucrative delle pubbliche amministrazioni precedenti.

Gli artt. 61 e 63 del d.lgs. 150/2022 stabiliscono che a prescindere dalle opzioni organizzative territoriali adottate, l'amministrazione della giustizia riparativa ai livelli sia centrale sia locale debba avvenire con le risorse umane, strumentali e finanziarie disponibili a legislazione vigente. L'apparato normativo prevede risorse finanziarie anche rotative a disposizione del Ministero della giustizia per la compartecipazione ai costi di impianto e di funzionamento dei *Centri*, come pure la possibilità per regioni, province autonome, comuni e Cassa delle ammende di supportare economicamente singoli programmi di giustizia riparativa; cfr. A. LORENZETTI, *I centri per la giustizia riparativa e i livelli essenziali delle prestazioni*, cit., p. 218.

funzione di indirizzo, controllo e coordinamento da parte dei *Centri* sui mediatori esterni e sui programmi da essi diretti²³.

La posizione chiave dei *Centri* nel sistema dei servizi per la *GR* varato con la «riforma Cartabia» si coglie non soltanto nella titolarità di tutti i programmi dialogici amministrati nel territorio di competenza, titolarità a cui accedono a valle di un percorso istitutivo o selettivo articolato e multilivello; ai *Centri* sono altresì affidati un ruolo rilevante nella formazione dei mediatori, l'impegno a collaborare con il Ministero della giustizia nella vigilanza sull'elenco ministeriale dei professionisti abilitati nonché, più in generale, il compito di selezionare e reclutare tali professionisti adottando politiche idonee ad assicurare la corrispondenza fra servizi erogati, *standard* minimali di settore e *skill* generali o specialistiche tempo per tempo disponibili²⁴.

La giustizia riparativa opera su base strettamente consensuale²⁵, è prevista per qualsiasi tipologia di reato, può innestarsi in ogni stato e grado del procedimento penale²⁶ ed è destinata a operare persino in presenza di reati privi di vittima²⁷.

²³ Come pure non possono escludersi *Centri* in cui il coinvolgimento degli appaltatori e degli ETS non sia finalizzato soltanto ad apprestare mediatori, ma configuri un ruolo originario, stabile e di natura istituzionale di appaltatori ed ETS medesimi nei servizi di *GR*; siffatto coinvolgimento potrebbe condurre a forme giuridiche dei *Centri* diverse da quelle oggi desumibili dalla legislazione vigente; dovrà comunque trattarsi di soggetti con *partner* stabili gli enti territoriali, a cui andrà ad applicarsi il regime pubblicistico-amministrativo che caratterizza i *Centri* istituiti come articolazioni interne delle amministrazioni locali, istituzioni, aziende speciali e società in controllo analogo.

²⁴ Allo stato attuale dell'interlocuzione fra amministrazione centrale, enti pubblici territoriali e *Centri*, i livelli essenziali delle prestazioni individuati nell'ambito della *GR* riguardano il numero minimo di mediatori di cui deve dotarsi ogni *Centro*, il contenuto e le modalità di somministrazione delle informative per l'accesso ai programmi, le garanzie nell'acquisizione del consenso all'espletamento delle procedure, l'accessibilità fisica dei locali e l'assenza di barriere architettoniche, il diritto all'assistenza di interpreti, la tutela delle minoranze linguistiche, la presenza di mediatori specializzati nel caso di soggetti minorenni o vulnerabili, la disponibilità dei mediatori e degli avvocati per la fase di esecuzione degli accordi riparativi. Per tutto cfr. A. LORENZETTI, *I centri per la giustizia riparativa e i livelli essenziali delle prestazioni* cit., pp. 222 e segg.

²⁵ Art. 48 d.lgs. 150/2022. Il principio consensuale è stato adeguatamente declinato dal legislatore delegante all'art. 1, comma 18 della legge 134/2021, laddove si prescrive che il consenso alla partecipazione sia libero, informato e revocabile *sine die* dalle parti. Nell'esercizio della delega legislativa si è osservato un parallelismo con il *GDPR* (artt. 4 e 7), prevedendosi che il consenso sia personale e appunto libero, consapevole, informato, espresso in forma scritta e sempre revocabile anche per *facta concludentia*; cfr., per tutto, F. RESTA, *Le garanzie relative alla tutela dei dati personali nell'ambito dei programmi di giustizia riparativa*, in G. L. GATTA, M. GIALUZ, *Riforma Cartabia. Le modifiche al sistema penale*, volume quarto, a cura di A. CERETTI, G. MANNOZZI, C. MAZZUCATO, *La disciplina organica della giustizia riparativa*, p. 338.

²⁶ Anche prima del suo inizio o dopo l'esecuzione della pena; art. 44 d.lgs. 150/2022.

²⁷ A inizio agosto 2023 i giudici milanesi (Tribunali ordinario e di sorveglianza, Corte d'Appello e Procura distrettuale della Repubblica), l'Ordine degli avvocati, la Camera penale e il Centro per la giustizia riparativa del Comune di Milano hanno diramato le proprie linee guida sulla *GR*, in cui la possibilità del ricorso al nuovo paradigma anche in presenza di reati senza vittime viene fortemente ribadita; il documento in parola potrebbe assurgere a *benchmark* per altre piazze giudiziarie e per la stessa amministrazione centrale.

Sull'estensione della *GR* ai reati di mero pericolo o comunque a quelli che non consentono una chiara identificazione della vittima non mancano autorevoli opinioni di segno diverso; cfr. ad es. E. VENAFRO, *Giustizia riparativa e sistema penale* cit., pp. 14 e 23.

I programmi di giustizia riparativa si svolgono sotto la direzione e con l'intervento facilitatore dei mediatori esperti; gli esiti riparativi hanno pochi ma importanti effetti sul piano sostanziale e processuale²⁸. Nel fissare i principi generali, l'art. 43 co. 1 del d.lgs. 150/2022 delinea un flusso bilaterale e ordinato d'informazioni tra organismi di direzione e soggetti attori dei programmi, imponendo da un lato la «riservatezza sulle dichiarazioni e sulle attività svolte» e dall'altro «l'indipendenza dei mediatori e la loro “equiprossimità” rispetto ai partecipanti». Si promuove l'accesso ai programmi, «sempre favorito, senza discriminazioni e nel rispetto della dignità di ogni persona»²⁹. L'art. 45 elenca i soggetti coinvolti in profili di riservatezza e protezione dei dati, stabilendo come ai programmi di giustizia riparativa possano prendere parte, oltre alle figure naturali della vittima e della persona indicata come autore del fatto, altri soggetti appartenenti alla «comunità»: familiari dell'offeso e dell'agente, enti e associazioni rappresentativi di interessi danneggiati, esponenti di pubbliche amministrazioni centrali o territoriali, ETS, autorità di pubblica sicurezza e ogni interessato ulteriore³⁰.

Con una disposizione equiparabile in un'ottica sistematica agli artt. 114 e 329 del codice di procedura penale, seppur dettata per finalità decisamente diverse, l'art. 50 del d.lgs. 150/2022 impone il dovere supremo di riservatezza in seno al nuovo sistema. Se in linea generale il codice di rito fissa nel termine delle indagini preliminari lo spartiacque tra segretezza e libertà di rivelazione, divulgazione e pubblicazione degli atti del procedimento penale, con opportuni limiti e cautele, nell'ambito della *GR* non sono previsti automatismi riguardo alle dichiarazioni ricevute e alle informazioni acquisite nei programmi³¹. L'art. 51 autorizza l'impiego nel

²⁸ Trattasi della remissione della querela ex art. 152 co. 3 n. 2 c.p., laddove si prevede l'equivalenza dell'esito riparativo a remissione tacita della querela, per i reati perseguibili a querela remissibile; trattasi inoltre, per i reati perseguibili d'ufficio o su querela non rimettibile) della presenza di elementi valutativi aggiuntivi nella determinazione della pena in considerazione della gravità del fatto e della personalità dell'autore, ex art. 133 c.p., ii) della circostanza attenuante generale di cui all'art. 62 n. 6 secondo periodo c.p., norma dedicata agli effetti diminutivi dell'esito riparativo, e iii) della sospensione condizionale «breve» a favore del reo, ai sensi dell'art. 163 co. 4 c.p., nel testo novellato dal d.lgs. 150/2022.

²⁹ Art. 43 co. 1 lett. e e g.; art. 43 co. 4.

³⁰ L'apertura a un novero così ampio e variegato di possibili partecipanti è l'espressione del riposizionamento dello Stato nel sistema penale introdotto dalla «riforma Cartabia» sulla giustizia riparativa: il nuovo paradigma mira a riproporre una «relazione di giustizia» fra quattro centri d'interesse sostanzialmente paritari, vale a dire la vittima, la comunità, l'autore e lo Stato. Nel contesto di una relazione riequilibrata e non più sbilanciata a favore dell'autorità pubblica quale detentrica del potere punitivo monopolistico, si attenuano le esigenze di garanzia nel procedimento penale e quelle di proporzionalità della pena proprie del modello punitivo tradizionale, aprendosi la strada a rimedi più flessibili e meno formali come quelli dialogici individuati dal d.lgs. 150/2022. La dottrina ha già rivolto attenzione al compito che la «comunità» andrà a svolgere nel nuovo sistema; essa può infatti costituire tanto una proiezione su più ampia scala del concetto di vittima (c.d. «ruolo criminogenetico») quanto uno dei possibili contesti in cui prende corpo il rimedio riparativo, dimodoché non necessariamente - quantomeno all'inizio dei programmi - la partecipazione di esponenti della «comunità» si traduce in un vantaggio per la *GR*. Cfr., per tutto, F. PALAZZO, *Plaidoyer* cit., pp. 306 e segg.

³¹ Ai sensi dell'art. 50 d.lgs., infatti: in ogni tempo e salve limitate eccezioni la rivelazione è permessa soltanto con il consenso specifico dell'interessato (co. 1); la divulgazione è possibile nelle sole ipotesi in cui i programmi di *GR* siano terminati e i procedimenti penali *a quibus* si siano conclusi con sentenza o decreto penale irrevocabili (co. 2); la pubblicazione è ammessa solo quando i procedimenti penali si concludano con sentenza o

procedimento o nella fase di esecuzione della pena delle dichiarazioni e delle informazioni emerse nel programma riparativo solo se, e in quanto, trasfuse nella relazione conclusiva del mediatore di cui all'art. 57 d.lgs.150/2022³². La posizione del mediatore è equiparata a quella della persona titolare dell'obbligo di segreto professionale di cui all'art. 200 c.p.p.: con alcune eccezioni, nei suoi riguardi o nei luoghi in cui egli opera si applicano i divieti di testimonianza, di sequestro di documenti, di intercettazione, di utilizzo dei sequestri e delle intercettazioni illegittimi e l'esonero dall'obbligo di denuncia³³. Gli incontri dei programmi si svolgono in luoghi e spazi anche digitali idonei ad assicurare la riservatezza e l'indipendenza dei partecipanti. I mediatori penali sono persone fisiche iscritte in un apposito elenco ministeriale, dotate di competenze tecniche, abilità e requisiti deontologici da acquisire mediante formazione iniziale e nel continuo; il loro compito deve svolgersi con imparzialità, indipendenza, sensibilità ed «equiprossimità». Proprio l'equiprossimità è stata posta in luce come il tratto discriminante dell'operatore della giustizia riparativa rispetto a quello della giustizia ordinaria: anziché osservare un contegno di pari distacco dai suoi interlocutori, il mediatore deve fare ogni sforzo per «avvicinarsi» personalmente all'autore del fatto e alla vittima e quindi approssimare i suoi interlocutori fra loro, per la ricerca dell'esito dialogico favorevole; acquisisce in tal modo informazioni personalissime altrui ed è chiamato a gestirle con attenzione e nel modo più proficuo per l'esito riparativo³⁴.

L'art. 65 del d.lgs. 150/2022 costituisce la clausola generale di *privacy* contenuta nella «riforma Cartabia» in materia di giustizia riparativa. Il co. 2 della norma stabilisce inequivocabilmente che il trattamento dei dati è ivi effettuato nel rispetto del *GDPR* e del d.lgs.

decreto definitivi, con il consenso specifico degli interessati e nel rispetto della disciplina sulla protezione dei dati personali (co. 3; se i programmi di *GR* terminano anche favorevolmente al di fuori del procedimento penale, perché esso manca o non è iniziato, la pubblicazione delle dichiarazioni e delle informazioni da parte dei *Centri* resta preclusa anche in presenza d'ipotetico consenso degli interessati, mentre può effettuarsi a cura di questi ultimi).

³² Deve trattarsi di una descrizione delle attività svolte e dell'esito riparativo raggiunto; gli altri dati, dichiarazioni e informazioni personali esterne a tali elementi o che ne costituiscono il presupposto o la conseguenza, possono confluire nel procedimento penale soltanto su richiesta dei partecipanti oppure con il loro consenso (art. 57 co. 1). Dottrina recente attribuisce alla riservatezza il ruolo di «... parametro guida della stesura della relazione dei mediatori...»; cfr. P. MAGGIO, *Dovere di riservatezza*, in A. CERETTI, G. MANNOZZI, C. MAZZUCATO (a cura di), *La disciplina organica della giustizia riparativa* cit., volume quarto, p. 152.

³³ Art. 52 d.lgs.

In dottrina viene estesa ai mediatori di *GR* l'esigenza di bilanciamento di interessi di cui è portatore l'art. 200 del codice di rito, contrapponendosi al valore costituzionale dell'esercizio della giurisdizione penale un altro bene, sempre protetto in varie previsioni della Carta, ossia il legittimo esercizio di particolari professioni qual è oggi anche la mediazione penale ex d.lgs. 150/2022; cfr. F. RESTA, *Le garanzie relative alla tutela dei dati personali nell'ambito dei programmi di giustizia riparativa* cit., pag. 340.

³⁴ Artt. 55 co. 1 e 59 co. 1. La riservatezza del programma di *GR* e soprattutto la sua efficacia nel prevenire il trapasso d'informazioni protette nel rito penale costituiscono il presupposto per il favorevole dispiegarsi di un nuovo confronto dialettico tra autore e vittima; la garanzia della riservatezza e l'attivazione dei dati personali anche speciali in mediazione, in un'ottica di potenziamento del rimedio, sono appannaggio prevalente del soggetto designato a guidare i programmi e rappresentano un «*imprinting* della stessa competenza del mediatore»; cfr. P. MAGGIO, *Dovere di riservatezza*, cit., p. 150.

196/2003, esclusi dunque il codice di procedura penale, la direttiva (UE) 2016/680 e il d.lgs. 51/2018. L'opzione del legislatore delegato di ascrivere la disciplina della *privacy* nella *GR* al canale normativo ordinario (*GDPR* e d.lgs. 196/2003), piuttosto che a quello relativo alla giustizia penale (c.p.p. e d.lgs. 51/2018, come poteva anche darsi in ragione della materia), risponde soprattutto a esigenze di carattere sistematico e non incide sull'ampiezza e sull'effettività della tutela degli interessati né sulla strumentalità della disciplina medesima per la miglior gestione del nuovo paradigma. Si osserva condivisibilmente in proposito che i *Centri* di giustizia riparativa non rientrano fra le «autorità competenti» che esercitano la funzione giurisdizionale penale ai fini dell'applicazione del d.lgs. 51/2018, mancando sia l'elemento soggettivo (vale a dire la titolarità istituzionale di funzioni giudiziarie penali) sia quello teleologico-funzionale (l'effettivo esercizio di tali funzioni in occasione di ciascun trattamento dati)³⁵.

Il comma 1 dell'articolo 65 descrive le finalità del trattamento dei dati, compresi quelli afferenti a particolari categorie e i dati c.d. «giudiziari» di cui agli artt. 9 e 10 del *GDPR*, autorizzandolo per i *Centri* in qualità di titolari, secondo i criteri di necessità e minimizzazione e in ossequio ai motivi di rilevante interesse pubblico nazionale (siffatti motivi sono individuati *ex lege* nelle «attività sanzionatorie» in senso lato di cui alla lettera *q* dell'art. 2-*sexies* co. 2 del d.lgs. 196/2003).

Né il d.lgs. 150/2022 né il d.m. (giustizia) 97/2023 menzionano espressamente il rilascio del consenso da parte dell'interessato al trattamento dei suoi dati personali; parrebbe dunque di difficile risposta il quesito circa la natura della base giuridica per il trattamento dei dati da parte dei *Centri* per la *GR*, in particolare, se debba essere individuato nella legge oppure nel consenso. Premesso che saranno la dottrina, la prassi applicativa, la *soft law* del Garante e la giurisprudenza a fornire indicazioni autorevoli in proposito, allo stato attuale degli approfondimenti svolti dalla dottrina sulle fonti in vigore e sugli atti preparatori, sussistono elementi favorevoli a una ricostruzione secondo cui lo snodo consensuale di *privacy* – per tutti i partecipanti – risulti anticipato o assorbito dalle singole informative rese a loro beneficio dai mediatori in apertura dei programmi, oppure argomenti nel senso che lo snodo negoziale stesso si concretizzi (da un punto di vista strettamente formale) nel rilascio del consenso all'adesione all'intera procedura da parte di ciascuno³⁶.

³⁵ La dottrina menzionata rileva peraltro un ruolo di sussidiarietà della direttiva (UE) 2016/680 rispetto al *GDPR*, in modo da considerare la direttiva europea e il decreto che ne costituisce attuazione come inapplicabili nel diritto interno in via analogica o d'interpretazione estensiva; cfr. F. RESTA, *Le garanzie relative alla tutela dei dati personali nell'ambito dei programmi di giustizia riparativa* cit., p.344.

³⁶ Una considerazione favorevole circa il potenziale pacificatorio della *GR* e l'auspicio per il suo futuro sviluppo potrebbero indurre a propendere per tale ricostruzione. Ciò in quanto, oltre al fatto che nei programmi di *GR* il consenso reale e informato al trattamento dei dati personali è contenuto *a fortiori* nell'assenso alla partecipazione all'intera procedura, scindere in due momenti negoziali formalmente distinti le autorizzazioni di

Sempre la clausola generale in discorso, con una previsione di carattere sostanziale equiparabile a quelle del *GDPR* e del d.lgs. 196/2003 che individuano i dati trattabili, le modalità di trattamento e i soggetti ammessi (nonché gli interessati e i destinatari), introduce un principio di tipizzazione legale necessaria, una sorta di *numerus clausus* riguardo ai «dati che possono essere trattati», alle «categorie di interessati», ai «soggetti cui possono essere comunicati i dati personali», alle «operazioni di trattamento» e alle «misure specifiche per tutelare i diritti degli interessati». Il co. 3 dell'art. 65 rimette siffatta tipizzazione normativa a un regolamento c.d. «di delegificazione» di rango ministeriale, da adottarsi con decreto del Ministro della giustizia ai sensi dell'art. 17 co. 3 della legge 400/1988, sentito il Garante per la protezione dei dati personali ed entro un anno dall'entrata in vigore del d.lgs. 150/2022. Il Garante ha rilasciato il proprio parere a seguito della determinazione assunta nell'adunanza del 17 maggio 2023 e il Ministro della giustizia ha esercitato per tempo la delega attribuitagli, con il decreto n. 97 del 25 luglio 2023 di cui nel prosieguo si completa l'analisi.

Gli elementi oggetto di regolazione secondaria sono individuati dall'art. 1 del summenzionato d.m. nelle «tipologie dei dati», nelle «finalità del trattamento», nelle «categorie di interessati», nei «responsabili del trattamento», nei «soggetti cui possono essere comunicati i dati personali», nelle «condizioni per la conservazione dei dati e per la pubblicazione di dichiarazioni e informazioni», nelle «operazioni di trattamento» e nelle «misure appropriate e specifiche per tutelare i diritti e le libertà degli interessati». Come anticipato, la disciplina regolamentare di tali elementi avviene in attuazione del *GDPR* e del d.lgs. 196/2003³⁷. Tra le definizioni portate dall'art. 2 del regolamento spiccano le notazioni descrittive dell'*iter* logico e temporale del nuovo sistema, ossia quelle di «attività preliminari», di «giustizia riparativa» (qui intesa limitatamente ai «programmi» di cui all'art. 42 d.lgs. 150/2022) ed «esito riparativo»³⁸,

ciascun partecipante non rafforzerebbe - ai fini del trattamento dei dati - la natura volontaristica della *GR* con elementi deterministici aggiuntivi davvero apprezzabili. Quest'ultima opzione aprirebbe invece le porte al verificarsi di situazioni disfunzionali o persino contraddittorie (potrebbe infatti accadere che un programma di *GR* si concluda con esito positivo e al tempo stesso un partecipante invochi l'invalidità del consenso prestato al trattamento dei suoi dati, ad esempio per ottenere il risarcimento di asseriti danni in sede civile).

Il parere del Garante sullo schema del d.m. 97 contiene spunti per assumere la non necessità di un consenso al trattamento dei dati personali da rilasciare attraverso dichiarazioni *ad hoc*. Nel documento in parola si richiama infatti l'attenzione sul possibile squilibrio di posizioni che intercorre tra il soggetto chiamato a prestare un ipotetico consenso di *privacy* e il potenziale destinatario, quest'ultimo collocato in una posizione di sostanziale primazia per il fatto di svolgere un'attività d'interesse pubblico qual è l'amministrazione della *GR*. A supporto, il parere richiama il Considerando 43 del *GDPR* che riconduce proprio all'assenza di squilibri la libertà effettiva degli interessati nel manifestare il consenso al trattamento dei propri dati; cfr. in proposito F. RESTA, *Le garanzie relative alla tutela dei dati personali nell'ambito dei programmi di giustizia riparativa* p. 342.

³⁷ In senso conforme si esprime anche il parere del Garante per la protezione dei dati personali sullo schema di decreto ministeriale, che al primo «rilevato» recita: «La cornice normativa di riferimento... è... individuata esclusivamente nel Regolamento e nel Codice... La disciplina del d.lgs. 51 del 2018 potrà infatti... venire in rilievo solo limitatamente al segmento successivo, di utilizzo, da parte dell'autorità giudiziaria, dei dati relativi al solo esito del programma, nei limiti di quanto previsto dall'articolo 57 del d.lgs. n. 150 del 2022».

³⁸ Art. 2 co. 1 lett. a, g ed f d.m. 97/2023.

del concetto vasto e sostanzialmente atecnico di «dati personali»³⁹ nonché della classe eterogenea e polimorfa dei «partecipanti al programma». Il *set* di informazioni trattabili per i *Centri* è composto dagli elementi identificativi, dai dati appartenenti a «categorie particolari» e da quelli «relativi a condanne penali e reati» dei partecipanti, tutti assoggettati al principio di minimizzazione sul piano quantitativo e al rispetto del criterio teleologico della necessità per lo svolgimento dei programmi, sotto il profilo qualitativo⁴⁰.

L'*iter* dei programmi di giustizia riparativa in ottica di protezione dei dati viene scandito in quattro momenti chiave di matrice legale, tutti fondamentali per il buon funzionamento del nuovo paradigma ed espressione dei suoi tratti più caratteristici: attività preliminari, sessioni di mediazione e dialogo, incontro di adozione dell'esito riparativo ed esecuzione degli accordi relativi all'esito simbolico. Gli incontri dialogici possono svolgersi in presenza oppure con modalità in tutto o in parte telematiche, su piattaforme idonee a garantire l'identità dei partecipanti e la riservatezza degli argomenti trattati. La documentazione dei dati raccolti avviene su supporti analogici o digitali e fra questi ultimi «anche in forma di fonovideoregistrazione, quando vi è l'esigenza di documentare elementi comportamentali per i quali la verbalizzazione tradizionale non appare esaustiva»⁴¹. È di tutta evidenza l'intento del legislatore secondario di imporre un controllo sull'entità dei dati trattati attraverso il richiamo del principio della minimizzazione e al tempo stesso concedere un'importante apertura alla fruizione condizionata interna ed esterna delle acquisizioni dei programmi⁴²: il comportamento costruttivo dell'autore dopo la commissione del fatto di reato assume nel procedimento penale un rilievo circoscritto a pochi e tipizzati istituti giuridici⁴³, mentre la sua fattiva collaborazione nel programma di *GR* è portatrice di una forza espansiva teoricamente illimitata.

Il catalogo dei fini dei trattamenti permessi è stilato nell'art. 4 del decreto ministeriale con una tecnica normativa di tipo autorizzatorio *top-down* particolarmente stringente. I soli mediatori esperti possono trattare in regime di assoluto riserbo i dati per organizzare, condurre e definire i programmi nonché per predisporre le comunicazioni e la relazione finale per l'autorità giudiziaria. I mediatori, gli esponenti istituzionali o societari e il personale direttivo e amministrativo dei *Centri* effettuano le comunicazioni all'autorità giudiziaria sullo stato dei programmi, redigono le informative per il Ministero della giustizia e quelle per l'autorità garante

³⁹ L'opzione definitoria ad ampio spettro utilizzata è analoga a quelle contenute nell'art. 4 par. 1 del *GDPR* e nell'art. 1 co. 1 lett. *a* del d.lgs. 51/2018; l'elenco dei mezzi di personificazione (nome, numero di identificazione, ubicazione, identificativo *online*, identità fisica, fisiologica, genetica, psichica, economica, culturale o sociale) è ripreso dall'art. 4 par. 1 del *GDPR* e al pari di quello ivi contemplato non è da considerarsi tassativo.

⁴⁰ Art. 3 co. 1 reg. i dati particolari e quelli giudiziari vengono richiamati con un rimando agli artt. 9 e 10 del *GDPR*.

⁴¹ Art. 3 co. 3.

⁴² In presenza del consenso degli interessati, anche a favore del giudice *a quo*.

⁴³ Ad es. la diminuzione di cui all'art. 62 n. 6 primo periodoc.p., oppure l'adesistenza e il recesso dal reato di cui ai co. 3 e 4 dell'art. 56 c.p.

laddove coinvolta, rilasciano a ciascun interessato le certificazioni di partecipazione ai programmi o di esito degli stessi nonché le copie dei documenti prodotti, acquisiscono i dati per fini statistici, seguono l'attività di formazione dei mediatori, certificano l'attività dei mediatori medesimi e adempiono gli altri obblighi amministrativi, contabili e fiscali⁴⁴.

Dal punto di vista dei soggetti tutelati il d.m. non apporta innovazioni rispetto al resto della vigente disciplina di *privacy*: essa è garantita per le persone fisiche e laddove a partecipare ai programmi siano enti collettivi la protezione dei dati e la riservatezza devono intendersi riferite ai relativi esponenti⁴⁵. Titolari del trattamento dei dati personali sono i centri per la giustizia riparativa, entità necessariamente plurisoggettive di diritto pubblico. Laddove non dispongano di propri mediatori, i *Centri* devono dotarsene per via esogena nominandoli come responsabili esterni del trattamento secondo gli schemi negoziali previsti dal par. 3 dell'art. 28 del *GDPR*. Sulla china delle previsioni del d.lgs. 150/2022 dettate con riguardo alle modalità di acquisizione per linee esterne dei mediatori esperti, il decreto ministeriale permette per siffatta nomina l'utilizzo di alcune tipologie semplificate di contratti d'appalto previste dal codice dei contratti pubblici, oppure l'investitura dei professionisti in sede di affidamento di talune fasi della mediazione dialogica a enti del terzo settore. In particolare, il decreto ha cura di ribadire e meglio precisare come in seno ai *Centri* i soggetti autorizzati (interni) e i responsabili esterni del trattamento dei dati personali relativi ai programmi di *GR* possano essere soltanto persone fisiche in possesso dei requisiti legali di mediatori esperti e iscritte nell'apposito elenco ministeriale⁴⁶. L'art. 7 del d.m. attua l'art. 50 del d.lgs. 150/2022 nelle parti in cui quest'ultimo prevede la possibilità condizionata di comunicare i dati a terzi e di pubblicarli; i *Centri* possono diramare le informazioni di cui dispongono in ragione della loro attività istituzionale alla persona indicata come autore del fatto di reato, alla vittima del fatto stesso, ai mediatori esperti (ciascuno per i programmi presidiati personalmente), ai soggetti partecipanti ai programmi diversi dai precedenti (limitatamente alle comunicazioni essenziali allo svolgimento del

⁴⁴ Art. 4. Nel parere del Garante si afferma che l'elenco dell'art. 4 è da considerarsi tassativo.

⁴⁵ Art. 5.

⁴⁶ Cfr. sempre l'art. 6 d.m. Sembra escludere dunque esclusi tanto gli esponenti istituzionali o societari quanto il personale direttivo e amministrativo dei *Centri*, o comunque, sempre nei *Centri*, il trapasso di elementi informativi riservati nei confronti di tali soggetti dovrebbe essere rigidamente controllato e minimizzato. Come pure appaiono esclusi esponenti, dirigenti e addetti degli appaltatori e degli enti del terzo settore.

Specie nei casi in cui il mediatore sia un libero professionista, peraltro, l'accordo tra il *Centro* e il mediatore esterno dovrebbe prevedere anche una nomina del *Centro* da parte del mediatore, il primo in qualità di responsabile esterno del trattamento dei dati appartenenti a terze persone non partecipanti al programma di cui il mediatore sia depositario in forza della sua attività professionale e da questi lecitamente utilizzati nella procedura; in tali casi limite occorrerebbe quindi una nomina di responsabilità bilaterale. Inoltre, siffatti accordi dovrebbero dedicare ampio spazio all'indicazione delle direttive del titolare verso il responsabile circa i fini, le modalità, le soluzioni tecniche e le garanzie riguardanti i trattamenti devoluti e permessi.

F. RESTA ravvisa nel chiaro riparto di ruoli di *privacy* posto fra *Centri* e mediatori, dalla normativa vigente, un criterio espressivo dell'intera «architettura del trattamento» dei dati personali nella *GR* (cfr. *Le garanzie relative alla tutela dei dati personali nell'ambito dei programmi di giustizia riparativa* cit., p. 341).

programma) e all'autorità giudiziaria che abbia disposto l'avvio del programma o che risulti destinataria della relazione finale. Per ognuna di tali fattispecie di ostensione il d.lgs. 150/2022 e il d.m. 97/2023 stabiliscono requisiti rigorosi di necessità e minimizzazione dei dati. Sempre l'art. 7 autorizza i *Centri* a trasmettere i dati al Ministero della giustizia per le finalità statistiche, di analisi e monitoraggio dei servizi per la *GR*, previa anonimizzazione dei relativi supporti; invece la comunicazione al Garante per la protezione dei dati personali è permessa secondo il principio del previo coinvolgimento dell'autorità da parte di uno o più interessati⁴⁷. La comunicazione dei dati all'autorità giudiziaria o all'autorità di pubblica sicurezza può avvenire nelle sole ipotesi dell'art. 50 co. 1 d.lgs. 150/2022, ossia quando riguardi dichiarazioni o comportamenti integranti di per sé reati o quando è necessario per scongiurare la commissione di illeciti penali imminenti, oppure reati non incombenti ma «gravi»⁴⁸. L'informativa sul trattamento da rendere agli interessati all'inizio dei programmi deve contenere un'indicazione chiara circa l'eventualità che in presenza di tutti i presupposti di legge, compreso il loro consenso acquisibile in ogni tempo, le dichiarazioni e le informazioni emerse nei programmi possono essere pubblicate da parte dei *Centri*. Con riguardo alla conservazione dei dati, l'art. 8 del regolamento autorizza i *Centri* a trattenerli per un periodo generale massimo di cinque anni dal passaggio in giudicato della decisione giurisdizionale conclusiva del rito penale, dal termine dell'esecuzione della pena o della misura di sicurezza ovvero dal completamento del programma, quando lo stesso si sia svolto al di fuori del procedimento giudiziario⁴⁹. Lo spirare del suddetto termine impone ai *Centri* la distruzione definitiva dei dati. Sempre l'art. 8 co. 5 del d.m. attribuisce ai *Centri* la possibilità di conservare per dieci anni i dati necessari per l'adempimento degli obblighi fiscali o amministrativi, qui rimandandosi al regime rafforzato di necessità e minimizzazione desumibile direttamente dalle norme legislative e regolamentari di settore che impongono siffatti obblighi.

Come anticipato all'inizio del corrente paragrafo, gli artt. 63 e segg. del d.lgs. 150/2022 non dettano prescrizioni specifiche con riguardo alla forma giuridica che devono assumere i *Centri*, limitandosi l'apparato normativo a sancirne l'afferenza agli enti locali: a seconda dei casi essi

⁴⁷ Il parere del Garante sul d.m. in proposito recita: «La comunicazione dei dati alle Autorità garanti interessate, per l'esercizio delle potestà attribuite loro dalle norme vigenti, è invece consentita... soltanto con il consenso del "titolare del dato", trattandosi... di attività svolte nell'interesse di quest'ultimo».

⁴⁸ Cfr. art. 7 co. 5 d.m. Potrebbe trattarsi ad esempio dei reati di diffamazione od oltraggio a pubblico ufficiale. Si ritiene che l'operatività dell'eccezione al principio di segregazione dei fatti che si verificano nei programmi, in discorso, possa essere anticipata fino al punto di impedire che si giunga alla soglia del tentativo punibile.

⁴⁹ Nel suo parere preliminare il Garante ha reputato come congrua la scelta di tempo effettuata nel d.m., ai fini di un'eventuale revisione del processo *a quo* fondata su contestazioni sorte in merito all'esito del programma. Il termine quinquennale è soggetto a due eccezioni: la prima ricorre quando in anticipo sulla scadenza si riaprono le indagini ai sensi dell'art. 414 c.p.p., mentre la seconda si pone quando il programma di *GR* si concluda senza esito favorevole oppure risulti comunque interrotto. In entrambi i casi gli interessati possono presentare al *Centro* documentata istanza di conservazione dei dati che li riguardano per un periodo maggiore, e all'accoglimento delle domande deve seguire l'eliminazione irreversibile dei dati relativi agli altri soggetti non istanti.

potranno pertanto acquisire la fisionomia di mere articolazioni interne delle amministrazioni territoriali ovvero unità funzionali separate rispetto a queste ultime e preposte all'erogazione di servizi privi di rilevanza economica *ex art. 113-bis co. 1 e 114 TUEL*. Tutte queste configurazioni soggettive danno comunque luogo all'applicazione del d.lgs. 13 marzo 2013, n. 33⁵⁰.

Sempre muovendo del dato normativo che riconduce i *Centri* al novero dei soggetti pubblici in senso ampio, per quanto riguarda gli obblighi di *privacy* a cui dovranno sottostare i *Centri* stessi e più in particolare le persone fisiche dei mediatori, si deve necessariamente ipotizzare un'applicazione mitigata della disciplina vigente in materia di trasparenza e prevenzione dei conflitti d'interesse nelle pubbliche amministrazioni⁵¹. Elementi e criteri utili per propendere in tal senso possono ricavarsi dalla *soft law* dell'autorità garante e in special modo dalle *Linee guida in materia di trattamento di dati personali, contenuti anche in atti e documenti amministrativi effettuato per finalità di pubblicità e trasparenza sul web da soggetti pubblici e da altri enti obbligati*, del 15 maggio 2014. Nel documento in parola il Garante per la protezione dei dati personali sancisce l'esigenza di bilanciamento tra *compliance* rispetto agli obblighi pubblicitari e diritti fondamentali degli interessati (segnatamente «dignità», «riservatezza», «identità personale» e «protezione dei dati personali»⁵²) e detta regole di dettaglio in punto di qualità delle informazioni, modalità di utilizzo del canale *online*, limiti al principio generale della riutilizzabilità dei dati, abbreviazione dei tempi di stoccaggio, indicizzazione e deindicizzazione, rapporti con i motori di ricerca *etc.*

In attesa di analizzare lo sviluppo della prassi in concreto, quando questa avrà assunto una consistenza apprezzabile, per la giustizia riparativa amministrata presso i *Centri* si può ragionevolmente ipotizzare che i dati relativi ai singoli programmi siano ostensibili in regime di accesso documentale, ai sensi degli artt. 22 e segg. della legge 241/1990, a favore dei partecipanti in qualità di «interessati»⁵³. L'accesso civico c.d. «semplice»⁵⁴ risulta ammissibile stante

⁵⁰ «Riordino della disciplina riguardante il diritto di accesso civico e gli obblighi di pubblicità, trasparenza e diffusione di informazioni da parte delle pubbliche amministrazioni». Ciascuna di tali configurazioni rientra infatti nella categoria degli «enti pubblici territoriali non economici» (art. 2-*bis* co. 1 d.lgs. 33/2013, che rimanda all'art. 1 co. 2 d.lgs. 165/2001).

⁵¹ Disciplina portata dalla l. 6 novembre 2012, n. 190, dal d.lgs. 14 marzo 2013, n. 33, dal d.lgs. 8 aprile 2013, n. 39, dal d.lgs. 165/2001 e da altre disposizioni del *TUEL* specifiche per gli enti territoriali.

⁵² *Linee guida* cit., p. 11.

⁵³ Ai fini dell'accesso procedimentale *ex l. 241/1990* si può fin d'ora stimare che i partecipanti ai programmi di *GR* ricoprono contemporaneamente la veste di interessati e controinteressati; siffatta circostanza impone un coinvolgimento accurato e capillare di ciascuno di essi nella gestione delle istanze da parte dei *Centri*. Attesa la latitudine dei soggetti potenzialmente ammissibili ai programmi, inoltre, i *Centri* dovranno prestare massima cura nella selezione degli atti amministrativi ostensibili e nell'individuazione delle modalità di esibizione, copia e trasmissione, specie quando le richieste di accesso provengano da entità diverse dalle persone fisiche e gli atti a cui si riferiscono possano entrare nella disponibilità di organizzazioni plurisoggettive, così incrementandosi i rischi di dispersione anche accidentale di dati e informazioni personali.

⁵⁴ *Ex art. 5 co. 1 d.lgs. 33/2013*.

l'assenza nel d.lgs. 33/2013 di previsioni limitative *ad hoc* per tale forma di partecipazione; esso dovrà essere soddisfatto tramite l'adozione di idonee cautele di anonimizzazione, pseudonimizzazione e contenimento temporale dei dati, cautele che sia in fase di pubblicazione spontanea da parte dei soggetti obbligati, sia in fase di accesso richiesto dai cittadini, dovranno essere progettate e applicate in misura molto stringente.

Viceversa, l'accesso civico c.d. «generalizzato»⁵⁵ sembra oggi generalmente incompatibile con i procedimenti di *GR*⁵⁶.

Ribadita l'odierna assenza di una prassi applicativa quantitativamente apprezzabile nel campo della giustizia riparativa introdotta dalla «riforma Cartabia», l'analisi della posizione dei mediatori esperti rispetto al tema della protezione dei dati personali può essere effettuata tenendo conto che le loro prestazioni si svolgono in seno a rapporti di lavoro dipendente o autonomo, rapporti intercorrenti con i *Centri* oppure con i soggetti appaltatori o con gli ETS a cui i *Centri* possono rivolgersi per reclutare i mediatori medesimi.

Inquadrate l'argomento nella cornice del rapporto di lavoro vengono in rilievo due linee descrittive del fenomeno: la prima, più immediata, che tratteggia e approfondisce gli obblighi di *privacy* che gravano in capo ai mediatori a beneficio dei terzi interessati; la seconda, meno evidente ma comunque non trascurabile, che evidenzia e indaga gli obblighi di *privacy* che gravano in capo ai datori di lavoro e ai committenti, da osservare stavolta nell'interesse dei mediatori stessi. Per la tutela del patrimonio informativo di cui diverranno depositari nello svolgimento delle proprie funzioni i mediatori che siano lavoratori dipendenti, oltre al *GDPR* e al d.lgs. 196/2003 troveranno applicazione le previsioni in materia di *privacy* dei contratti collettivi di lavoro nazionali, locali o di ente. Nel caso di mediatori autonomi, in luogo della contrattazione collettiva verranno in rilievo la *soft law* degli ordini delle professioni regolamentate e le linee guida delle associazioni registrate *ex l. 4/2013*.

Con riguardo alla prima linea, che considera i mediatori nella loro qualità di soggetti destinatari degli obblighi di *privacy ex se*, eventuali violazioni di tali obblighi potrebbero comportare per essi i) responsabilità civili dirette verso le persone danneggiate, ii) responsabilità civili mediate verso gli enti di diritto privato di appartenenza che si trovino a risarcire soggetti terzi e iii) responsabilità amministrative-contabili-erariali verso i *Centri* quando sia configurabile il rapporto di pubblico impiego (ossia nel caso di mediatori dipendenti degli enti locali o delle altre entità *ex artt. 113-bis e 114 TUEL*; oppure anche al di fuori dell'impiego pubblico, qualora la prassi o la giurisprudenza arrivino a classificare i mediatori di *GR* come

⁵⁵ *Ex art. 5 co. 2 d.lgs. 33/2013*.

⁵⁶ Si tratta in futuro di verificare l'applicazione amministrativa e giurisdizionale che verrà riservata *in parte qua* all'art. 5-*bis* co. 2 lett. a d.lgs. 33/2013.

pubblici ufficiali, incaricati di pubblici servizi o persone esercenti servizi di pubblica utilità in ogni caso, a prescindere dunque dalla natura giuridica del soggetto datore o committente).

Nello specifico, i mediatori dovranno fare in modo che la trasmissione di dati, informazioni e documenti relativi ai programmi di *GR* sia eliminata o ridotta al minimo, operando in prima persona in tal senso, nei confronti delle categorie di soggetti che seguono: i) amministratori pubblici ed esponenti istituzionali dei *Centri* interni; ii) esponenti istituzionali o societari e personale direttivo o amministrativo dei *Centri* esterni; iii) esponenti, personale direttivo e personale amministrativo di appaltatori ed ETS.

Inoltre, sembrano fin d'ora meritevoli di attenzione le ricadute afflittive sul rapporto di lavoro dipendente (in termini di responsabilità disciplinari, da declinare nella contrattazione collettiva e nella normativa interna di processo che saranno adottate in modo specifico rispetto al tema della *privacy*) o sul lavoro autonomo (in punto d'individuazione nella *soft law* ordinistica e associativa di forme di inadempimento, o non corretta esecuzione della prestazione d'opera, strettamente riconducibili al mancato rispetto della *privacy* da parte dei professionisti).

Come pure, sembrano acquisire rilievo i danni all'immagine dei *Centri* che potrebbero scaturire dalle violazioni perpetrate dai mediatori interni o esterni.

Con riguardo alla seconda linea, che considera i mediatori nella loro veste di persone fisiche sottoposte al potere organizzativo e di vigilanza del datore di lavoro, oppure soggette al sindacato contrattuale del committente, e dunque di persone tutelate, la cui riservatezza viene protetta dagli obblighi di *privacy* previsti nell'ambito del rapporto di lavoro dipendente o autonomo e posti a carico delle rispettive controparti negoziali⁵⁷, la *lex specialis* aggiuntiva collegata al rapporto lavorativo dovrà progettarsi e applicarsi sempre con la preminente finalità di eliminare o quantomeno ridurre al minimo le situazioni in cui i mediatori si trovino a dover trasferire ad amministratori pubblici, a esponenti, a dirigenti e ad addetti di *Centri*, appaltatori ed ETS, il *set* informativo inerente ai singoli programmi di *GR* di cui siano depositari in ragione del loro compito; tale esigenza, come si è visto, scaturisce dal d.lgs. 150/2022 e dal d.m. (giustizia) 97/2023.

Sul piano penale, in via ipotetica e nell'attesa che si sviluppino una prassi e una giurisprudenza significative, si può stimare che per gli amministratori pubblici, per gli esponenti istituzionali o societari e per il personale direttivo e amministrativo dei *Centri*, degli appaltatori e degli ETS possano variamente configurarsi i delitti di «Trattamento illecito di dati», «Comunicazione e diffusione illecita di dati personali oggetto di trattamento su larga scala»,

⁵⁷ Sul diverso atteggiarsi degli obblighi di *privacy* del datore e del committente nei rapporti di lavoro dipendente privato e pubblico, o autonomo, cfr. C. PISANI, G. PROIA, A. TOPO, *Privacy e lavoro, la circolazione dei dati personali e i controlli nel rapporto di lavoro*, Milano, 2022, cap. 25, 27 e 28.

«Falsità nelle dichiarazioni al Garante e interruzione dell'esecuzione dei compiti o dell'esercizio dei poteri del Garante» e «Inosservanza dei provvedimenti del Garante»⁵⁸.

Invero:

- con riguardo al reato di «Trattamento illecito di dati» - per amministratori locali, esponenti, dirigenti e addetti di *Centri*, appaltatori ed ETS, indifferentemente - sembra profilarsi la fattispecie prevista dal comma 2 dell'art. 167 d.lgs. 196/2003, per le stesse motivazioni che ne sorreggono l'ipotetica ricorrenza in capo ai mediatori, vale a dire soprattutto l'abuso intenzionale di dati penali o sanitari per fini illeciti con danno per gli interessati, di cui *infra*;

- il delitto di «Comunicazione e diffusione illecita di dati personali oggetto di trattamento su larga scala» potrebbe essere commesso da amministratori pubblici, funzionari e addetti di *Centri* che siano mere articolazioni interne degli enti locali; o da amministratori pubblici, funzionari e addetti degli enti territoriali quando i *Centri* di giustizia riparativa siano esterni agli enti medesimi, secondo gli schemi degli artt. 113-*bis* e 114 TUEL; oppure ancora da esponenti, dirigenti e addetti di *Centri* esterni, appaltatori ed ETS. Si pensi, soprattutto in relazione alla fattispecie del comma 2 dell'art. 167-*bis*, al caso in cui l'amministratore pubblico o il funzionario di un comune trasmettano un archivio anagrafico digitale a un *Centro*, per agevolarne l'attività promozionale e ottenere un vantaggio personale illegittimo in corrispettivo;

- il reato di «Falsità nelle dichiarazioni al Garante e interruzione dell'esecuzione dei compiti o dell'esercizio dei poteri del Garante» potrebbe configurarsi in capo ad amministratori pubblici, esponenti e personale direttivo (di *Centri* interni o esterni, appaltatori ed ETS) ogni qualvolta siano perpetrate condotte di falso od ostacolo all'attività amministrativa del Garante per la protezione dei dati personali⁵⁹;

⁵⁸ Artt. 167 e segg. d.lgs. 196/2003. Un'analisi degli illeciti penali e amministrativi in materia di *privacy* mantenuti o posti in vigore fra il 1996 e il 2018, da condurre con un approccio esegetico per valutare gli effetti del diritto europeo introdotto con il *GDPR* e con il dipendente d.lgs. 10 agosto 2018, n. 101, interesserebbe tanto il tema generale del rapporto fra norma incriminatrice primaria ed elementi integrativi della fattispecie illecita di rango inferiore, quanto più in particolare il profilo del ruolo delle autorità indipendenti nei settori di regolazione che ne contemplano l'intervento come soggetti incaricati di produrre le fonti penali secondarie. Cfr. per tutto D. NOTARO, *Autorità indipendenti e norma penale. La crisi del principio di legalità nello stato policentrico*, Torino 2010, p. 151 e ss. Occorre in proposito altresì rammentare come la dir. 95/46/CE non prevedesse l'adozione di norme penali da parte degli Stati membri (A. MANNA, *Il trattamento dei dati personali: le sanzioni penali*, in M. FIORAVANTI, a cura di, *La tutela penale della persona. Nuove frontiere e difficili equilibri*, Milano 2001, p. 340). L'inserimento di norme penali nelle legislazioni statali di attuazione della dir. si inquadra comunque nel modello di tutela della *privacy* fatto proprio dalle istituzioni europee, ossia il modello «pubblicistico», recepito come tale in Italia con la l. 675/1996 (G. BUTTARELLI, *Banche dati e tutela della riservatezza: La privacy nella società dell'informazione. Commento analitico alle leggi 31 dicembre 1996, nn. 675 e 676 in materia di trattamento dei dati personali e alla normativa comunitaria e internazionale*, Milano, 1997, p. 530).

⁵⁹ Art. 168 d.lgs. 196/2003. L'illecito sembra maggiormente configurabile in capo ad amministratori pubblici, esponenti e dirigenti.

- l'illecito di «Inosservanza dei provvedimenti del garante» potrebbe essere commesso da amministratori pubblici, esponenti, dirigenti e addetti di *Centri* interni o esterni, appaltatori ed ETS a seconda dei casi⁶⁰.

Per i mediatori sembra maggiormente ipotizzabile il reato di «trattamento illecito di dati particolari» e soprattutto la fattispecie di cui al citato comma 2 dell'art. 167 d.lgs. 196/2003, quando l'abuso riguardi dati relativi a condanne penali o misure di sicurezza oppure dati sanitari. Tale abuso potrebbe infatti risultare celato nell'attività stessa di mediazione e quindi perpetrarsi senza fenomeni anomali estrinseci; si pensi al mediatore che si procuri senza consenso il certificato penale dell'autore o della vittima pregiudicati, allo scopo di rappresentarsi con mezzi illegittimi e obiettivi distorti il loro pregresso, ed esercitare pressioni psicologiche finalizzate a ottenere da entrambi condotte favorevoli per l'esito riparativo. In questa, e in situazioni analoghe, i) la finalità soggettiva del mediatore declinata nel dolo specifico previsto dalla legge potrebbe risiedere nell'interesse di condurre a buon fine il programma di *GR* in ogni caso, quando l'erogazione del compenso è collegata in tutto o in parte all'esito favorevole; ii) potrebbe trattarsi di dati sanitari non pseudonimizzati; iii) salvo un consenso espresso degli interessati, i *Centri* e i mediatori non possono acquisire informazioni sui precedenti penali dell'autore del fatto o degli altri partecipanti al programma, né può verificarsi il passaggio non consensuale di tali elementi dal procedimento penale verso il programma di *GR*⁶¹; e iv) il danno potrebbe sussistere *in re ipsa* ovvero amplificarsi per l'eventuale presenza in mediazione di entità portatrici di interessi collettivi come gli enti locali, i datori di lavoro o le aziende sanitarie. La partecipazione di entità plurisoggettive di siffatta natura potrebbe fare da cassa di risonanza nella circolazione illecita di dati che dovevano rimanere protetti, allargandosi la platea dei possibili destinatari non titolati, oppure incrementare il rischio di future dispersioni anche accidentali, in quanto i dati abusivi vengono a trovarsi nella disponibilità materiale di un numero maggiore di persone fisiche (vale a dire quelle che operano negli enti plurisoggettivi medesimi e ne gestiscono i sistemi informativi).

5. Considerazioni conclusive: acquisire e proteggere informazioni alla ricerca dell'esito riparativo.

A seguito dell'emanazione del d.m. (giustizia) 97/2023 la disciplina della riservatezza e della protezione dei dati personali nell'ambito dei programmi di giustizia riparativa e nel sistema

⁶⁰ Art. 170 d.lgs. 196/2003. Anche tale reato risulta appannaggio principale di amministratori pubblici, esponenti e personale direttivo.

⁶¹ In senso conforme, nel silenzio della normativa, cfr. P. MAGGIO, *Dovere di riservatezza* cit., p. 159.

integrativo della giustizia penale tradizionale nel suo complesso si presenta ben costruita e coerente con il resto delle fonti italiane ed europee in materia di *privacy*⁶².

Nell'adottare le norme regolamentari delegategli dall'art. 65 co. 3 del d.lgs. 150/2022, il Ministro della giustizia si è uniformato al quadro normativo europeo, ai molti valori costituzionali da bilanciare e alla linea di demarcazione fra *privacy* nel procedimento penale e protezione dei dati giudiziari esterna ad esso. L'attività normativa del Ministro si è svolta in un contesto ancora meramente prognostico, in una situazione in cui il dato legale rispecchia soltanto in parte le esperienze concrete pregresse e pone le basi per il futuro con un linguaggio inevitabilmente suscettibile di applicazione variabile e modulare nel tempo, per vari istituti⁶³. Pur non versandosi in seno al procedimento penale e alle cautele ivi previste per la protezione dei dati dal codice di procedura penale e dal d.lgs. 51/2018, l'esigenza di una tutela speciale delle informazioni che riguardano le persone coinvolte nei programmi, da parte dei *Centri* e dei mediatori, risulta adeguatamente soddisfatta sia dal d.lgs. 150/2022 sia dal d.m. (giustizia) 97/2023. La peculiarità di siffatta tutela può ora in sintesi e conclusivamente ribadirsi nel dovere di riservatezza dei mediatori di cui all'art. 50 del decreto legislativo, nell'inutilizzabilità in sede penale delle dichiarazioni e delle informazioni acquisite nel corso del programma (art. 51), nel dovere di tutela dei segreti di cui i mediatori divengono depositari in ragione dei loro compiti (sempre art. 51), nella clausola di separazione di cui all'art. 65 del d.lgs. 150 nonché nei vari presidi di necessità, minimizzazione, correttezza, liceità, trasparenza, pertinenza, responsabilizzazione e adeguatezza tecnica delle misure di protezione ribaditi o specificati dal d.m. 97/2023⁶⁴.

Si vanno dunque delineando due sfere di *privacy* separate: quella del procedimento penale e quella del programma di giustizia riparativa, quest'ultima caratterizzata da una fisionomia in cui il confine tra dati ordinari e dati «particolari/speciali/sensibili/giudiziari» sarà spesso mobile e da individuare caso per caso. L'efficienza futura della riforma è strettamente correlata anche alla riservatezza e alla protezione dei dati personali dei soggetti partecipanti, al miglior svolgersi in concreto di tali forme di tutela⁶⁵. La protezione dei dati personali deve essere costruita dai

⁶² «Tale atto ha attentamente definito quanto richiesto dalla fonte primaria...»; cfr. A. LORENZETTI, *I centri per la giustizia riparativa e i livelli essenziali delle prestazioni*, cit., p. 217.

⁶³ Fra tutto, si consideri ad esempio come il d.lgs. 150/2022 non offra una definizione sufficientemente delimitatrice dei «programmi di giustizia riparativa» (l'art. 53 stabilisce infatti che essi «si conformano ai principi europei e internazionali» e «comprendono» la mediazione, il dialogo e ogni altro programma dialogico svolto nell'interesse della vittima e dell'autore); né ovviamente una definizione esaustiva è fornita per l'epilogo più auspicabile della *GR*, vale a dire l'esito riparativo (l'art. 56 limitandosi ad affermare che esso possa essere «simbolico o materiale»).

⁶⁴ Tali principi sono riepilogati a chiusura nel co. 1 dell'art. 9 del d.m.; nel co. 5 dello stesso art. 9 sono evidenziati i diritti degli interessati, anche attraverso un rinvio espresso agli articoli 15, 16, 17, 18, 19, 21 e 22 del *GDPR* e all'art. 2-*undecies* del d.lgs. 196/2003.

⁶⁵ Riguardo alla riservatezza sulle dichiarazioni e sulle attività dei programmi di *GR* la dottrina parla efficacemente di «valore innervante l'intera materia»; come pure sostiene che «... la riservatezza è irrinunciabile...»

Centri consentendo alla vittima di affrancarsi dal processo di vittimizzazione secondaria in cui può incorrere una volta consumatasi la lesione. Finora l'unico rimedio offerto dal modello punitivo tradizionale all'offeso è consistito nel rito sanzionatorio a carico dell'offensore e nell'eventuale sua condanna. Al di fuori della *GR*, la vittima è chiamata a invocare e promuovere la punizione della controparte, ma in molti casi tale suo auspicio è il portato negativo dell'unicità del rimedio disponibile. Molte persone danneggiate da condotte penalmente rilevanti non auspicano alcuna condanna, né avvertono l'esigenza di assumere un ruolo propulsivo per la macchina repressiva statale che potrebbe riguardarle. Il ruolo processuale assunto spesso giocoforza dalle persone offese, lungi dal costituire una forma di ristoro per il danno subito con l'illecito, rappresenta invece un possibile nuovo momento lesivo⁶⁶.

La giustizia riparativa punta a riavvicinare la persona indicata come autore del fatto e la vittima, attraverso i paradigmi dell'incontro e del confronto mediato da declinare in regime d'idonea riservatezza⁶⁷. I *Centri* devono considerare questo importante risvolto soprattutto nella definizione del loro sistema di *privacy by design*, ossia nella stesura e nella manutenzione nel continuo della normativa interna di processo, delle linee guida per i mediatori e delle regole per l'interlocuzione con l'esterno (in particolare quella con i giudici⁶⁸) nonché nella predisposizione dei *software* gestionali da utilizzare per i programmi. Specie nella fase d'impianto, la *privacy by design* diviene per i *Centri* il banco di prova tanto in una prospettiva di *compliance* regolamentare quanto in un'ottica di efficienza attuale e prospettica del servizio reso nell'ambito dei casi intermediati⁶⁹. Con la posizione di equiprossimità verso le parti ed equilibrio

e i programmi di *GR* sono percorsi in cui «i soggetti coinvolti possano raccontarsi...» (P. MAGGIO, *Dovere di riservatezza* cit., p. 146 e 153). Sempre in dottrina, anche qui in modo emblematico, si osserva che «La grande scommessa della giustizia riparativa dipende... soprattutto, dalla fiducia che le parti possano legittimamente riporre nella confidenzialità delle esternazioni rese durante lo svolgimento del programma. E la sinergia delle garanzie di riservatezza... è forse, uno degli esempi più belli di quella “funzione sociale” che il regolamento UE 2016/679... assegna alla protezione dei dati.» (F. RESTA, in *Le garanzie relative alla tutela dei dati personali nell'ambito dei programmi di giustizia riparativa* cit., p. 344).

⁶⁶ Per il concetto di vittimizzazione secondaria e il ruolo che assume come parametro di efficacia delle esperienze di giustizia non punitiva, cfr. in particolare M. BOUCHARD, *Cura e giustizia dell'offesa ingiusta: riflessioni sulla riparazione*, in www.questionegiustizia.it; ultima consultazione 20 giugno 2024.

Ravvisa peraltro nella protezione dei dati personali uno strumento di garanzia contro il rischio di vittimizzazione secondaria F. RESTA, in *Le garanzie relative alla tutela dei dati personali nell'ambito dei programmi di giustizia riparativa* cit., p. 336.

⁶⁷ Sempre la dottrina più recente individua nella riservatezza e nella confidenzialità il «...presidio funzionale dalla buona riuscita del modello *restorative*»; P. MAGGIO, *ibidem*, p.154

⁶⁸ Un'organizzazione ottimale del sistema di *privacy* presso i *Centri* può porre rimedio ai rischi di «contaminazione» fra *GR* e procedimento penale; tali rischi derivano anche dal fatto che il d.lgs. 150/2022 ha attribuito al giudice *a quo* poteri di impulso, controllo e *feedback* sulla *GR* verosimilmente maggiori di quelli che sarebbe stato ragionevole attendersi dalla riforma (F. PALAZZO, *Plaidoyer* cit., p. 309).

⁶⁹ «La *privacy by design* ha lo scopo di assicurare che le garanzie di protezione dei dati non siano dimenticate, trascurate o sottovalutate né all'atto della progettazione iniziale dei sistemi di trattamento né nei loro successivi funzionamenti e sviluppi... ricomprende in egual misura anche le strategie di *business* e le scelte organizzative del titolare» G. M. RICCIO, G. SCORZA, E. BELISARIO, *GDPR e normativa privacy* cit., p. 313. Stante

costruttivo verso tutti gli altri partecipanti ai programmi che occupano, inoltre, per i *Centri* e per i mediatori diviene di grande rilevanza il principio dell'*accountability* nel continuo, pure qui non soltanto ai fini di mera conformità⁷⁰. Nei prossimi anni in cui la giustizia riparativa andrà a diffondersi compiutamente occorrerà riservare grande attenzione ai sistemi informativi da predisporre per i *Centri*, ponendosi un apparato *software* robusto come necessario prerequisito di un sistema *privacy compliant* ed efficiente, soprattutto nelle organizzazioni complesse quali le imprese e le pubbliche amministrazioni⁷¹. Gli enti locali promotori dei *Centri*, le associazioni di tali realtà istituzionali⁷² e i principali enti del terzo settore che assumeranno un ruolo significativo nel Paese in seno ai programmi di giustizia riparativa saranno chiamati a mettere a disposizione dei *Centri* stessi appositi codici di condotta di categoria; anche in tali documenti potranno trovare descrizione le *best practice* per il rispetto degli obblighi di *privacy* da parte dei mediatori⁷³.

Nella giustizia riparativa la nozione legale di *privacy by default* dovrebbe essere riletta e meglio declinata alla luce della struttura altamente plurisoggettiva di ciascun trattamento, sempre nel molteplice obiettivo di offrire una protezione piena agli interessati, apprestare vincoli efficaci per titolari e responsabili dei trattamenti e massimizzare il *set* di informazioni nella disponibilità segregata dei mediatori⁷⁴.

I programmi di giustizia riparativa devono avviarsi e condursi in modo che i partecipanti percepiscano il percorso di mediazione come un'area esclusiva, uno «spazio franco» in cui la «...

la loro estrazione pubblicistica, le «strategie di *business*» dei *Centri* per la *GR* dovrebbero sostanzarsi prima di tutto nel perseguimento dell'efficienza istituzionale, vale a dire il raggiungimento degli esiti riparativi favorevoli nella maggior parte dei programmi trattati.

⁷⁰ Alla *GR* sembra ben attagliarsi l'*overarching concept of accountability* nei suoi elementi costitutivi dinamici della *compliance* dei trattamenti al *GDPR*, dell'adozione di misure che forniscano la garanzia del costante rispetto delle prescrizioni, dell'effettuazione di scelte fondate su preventive analisi dei rischi e della dimostrabilità; cfr. G. M. RICCIO, G. SCORZA, E. BELISARIO, *GDPR e normativa privacy* cit., p. 301.

⁷¹ In particolare, per le analisi preliminari dei rischi e per l'esigenza di assicurare ai *Centri* in ogni momento l'opportunità di tracciare e rendicontare il proprio operato nella *data protection*, sarebbero auspicabili *software* gestionali utilizzabili su piattaforme *online* ad accesso riservato (multilivello e multifattoriale), applicativi per i programmi di *GR* in grado di dialogare con l'architettura *software* specificamente dedicata alla *privacy* e con il registro dei trattamenti di cui all'art. 30 del *GDPR*, nonché sistemi informativi in cui (almeno nella fase iniziale) ogni programma di *GR* costituisca un trattamento autonomo nel menzionato registro.

⁷² ANCI, UPI *etc.*

⁷³ Siffatti codici potrebbero peraltro intervenire nel processo di sviluppo dei meccanismi di certificazione di conformità al *GDPR* previsti dall'art. 42 del regolamento europeo.

⁷⁴ Saranno decisivi in tal senso ancora i *software* gestionali messi a disposizione dal mercato per i *Centri*, nella misura in cui permettano di discriminare selettivamente le facoltà di accesso ai dati rispetto al ruolo ricoperto dal soggetto richiedente. L'impostazione minimalistica di restituzione dati *by default* da parte delle procedure informatiche, prevista dall'art. 25 par. 1 del *GDPR*, potrebbe essere mitigata qualora l'accesso sia effettuato dai mediatori; per essi è infatti auspicabile l'ostensione «a video» di dati e informazioni più ampia possibile, fin dai primi passi di ciascun programma di giustizia riparativa.

protezione dei dati personali degli interessati diviene... una garanzia dirimente di efficacia...»⁷⁵ del percorso medesimo⁷⁶.

I mediatori esperti sono dunque chiamati a favorire e massimizzare l'afflusso nei loro confronti delle informazioni personali dei partecipanti e soprattutto dei dati «particolari/speciali/sensibili/giudiziari» che li riguardano. Tali dati arricchiscono il bagaglio notiziario disponibile in regime di riserbo per i professionisti, agevolando il dialogo e il buon esito dei programmi di giustizia riparativa⁷⁷. Nello svolgere tale compito di ricerca e composizione confidenziale, di documenti e informazioni, i mediatori sono già oggi di fronte a un regime di *privacy statica* adeguato, a regole stringenti di gestione *dinamica* dei dati e a un'osmosi con il procedimento penale concepita dal legislatore per realizzare i soli interessi di cooperazione non sanzionatoria né retributiva dell'autore del fatto e della vittima.

⁷⁵ Parole di F. RESTA, in *Le garanzie relative alla tutela dei dati personali nell'ambito dei programmi di giustizia riparativa* cit., p. 336.

⁷⁶ La dottrina ravvisa nel programma di giustizia riparativa e nelle sue articolazioni spazio-temporali il luogo in cui «Riservatezza e confidenzialità... costituiscono espressione della dimensione di fiducia che impronta tutta la dimensione della riparazione» e dove il confronto tra i partecipanti avviene in un «...clima di reciproco affidamento e di confidenza...»; P. MAGGIO, *Dovere di riservatezza* cit., p. 146.

⁷⁷ A titolo del tutto ipotetico, con riserva di verifica nella prassi futura e senza trascurare il fatto che la giustizia riparativa non ha finalità decisorie di alcun tipo, si immagina che potrebbe trattarsi delle notizie relative all'etnia, all'origine geografica e ai trasferimenti dell'autore, in presenza di offese perpetrate da immigrati in stato di bisogno; del bagaglio di convinzioni religiose e filosofiche di autore e vittima, con riguardo a fatti di opinione o lesivi dell'onore; ai dati relativi alla salute della vittima, per vicende derivanti da colpa medica; delle informazioni inerenti all'appartenenza sindacale del soggetto passivo, per gli illeciti commessi nei luoghi di lavoro; dei dati penali, ogniquale volta la conoscenza del vissuto di autore e vittima possa supportare i mediatori nell'attività di facilitazione del dialogo, e così via.

queste istituzioni

**La violenza a scuola:
riflessioni e strategie di intervento nel
mondo dell'istruzione**

Carlo Solidoro

Numero 2/2024

19 luglio 2024

La violenza a scuola: riflessioni e strategie di intervento nel mondo dell'istruzione

di Carlo Solidoro*

Sommario

1. La violenza a scuola. – 2. Violenza contro i docenti. – 3. Violenza contro i discenti. – 4. Violenza on line: bullismo e cyber bullismo. – 5. Best practice e strategie di intervento.

Sintesi

Lo scritto affronta il delicato tema della violenza nella scuola; problematiche e timori di docenti e discenti. Cyberbullismo e violenza di genere. Accanto all'imprescindibile analisi di alcuni degli articoli della Costituzione italiana (specie in considerazione della sensibile libertà di pensiero e di espressione, anche legata alla libertà di esprimere i propri orientamenti in ambito sessuale) può cogliersi il senso di una novità nel "sistema scuola", che ha assistito all'introduzione della - recentissima - Legge n. 25 del 2024 che reca alcune - significative - modifiche agli articoli 61, 336 e 341-bis, del Codice Penale, evidenziando, così, disposizioni inerenti: alla sicurezza del personale scolastico, al monitoraggio studio ed alle circostanze aggravanti.

Abstract

The writing addresses the delicate topic of violence in schools; problems and fears of teachers and students. Cyberbullying and gender violence. Alongside the analysis of some of the articles of the Italian Constitution, which analyze freedom of thought and expression, also linked to the freedom to express one's sexual orientation, the very recent Law n. 25 of 2024 has been introduced into the school system, with amendments to articles 61, 336 and 341-bis of the Criminal Code, highlighting related provisions: safety of school staff, study monitoring and aggravating circumstances.

Parole chiave

Bullismo, bornout, mobbing, violenza a scuola, diritto all'istruzione.

1. La violenza a scuola.

La Risoluzione ONU del 1993¹ ha diffuso una prima definizione giuridica di "violenza", la quale è da intendere come qualsiasi atto che possa causare danno fisico, sessuale o psicologico, inclusi minacce, coercizione e limitazione arbitraria della libertà, sia nella sfera pubblica che privata². Nel 2002 l'Organizzazione Mondiale della Sanità, in sigla OMS, ha precisato tale definizione,

* Docente di materie letterarie presso il Liceo Scientifico Quinto Ennio di Gallipoli-Lecce.

¹ ONU (1993). *Risoluzione Assemblea gen. ONU 19/12/1993, n. 48/104.*

² Articoli 1 e 2 della Risoluzione Assemblea gen. ONU 19/12/1993, n. 48/104.

dichiarando³ che si tratti di violenza ogni qualvolta si arrechino a terzi: lesioni fisiche, morte, danno psicologico, sviluppo compromesso o privazione, attraverso l'uso intenzionale di forza fisica o potere, minacciato o effettivo, diretto verso sé stessi, un'altra persona, o un gruppo/comunità.

Il conflitto, diversamente dalla violenza, offre l'opportunità di sviluppare una relazione gestibile, non necessariamente positiva ma ben gestita: è cruciale imparare a gestire i conflitti in modo ottimale, accettando elementi critici per trasformarli in uno scambio che favorisca la crescita reciproca e prevenendo il ricorso alla violenza⁴. L'abuso e la violenza sono interconnessi: l'UNICEF ha descritto l'abuso come una forma specifica di violenza in cui la vittima è continuamente esposta a comportamenti dannosi da parte di uno o più aggressori, con l'obiettivo di ferirla, umiliarla o causarle disagio⁵.

L'OMS⁶ ha ribadito tale posizione, definendo l'abuso come qualsiasi forma di coercizione manifestata a livello fisico e/o emotivo, sessuale, incuria, trascuratezza o sfruttamento dei minori: queste forme di maltrattamento mettono a rischio la salute, la sopravvivenza, lo sviluppo e la dignità del bambino, avvenendo all'interno di una relazione caratterizzata da autorità, fiducia e potere.

La violenza ha sempre avuto ruolo rilevante anche nella letteratura per l'infanzia: esempi noti includono la fiaba di Barbablu, in cui il protagonista uccide le mogli, e la prima versione di Pinocchio di Collodi, in cui il burattino era destinato alla morte⁷. Essa ha avuto modo di manifestarsi anche in diversi contesti della quotidianità dei minori, incluso quello scolastico. La scuola, in passato fondamentale per la formazione e l'integrazione nella società, è ora considerata dagli educatori e dalla società come un "paradiso perduto"⁸: la sociologia classica mostra segni di esaurimento, spingendo verso alternative come la sociologia dell'esperienza⁹. In

³ WHO (2002). *World Report on Violence and Health*, pg.21.

https://whqlibdoc.who.int/publications/2002/9241545615_ita.pdf.

⁴ V. FERRO ALLODOLA, *Violenze nella scuola: forme, tipologie e strategie di intervento*, in *Educare.it – SCUOLA*, 20 (4), pgg. 75-83, 2020.

⁵ UNICEF, *Convenzione sui diritti dell'infanzia e dell'adolescenza*. <https://www.unicef.it/doc/87/convenzione-onu-sui-diritti-dell-infanzia-e-dell-adolescenza.htm>, 1991.

Approvata dall'Assemblea generale delle Nazioni Unite il 20 novembre 1989, ratificata dall'Italia con legge del 27 maggio 1991, n. 176, depositata presso le Nazioni Unite il 5 settembre 1991. La traduzione italiana qui riprodotta è quella pubblicata sulla Gazzetta Ufficiale dell'11 giugno 1991.

⁶ WHO (2006). *The world health report: 2006: working together for health*.

⁷ P. BIANCHINI, *Cattivi maestri: la violenza fisica e psicologica nella scuola moderna*. In (a cura di) S. Di Pol Redi, C. Coggi, *La Scuola e l'Università tra passato e presente*, Milano, FrancoAngeli Editore, 2017.

⁸ F. DUBET, *Le déclin de l'institution*, Paris, Éd. du Seuil, 2002.

⁹ Secondo la sociologia dell'esperienza, l'esperienza sociale è caratterizzata dalla complessità e eterogeneità dei principi culturali e sociali, influenzando nuovi comportamenti e identità giovanili. Gli studenti navigano tra diversi codici normativi e appartenenze, sfidando la scuola tradizionale. Il docente, a sua volta, deve adattarsi, utilizzando risorse personali, poiché il suo ruolo tradizionale non risponde alle nuove sfide di uno spazio scolastico competitivo e conflittuale. F. DUBET, D. MARTUCELLI, *À l'école: sociologie de l'expérience scolaire*, Paris, Éd. du Seuil, 1996.

questo contesto, la scuola genera violenza simbolica, soprattutto nei confronti degli studenti emarginati, mediante regole unilaterali¹⁰: l'istituzione scolastica utilizza processi fragili, basati principalmente su sanzioni morali e castighi, per esercitare il controllo sugli studenti.

Il recente regolamento dello statuto riguardante studentesse e studenti nella scuola secondaria, ha visto valorizzare la scuola come luogo di formazione ed educazione attraverso “lo studio, l'acquisizione delle conoscenze e lo sviluppo della coscienza critica [...] comunità di dialogo, di ricerca, di esperienza sociale, informata ai valori democratici e volta alla crescita della persona in tutte le sue dimensioni”.

La comunità scolastica, interagendo con la più ampia comunità civile e sociale di cui è parte, fonda il suo progetto e la sua azione educativa sulla qualità delle reazioni insegnante-studente, contribuisce allo sviluppo della personalità dei giovani, anche attraverso l'educazione alla consapevolezza e alla valorizzazione della identità di genere, del loro senso di responsabilità e della loro autonomia individuale e persegue il raggiungimento di obiettivi culturali e professionali adeguati all'evoluzione delle conoscenze e all'inserimento nella vita attiva¹¹; l'istituzione scolastica, nata con l'intento di essere un luogo di apprendimento, crescita personale e convivenza armoniosa, è uno dei pilastri nella formazione della società civile: dovrebbe rappresentare un ambiente in cui ogni individuo ha l'opportunità di sviluppare il proprio potenziale e apprendere i valori della cittadinanza¹². L'intera comunità scolastica si fonda sulla libertà e il rispetto reciproco, come espressamente sancito nel combinato disposto tra gli articoli 21 e 33 della Costituzione Italiana, abbracciando la diversità di età e condizione; inoltre, ripudia ogni barriera ideologica, sociale e culturale, unisce e promuove la libertà di insegnamento, espressione, pensiero, coscienza e religione tra i suoi membri¹³.

Tuttavia, nonostante gli sforzi normativi volti a preservare un clima di rispetto e collaborazione, la realtà nelle aule spesso rivela un lato più oscuro¹⁴: troppo spesso, la scuola

¹⁰ P. BOURDIEU, J.C. PASSERON *La reproduction: éléments pour une théorie du système d'enseignement*. Minit, Paris, 1970.

¹¹ DPR 249/1998, art.1, commi 1, 2 e 3.

¹² Il concetto di scuola intesa come “comunità educante” è stato delineato ispirandosi alla partecipazione attiva nella vita scolastica, una filosofia introdotta attraverso i decreti delegati (la raccolta di sei atti normativi emanati tra il 1973 e 1974 in Italia) e successivamente riaffermata dall'articolo 1 del D.P.R. n. 249/1998. Questo approccio pedagogico pone al centro della riflessione la scuola come un ambiente educativo dinamico, permeato da esperienze significative e dialogo proficuo. In questa cornice, la comunità scolastica si configura come uno spazio cruciale per la formazione della personalità dei giovani, dove la partecipazione attiva e l'interazione costante sono considerate elementi chiave nel processo educativo.

Le finalità. La comunità scolastica, interagendo con la più ampia comunità civile e sociale di cui è parte: fonda il suo progetto e la sua azione educativa sulla qualità delle relazioni tra insegnante e studente; contribuisce allo sviluppo della personalità dei giovani, con l'educazione alla consapevolezza e alla valorizzazione della identità di genere; del loro senso di responsabilità e della loro autonomia individuale, persegue il raggiungimento di obiettivi culturali e professionali adeguati all'evoluzione delle conoscenze e all'inserimento nella vita attiva.

¹³ Art.1 del decreto del Presidente della Repubblica n. 249, del 24 giugno 1998.

¹⁴ Ridimensionare il problema della violenza e del bullismo a scuole è uno degli Obiettivi di sviluppo sostenibile (Sustainable Development Goals SDGs), dell'Agenda 2030, in particolare il SDGs 4, che mira a garantire

diventa involontariamente un teatro in cui si manifestano discriminazioni e violenze, minando l'integrità del suo scopo originario. La diversità tra gli studenti, anziché essere celebrata come arricchimento, può trasformarsi in una fonte di conflitti, alimentati da pregiudizi e stereotipi. La sfida permane nell'applicazione coerente di normative che proibiscono discriminazioni, violenze e bullismo e nella promozione di una cultura di rispetto e inclusione: importante considerare, a tal punto, l'articolo 6 della Costituzione che prevede specificamente, tra i principi fondamentali della Repubblica, la tutela delle minoranze linguistiche, attuata mediante l'adozione di provvedimenti normativi *ad hoc*, tra cui gli Statuti delle regioni a Statuto speciale dove sono presenti diverse minoranze.

Senonché costituirebbe un imperativo considerare la scuola non solo come un luogo di trasmissione di conoscenze, ma anche come terreno fertile per la formazione di uomini e cittadini sia consapevoli che compassionevoli, portatori di diritti, senso civico e doveri: in specie alla luce del più generale dovere di solidarietà nella Repubblica che, non a caso, all'articolo 2 della Costituzione è connesso al riconoscimento dei diritti inviolabili dell'uomo.

La violenza scolastica, in tal senso, è una condotta che spezza il generale dovere di solidarietà e di riconoscimento dei diritti inviolabili di ogni uomo e, in particolare (nel contesto della pluralità degli ordinamenti), viola le norme implicite ed esplicite dell'istituzione scolastica, increspando il clima educativo, fino ad incrinare la missione costituzionale della scuola e compromettendo l'obiettivo di creare un ambiente libero da aggressioni, droghe, armi e disordini¹⁵ nel compito istituzionale dell'istituzione scolastica.

Negli anni '60 del secolo scorso, Johan Galtung¹⁶ ha identificato un tipo specifico di violenza, ovvero la "violenza strutturale", definendola come quel potere negativo tipico di istituzioni e sistemi sociali dannosi per gli individui: questa prospettiva consente di esaminare il ruolo di varie forme di emarginazione¹⁷, come razzismo¹⁸, omofobia, maschilismo, sessismo, età e povertà, in diversi contesti sociali. La violenza a scuola è un problema annoso e vetusto, serio che può assumere diverse sfaccettature, tra cui: violenza fisica, verbale, psicologica e comportamenti intimidatori.

un'educazione di qualità inclusiva ed equa e promuovere le possibilità di apprendimento permanente per tutti, e il SDGs 16, che mira a promuovere società pacifiche ed inclusive.

¹⁵ C. A. GOMES, G. CALIMAN, J. CAMARA, C. CAPANEMA e A. GALYAO: *Violenza nella scuola: tra gestione scolastica e curriculum. Orientamenti Pedagogici*, pg.334, 2009.

¹⁶ J. GULTUNG, *Violence, Peace, and Peace Research. Journal of Peace Research*, 6(3), pgg. 167–191, 1969.

¹⁷ Si tratta di una forma di violenza presente nelle strutture e istituzioni sociali che limita la soddisfazione dei bisogni di base degli individui.

¹⁸ Le differenze culturali in una società multiculturale generano incomprensioni comportamentali, oltre che pregiudizi e tutti i comportamenti escludenti persone appartenenti ad altre etnie o provenienti da altre nazioni. Si vedano: C. SALETTI SALZA, *Famiglie amputate. Le adozioni dei minori dal punto di vista dei rom*, CISU, Roma, 2014 e S. MISCIOSCIA, *Scuola, campi e carcere. Educazione, formazione e rieducazione per rom e sinti: note per un'antropologia applicata. DADA Rivista Di Antropologia PostGlobale*, 4(2), pgg. 99-122, 2014.

Insegnanti e studenti concordano sulla trasversalità della violenza in tutte le classi sociali, superando l'associazione con gli studenti svantaggiati: esiste un consenso diffuso sull'aumento dell'incidenza e della gravità della violenza scolastica, evidenziando: litigi, bullismo, aggressioni agli insegnanti, minacce psicologiche, discriminazioni razziali e comportamenti sessuali non consensuali; gli studenti, a loro volta, minimizzano alcune forme di violenza da parte degli insegnanti, considerando di "poca gravità" essere ripresi in modo ironico, sgridati, espulsi dall'aula o oggetto di scherzi pubblici¹⁹.

Gli insegnanti percepiscono l'atteggiamento prepotente e arrogante degli studenti come una forma di violenza seria, mentre ritengono che rimproverare, sgridare e ammonire gli studenti non costituisca violenza dal punto di vista psicologico²⁰.

In molti paesi, esistono leggi e politiche che vietano tali comportamenti nelle istituzioni educative, mirando a garantire un ambiente sicuro e rispettoso per gli studenti, gli insegnanti e il personale scolastico. In Italia, il primo dispositivo normativo che regola l'inclusione e il rispetto per tutte le individualità della società è la Costituzione Italiana: sancisce l'articolo 2 della Costituzione che la "Repubblica riconosce e garantisce i diritti inviolabili dell'uomo sia come singolo che nelle formazioni sociali ove svolge la sua personalità" e come non annoverare sicuramente la scuola tra queste formazioni sociali dove l'Uomo ancor prima che i cittadini si trova quotidianamente ad interagire ma la Repubblica riconosce anche che non è sufficiente che tutti i cittadini abbiano riconosciuto i propri diritti e abbiano pari dignità articolo 3 Costituzione comma 1° "tutti i cittadini hanno pari dignità sociale e sono uguali alla legge senza distinzione di sesso di razza di lingua e di religione" (uguaglianza formale) se poi la Repubblica non si adopera affinché questo diritto diventi effettivo ed allora riconosce nel comma 2° che compito è la Repubblica rimuovere gli ostacoli di ordine economico e sociale che limitando di fatto alla libertà e l'uguaglianza dei cittadini impediscono il pieno sviluppo della persona umana e l'effettiva partecipazione di tutti i lavoratori all'organizzazione politica economica e sociale del paese. Uno dei modi in cui si attua la partecipazione è attraverso la scuola e qui interviene l'articolo 34 Cost. statuendo che "La scuola è aperta a tutti. L'istruzione inferiore impartita per almeno 8 anni è obbligatoria e gratuita [...] è compito della Repubblica rendere effettivo questo diritto [...] i capaci e meritevoli anche se i privi di mezzo hanno diritto di raggiungere i gradi più

¹⁹ K.T. FERNANDEZ, *O conceito de violência escolar na perspectiva dos alunos*, esercitazione di Laurea, Università Cattolica di Brasilia, 2006.

²⁰ Il confronto tra scuola pubblica e scuola privata laica evidenzia che gli insegnanti delle scuole private sembrano essere meno severi nella valutazione della gravità degli atti di violenza: tale tendenza si osserva soprattutto in relazione all'uso di tecnologie di controllo, all'ironia, ai sarcasmi e ai confronti tra studenti effettuati pubblicamente dai docenti. I risultati suggeriscono una possibile legittimazione del controllo sociale, indicando una diminuzione dell'importanza del ruolo disciplinare nel contesto scolastico. Inoltre, gli insegnanti della scuola privata professionale risultano essere più severi nel giudicare la gravità degli atti di violenza rispetto ai loro colleghi. Gli studenti, d'altra parte, solitamente mostrano una tendenza a essere meno rigidi dei docenti nella valutazione della gravità degli atti di violenza. *Ibidem*.

elevati di studi”: una scuola ove in base all’ art. 33 “L’arte e la scienza sono libere e libero ne è l’insegnamento”.

Nella Costituzione ci sono dunque tutti gli elementi affinché nell’ambito scolastico si possa raggiungere la pari dignità di tutte le sue componenti; la disamina dei fatti ci porterà ad analizzare a quale punto siamo di questo cammino.

L’articolo 3 sancisce il principio di uguaglianza e vieta qualsiasi discriminazione, compresa quella basata sulla condizione sociale.

Nell’ultimo decennio sono stati compiuti significativi passi in avanti in merito a una forma emergente di violenza molto subdola e pericolosa, ovvero: il bullismo²¹, insieme alla sua variante digitale, del cyberbullismo²². Inoltre, il Codice Penale include normative che sanzionano atti di violenza e minacce, certamente estendibili anche a comportamenti violenti in ambito scolastico²³.

2. Violenza contro i docenti.

La violenza contro gli insegnanti, spesso trascurata, presenta diverse forme, tra cui: violenza verbale, emotiva, elettronica, culturale, relazionale, economica e sessuale. Un insegnante²⁴ ha sottolineato che la violenza contro di loro è una zona grigia del sistema educativo, evidenziando così la mancanza di normative efficaci e di adeguati meccanismi di protezione e supporto per gli insegnanti che affrontano situazioni di abuso.

La violenza contro il personale docente²⁵ è spesso perpetrata dai genitori degli studenti, manifestandosi in conflitti che variano da aggressioni verbali a vere e proprie aggressioni fisiche.

²¹ Legge 8 novembre 2012, n. 189, Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana, Serie Generale n. 263 del 10 novembre 2012.

²² MIUR (2021). Linee guida per la prevenzione e il contrasto del bullismo e cyberbullismo. [Nota 482]. <https://miur.gov.it/documents/20182/92942/NOTA+LINEE+B+E+CB++2021+.0000482.18-02-2021.pdf>.

²³ In particolare, per la violenza fisica, sono previste pene per lesioni personali (Art. 582), lesioni personali gravi (Art. 583), omicidio preterintenzionale (Art. 585) e maltrattamenti in famiglia (Art. 610). Per la violenza psicologica, le disposizioni riguardano i maltrattamenti in famiglia (Art. 572). Le minacce sono punite secondo l’Art. 612, mentre per la diffamazione sono previsti gli Art. 595 e 596 che trattano rispettivamente la diffamazione e l’ingiuria. Codice penale italiano, R.D. 19 ottobre 1930, n. 1398, G.U. 29 ottobre 1930, n. 251.

²⁴ M. MULLER, D. DEBAK (2021) in: *Zastupljenost nasilja nad nastavnici, Obnovljeni život*, 327-339.

²⁵ Gli atti di violenza contro gli insegnanti sono una realtà diffusa, evidenziata da una recente indagine di Skuola.net su un campione di 1.800 studenti delle scuole superiori. Circa 1 studente su 5 afferma di aver assistito a scontri diretti tra compagni e insegnanti, con il 30% di questi episodi che sono sistematici. La dimensione digitale amplifica il fenomeno, con il 40% degli studenti che segnala che qualcuno ha ripreso gli episodi, spesso orchestrati per fini spettacolari e successivamente condivisi sui *social media* o *chat* scolastiche. La gravità delle azioni varia, con il 70% rappresentato da aggressioni verbali, mentre il 18% coinvolge aggressioni fisiche e il 12% una combinazione di parole pesanti e azioni fisiche; inoltre, il 64% degli studenti ha notato che di solito un solo docente viene preso di mira: questi eventi indicano che la figura dell’insegnante ha perso la sua inviolabilità agli occhi degli studenti. La gestione interna delle scuole è spesso la risposta prevalente, con il 60% dei casi che riceve provvedimenti interni, come note sul registro. Solo nel 15% dei casi viene coinvolta la presidenza, spesso portando a punizioni severe, inclusa la sospensione. I genitori raramente si schierano apertamente dalla parte degli insegnanti (22%), mentre il 29% tende a sostenere il figlio a prescindere. Inoltre, solo in 1 caso su 5, la maggior parte della

I risultati empirici²⁶ indicano che la violenza inizia prevalentemente da genitori o tutori, coinvolgendo successivamente gli studenti. Alcuni insegnanti segnalano di essere stati vittime di maltrattamenti da parte di colleghi, presidi e altri membri del personale scolastico.

Questi conflitti riflettono un cambiamento nei valori della società, con una perdita di rispetto per il ruolo degli insegnanti, come evidenziato già nel 1997 da Dubet²⁷.

La violenza scolastica si manifesta principalmente attraverso atti verbali e fisici diretti contro i docenti da parte dei genitori degli studenti: tale situazione solleva la questione del ruolo dei Dirigenti Scolastici, che talvolta temono conseguenze negative da parte dei genitori e preferiscono non affrontare pienamente le necessità degli insegnanti²⁸. In un liceo, una donna ha pesantemente insultato un'insegnante di inglese di fronte ad altri studenti, accusandola di assegnare voti troppo bassi a sua figlia rispetto ai compagni. L'aggressione è poi passata a un livello fisico, con l'aggressore che ha afferrato l'insegnante per i capelli e l'ha colpita con schiaffi in viso. Il personale della scuola è intervenuto per prevenire ulteriori *escalation*²⁹. O ancora, sarebbe opportuno menzionare il caso avvenuto a Cesena, in cui un uomo ha tentato di prendere la nipote senza l'autorizzazione dei genitori. Il preside ha cercato di spiegare che la scuola non potesse consegnare la ragazza; ma l'uomo, innervosito, gli ha sferrato un pugno all'orecchio. Il preside è stato portato in pronto soccorso e ha affrontato una convalescenza di 14 giorni³⁰.

In aggiunta, si registrano purtroppo episodi di violenza verbale e fisica degli studenti verso i docenti³¹. Un violento episodio è avvenuto il 29 maggio presso l'Istituto di Istruzione Superiore Alessandrini ad Abbiategrasso, dove uno studente ha aggredito una professoressa di Lettere e Storia con un coltello, successivamente estraendo una pistola a pallini, causando il panico nella scuola³²: questo rappresenta il 32° caso di violenza nei confronti di un docente solo nell'anno scolastico 2022/2023, evidenziando un aumento delle aggressioni agli insegnanti in Italia³³. Le

classe supporta il docente, indicando che il problema potrebbe essere sottovalutato, rischiando di aggravarsi ulteriormente. Gli insegnanti, a loro volta, rispondono con verifiche e interrogazioni più severe (in 2 casi su 3) come mezzo di difesa. https://www.lastampa.it/cronaca/2023/02/27/news/scuole_superiori_violente_i_dati_choc_un_docente_su_5_vittima_di_aggressione_verbale_o_fisica-12666117/.

²⁶ *Ibidem*.

²⁷ F. DUBET, *Familles: le mal entendu*. Textuel, Paris, 1997.

²⁸ Questi ultimi, immersi quotidianamente nelle problematiche familiari ed emotive degli studenti, possono trovarsi in difficoltà e sviluppare un disagio psicologico non di poco conto che va a influire negativamente sulla qualità del loro operato professionale.

²⁹ <https://www.tecnicaldellascuola.it/genitori-violenti-docente-picchiata-e-preside-allospedale-valditara-come-bussetti-il-ministero-si-costituira-parte-civile-al-processo-il-punto>.

³⁰ <https://www.tecnicaldellascuola.it/genitori-violenti-docente-picchiata-e-preside-allospedale-valditara-come-bussetti-il-ministero-si-costituira-parte-civile-al-processo-il-punto>.

³¹ V. FERRO ALLODOLA, *Violenze nella scuola: forme, tipologie e strategie di intervento* in: *Educare.it*, 20(4), pgg.:75-83, 2020.

³² <https://tg24.sky.it/cronaca/2023/05/30/aggressioni-docenti-scuola#09>.

³³ Dati della Uil scuola rivelano che nel 6% degli istituti superiori lombardi è stato necessario l'intervento delle autorità pubbliche, con il 7% di sanzioni economiche a carico delle famiglie a causa di comportamenti irregolari degli studenti nei tecnici e nei professionali.

regioni più colpite sono: Emilia-Romagna, Sicilia, Lombardia, Toscana e Campania. L'*escalation* delle aggressioni viene collegata alla fragilità emotiva e al disagio psicologico crescenti degli studenti, particolarmente evidenti dopo la pandemia. Taluni psicologi sottolineano la necessità di passare da una presenza emergenziale a una strutturale dello psicologo nelle scuole, anche in considerazione di esperienze simili di altri Paesi occidentali in questo campo. Genitori e nonni, essendo figure educative significative, dovrebbero evitare di denigrare, criticare o deridere i docenti davanti ai figli. Costruire un modello educativo basato sulla gestione del conflitto attraverso la tolleranza e il rispetto è cruciale: ritengono taluni che, nell'ottica della costruzione di corretti rapporti sociali, pur facendo notare che non si tratta di obblighi giuridicizzabili, i *caregiver* sarebbero tenuti dare il buon esempio, educando all'umiltà, all'ascolto, all'empatia, alla pazienza, al silenzio opportuno e al rispetto per gli altri, gli animali, la natura e l'ambiente circostante³⁴. Nei casi più eclatanti di violenza operata da parte degli studenti nei confronti dei docenti, viene in aiuto la Legge 15 luglio 2010, n. 120³⁵: essa disciplina i trattamenti sanitari obbligatori, risultando significativamente utile in situazioni in cui sia necessario ricorrere a interventi sanitari obbligatori per studenti manifestanti comportamenti violenti a scuola.

L'articolo 3 del *Regolamento recante lo statuto delle studentesse e degli studenti della scuola secondaria*³⁶ stabilisce i doveri degli studenti nei confronti della scuola e della comunità educativa: gli studenti sono tenuti a frequentare regolarmente i corsi e a dedicarsi assiduamente agli studi, devono mostrare rispetto formale verso il capo d'istituto, i docenti, il personale e i compagni, mantenendo un comportamento corretto. Inoltre, devono osservare le disposizioni organizzative e di sicurezza degli istituti, utilizzare correttamente le risorse scolastiche e preservare il patrimonio della scuola. Gli studenti sono chiamati a condividere la responsabilità di creare un ambiente scolastico accogliente e a prendersene cura per garantire la qualità della vita nella scuola.

Il *mobbing* scolastico è definito come una serie di atti persecutori mirati a denigrare, emarginare o umiliare pubblicamente un membro del gruppo-classe o dell'insieme di cui fanno parte anche coloro che praticano tale tipo di violenza; lo scopo di tali atti è indurre il soggetto a

³⁴ *Ibidem*.

³⁵ La Legge 15 luglio 2010, n. 120, conosciuta come "Legge Balduzzi", regola il trattamento sanitario obbligatorio (TSO). Il TSO è un procedimento che impone l'obbligo di sottoporsi a cure mediche, decidendo il Sindaco, quando il malato rappresenta una minaccia per sé stesso o per gli altri. Questa procedura costituisce un'eccezione alla libertà costituzionalmente garantita di scegliere se sottoporsi o meno alle cure mediche. La legge stabilisce alcuni casi in cui una persona malata è obbligata a ricevere cure mediche, in particolare per malattie psichiatriche che richiedono il ricovero forzato in reparti specializzati. Il Sindaco emette un'ordinanza motivata basata su tre condizioni: l'urgenza dei trattamenti medici, il rifiuto delle cure proposte e l'impossibilità di adottare misure alternative; il TSO può essere disposto anche sulla base di una diagnosi certificata dal medico di famiglia, confermata successivamente da un altro medico dell'Asl. Se il malato accetta le cure proposte, il trattamento sanitario obbligatorio non sarà attuato.

³⁶ Art.3 del decreto del Presidente della Repubblica, n. 249, del 24 giugno 1998.

allontanarsi dal gruppo, facendolo sentire inadeguato all'ambiente³⁷. Il *burn-out* e il *mobbing* presentano punti di contatto, ma è essenziale evidenziarne le specificità distinte: il *burn-out* rappresenta una sindrome con radici interne al soggetto, caratterizzata da un logoramento psicofisico che porta l'individuo a percepire di non poter più affrontare il proprio lavoro di relazione e cura; al contrario, il *mobbing*³⁸ è una persecuzione rivolta a un lavoratore da parte di superiori o colleghi, con un carattere oggettivo che proviene dall'esterno verso la vittima³⁹.

Attualmente, non esiste una norma di legge specifica che definisca e regoli il *mobbing*, stabilendo quando si verifichi; resta fondamentale in materia la disposizione di cui all'articolo 2087 del codice civile, una norma generale che mira a tutelare le condizioni di lavoro, imponendo al datore l'obbligo di preservare la salute e l'integrità psicofisica dei dipendenti. La Cassazione civile, con sentenza del 4 maggio 2004, n. 8438⁴⁰, ha stabilito che il *mobbing* costituisce una violazione dei principi fondamentali di salvaguardia delle condizioni di lavoro e della professionalità del soggetto coinvolto, circostanze che giustificano provvedimenti risarcitori. Più di recente sono state introdotte alcune rilevanti modifiche del Codice Penale al fine di tutelare la sicurezza del personale scolastico per contrastare la violenza. Tale norma attua misure di prevenzione e monitoraggio, con l'istituzione di un Osservatorio Nazionale sulla sicurezza del Personale Scolastico, per analizzare e monitorare i casi di violenza contro il personale scolastico; studi e interventi per creare un sodalizio tra famiglie, studenti, scuola, e attuare linee guida da avere come riferimento; prevenire forme di bullismo e disagio giovanile; incrementare le pene connesse a reati nei confronti di pubblici ufficiali o incaricati di pubblico servizio; vigilare affinché si attuino le misure di prevenzione e protezione sul luogo di lavoro, anche con l'istituzione di corsi di formazione per il personale della scuola, con uno sguardo alla valorizzazione e rispetto per il lavoro del personale scolastico.

È istituita la “Giornata nazionale di educazione e prevenzione contro la violenza nei confronti del personale scolastico”, che ricorre il 15 dicembre, come ulteriore fonte di sensibilizzazione culturale⁴¹.

La radice del maltrattamento scolastico, che in seguito si è sviluppato anche in forme di violenza, è profondamente radicata nella storia delle istituzioni educative: ciò che oggi viene

³⁷ V. FERRO ALLODOLA, *Violenze nella scuola: forme, tipologie e strategie di intervento*. in *Educare.it*, 20(4), pgg. 75-83, 2020.

³⁸ *Mobbing* deriva dall'inglese “*to mob*” e indica un'aggressione.

³⁹ Si vedano: C. MASLACH, M.P. LEITER, *The truth about burnout: How organizations cause personal stress and what to do about it*. San Francisco, Jossey-Bass, 1997; M.P. LEITER, C. MASLACH, *Preventing burnout and building engagement*, San Francisco, Jossey-Bass, 2020.

⁴⁰ Corte di Cassazione, Sezione Lavoro, Sentenza n. 8318, del 04 maggio 2004. Responsabilità del datore di lavoro per *mobbing*. *Giurisprudenza Italiana*, 5, 1137-1144. https://olympus.uniurb.it/index.php?option=com_content&view=article&id=2655:cassazione-civile-sez-unite-04-maggio-2004-n-8438-risarcimento-a-pubblico-dipendente.

⁴¹ Gazzetta Ufficiale, n. 25 del 04 marzo 2024, del 15 marzo 2024.

definito come “violenza scolastica” è meglio compreso come un comportamento che ha sempre caratterizzato le scuole, spesso accettato come normale e inevitabile⁴². Attualmente, il maltrattamento nelle istituzioni scolastiche e le aggressioni contro di esse stanno aumentando sia a livello nazionale che mondiale, assumendo forme sempre più gravi⁴³. Lo storico della pedagogia Paolo Bianchini⁴⁴ esamina l’evoluzione compiuta dall’istituzione scolastica. Quando la scuola moderna inizia a prendere forma tra la fine del Quattrocento e l’inizio del Cinquecento, la violenza diventa parte integrante del repertorio pedagogico degli insegnanti di ogni livello: genitori, insegnanti e studenti la considerano un mezzo didattico inevitabile e, anzi, indispensabile, in linea con le pratiche della società dell’epoca⁴⁵.

Nel Settecento⁴⁶ e Ottocento⁴⁷, la violenza era frequente tra insegnanti e genitori, anche nelle scuole. Divenne evidente che i castighi, per avere efficacia, dovevano rispettare diverse condizioni⁴⁸: in primo luogo, dovevano essere il meno arbitrari possibile, incisivi nelle menti, diminuendo il desiderio criminale e aumentando la paura della pena; inoltre, dovevano essere programmati nel tempo e resi noti al maggior numero possibile di persone, fungendo da esempio. Le pratiche punitive cominciarono quindi a diventare più discrete, evitando di colpire direttamente il corpo o facendolo in modo minimo, poiché l’obiettivo era influenzare la psiche del punito. La scuola, sin dalle origini, ha avuto un ruolo pionieristico nella gestione della corporeità e della violenza; gli insegnanti hanno cercato di correggere gli studenti

⁴² Questo tipo di comportamento tra gli studenti è perdurato fino agli anni '90 del XX secolo, quando improvvisamente ha assunto dimensioni globali, generando dibattiti e discussioni più ampie sul tema del maltrattamento scolastico.

⁴³ N. RACANE, *Maltrattamento a scuola*. Tesi di laurea, Università Juraj Dobrila di Pola. <https://urn.nsk.hr/urn:nbn:hr:137:089919>, 2023.

⁴⁴ P. BIANCHINI, *Cattivi maestri: la violenza fisica e psicologica nella scuola moderna*, in (a cura di) S. DI POL REDI, C. COGGI, *La Scuola e l'Università tra passato e presente*. FrancoAngeli Editore, Milano, 2017.

⁴⁵ Nella società europea del periodo moderno, la sensibilità nei confronti della violenza e della morte era estremamente diversa rispetto ad oggi, anche nel momento in cui riguardava i minori. Sotto altro aspetto, le punizioni corporali erano così frequenti fin dall'antichità da essere considerate normali, se non giuste o addirittura consigliabili.

⁴⁶ Nel Settecento, iniziò a prendere piede una nuova concezione dell'infanzia, considerandola un'età da rispettare e valorizzare: questo cambiamento di prospettiva portò gradualmente a una ridefinizione del significato e del valore della giustizia. Le prime condanne all'uso delle punizioni corporali risalgono a questo periodo, segnando una svolta nella percezione delle pratiche punitive. Un contributo significativo a questo cambiamento fu il libro “Dei delitti e delle pene” di Cesare Beccaria, pubblicato nel 1764, che incoraggiava i governi a abbandonare l'uso della violenza, in particolare sotto forma di pena di morte, come strumento di giustizia. L'Illuminismo sostenne attivamente una battaglia contro l'uso della forza come mezzo di “pubblica educazione”. C. BECCARIA, *Dei delitti e delle pene*. Coltellini, Livorno, 1764.

⁴⁷ Secondo Foucault, a partire da quel momento, gli Stati moderni presero coscienza del fatto che il controllo del corpo equivale al controllo della mente dei cittadini; di conseguenza, svilupparono forme sempre più sofisticate di sorveglianza e punizione, assumendo caratteristiche pedagogiche. La forza e la disciplina smisero di essere percepite come strumenti di vendetta del sovrano per diventare mezzi di correzione e normalizzazione degli individui e della società nel suo complesso. M. Foucault, *Sorvegliare e punire. La nascita della prigione*. Einaudi, Torino, 1976.

⁴⁸ P. BIANCHINI, *Cattivi maestri: la violenza fisica e psicologica nella scuola moderna*. In (a cura di) S. DI POL REDI, C. COGGI, *La Scuola e l'Università tra passato e presente*. FrancoAngeli Editore, Milano, 2017.

“disobbedienti” con sistemi non sempre benevoli ma neanche troppo violenti. L’incapacità o l’impossibilità di eliminare i contrasti o di espellere gli studenti dalla scuola ha portato la giustizia scolastica a concentrarsi su punizioni esemplari, utili come monito per gli altri: insegnanti e educatori hanno elaborato punizioni talvolta originali nella loro lucida follia correttiva, come bacchettate sulle mani, orecchie da asino, inginocchiamento su ceci o pietruzze e persino l’espulsione⁴⁹.

Il dibattito sull’uso e l’efficacia delle punizioni corporali nella scuola⁵⁰ è stato intenso tra pedagogisti, insegnanti e uomini di cultura sin dal Settecento, quando iniziò a emergere una critica più ampia contro la violenza anche nell’ambito educativo. Tuttavia, nonostante il dibattito, le punizioni corporali sono state vietate nelle scuole solo molto più recentemente. Con la creazione della scuola dell’Italia unita, si considerò l’idea di eliminarle dal sistema, come indicato nell’art. 98 del Regolamento scolastico del 1860⁵¹.

Successivamente, il Regio Decreto del 26 aprile 1928, n. 1297, rafforzò tale divieto, ma la scuola fascista non contribuì a realizzare questa modifica, poiché considerava la forza e la costrizione come strumenti educativi. Solo con l’avvento della scuola democratica si riuscì a eliminare la violenza per fini educativi; tuttavia, in Italia, non esiste ancora oggi una riforma che consideri esplicitamente illecite le punizioni corporali in famiglia⁵²: forse proprio per questa ragione, la scuola non è riuscita a eliminare completamente la violenza. La violenza fisica nelle scuole viene raramente segnalata, ma quella psicologica è denunciata con sempre maggiore frequenza nel sistema scolastico⁵³. In modo certo, sia la violenza fisica che quella psicologica non svolgono una funzione educativa.

⁴⁹ La scelta di un castigo proporzionato è stata dettata dalla centralità dell’esempio e dell’emulazione nei metodi educativi, dove premi e punizioni hanno svolto un ruolo esemplare nella definizione di modelli positivi e negativi per l’intera scolaresca, andando oltre i singoli casi. *Ibidem*.

⁵⁰ Nel dibattito sull’uso delle punizioni corporali a scuola, coloro che erano contrari alla violenza sottolineavano l’importanza di responsabilizzare gli studenti ed evitare di compromettere la loro intelligenza con coercizione fisica; d’altra parte, i sostenitori delle pene corporali insistevano sulla distinzione tra violenza irrazionale e un uso educativo della forza: per loro, “percosse moderate” applicate in modo giusto e senza rabbia rappresentavano un efficace strumento educativo, l’unico in grado di evidenziare gli effetti di un comportamento errato e convincere il colpevole della gravità dell’errore, spingendolo all’auto-correzione. La giustizia nella somministrazione di castighi scolastici doveva essere imparziale e priva di rancore, non finalizzata a placare la rabbia dell’insegnante, ma a impartire una lezione giusta non solo al colpevole ma all’intera comunità scolastica. *Ibidem*.

⁵¹ Già nell’art. 98 del Regolamento scolastico, pubblicato con il Regio Decreto 4336 del 15 settembre 1860, il primo della nuova Italia, si vietavano espressamente “parole ingiuriose, percosse, segni di ignominia, pene corporali” e altre pratiche punitive.

⁵² P. DE STEFANI, *Verso una proibizione delle punizioni corporali su bambini e adolescenti. Norme e raccomandazioni internazionali e la posizione dell’Italia*, in *Studium Educationis*. Dossier Infanzia, anno XIII, n. 2, 2012.

⁵³ La mancanza di una completa eliminazione della violenza nella scuola in Italia potrebbe essere attribuita al fatto che, sebbene le violenze fisiche vengano raramente segnalate, sono più frequenti le denunce di violenza psicologica. Quest’ultima è diffusa a vari livelli, tra gli studenti con il bullismo, tra insegnanti e studenti e persino tra i docenti stessi, rendendo difficile sradicarla completamente dall’ambiente scolastico.

Nella punizione in ambito educativo è difficile distinguere tra vendetta, sopruso e strumento di correzione: sono troppe le variabili che si intersecano; inoltre, l'uso di metodi violenti per la punizione porta l'individuo a confrontarsi con una delle esperienze peggiori, il dolore fisico e morale sul proprio corpo⁵⁴. È imperativo evitare un'esperienza così negativa all'interno della relazione educativa, che dovrebbe guidare il bambino a scoprire le parti più nobili di sé in modo gioioso e positivo⁵⁵. La manifestazione della violenza dovrebbe spingere il sistema educativo a riflettere sulle cause e sui possibili rimedi a questa forma di brutalità, segnalata in aumento a livello globale⁵⁶.

L'articolo 2 del *Regolamento recante lo statuto delle studentesse e degli studenti della scuola secondaria*⁵⁷ determina quali siano i diritti degli studenti nella scuola, enfatizzando la necessità di una formazione culturale e professionale rispettosa dell'identità individuale, aperta alle diverse idee e orientata alla continuità dell'apprendimento. La comunità scolastica promuove la solidarietà e tutela la riservatezza degli studenti; inoltre, gli studenti hanno il diritto di essere informati sulle decisioni e le norme scolastiche, partecipare attivamente alla vita della scuola e essere coinvolti in dialoghi costruttivi sulle decisioni rilevanti: la valutazione deve essere trasparente e tempestiva, incoraggiando l'autovalutazione. Gli studenti hanno, inoltre, diritto alla libertà di apprendimento e scelta delle attività curricolari: la scuola si impegna a garantire un ambiente favorevole, offerte formative aggiuntive, recupero di ritardo e dispersioni, sicurezza e tecnologia adeguate, servizi di salute e assistenza psicologica.

3. Violenza on line: bullismo e cyberbullismo.

La violenza a scuola si manifesta a tutti i livelli, coinvolgendo gli alunni nel fenomeno del "bullismo", i rapporti tra insegnanti e studenti, e persino all'interno del corpo insegnante. La scuola, purtroppo, fatica a difendersi da questo tipo di violenza, che, sebbene non sia una novità, oggi viene percepita in tutte le sue sfumature grazie a una maggiore sensibilità e attenzione. I maltrattamenti risultano talmente brutali da spingere le vittime a compiere gesti estremi, sia contro sé stesse che contro gli aggressori⁵⁸. Lo studente diventa vittima di bullismo quando è soggetto ad azioni offensive e aggressive ripetute nel tempo da parte di uno o più compagni.

⁵⁴ Questi approcci instillano nell'educando diffidenza, astio o addirittura odio verso l'educatore.

⁵⁵ Cause recenti, legate alla post-modernità, come il narcisismo diffuso tra minori e adulti e lo stato di abbandono affettivo in cui vivono molti giovani, sono identificate come comuni motivazioni degli episodi di violenza sia all'interno che all'esterno delle scuole.

⁵⁶ P. BIANCHINI, *Cattivi maestri: la violenza fisica e psicologica nella scuola moderna*. In (a cura di) S. DI POL REDI, C. COGGI, *La Scuola e l'Università tra passato e presente*. FrancoAngeli Editore, Milano, 2017.

⁵⁷ Art.2 del decreto del Presidente della Repubblica 24 giugno 1998, n. 249.

⁵⁸ P. BIANCHINI, *Cattivi maestri: la violenza fisica e psicologica nella scuola moderna*, in (a cura di) S. DI POL REDI, C. COGGI, *La Scuola e l'Università tra passato e presente*. FrancoAngeli Editore, Milano, 2017.

Il bullismo è caratterizzato da azioni deliberate con l'obiettivo di fare del male o danneggiare la vittima⁵⁹. Questi comportamenti sono spesso persistenti, estendendosi per settimane, mesi o anche anni, rendendo difficile la difesa per coloro che ne sono vittime. Alla base del bullismo vi è un abuso sistematico di potere e il desiderio di intimidire e dominare⁶⁰.

Dal punto di vista psicologico, il bullismo⁶¹ si verifica quando sono presenti contemporaneamente alcune condizioni⁶² e può assumere diverse forme, tra cui: fisica, verbale, non verbale o visiva, e indiretta o relazionale. Nelle scuole primarie e secondarie di primo grado, la stragrande maggioranza degli studenti riferisce che le prevaricazioni avvengono principalmente nelle aule, cortili, corridoi e bagni della scuola; nelle scuole secondarie di secondo grado, invece, si manifestano anche su mezzi di trasporto e per strada⁶³. Una ricerca di metanalisi⁶⁴ ha raccolto diverse ricerche presenti in letteratura per tentare una definizione univoca di bullismo, ma le definizioni variano tra gli autori: alcuni sottolineando la volontà deliberata del bullo di causare danni, altri no.

Si distinguono due tipologie di bullismo, ossia: reattivo, scaturito da reazioni a frustrazioni; e proattivo, mirato a ottenere vantaggi materiali o sociali. Nonostante il bullo sia comunemente associato al genere maschile, il fenomeno coinvolge anche il genere femminile, sebbene con strategie diverse⁶⁵. Le probabili cause psicologiche del comportamento del prevaricatore includono il bisogno di potere e dominio sulla vittima, oltre a una componente strumentale per ottenere denaro e oggetti di valore. Il bullo, colui che mette in atto azioni aggressive, può essere classificato in tre tipologie che variano in base alla modalità di esecuzione

⁵⁹ D. OLWEUS, *Mobbning – vad vi vet och vad vi kan göra*. Stockholm, Liber., 1986, e D. OLWEUS, *Bully/victim problems among schoolchildren: Basic facts and effects of a school based intervention program*. In D. PEPLER, K. RUBIN (Ed.), *The development and treatment of childhood aggression*. Hillsdale, NJ, Erlbaum, 1991.

⁶⁰ P.K. SMITH, S. SHARP (a cura di), *Bulli e prepotenti nella scuola: prevenzione e tecniche educative*, Trento, Edizioni Erickson, 1995.

⁶¹ Il bullismo è un comportamento aggressivo diffuso e insidioso che si basa sull'intenzione ostile di uno o più ragazzi, manifestandosi con ripetitività nel tempo e sfruttando la debolezza della vittima. Le caratteristiche chiave del fenomeno includono: Intenzionalità, persistenza, asimmetria di potere, natura sociale. E. MENESINI, *Vecchie e nuove forme di bullismo. Dall'evoluzione del fenomeno ai modelli di intervento a scuola*, in: *Cittadini in crescita*, 1, 29-48, 2007.

⁶² La continuità delle aggressioni, caratterizzata dalla ripetitività nel tempo dei comportamenti di prevaricazione; l'asimmetria, con un'ineguaglianza di forza e potere tra il bullo e la vittima, dove il bullo agisce e la vittima non può difendersi; l'intenzionalità delle aggressioni, con il bullo che compie deliberatamente azioni aggressive per causare danni e disagio alla vittima; la natura sociale del fenomeno implica che gli episodi avvengono spesso in presenza di spettatori o complici che possono sostenere o legittimare l'operato del bullo.

⁶³ V. FERRO ALLODOLA, *Violenze nella scuola: forme, tipologie e strategie di intervento*, in: *Educare.it*, 20(4), pgg.: 75-83, 2020.

⁶⁴ C. BLAYA, *Il bullismo nella scuola: prevalenza, fattori di rischio e interventi*, in: *Cittadini in crescita*, 1, pgg.: 12-28, 2007.

⁶⁵ Mentre i maschi tendono a utilizzare prepotenze dirette, specialmente fisiche, le femmine spesso adottano strategie indirette; tuttavia, ricerche recenti evidenziano che anche le ragazze possono manifestare bullismo diretto fisico. V. FERRO ALLODOLA, *Violenze nella scuola: forme, tipologie e strategie di intervento*, in: *Educare.it*, 20(4), pgg.: 75-83, 2020.

e alle ragioni per cui abbia deciso di manifestare intenzionalmente comportamenti aggressivi⁶⁶; le vittime del bullismo, invece, possono essere distinte in due categorie⁶⁷. Il bullismo relazionale⁶⁸ è un fenomeno che tende a crescere con l'età coinvolgendo sia ragazzi che ragazze, contrariamente a quanto si pensava in passato: si tratta di atti ostili e ripetuti da parte di uno o più studenti, caratterizzati da una manipolazione sottile e sofisticata mirata a distruggere relazioni strette, come quelle amichevoli o intime, danneggiando contemporaneamente la reputazione, lo status sociale e il benessere della vittima; questo comportamento da parte dei bulli può portare al rifiuto della vittima da parte dei suoi pari o all'esclusione da gruppi sociali⁶⁹. La comparsa della tecnologia moderna, inclusi *smartphone* e *Internet*, ha facilitato la trasformazione della violenza relazionale dal mondo reale a quello virtuale. Nonostante la visibilità mediatica di casi tragici di giovani esposti alla violenza elettronica, resta ancora molto da scoprire sulla natura di questo tipo di maltrattamento⁷⁰.

Accanto al “bullismo tradizionale”, negli ultimi anni si è sviluppato il “cyberbullismo”: «un insieme di condotte aggressive che tramite sms, mms, l'utilizzo del web diffonde contenuti denigratori, messaggi e immagini offensivi o lesivi di una persona o di un gruppo di persone»⁷¹,

⁶⁶ Le categorie sono: il bullo dominante, che prende pesantemente in giro i compagni, specialmente quelli più deboli; il bullo ansioso, caratterizzato da una personalità ansiosa, insicurezza, basso rendimento scolastico e scarsa popolarità; e il bullo-vittima, definito anche “vittima aggressiva o provocatrice”, che subisce prepotenze ma mostra un comportamento reattivo e aggressivo. *Ibidem*.

⁶⁷ Le vittime passive sono caratterizzate dalla mancanza di autostima e dalla fragilità fisica, rendendole prede facili per i bulli. Tipicamente ansiose, queste vittime possono essere individuate dai bulli che percepiscono la loro insicurezza e la mancanza di assertività. Dall'altra parte, le vittime provocatrici mostrano segni di iperattività e tendono a infastidire il bullo, provocandone la reazione. Questo tipo di vittime è simile a quella dei bulli-vittima, in cui gli studenti ottengono punteggi elevati sia in vittimizzazione che in bullismo attivo. La provocazione è un elemento chiave in questo contesto, delineando una dinamica in cui la vittima può assumere un ruolo attivo nell'interazione con il bullo. *Ibidem*.

⁶⁸ N. RACANE, *Maltrattamento a scuola*. Tesi di laurea, Università Juraj Dobrila di Pola. <https://urn.nsk.hr/urn:nbn:hr:137:089919>, 2023.

⁶⁹ Il bullismo è associato a elevati livelli di stress e bassa autostima: può avere gravi conseguenze, spingendo le vittime a farsi del male o, nei casi estremi, al suicidio. Le vittime possono perdere autostima, soffrire di ansia e problemi somatici, sviluppare avversione per la scuola e disinteresse nell'apprendimento; alcuni sviluppano comportamenti aggressivi in risposta alle prevaricazioni, e molte vittime non parlano dell'esperienza per paura di derisione o ritorsioni, e la mancanza di supporto sociale contribuisce a ciò. I bulli mostrano spesso comportamenti devianti, consumo di alcol, rendimento scolastico inferiore e possono avere problemi gravi da adulti, come difficoltà di socializzazione e comportamenti criminali. Il bullismo non influisce solo sulle persone coinvolte, ma anche sul clima scolastico in generale. C. Blaya, *Il bullismo nella scuola: prevalenza, fattori di rischio e interventi*. *Cittadini in crescita*, 1, pgg. 12-28, 2007.

⁷⁰ L'anonimato *online* offre agli autori una falsa sensazione di impunità, ma è importante notare che ogni connessione a *Internet* rimane registrata, consentendo il rintracciamento degli autori attraverso il loro indirizzo IP. *Ibidem*.

⁷¹ Per una più ampia disamina cfr.: S. SRIVASTAVA, *Pessimistic Side of Information & Communication Technology: Cyber Bullying & Legislature Laws*, in *IJACST*, n. 1, p. 15, 2012 e già R. SLONJE - P. K. SMITH, *Cyberbullying: Another main type of bullying?*, in *Scandinavian Journal of Psychology*, n. 49, p. 147 ss., 2008, i quali hanno mutuato il termine dal sito www.cyberbullying.ca dell'educatore canadese Bill BELSEY (la definizione smithiana è stata poi comunemente accettata dalla letteratura, anche divulgativa: cfr. U. AVALLE, *Fenomenologia del bullismo*, in *La Ricerca* n. 4/2013, pp. 86-87); M. L. GENTA, *Le nuove tecnologie: possibili percorsi di rischio*, in *EAD*. - A. BRIGHI - A. GUARINI (a cura di), *Cyberbullismo. Ricerche e strategie di intervento*, Milano, Franco

in definitiva: una versione tecnologica caratterizzata da azioni intenzionali e reiterate attraverso mezzi elettronici⁷². Questo coinvolge un gruppo di pari con ruoli specifici come bullo, aiutanti del bullo, sostenitori del bullo, vittima, difensore della vittima e maggioranza silenziosa⁷³. La “maggioranza silenziosa” rappresenta una caratteristica fondamentale sia del bullismo che della sua versione digitale: questo fenomeno evidenzia che la dominanza del bullo è rafforzata dall'attenzione e dal supporto dei sostenitori, dall'allineamento degli aiutanti, dalla deferenza di coloro che hanno paura e dalla mancanza di opposizione da parte della maggioranza silenziosa⁷⁴. Nel contesto *online*, le persone possono mostrarsi più disinibite, allentando i vincoli comportamentali socialmente condivisi in modo significativamente diverso rispetto ai rapporti faccia a faccia⁷⁵. Recentemente, il fenomeno della violenza elettronica ha guadagnato rilevanza come una forma distinta di maltrattamento: coinvolge l'uso di mezzi di comunicazione e tecnologie digitali, come *e-mail*, *chat* sincrone, telefoni cellulari, messaggi di testo, siti *web* o *blog*, con l'obiettivo di promuovere comportamenti dannosi intenzionalmente eseguiti da individui o gruppi per nuocere a un'altra persona⁷⁶. La diffusione delle tecnologie digitali, tanto da parlare di “nativi digitali”⁷⁷ ha portato vantaggi significativi ma ha anche introdotto nuove dinamiche e sfide nei maltrattamenti giovanili⁷⁸.

Angeli, p. 20, 2013; cit. anche da A. MELUZZI, *Bullismo e cyberbullismo*, Reggio Emilia, *Imprimatur*, p. 57, 2015; per l'analogo vocabolo «bullismo», se ne evidenzia l'importanza di un uso selettivo in: G. MOSCONI - G. VIGNAGA, *Il bullismo scolastico: una devianza anomala*, in *Minorigiustizia* n. 2/2015, p. 159.

⁷² Il cyberbullismo è spesso collegato al bullismo tradizionale, con azioni fisiche documentate e diffuse *online*.

⁷³ V. FERRO ALLODOLA, *Violenze nella scuola: forme, tipologie e strategie di intervento*, in: *Educare.it*, 20(4), pgg. 75-83, 2020.

⁷⁴ E. MANESINI, *Il bullismo: uno dei volti del disagio in adolescenza*. In F. CAMBI, M. G. DELL'ORFANELLO; S. LANDI, *Il disagio giovanile nella scuola del terzo millennio. Proposte di studio e intervento*. Armando Editore, Roma, 2008.

⁷⁵ Le motivazioni di questa disinibizione includono l'anonimato, la distanza fisica tra gli interlocutori, l'assenza di conseguenze dirette e la mancanza di *feedback* emotivi e corporei. V. Ferro Allodola, *Violenze nella scuola: forme, tipologie e strategie di intervento*, in: *Educare.it*, 20(4), pgg.75-83, 2020.

⁷⁶ Alcuni modi in cui il cyberbullismo può avvenire sono: messaggi offensivi (*flaming*), stalking elettronico o intimidazione (*cyberstalking*), calunnia elettronica (*cyberdenigration*) e disinformazione, divulgazione ostile di segreti e dati imbarazzanti, esclusione/ostracismo, furto d'identità, registrazione video di attacchi (*happyslapping*), *sexting*, *fraping*. N. RACANE, *Maltrattamento a scuola*. Tesi di laurea, Università Juraj Dobrila di Pola. <https://urn.nsk.hr/urn:nbn:hr:137:089919>. 2023.

⁷⁷ L'espressione “nativi digitali”, coniata nel 2001 da Mark Prensky, che contrapponeva alla generazione degli immigrati digitali ovvero tutti coloro che, nati precedentemente alla diffusione di evolute e raffinate tecnologie, erano riusciti ad apprenderle solo in età adulta. Cfr.: M. PRENSKY, *Digital Natives, Digital Immigrants*, in: *On the Horizon*, vol. 9, n. 5, pp. 1-6; cfr., inoltre, M. PRENSKY, *Digital Natives, Digital Immigrants*, part II. *Do they really think differently?*, 2001; in *On the Horizon*, vol. 9, n. 6, pp. 1- 6, 2001; M. PRENSKY, *Listen to the Natives*, in *Educational Leadership*, vol. 63, n. 4, pp. 8-13, 2005. Cfr. per la dottrina italiana anche M. MARTONI, *Datificazione dei nativi digitali, Una prima ricognizione e alcune brevi note sull'educazione alla cittadinanza digitale*, in *Federalismi.it*, n.1, 2020.

⁷⁸ Nell'attacco diretto, un individuo invia messaggi inquietanti, ruba *password*, pubblica informazioni private, invia immagini disturbanti oppure organizza sondaggi sulla vittima; nell'attacco tramite intermediari, l'autore attacca la vittima attraverso terze persone, spesso inconsapevoli del maltrattamento, in: *Maltrattamento a scuola*. Tesi di laurea, Università Juraj Dobrila di Pola. <https://urn.nsk.hr/urn:nbn:hr:137:089919>. *Ibidem*.

In Italia, secondo una ricerca condotta nell'ambito dell'*Europe Anti-Bullying Project*⁷⁹ su un campione rappresentativo di 5042 studenti di età compresa tra i 12 e i 18 anni, frequentanti diverse scuole secondarie di primo e secondo grado, il 15,9% dei ragazzi italiani dichiara di essere vittima di bullismo *online* oppure *offline*. Secondo un'indagine condotta da Telefono Azzurro e *Doxa Kids* nel 2014, 1 adolescente su 3 ha trovato *online* sue foto non autorizzate, 1 su 5 ha trovato foto imbarazzanti, e più di 1 su 7 ha trovato video non autorizzati. Nel 2015, un altro studio ha rivelato che quasi 1 ragazzo su 10 ha ammesso di diffondere informazioni o video umilianti online. Il silenzio delle vittime è motivo di preoccupazione, con solo circa 1 minore su 10 che informa un adulto di essere stato vittima di bullismo *offline* od *online*. In Italia, il dato sembra essere ancora più elevato, con quasi il 23% dei bambini e adolescenti vittime di bullismo che non ne ha parlato con nessuno, sottolineando la necessità di una maggiore consapevolezza e intervento⁸⁰. Un caso emblematico che ha suscitato il dibattito in Italia risale a novembre 2006 e coinvolgeva un episodio di bullismo in classe con chiare connessioni al cyberbullismo: si trattava di un video girato in classe in cui un ragazzo disabile veniva ripetutamente deriso e picchiato dai compagni, con la diffusione di tali contenuti su *Internet*⁸¹.

La legge 8 novembre 2012, n. 189⁸² ha introdotto misure contro il bullismo a scuola: essa fornisce una definizione di bullismo, specificando che si tratta di atti aggressivi o prepotenti, sia fisici che verbali, compiuti in modo sistematico da singoli o gruppi. Gli istituti scolastici sono tenuti a adottare misure preventive contro il bullismo, promuovendo attività di sensibilizzazione e prevenzione; devono anche intervenire tempestivamente in caso di episodi accertati e tenere un registro degli incidenti legati al bullismo.

La legge prevede, inoltre, il coinvolgimento attivo dei genitori, sia delle vittime, sia degli aggressori, nel processo di gestione e prevenzione del bullismo. Inoltre, stabilisce sanzioni disciplinari per gli studenti responsabili di atti di bullismo che possono variare a seconda della gravità del comportamento. In casi gravi, le scuole sono tenute a collaborare con le forze dell'ordine per affrontare il bullismo: ciò può includere il coinvolgimento delle autorità

⁷⁹ L'*Europe Anti-Bullying Project* (2013) è un'iniziativa promossa dal programma europeo Daphne III, coinvolgendo sei Paesi (Lettonia, Lituania, Estonia, Bulgaria, Grecia e Italia). Ciascun Paese è rappresentato da un'organizzazione nazionale dedicata alla prevenzione del bullismo. In Italia, il Telefono Azzurro è l'ente coinvolto nella rappresentanza nazionale per questo progetto. Per ulteriori informazioni, è possibile visitare i seguenti siti web: <http://www.e-abc.eu/it/> e <http://www.antibullying.eu/it/>.

⁸⁰ Tutte le indagini sono raccolte nell'articolo: V. FERRO ALLODOLA, *Violenze nella scuola: forme, tipologie e strategie di intervento*, in: *Educare.it*, 20(4), 75-83, 2020.

⁸¹ La diffusione *online* di tali episodi evidenzia la natura mediatica del fenomeno, che non si limita al contesto di classe ma coinvolge spesso il cosiddetto "villaggio globale"; inoltre, la natura indiretta degli attacchi e la possibilità che gli autori rimangano anonimi rendono particolarmente gravi le conseguenze per la vittima. Altri fattori aggravanti includono il numero potenzialmente elevato di spettatori e la forza mediatica di messaggi scritti, foto o video rispetto alle interazioni sociali tradizionali. E. Menesini, *Vecchie e nuove forme di bullismo. Dall'evoluzione del fenomeno ai modelli di intervento a scuola*. Cittadini in crescita, 1, 29-48, 2007.

⁸² *Legge 8 novembre 2012, n. 189*, Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana, Serie Generale n. 263 del 10 novembre 2012.

competenti per reati di minaccia, lesioni, diffamazione; prevede, ancora, interventi di supporto psicologico sia per le vittime che per gli autori di atti di bullismo, promuovendo la consapevolezza dei problemi comportamentali e cercando di prevenirli. Con il provvedimento *Prevenzione e contrasto del bullismo* del 31 gennaio 2020⁸³, si propongono delle modifiche al Codice Penale, le quali includono l'ampliamento del delitto di atti persecutori, con l'introduzione di un'aggravante per le condotte di gruppo e la possibilità di confiscare gli strumenti informatici utilizzati per commettere il reato; inoltre, si estende la sanzione per l'inosservanza dell'obbligo scolastico a tutta l'istruzione obbligatoria. La proposta interviene anche sulla legge n. 71 del 2017 relativa al cyberbullismo, consentendo al dirigente scolastico di coinvolgere i servizi sociali e le autorità competenti per attivare misure rieducative previste dalla legge sui tribunali per i minorenni in caso di episodi di bullismo e cyberbullismo in ambito scolastico. Inoltre, vengono apportate modifiche alla legge sui tribunali per i minorenni, introducendo la possibilità di attivare un percorso di mediazione o un progetto di intervento educativo con finalità rieducativa e riparativa per i minorenni coinvolti in condotte aggressive, anche di gruppo.

L'aggiornamento 2021 delle Linee Guida per la prevenzione e il contrasto del bullismo e cyberbullismo⁸⁴ propone diversi strumenti e buone pratiche: tra questi, il progetto “*Safer Internet Centre - Generazioni Connesse*” offre risorse utili; inoltre, è disponibile una formazione *e-learning* per i docenti referenti sulla piattaforma ELISA, focalizzata sulle strategie antibullismo. Sono presentati modelli di prevenzione a diversi livelli (universale, selettiva e indicata), accompagnati da esempi di attuazione.

Si suggerisce di costituire Gruppi di Lavoro come il “*Team Antibullismo*” e il “*Team per l’Emergenza*” a livello scolastico e territoriale, integrati da figure specialistiche; in situazioni in cui ciò non sia possibile, si promuove la formazione di reti con uno scopo specifico. Viene proposto un protocollo d'intervento per il primo esame dei casi d'emergenza e si delineano le raccomandazioni e le responsabilità degli organi e del personale scolastico: sui siti scolastici istituzionali, vengono evidenziati i referenti del bullismo e del cyberbullismo. Infine, un'appendice fornisce un modello fac-simile per la segnalazione di reato o situazioni di rischio alle Forze di Polizia o all'Autorità giudiziaria.

⁸³ Camera dei deputati, (2020). Provvedimento prevenzione e contrasto del bullismo. https://temi.camera.it/leg18/post/pl18_il_contenuto_della_proposta_di_legge-2.html.

⁸⁴ Decreto ministeriale 18 del 13 gennaio 2021 emanato con nota 482 del 18 febbraio 2021. A. Ponticello, *Linee di Orientamento per la prevenzione e il contrasto del Bullismo e Cyberbullismo - aggiornamento 2021 - per le istituzioni scolastiche di ogni grado*. Ministero dell'Istruzione, 2021. https://www.istruzione.it/allegati/2021/Linee_Orientamento_Bullismo_Cyberbullismo_2021.pdf.

5. Best practice e strategie di intervento.

Diversi studi hanno esplorato strategie per prevenire il maltrattamento sui bambini, con l'obiettivo di intervenire preventivamente e affrontare situazioni di abuso già verificatesi. Le caratteristiche comuni del maltrattamento hanno portato all'adozione di strategie simili per affrontarlo, differenziandole in tre forme principali⁸⁵: la prevenzione primaria mira a eliminare i potenziali problemi all'interno delle famiglie che potrebbero portare a comportamenti aggressivi, creando un ambiente di supporto per i bambini e garantendo sicurezza e comprensione; la prevenzione secondaria si concentra sulla relazione tra genitori e figli, identificando i fattori di rischio e le condizioni che potrebbero innescare situazioni problematiche; la prevenzione terziaria, invece, è orientata verso coloro che hanno già subito forme di violenza, con un *focus* su interventi ridotti, cercando di limitare le conseguenze della violenza e prevenire ulteriori episodi. Prima di avviare effettive misure preventive, è essenziale definire gli obiettivi, identificando chiaramente i fattori di rischio e di protezione⁸⁶. *Save the Children* sottolinea che il maltrattamento, o bullismo, è un fenomeno di grande serietà che può avere impatti significativi sul piano sociale, emotivo e psicologico per bambini e adolescenti: questi impatti possono includere problemi di salute mentale e, in situazioni estreme, il rischio di suicidio⁸⁷. Poiché i giovani spesso coinvolgono in tali comportamenti per soddisfare bisogni di crescita, come l'appartenenza a gruppi e il desiderio di essere ammirati, è essenziale che le scuole e la società nel complesso si impegnino nella prevenzione, riconoscimento e gestione adeguata del maltrattamento: le istituzioni scolastiche, essendo in prima linea su questo problema, hanno un ruolo chiave nel promuovere azioni in tal senso⁸⁸.

⁸⁵ N. DEL LONGO, F. GIUBILATO, F. RAENGO, *Il dolore innocente. Guida per operatori ed educatori nei casi di maltrattamento infantile*. Editore Città nuova, Roma, 2002.

⁸⁶ Questa organizzazione del processo prevede diverse fasi o "tappe", che includono la definizione degli obiettivi, l'allocazione delle risorse necessarie, la pianificazione e l'implementazione delle attività, l'analisi dei risultati concreti e la valutazione di eventuali cambiamenti nel corso del processo o al termine dello stesso. Un elemento cruciale nella prevenzione è la comprensione dei meccanismi attraverso i quali i bambini maltrattati possono sviluppare comportamenti abusivi. WHO (2006). *The world health report: 2006: working together for health*.

⁸⁷ *Save the Children* propone una strategia articolata per affrontare il bullismo a scuola, basata su tre concetti fondamentali: prevenire, riconoscere e gestire. La prevenzione richiede un impegno costante da parte di tutti gli attori della vita scolastica. Questo impegno si traduce in attività educative che promuovono competenze emotive, come l'empatia, coinvolgendo anche gli studenti nella definizione di regole condivise. L'obiettivo è rafforzare la fiducia nelle figure di riferimento, come docenti e genitori. Il riconoscimento del bullismo è un processo continuo che implica il monitoraggio costante dei fattori di rischio e delle dinamiche relazionali in classe. Richiede anche una formazione specifica per il personale docente, favorendo un confronto regolare tra gli insegnanti per affrontare dubbi e preoccupazioni. La gestione del fenomeno comporta il riconoscimento delle sue caratteristiche, come l'intenzionalità, la persistenza nel tempo, l'asimmetria di potere e la natura sociale. Si propone di dotare la scuola di un sistema organizzato che stabilisca ruoli, azioni e responsabilità. È essenziale attivare risposte adeguate a tutte le persone coinvolte: vittime, bulli e spettatori. Inoltre, coinvolgere attivamente i genitori in ogni fase del processo è considerato un elemento cruciale.

⁸⁸ <https://www.savethechildren.it/blog-notizie/bullismo-cosa-puo-fare-il-mondo-della-scuola>.

Il crescente interesse per le conseguenze del bullismo ha portato all'implementazione di programmi in vari paesi⁸⁹: il programma di intervento di Olweus, diffuso nei Paesi scandinavi ed europei, ha mostrato risultati positivi nel ridurre il bullismo tra coetanei; in Inghilterra, sono state emanate linee guida per le scuole, e diverse organizzazioni, come *Kidscape* e *Childline*, si dedicano al contrasto del bullismo; altri programmi, come il metodo Pikas in Finlandia e il *No Blame Approach* nel Regno Unito, cercano approcci costruttivi; in Canada, il programma *Vers le Pacifique* promuove comportamenti positivi nelle scuole. Questi programmi spesso coinvolgono un approccio scolastico integrato, compresa l'informazione di tutti gli attori della comunità scolastica, e si concentrano sulla mediazione e sulla risoluzione dei conflitti; inoltre, promuovono un clima positivo nelle classi e nelle scuole attraverso conferenze, incontri con i genitori e attività che sviluppano l'empatia e le competenze comunicative. Tuttavia, la ricerca sottolinea la necessità di un clima scolastico positivo e indica che la valutazione dell'efficacia di questi programmi è ancora in fase di sviluppo.

In Italia, gli sforzi per affrontare il bullismo sono stati prevalentemente a livello locale, coinvolgendo singole scuole o comunità territoriali. La creazione di una Commissione sul bullismo presso il Ministero della pubblica istruzione nel dicembre 2006 ha segnato un nuovo capitolo nell'approccio educativo preventivo e di contrasto. I vari progetti in Italia presentano diverse azioni e strategie, ciascuno con i propri punti di forza e debolezza, riflettendo diverse interpretazioni del fenomeno del bullismo. Questi progetti si articolano in quattro livelli di intervento⁹⁰: il lavoro sui singoli individui coinvolge vittime o bulli attraverso sostegno individuale e supporto in classe, utilizzando approcci morali, legali o umanistici; il lavoro con il gruppo classe si basa su un approccio curricolare per potenziare le abilità sociali, promuovere la cooperazione e la solidarietà, e offrire consulenza e mediazione dei conflitti tra pari; il lavoro con la comunità scolastica implica la definizione di programmi scolastici contro le prepotenze, coinvolgendo la collaborazione tra scuola e famiglia; l'intervento con la comunità locale adotta un'ottica di psicologia di comunità e promuove processi di ricerca-azione per esplorare il fenomeno nel contesto e cercare soluzioni coinvolgendo tutti gli attori interessati. Ogni scuola deve adottare azioni didattiche per promuovere l'educazione al rispetto della persona e contrastare la discriminazione e la violenza di genere; inoltre, gli istituti scolastici devono fornire formazione al personale su questa tematica e inserire tali attività nei documenti ufficiali come il PTOF e il Patto educativo di corresponsabilità⁹¹.

⁸⁹ Presentati tutti in: C. BLAYA, *Il bullismo nella scuola: prevalenza, fattori di rischio e interventi*, in: *Cittadini in crescita*, 1, 12-28, 2007.

⁹⁰ E. BUCCOLIERO, M. MAGGI, *La prevenzione del bullismo in ambito scolastico: come intervenire? Cittadini in crescita*, 1, 48-71, 2007.

⁹¹ La normativa di riferimento per gli istituti scolastici in materia di educazione alla parità di genere e contrasto alla discriminazione e violenza di genere è principalmente costituita dalla Costituzione, dalla Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea, dalla Carta Europea dei Diritti dell'Uomo, e dai Trattati internazionali

Sono raccomandate sanzioni disciplinari specifiche per gli studenti nel Regolamento di disciplina, e si sottolinea l'importanza di considerare il genere grammaticale femminile; si propone, altresì, l'analisi del rischio discriminazione/violenza nel documento di valutazione dei rischi, coinvolgendo il docente referente per il cyberbullismo e l'animatore digitale. Si suggerisce la costituzione di un gruppo di lavoro rappresentativo della comunità scolastica per vigilare sull'istituto e proporre miglioramenti in termini di sicurezza e rispetto delle persone: queste disposizioni implicano la necessità di revisionare il Piano Triennale dell'Offerta Formativa, il Patto educativo di corresponsabilità e il Regolamento disciplinare, riflettendo l'impegno della scuola democratica nel trattare il tema della parità di genere e contrasto alla discriminazione e violenza di genere nel rispetto della normativa vigente.

La professione del docente è particolarmente a rischio di *burnout*⁹². Nel contesto educativo, il rapporto emotivo e affettivo tra insegnanti e studenti è cruciale, ma può anche diventare una fonte di rischio, specialmente quando il coinvolgimento personale supera le competenze e le conoscenze tecniche.

Per affrontare i comportamenti indesiderati degli alunni in modo non violento, è possibile adottare diverse strategie⁹³: innanzitutto, è importante formulare richieste con fermezza, comunicando la determinazione nel far rispettare i diritti degli altri studenti e mantenere un ambiente tranquillo in classe; inoltre, ignorare il comportamento problematico e concentrarsi sui comportamenti positivi degli altri può contribuire a gestire la situazione; utilizzare affermazioni empatiche, riconoscendo lo stato emotivo dell'alunno e rimandando la discussione a un momento successivo, è un approccio sensibile; dare maggiore attenzione ai comportamenti appropriati dell'alunno problematico, assegnare incarichi diversivi, e posticipare la risoluzione del problema possono essere strategie utili; chiedere il "che cosa" invece del "perché" riguardo a un certo comportamento, monitorare il comportamento e fornire *feedback*, utilizzare messaggi in prima persona, somministrare penalità con serenità e gratificazioni concrete sono ulteriori approcci positivi; infine, allontanare l'alunno dagli altri per evitare reazioni negative degli altri studenti e concedere una pausa per recuperare l'autocontrollo può contribuire a gestire situazioni difficili. Le telecamere non possono garantire la protezione completa degli studenti, in particolare contro i maltrattamenti psicologici: delegare la sicurezza a un sistema di sorveglianza e alle forze dell'ordine può minare la credibilità della classe docente, trasformando gli insegnanti, agli occhi del pubblico, da figure che si prendono cura dei minori a potenziali

sui diritti civili sottoscritti dall'Italia. A livello nazionale, le leggi principali includono l'art. 1 della legge n. 119/2013, comma 16 della legge n. 107/2015, la legge n. 119/2013, la legge n. 128/2013, la nota del MIUR n. 1972/2015, la nota del MIUR n. 4321/2015 e le Linee guida nazionali del Ministero dell'Istruzione del 2017.

⁹² Si tratta di una condizione di *stress* lavorativo comune nelle professioni d'aiuto, dove l'obbligo implicito è di fornire assistenza e supporto agli altri.

⁹³ V. FERRO ALLODOLA, *Violenze nella scuola: forme, tipologie e strategie di intervento*, in: *Educare.it*, 20(4), pgg. 75-83, 2020.

minacce. Ciò di cui si ha realmente bisogno sono insegnanti sereni, preparati e appassionati, capaci di creare un ambiente positivo per gli studenti; pertanto, le università, responsabili della formazione della maggior parte del personale scolastico, devono preparare insegnanti e educatori che promuovano il rispetto reciproco e la democrazia, anziché prevaricare o umiliare⁹⁴.

Diverse ricerche hanno esaminato gli effetti della violenza nella pratica educativa secondo le prospettive di studenti e docenti: l'indagine di Ribeiro tra gli adolescenti⁹⁵ ha evidenziato il legame tra il concetto di violenza e comportamenti come aggressione, mancanza di rispetto, abuso sessuale, violazione dei diritti umani, limitazione della libertà di scelta e mancanza di rispetto verso gli altri. Gli adolescenti sottolineano l'importanza di uno spazio di ascolto, suggerendo che una maggiore attenzione potrebbe contribuire a ridurre gli episodi di violenza⁹⁶.

Concludendo, purtroppo, è facile rilevare anche ascoltando i tg regionali o nazionali, che esiste un'aggressività non proprio latente nei rapporti interpersonali; la scuola, in questo contesto, deve perentoriamente avere un atteggiamento di ascolto, poiché essa è un servizio al servizio della comunità che mira allo sviluppo integrale della sua utenza; ma, ad educare, non è solo la scuola, è tutta la comunità.

È, certamente, auspicabile un lavoro sinergico e dinamico tra soggetti/enti del territorio e scuola, a tutti i gradi, con la promozione di percorsi che siano quanto più individuali, viste le innumerevoli dinamiche e problematiche che emergono tra gli studenti di oggi, e risorse umane; magari redatti da figure seriamente specializzate dal punto di vista psicologico, che instaurino una trama del reticolo sociale, catalizzando l'aspetto della socialità, della valorizzazione della diversità e della tolleranza, per arginare quanto più possibile i casi di marginalità e devianza che, sovente, generano violenza, deflagrando in episodi, apparentemente, senza precedenti.

In conclusione, non si può fare a meno di osservare che, se pure è diritto e dovere costituzionale dei genitori «mantenere, istruire ed educare i figli» (art. 30 Cost.) e dunque è la famiglia il primo luogo della formazione dell'individuo, sovente accade che gli studenti trascorrono più tempo tra i banchi, con i compagni di classe e con i docenti, che a casa coi propri genitori.

Ecco, dunque, che volente o nolente la scuola si trova caricata del compito di integrare e/o sopperire allo sforzo educativo delle famiglie, non solo contribuendo alla trasmissione dei saperi e delle competenze, come è indubbio sia compito delle istituzioni scolastiche, ma anche in senso

⁹⁴ P. BIANCHINI, *Cattivi maestri: la violenza fisica e psicologica nella scuola moderna*. In (a cura di) S. DI POL REDI, C. COGGI, *La Scuola e l'Università tra passato e presente*, FrancoAngeli Editore, Milano, 2017.

⁹⁵ M. RIBEIRO, *Significações da violência escolar na perspectiva dos alunos*. Dissertazione di Laurea, Università Cattolica di Brasilia, 2004.

⁹⁶ Questa percezione è in linea con i risultati di altre ricerche. Si vedano: J. DEVINE, in *A mercantilização da violência escolar*, in E. DEBARBIEUX, 2002, C. BLAYA *Violências nas escolas e políticas públicas*. Brasilia, Unesco., e A.C.T. GALVAO, *As escolas inovadoras: Distrito Federal*. In M. ABRAMOVAY (a cura di), *Escolas inovadoras: experiências bem-sucedidas em escolas públicas*. Brasilia, Unesco, 2003.

educativo proprio, nello sviluppare le life-skill, come essere in grado di instaurare e gestire positive relazioni umane, fondate sul rispetto e sul riconoscimento delle differenze.

Si è già accennato sopra al fatto che la scuola rappresenti “una palestra” anche nel senso del contrasto alla violenza di genere e di tutte le eventuali forme discriminatorie ad essa collegata.

La questione della prevenzione della violenza e discriminazione di genere in ambito scolastico è, per la prima volta, affrontata espressamente con l’art. 1, comma 16, della legge n. 107/2015, e recita: *“16. Il piano triennale dell’offerta formativa assicura l’attuazione dei principi di pari opportunità promuovendo nelle scuole di ogni ordine e grado l’educazione alla parità tra i sessi, la prevenzione della violenza di genere e di tutte le discriminazioni, al fine di informare e di sensibilizzare gli studenti, i docenti e i genitori sulle tematiche indicate dall’articolo 5, comma 2, del decreto-legge 14 agosto 2013, n. 93, convertito, con modificazioni, dalla legge 15 ottobre 2013, n. 119, nel rispetto dei limiti di spesa di cui all’articolo 5-bis, comma 1, primo periodo, del predetto decreto-legge n. 93 del 2013”*.

In conclusione, la scuola rimane una fucina di cultura che prepara l’individuo ad una consapevolezza globale all’esperienza umana, fornendo, a ciascuno, strumenti adatti ad una crescita culturale, psichica e sociale, acquisendo un sicuro livello di consapevolezza, responsabilità e autonomia, fino a formare integralmente alla cittadinanza e alla vita democratica.

queste istituzioni

**Emergenza climatica, sostenibilità e
biotecnologie agroalimentari:
nuove prospettive di
regolamentazione?**

Maria Chiara Errigo

Numero 2/2024

19 luglio 2024

Emergenza climatica, sostenibilità e biotecnologie agroalimentari: nuove prospettive di regolamentazione?

di Maria Chiara Errigo*

Sommario

1. Innovazione, sostenibilità, futuro. Le nuove biotecnologie agroalimentari. – 2. La prospettiva europea: la proposta di un nuovo Regolamento. – 3. La prospettiva italiana: la conversione del “Decreto Siccità”. – 4. Verse nuove aperture?

Sintesi

Alla luce degli obiettivi globali di sostenibilità, il contributo si propone di esaminare lo *status* giuridico delle piante ottenute tramite l'applicazione delle nuove tecniche genomiche, considerando la proposta di Regolamento europeo, ancora in discussione, e l'evoluzione normativa italiana sul punto.

Abstract

In consideration of the global goals of sustainability, the contribution aims to explore the legal status of plants obtained through the application of new genomic techniques, considering the proposed European Regulation, currently under discussion, and the Italian regulatory evolution on the issue.

Parole chiave

Sostenibilità; cambiamento climatico; biotecnologie agroalimentari; regolamentazione.

1. Innovazione, sostenibilità, futuro. Le nuove biotecnologie agroalimentari.

*“Soddisfare i bisogni delle generazioni presenti senza compromettere quelli delle generazioni future”*¹ rappresenta una sfida continua, che, con sempre maggiore urgenza, va nella direzione

* Ricercatrice di Diritto costituzionale, Università di Parma. Dipartimento di Eccellenza 2023-2027, finanziato con fondi del Ministero dell'Università e della Ricerca. La pubblicazione si inserisce altresì nel Progetto finanziato dall'Unione Europea - NextGenerationEU – Piano Nazionale Ripresa e Resilienza (PNRR) - Missione 4 Componente 2 Investimento 1.3 – Avviso N. 341 del 15 marzo 2022 del Ministero dell'Università e della Ricerca; Codice progetto PE00000003, Decreto Direttoriale MUR n. 1550 dell'11 ottobre 2022 di concessione del finanziamento, titolo progetto “ON Foods - Research and innovation network on food and nutrition Sustainability, Safety and Security – Working ON Foods”.

¹ Così il RAPPORTO BRUNDTLAND, *Our Common Future*, UN, 1987, che introduce il principio dello sviluppo sostenibile, centrale per la lotta al cambiamento climatico e più in generale per garantire il futuro delle prossime generazioni. Sul punto, si veda, ex multis, R. BIFULCO, A. D'ALOIA, *Un diritto per il futuro: teorie e modelli dello sviluppo sostenibile e della responsabilità intergenerazionale*, Jovene, Napoli, 2018; F. FRACCHIA, *Sviluppo sostenibile e diritti delle generazioni future*, in *Rivista quadrimestrale di Diritto dell'ambiente*, 2010; I. NICOTRA,

di rendere necessaria l'adozione di politiche e strategie in grado di rispondere all'emergenza climatica, in una prospettiva sostenibile.

In particolare, i sistemi agricoli e alimentari giocano un ruolo chiave nel tentativo di costruire nuovi 'equilibri'²; l'impronta ambientale dell'agricoltura, infatti, risulta particolarmente impattante, rivelandosi una delle principali fonti di emissioni di gas a effetto serra e, pertanto, un fattore condizionante anche l'andamento dei cambiamenti climatici³ che, a loro volta, si ripercuotono sui raccolti e sulle modalità di organizzazione di tale attività. Lo sviluppo di un settore agricolo maggiormente efficiente, in grado di sostenere il fabbisogno alimentare sempre in crescita attraverso una resa produttiva resiliente, attenta all'ecosistema e alla biodiversità, appare, pertanto, un tassello necessario nel perseguimento degli obiettivi globali di sostenibilità⁴.

Da questo punto di vista, l'innovazione scientifica e tecnologica sembra costituire una risorsa, fornendo strumenti alternativi in grado di porre in dialogo natura e scienza nella sfida verso il futuro. Nuove tecniche permettono, oggi, di innovare il sistema di coltivazione e produzione delle specie vegetali, incidendo sul loro corredo genetico e modificandolo nel tentativo di provare a rispondere, quantomeno in parte, alle esigenze ambientali e alimentari attuali.

Se i processi di manipolazione genetica possono apparire in qualche modo 'innaturali', deve essere ricordato che gli alimenti consumati oggi sono comunque il risultato di continue selezioni operate dalla mano dell'uomo, che nel tempo ha cercato di "addomesticare" le diverse specie vegetali, adattandole, quanto più possibile, alle proprie necessità. In questo senso, l'uomo si è sempre servito di tecniche di miglioramento genetico, che, grazie ad un importante sviluppo scientifico e tecnologico, hanno conosciuto una progressiva e formidabile innovazione, divenendo sempre più sofisticate.

Ambiente, sicurezza, generazioni future: i nuovi diritti, oggi, in *Percorsi costituzionali*, 2010, n. 1; A. D'ALOIA, *Generazioni future*, in *Enc. Dir.*, 2016; A. D'ALOIA, *Bioetica ambientale, sostenibilità, teoria intergenerazionale della Costituzione*, in *BiolaW Journal – Rivista di Biodiritto*, 2019, n. 2; D. PORENA, *Il principio di sostenibilità. Contributo allo studio di un programma costituzionale di solidarietà intergenerazionale*, Giappichelli, Torino, 2017; F. MENGA, *L'emergenza del futuro. I destini del pianeta e le responsabilità del presente*, Donzelli editore, Roma, 2021; R. BIFULCO, *Cambiamento climatico, generazioni future (e sovranità) nella prospettiva del Tribunale costituzionale federale tedesco*, in *Rassegna di Diritto Pubblico Comparato Europeo*, 2021, n. 2; L. BARTOLUCCI, *Il più recente cammino delle generazioni future nel diritto costituzionale*, in *Osservatorio costituzionale*, 2021, n. 4; A. D'ALOIA, *La Costituzione e il dovere di pensare il futuro*, in *BiolaW Journal – Rivista di Biodiritto*, 2022, n. 2; R. BIFULCO, *La legge costituzionale 1/2022: problemi e prospettive*, in *Analisi giuridica dell'economia*, 2022, n. 1; A. D'ALOIA, *Crisi climatica. Il futuro è adesso?* Editoriale, in *BiolaW Journal – Rivista di Biodiritto*, 2023, n. 2.

² A. LUPO, *Il diritto al cibo nella crisi climatica tra sicurezza e "sostenibilità" alimentari*, in *BiolaW Journal – Rivista di Biodiritto*, 2, 2023; G. CORRADINI, *Il diritto al cibo, le generazioni future e il mercato*, in *Diritto Pubblico Comparato ed Europeo*, 2019, fasc. speciale.

³ Si veda, il contributo di C. GLAUDIO, *Sostenibilità agroalimentare: una sfida complessa per il nostro futuro*, in *Creatifuturo*, 2022, n. 4, 8.

⁴ FAO, *Building a Common Vision for a Sustainable Food and Agriculture*, 2014.

In particolare, più di recente, si sono imposte nel dibattito scientifico le nuove tecniche genomiche, la cui denominazione appare ancora in via di assestamento fra espressioni come “*new breeding techniques*”, “*new genomic techniques*”, o, in Italia, “*tecniche di evoluzione assistita*”⁵, attraverso le quali è oggi possibile compiere modifiche/correzioni a livello genetico in modo più preciso e non molto diverso da ciò che potrebbe verificarsi spontaneamente in natura ma con tempi molto più lunghi e con una buona dose di fortuna⁶. La specificità di queste tecniche è quella di eseguire azioni più circoscritte, in grado di operare modifiche direttamente sulla sequenza di DNA interessata (si parla di *editing* genetico e la tecnica più promettente in questo campo è rappresentata dal metodo *Crispr*⁷), oppure attraverso il trasferimento di un gene da una specie ad un'altra, purchè ‘sessualmente compatibili’ (è il caso della *cisgenesi*)⁸. Si tratta di tecniche dotate di un minore grado di ‘invasività’, in quanto le modifiche avvengono ‘internamente’ senza alcun apporto genetico esterno o introducendo un gene appartenente a varietà della stessa specie o ad altra comunque affine, tale per cui le modifiche effettuate potrebbero verificarsi anche tramite incroci spontanei. Le nuove tecniche si differenziano così dalla *transgenesi*, utilizzata nel caso degli OGM, in cui il trasferimento ha ad oggetto un gene, per così dire, ‘estraneo’, appartenente, cioè, ad un organismo evolutivamente ‘lontano’, con il quale eventuali incroci in natura non risulterebbero possibili.

Le nuove tecniche genomiche, dunque, sembrano rappresentare un’opportunità per il settore agroalimentare, sostanzandosi in una strumentazione meno invasiva e generando

⁵ Occorre precisare che a livello europeo e all’interno della relativa documentazione viene generalmente utilizzata l’espressione “*New Genomic Techniques*”; tuttavia, in Italia viene più spesso utilizzata la formula “*Tecniche di Evoluzione Assistita*” (TEA). Questa scelta linguistica è dovuta al timore che il termine “genomico” possa riportare all’aggettivo ‘genetico’, rievocando così il fenomeno degli OGM e richiamando la sensazione che i nuovi prodotti siano il frutto di un processo tecnologico che li priva della loro naturalità. La nuova espressione “*Tecnologie di Evoluzione Assistita*”, dunque, assume un significato anche ‘politico’ e mira ad evitare equivoci; essa, infatti, rimanda ad un’idea di evoluzione naturale, rispettosa dei ritmi delle coltivazioni, ricomprendendo modificazioni che potrebbero essere presenti anche spontaneamente in natura. In questo senso, tale dicitura sembra risultare più comprensibile al grande pubblico rispetto alle corrispondenti inglesi e maggiormente capace di veicolare un’immagine più corretta delle nuove tecniche. In particolare, sull’utilizzo di questa espressione, si veda, la Nota della Società Italiana di Genetica Agraria – SIGA, *Tecnologia di Evoluzione Assistita – un nuovo nome alle tecnologie, ma non alle piante da esse prodotte*, 4 maggio 2020 http://www.geneticagraria.it/SSR_dett.asp?a_pag=7&id=54, ultima consultazione 12/05/2024.

⁶ CREA, Position Paper – *Nuove tecniche genomiche – genome editing e cisgenesi*, 14 marzo 2023 <https://www.crea.gov.it/-/le-tea-le-nuove-tecniche-genomiche-per-l-agricoltura-italiana-servono-davvero->, ultima consultazione 12/05/2024.

⁷ La tecnica *Crispr* permette di incidere direttamente sulla sequenza genica, senza dover svolgere alcun “trasferimento”, lavorando come una sorta di *word processor* che permette di selezionare ed editare quella specifica parte interessata. Le operazioni compiute per mezzo dell’editing genetico sembrano non essere diverse da ciò che potrebbe verificarsi in natura o per mutazioni indotte da parte dell’uomo, presentando importanti potenzialità per il sistema agricolo. Più in generale rispetto alla tecnica *Crispr*, si veda A. MELDOLESI, *E l’uomo creò l’uomo*, Bollati Boringhieri, Milano, 2017; J. DOUDNA, S. STERNBERG, *Il futuro della vita*, Mondadori, Milano, 2022; H. T. GREELY, *Bambini geneticamente modificati?*, FrancoAngeli, Milano, 2023.

⁸ A. MELDOLESI, *Dagli OGM alle TEA, breve guida per consumatori disorientati*, in *Iscienze.it*, 13 giugno 2023; M. BENOZZO, *Il decreto siccità in conversione in Parlamento si arricchisce di una novità in materia di genetica agraria*, in *rivistadga.it*, 3, 2023.

mutazioni che, verosimilmente, potrebbero verificarsi altresì in natura, con la possibilità di ottenere colture più resilienti, in ottemperanza al perseguimento delle politiche di sostenibilità⁹.

Su queste nuove possibilità, è arrivato ad interrogarsi anche il diritto, cercando di inquadrare e disciplinare lo status delle nuove biotecnologie agroalimentari, contemperando la molteplicità di interessi che ruotano attorno a tali innovazioni (dalla tutela della salute dei consumatori, a quella dell'ambiente e della biodiversità, agli interessi delle generazioni future, nonché alla libertà di iniziativa economica).

Nel prosieguo della trattazione sarà presa in considerazione la nuova proposta di regolamentazione, intervenuta sul tema a livello europeo e la peculiare posizione dell'Italia, che, da sempre ostile all'introduzione delle colture geneticamente modificate¹⁰, oggi, sembra guardare alle più innovative tecniche genomiche con maggiore apertura.

2. La prospettiva europea: la proposta di un nuovo Regolamento.

La regolamentazione delle nuove tecniche genomiche è attualmente oggetto di valutazione a livello europeo.

In particolare, è necessario ricordare che nel 2018 la Corte di Giustizia, pronunciandosi sul caso *Confédération paysanne and Others v Premier ministre and Ministre de l'agriculture, de l'agroalimentaire et de la forêt* (C-518/16)¹¹, aveva ricondotto i prodotti ottenuti per mezzo delle

⁹ Sul tema, si veda il n. 7/2023 della Rivista *CreaFuturo*, interamente dedicato alla trattazione delle Tecnologie di Evoluzione Assistita, consultabile e accessibile online <https://creafuturo.crea.gov.it/10471/> (ultima consultazione 12/05/2024).

¹⁰ In particolare, il riferimento è al caso degli OGM rispetto ai quali l'Italia ha bandito ogni tipo di coltivazione sul proprio territorio nazionale, a seguito della possibilità resa disponibile dalla Direttiva 2015/412; in generale rispetto alla questione degli OGM in Italia, si veda, ex multis, P. BORSELLINO, *OGM: davvero contro Natura? Introduzione*, in *Notizie di Politeia*, 2015, n. 4; D. BEVILACQUA, *La regolazione pubblica degli OGM tra tecnica e precauzione*, in *Rivista critica del Diritto privato*, 2016, n. 2; M. HOLLE, G. C. SALVATORI, *The New Directive 2015/412/EU and 'compelling grounds': requirements for the justification of national measures*, in *Rivista di Diritto alimentare*, 2016, n. 3.

¹¹ La vicenda ha riguardato la richiesta avanzata da *Confederation Paysanne* e altre associazioni ambientaliste in merito alla legittimità di una disciplina francese che ammetteva la coltivazione di varietà di colza realizzate tramite l'applicazione delle nuove tecniche genomiche (in particolare, per mezzo della tecnica di mutagenesi sito-diretta). Le associazioni ricorrenti sostenevano che i prodotti ottenuti tramite le nuove tecniche fossero da considerarsi al pari degli OGM tradizionali e, pertanto, dovessero essere disciplinati dalla Direttiva 2001/18. In particolare, l'art. 3, par. 1, insieme all'allegato I B, della Direttiva in questione, individua le tecniche escluse dall'applicazione della disciplina comunitaria, includendo anche quella di mutagenesi; tuttavia, la Corte ha osservato come tale riferimento sia soltanto di ordine generale, in quanto la tecnica considerata presenta svariati metodi applicativi, mentre il dettato comunitario non specifica quali di questi debbano intendersi esclusi (o meno) dall'applicazione della Direttiva. La Corte, dunque, nell'operare la propria interpretazione, ha attribuito particolare rilievo al Considerando 17 della Direttiva, il quale afferma che essa non riguarda "gli organismi ottenuti attraverso determinate tecniche di tecniche di modificazione genetica utilizzate convenzionalmente in varie applicazioni con una lunga tradizione di sicurezza" e, in questo senso, gli organismi ottenuti mediante l'applicazione delle recenti tecniche di mutagenesi sono da considerarsi come gli OGM "tradizionali". Sul punto, si veda S. MARIANI, *New Breeding Techniques e ogm: le innovazioni in agricoltura al vaglio della Corte di Giustizia: il caso della mutagenesi sito-diretta (causa C-528/16)*, in *Diritto e giurisprudenza agraria, alimentare e dell'ambiente*, 2019, n. 3; D. BEVILACQUA, *Le definizioni di OGM, le intenzioni del legislatore e il bilanciamento degli interessi*, in

nuove tecniche genomiche alla categoria degli OGM, sottoponendoli, così, allo stesso regime regolatorio e sollevando un acceso dibattito all'interno della comunità scientifica di riferimento, che fin da subito ha invocato l'esigenza di un cambio di passo e di una conseguente revisione della normativa in questione¹². La Corte di Giustizia è poi tornata a pronunciarsi sempre sullo stesso caso, a seguito di un ulteriore rinvio pregiudiziale operato dal Consiglio di Stato francese in merito allo statuto della mutagenesi casuale in vitro ottenuta con le nuove tecniche, e ha affermato che *“l'articolo 3, paragrafo 1, della direttiva 2001/18, in combinato disposto con l'allegato I B, punto 1, della medesima direttiva e alla luce del considerando 17 della stessa, deve essere interpretato nel senso che gli organismi ottenuti mediante l'applicazione di una tecnica o di un metodo di mutagenesi fondati su modalità di modificazione, da parte dell'agente mutageno, del materiale genetico dell'organismo interessato che siano le stesse di una tecnica o di un metodo di mutagenesi utilizzati convenzionalmente in varie applicazioni con una lunga tradizione di sicurezza, ma che differiscono da tale seconda tecnica o secondo metodo di mutagenesi per altre caratteristiche, sono, in linea di principio, esclusi dalla deroga di cui alla disposizione in questione, a condizione che sia accertato che dette caratteristiche possono comportare modificazioni del materiale genetico dell'organismo di cui trattasi diverse, per la loro natura o per il ritmo con cui si verificano, da quelle risultanti dall'applicazione della suddetta seconda tecnica o del suddetto secondo metodo di mutagenesi. Tuttavia, gli effetti inerenti alle colture in vitro non giustificano, in quanto tali, che da tale deroga siano esclusi gli organismi ottenuti mediante l'applicazione in vitro di una tecnica o di un metodo di mutagenesi utilizzati convenzionalmente in varie applicazioni in vivo con una lunga tradizione di sicurezza relativa a tali applicazioni”*¹³. In questo modo, la Corte di Giustizia determina che, per procedere alla relativa emissione nell'ambiente o immissione in commercio, gli organismi ottenuti tramite le nuove tecniche genomiche devono comunque essere sottoposti ad una procedura di valutazione dei rischi, onde evitare possibili ricadute sulla tutela della salute umana e dell'ambiente¹⁴.

Giornale di diritto amministrativo, 2019, n. 3; sia consentito altresì il rinvio a M.C. ERRIGO, *Diritto e OGM. Una storia complicata*, in *Biolaw Journal-Rivista di Biodiritto*, 2020, n. 1, 303 ss.

¹² E. SIRSI, *Quale disciplina per l'editing genomico in agricoltura?*, in *Atti dell'Accademia dei Georgofili*, Firenze, 2019; SIGA, *Nota sulla situazione normativa delle biotecnologie genetiche in agricoltura*, 20 marzo 2019; si veda altresì il parere della Società Italiana di Genetica Agraria (SIGA), *Considerazioni riguardo la tecnica del genome editing per il miglioramento genetico delle colture agrarie*, reperibile al link http://www.geneticagraria.it/SSR_dett.asp?a_pag=7&id=19.

¹³ Sentenza del 23 febbraio 2023, Confédération paysanne e a. (Mutagenèse aléatoire in vitro), C-688/21; si veda F. ROSSI DAL POZZO, *L'impiego delle nuove tecniche genomiche nel settore agroalimentare e la relativa disciplina giuridica. L'Unione europea a un bivio tra regulation e deregulation*, in F. ROSSI DAL POZZO, V. RUBINO (a cura di), *La sicurezza alimentare tra crisi internazionale e nuovi modelli economici*, Bari, 2023, 113 ss.

¹⁴ Si veda, altresì, il punto 56 della sentenza 23 febbraio 2023, Confédération paysanne e a. (Mutagenèse aléatoire in vitro), C-688/21, specificando che se “[...] una tecnica o un metodo di mutagenesi abbia una o più caratteristiche distinte da quelle di una tecnica o di un metodo di mutagenesi utilizzati convenzionalmente in varie applicazioni con una lunga tradizione di sicurezza deve essere pertanto considerato un motivo per escludere la

La difficoltà di inquadramento e l'interpretazione fornita dalla Corte di Giustizia già a partire dal caso del 2018 hanno indotto le istituzioni europee a riflettere sul tema, valutando le specificità delle nuove tecniche e l'opportunità di modificare o meno la disciplina vigente in materia di organismi geneticamente modificati.

In questo modo, a seguito di un invito da parte del Consiglio dell'Unione Europea¹⁵, la Commissione ha svolto un importante studio avente ad oggetto le nuove tecniche genomiche, analizzando il contesto scientifico e il quadro normativo di riferimento, fino a identificare «*a series of challenges relating to the GMO legislation's capacity to keep pace with scientific developments [...t]here are strong indications that it is not fit for purpose for some NGTs and their products, and that it needs to be adapted to scientific and technological progress*»¹⁶.

La Commissione Europea ha poi avviato un processo di consultazione pubblica, conclusosi a luglio 2022, presentando, un anno dopo, una proposta di Regolamento «*on plants obtained by certain new genomic techniques and their food and feed, and amending Regulation (EU) 2017/625*» (Documento della Commissione SWD(2023) 413 final, 5 luglio 2023), volta ad introdurre una disciplina più specifica e aggiornata in merito alle nuove tecniche genomiche. Provando a sintetizzare, il documento evidenzia come le stesse possano contribuire ad affrontare le attuali sfide del settore agroalimentare, dovute al fenomeno del cambiamento climatico e alla perdita di biodiversità, tali da richiedere, inevitabilmente, una catena alimentare più sostenibile e un sistema agricolo più resiliente, sottolineando, inoltre, come esse «*can contribute, for example, to decreasing the Union's dependence on imports of plant proteins*»¹⁷. In sostanza, la proposta introduce una duplice linea di regolamentazione, suddividendo piante, alimenti e mangimi ottenuti con tecniche di miglioramento genetico in due categorie: la prima (la proposta di regolamento indica questo gruppo con l'acronimo NGT 1) comprende piante derivanti dall'applicazione di tecniche di mutazione genetica (in particolare, si tratta di mutagenesi sito-diretta e cisgenesi), le quali potrebbero essere anche presenti in natura o comunque ritenute equivalenti a quelle ottenute con le tecniche convenzionali (si veda, altresì, l'Allegato 1 della proposta) e prevede soltanto una procedura di verifica¹⁸, con l'istituzione di un'apposita banca

deroga di cui all'articolo 3, paragrafo 1, della direttiva 2001/18, in combinato disposto con l'allegato I B, punto 1, della stessa, solo qualora sia dimostrato che tali caratteristiche possono comportare modificazioni del materiale genetico dell'organismo interessato diverse, per la loro natura o per il ritmo con cui si verificano, da quelle risultanti dall'applicazione di tale seconda tecnica o di tale secondo metodo di mutagenesi».

¹⁵ Decisione UE 2019/1904 del Consiglio.

¹⁶ Documento della Commissione SWD(2021) 92 final, *Study on the status of new genomic techniques under Union law and in light of the Court of Justice ruling in Case C-528/16*, 29 aprile 2021, 59-60; v. anche il parere di EFSA, *Overview of EFSA and European national authorities' scientific opinions on the risk assessment of plants developed through New Genomic Techniques*, in *EFSA Journal*, 2021, n. 4, vol. 19.

¹⁷ Documento della Commissione SWD(2023) 413 final, 5 luglio 2023, 2.

¹⁸ È prevista una procedura di verifica sia per quanto riguarda l'emissione deliberata nell'ambiente, sia in relazione all'immissione in commercio dei prodotti derivanti da almeno una pianta NGT 1. Nel primo caso, è previsto che chi abbia interesse a rilasciare nell'ambiente una pianta NGT 1 invii la relativa documentazione

dati; la seconda, invece, (nota con l'acronimo NGT 2) include tutte le altre piante, alimenti o mangimi derivanti dall'applicazione delle nuove tecniche che non rientrano nella prima categoria e per le quali, pertanto, continuerebbe ad applicarsi l'attuale articolata disciplina in materia di OGM, seppure con alcuni adattamenti. In particolare, ad esempio, non è prevista l'applicazione dell'art. 26 ter della Direttiva 2001/18 (così come modificata dalla Direttiva 2015/412), con la conseguenza che gli Stati membri non potrebbero vietare, in tutto o in parte, sul proprio territorio, la coltivazione delle nuove specie vegetali, come, al contrario, avviene oggi per gli OGM; occorrerà, comunque, intervenire attraverso l'adozione di misure di coesistenza specifiche per evitare possibili 'contaminazioni' con le colture convenzionali e biologiche¹⁹. Proprio con riguardo a queste ultime, la proposta di Regolamento europeo esclude tutte le piante NGT dal settore 'biologico' (a prescindere dal fatto che la pianta possa essere qualificata come NGT 1 o NGT 2); le modifiche genetiche operate, quindi, impediscono di poter annoverare le specie editate in questo ambito di produzione.

Se, in generale, la nuova proposta è stata accolta con favore, individuando comunque una 'rottura' con la regolamentazione ancora vigente in tema di OGM, sono state evidenziate alcune criticità, tra cui anche la completa esclusione dal ramo biologico di questi prodotti²⁰. Occorre notare, infatti, che soprattutto in relazione alle NGT 1, una tale scelta di regolamentazione potrebbe apparire contraddittoria, laddove tali piante, benchè editate geneticamente, possano essere considerate equivalenti alle specie convenzionali e se si pensa che la strategia europea "*From Farm to Fork*" prevede tra i suoi obiettivi un incremento della produzione biologica, nel

all'autorità competente, la quale verificherà la ricevibilità della domanda e la trasmetterà agli altri Stati membri e alla Commissione; entro 30 giorni l'autorità competente deve rilasciare relativa relazione di verifica, inviandola nuovamente a Stati membri e Commissione. Qualora entro 20 giorni vi siano osservazioni da parte di uno o più Stati membri, il procedimento di verifica passa nelle mani della Commissione, che adotterà la decisione definitiva, cfr. art. 6 della proposta di Regolamento. Per quanto riguarda l'immissione in commercio, invece, la domanda deve essere inviata ad EFSA, la quale, verificata la sussistenza di tutta la documentazione necessaria, trasmette la richiesta agli Stati membri e alla Commissione; EFSA rilascia propria dichiarazione entro 30 giorni, trasmettendola alla Commissione che entro ulteriori 30 giorni elabora un progetto di decisione, assistita da apposito Comitato, cfr. art. 7 e art. 28 della proposta di Regolamento.

¹⁹ In relazione alle piante di categorie NGT 2, il Regolamento prevede alcuni incentivi, laddove le specie coltivate presentino i requisiti di cui alla parte 1 dell'Allegato 3 (si tratta, in particolare, di: "1) *resa, compresa la stabilità della resa e la resa in condizioni di limitato utilizzo di fattori di produzione*; 2) *tolleranza/resistenza agli stress biotici, comprese malattie delle piante causate da nematodi, funghi, batteri, virus e altri organismi nocivi*; (3) *tolleranza/resistenza agli stress abiotici, compresi quelli creati o esacerbati dai cambiamenti climatici*; (4) *utilizzo più efficiente delle risorse, quali l'acqua e i nutrienti*; (5) *caratteristiche che migliorano la sostenibilità dello stoccaggio, della trasformazione e della distribuzione*; (6) *miglioramento della qualità o delle caratteristiche nutrizionali*; (7) *minore necessità di fattori di produzione esterni, quali i prodotti fitosanitari e i fertilizzanti*"), prevedendo tempistiche procedurali più rapide (4 mesi), nonché esenzioni dal pagamento di contributi finanziari previsti per i laboratori OGM, cfr. Art. 22, della proposta di Regolamento in esame.

²⁰ Su questo punto, si veda la posizione della FISV (Federazione Italiana Scienze della Vita) al link <https://www.fisv.org/comunicazioni/tea-fisv-regolamento-commissione-europea/> (ultima consultazione 04/07/2024); si veda, inoltre, anche il Dossier n. 47/2024 della Camera dei Deputati – Ufficio Rapporti con l'Unione Europea in merito alla Proposta di regolamento relativo a piante, alimenti e mangimi ottenuti mediante nuove tecniche genomiche, 6.

tentativo di arrivare a destinare, entro il 2030, almeno il 25% della superficie agricola dell'Unione europea proprio a questo tipo di coltivazione²¹.

Ad oggi, la proposta presentata dalla Commissione ha passato il vaglio del Parlamento europeo, che, nella seduta del 7 febbraio 2024, ha proceduto ad approvare il testo con alcuni emendamenti, mantenendo, comunque, lo schema generale della proposta originaria, e aprendo così la fase di consultazione con i Paesi membri. In particolare, il Parlamento ha specificato meglio la soglia massima di modificazioni possibili al fine di poter far rientrare la pianta editata entro la categoria NGT I²²; esso, inoltre, ha affermato il divieto di brevetti in questo campo²³ e l'obbligatorietà di una etichettatura specifica anche per tutte le categorie di specie vegetali NGT²⁴.

La proposta di Regolamento è ancora in una fase di discussione, in attesa della successiva 'risposta' da parte del Consiglio; tuttavia, la prospettiva futura sembra, in generale, avviarsi verso una maggiore apertura all'innovazione in agricoltura, la quale, benchè sempre ispirata al rispetto del principio di precauzione, si muove nel tentativo di contemperare i molteplici

²¹ La strategia *From Farm to Fork* (Dal produttore al consumatore) si pone al centro del programma del Green Deal Europeo, prevedendo tra i suoi obiettivi anche un incremento dell'agricoltura biologica; sul punto si veda la *Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo, al Comitato delle Regioni*, COM(2020) 381 final.

²² In particolare, gli emendamenti hanno riguardato l'Allegato I, che fissa i criteri di equivalenza delle piante NGT a quelle convenzionali, intervenendo al punto 1 e prevedendo complessivamente che *“una pianta NGT è considerata equivalente alle piante convenzionali quando differisce dalla pianta ricevente/parentale per non più di 20 modificazioni genetiche dei tipi di cui ai punti da 1 a 5, in una sequenza di DNA che presenta una similarità di sequenza con il sito interessato che può essere prevista mediante strumenti bioinformatici: (1) Il numero delle seguenti modificazioni genetiche, che possono essere combinate tra di loro, non è superiore a 3 per ogni sequenza che codifica una proteina, tenendo conto del fatto che le mutazioni degli introni e delle sequenze di regolazione sono escluse da tale limite: (a) sostituzione o inserimento di non più di 20 nucleotidi; (b) soppressione di un numero qualsiasi di nucleotidi; (2) soppressione di un numero qualsiasi di nucleotidi; (3) a condizione che la modificazione genetica non interrompa un gene endogeno: (a) inserimento mirato di una sequenza di DNA contigua presente nel pool genetico dei selezionatori; (b) sostituzione mirata di una sequenza di DNA endogena con una sequenza di DNA contigua presente nel pool genetico dei selezionatori; (4) inversione mirata di una sequenza di un numero qualsiasi di nucleotidi; (5) qualsiasi altra modificazione mirata di qualsiasi ampiezza, a condizione che le sequenze di DNA risultanti siano già presenti (eventualmente con le modificazioni accettate ai punti 1) e/o 2)) in una specie appartenente al pool genetico dei selezionatori”*. Già la relazione predisposta dalla Commissione per l'ambiente, la sanità pubblica e la sicurezza alimentare del Parlamento europeo aveva evidenziato la necessità di precisare meglio questo aspetto; tale modifica era già stato oggetto di critiche (cfr., di nuovo, le perplessità da parte della FISV, consultabili al seguente link <https://www.fisv.org/comunicazioni/tea-fisv-regolamento-commissione-europea/>) e la modifica è stata accolta con favore (cfr. il commento di EPSO, *Comment on the European Parliament vote on the NGT legislation proposed by the European Commission – Addition to the EPSO statement on the EC's legal proposal*, disponibile al link <https://epsoweb.org/epso/comment-on-the-european-parliament-vote-on-the-ngt-legislation-proposed-by-the-european-commission-addition-to-the-epso-statement-on-the-ecs-legal-proposal/2024/02/14/>, ultima consultazione 04/07/2024).

²³ Si vedano gli emendamenti relativi al considerando 1bis, 45bis e articolo 30, paragrafo 5, relativamente al divieto di apporre brevetti sulle nuove tecniche genomiche e loro prodotti.

²⁴ Si veda l'emendamento all'art. 10, par. 1, in base al quale *“[I]e piante NGT di categoria 1, i prodotti contenenti o costituiti da una o più piante NGT di categoria 1 e il materiale riproduttivo vegetale, anche a fini di selezione e scientifici, che contiene una o più piante NGT di categoria 1 o ne è costituito ed è messo a disposizione di terzi, a titolo oneroso o gratuito, recano un'etichetta che riporta la dicitura "Nuove tecniche genomiche”*.

interessi che caratterizzano da sempre il tema delle biotecnologie agroalimentari, fra i quali, in primo luogo, la tutela della salute umana e quella dell'ambiente, ma anche il perseguimento degli obiettivi di sostenibilità, in linea con le strategie adottate a livello europeo²⁵ (si consideri, inoltre, che l'art. 11 del Trattato sul Funzionamento dell'Unione Europea afferma che “*Le esigenze connesse con la tutela dell'ambiente devono essere integrate nella definizione e nell'attuazione delle politiche e azioni dell'Unione, in particolare nella prospettiva di promuovere lo sviluppo sostenibile*”)²⁶.

3. La prospettiva italiana: la conversione del “Decreto Siccità”.

In attesa della normativa europea, anche il legislatore italiano ha voluto dare un proprio ‘segnale’ in questa direzione: la conversione del cosiddetto *Decreto siccità* (d.l. n. 39/2023), infatti, ha portato con sé anche un'importante novità in questo ambito di ricerca, introducendo la possibilità di coltivare a scopo sperimentale e per finalità scientifiche «*organismi prodotti con tecniche di editing genomico mediante mutagenesi sitodiretta o cisgenesis*» (art. 9 bis “*Disposizioni urgenti in materia di genetica agraria*”, L. n. 68/2023). La possibilità introdotta rappresenta un punto interessante su cui riflettere, in quanto costituisce (almeno, dal punto di vista di chi scrive) una prima autonoma ‘apertura’ da parte dell'Italia verso la categoria delle biotecnologie agroalimentari, rispetto alla quale in passato si è registrata una particolare ostilità, portando ad un blocco totale verso l'impiego di tali innovazioni in agricoltura²⁷. In realtà, alcune proposte erano già state avanzate nella legislatura precedente, senza riuscire ad avere un seguito²⁸, ma confermando comunque l'affermarsi di una nuova sensibilità sul punto.

²⁵ Sul punto, anche A. LUPO, *Il diritto al cibo nella crisi climatica tra sicurezza e “sostenibilità” alimentari*, cit., 13.

²⁶ Si veda, altresì, il testo dell'art. 3 del Trattato sull'Unione europea, che si esprime in questi termini “[...] *L'Unione [s]i adopera per lo sviluppo sostenibile dell'Europa, basato su una crescita economica equilibrata e sulla stabilità dei prezzi, su un'economia sociale di mercato fortemente competitiva, che mira alla piena occupazione e al progresso sociale, e su un elevato livello di tutela e di miglioramento della qualità dell'ambiente. Essa promuove il progresso scientifico e tecnologico. [...]*”.

²⁷ Il riferimento è certamente al dibattito in tema di OGM; si veda v. R. DEFEZ, *Il caso OGM. Il dibattito sugli organismi geneticamente modificati*, Roma, 2016; D. BRESSANINI, *OGM tra leggende e realtà*, Zanichelli, Bologna, 2018; F. ALBISINNI, *Diritto agroalimentare innanzi alle sfide dell'innovazione*, in *BioLaw Journal - Rivista di BioDiritto*, 2020, n. 2; F. ROSSI DAL POZZO, *Profili recenti in tema di organismi geneticamente modificati nel settore agroalimentare fra procedure di comitato e tutela giurisdizionale*, in *Dir. comm. internaz.*, 2, 2014; P. BORSELLINO, *OGM: davvero contro Natura? Introduzione*, in *Notizie di Politeia*, 2015, n. 4; L. COSTATO, *Le biotecnologie, il diritto e la paura*, in *Rivista di Diritto agrario*, 2007, n. 1; A. SPINA, *La regolamentazione degli OGM nelle leggi regionali*, in *Rivista Giuridica dell'Ambiente*, 3-4, 2006, 563 ss. In tema, si veda altresì Corte cost. n.23/2021, che ha stabilito l'illegittimità costituzionale della legge della Regione Molise n.12/2019, la quale fissava, come condizione preferenziale per l'aggiudicazione degli appalti dei servizi di ristorazione collettiva, l'utilizzo di prodotti provenienti dalla filiera corta in misura superiore al 50%, o comunque non contenenti OGM; sebbene non si trattasse di un vero e proprio ‘divieto’, la normativa regionale finiva per penalizzare automaticamente coloro che avessero voluto impiegare nella propria attività.

²⁸ In particolare, v. Proposta di Legge, Camera dei Deputati, n. 3310/2021, su iniziativa dei deputati Gallinella, Gagnarli, L'abbate, Cadeddu, Cillis.

La novità rientra in un complesso di misure atte ad affrontare la crisi idrica e nel tentativo di individuare nuove strategie di adattamento, in una prospettiva di resilienza climatica. Le nuove specie vegetali, dunque, si inseriscono in una sorta di ‘piano di difesa’, volto a reggere «*stress ambientali e biotici di particolare intensità*» (art. 9 bis), contribuendo alla sostenibilità della filiera agroalimentare. Gli effetti drammatici del *climate change* e il funzionamento della catena agroalimentare si trovano profondamente interconnessi, in un rapporto di incidenza reciproca; in questo caso, l’innovazione scientifica si configura come possibilità ulteriore, come strategia di preservazione verso il futuro²⁹. Le nuove tecniche genomiche, infatti, sembrano rappresentare uno di quegli strumenti in grado di poter fornire un apporto significativo in termini di sostenibilità delle produzioni, mantenendo alti i livelli di sicurezza (*safety*) e contribuendo alla disponibilità delle riserve alimentari (*security*), anche per le generazioni future³⁰.

In questa prospettiva, la relativa disciplina della procedura di autorizzazione, che dovrebbe avere una durata non superiore a 65 giorni, interviene su quanto previsto dal d.lgs. n. 224/2003 in materia di OGM, individuando l’autorità competente nel Ministero dell’Ambiente e della Sicurezza Energetica e affidando all’Istituto Superiore per la Protezione e la Ricerca Ambientale (ISPRA) un ruolo centrale di valutazione, con la formulazione di apposito parere in merito alla richiesta pervenuta. La disciplina in questione si inserisce comunque in una sorta di ‘periodo di sperimentazione’, in quanto è soggetta ad un limite temporale – il 31 dicembre 2025 – al termine del quale occorrerà capire come procedere³¹, a meno che, nel frattempo, non venga adottata in via definitiva la nuova proposta di Regolamento europeo, quale risposta alla domanda di regolamentazione in questo campo.

Grazie a questa possibilità, in Italia è già stata avanzata una prima richiesta di sperimentazione da un gruppo di ricerca dell’Università di Milano, circa la possibilità di avviare la coltivazione di una varietà di riso modificata tramite la tecnica Crispr tale da risultare resistente ad un determinato fungo (*Pyricularia oryzae*), responsabile del cosiddetto ‘brusone’, la più importante patologia della pianta del riso, che può portare a perdite produttive molto

²⁹ A. D’ALOIA, *Crisi climatica. Il futuro è già adesso?*, in *Biolaw Journal – Rivista di Biodiritto*, 2, 2023.

³⁰ L. SCAFFARDI, *La sicurezza alimentare ovvero come “il diritto a togliersi la fame” evolve in un mondo che cambia*, in *DPCE online*, 2, 2023.

³¹ Inizialmente, il termine previsto dalla legge di conversione del Decreto Siccità (L. n. 68/2023) era il 31 dicembre 2024. Tuttavia, con la recentissima approvazione della legge di conversione (L. n. 101/2024) del ‘Decreto Agricoltura’ (d.l. n. 63/2024 recante “*disposizioni urgenti per le imprese agricole, della pesca e dell’acquacoltura, nonché per le imprese di interesse strategico nazionale*”), pubblicata in Gazzetta ufficiale il 12 luglio 2024, tale termine è stato esteso di un anno (dicembre 2025); oltre a questo aspetto, è stata introdotta la possibilità di avviare sperimentazioni anche per colture che presentino migliorate caratteristiche qualitative e nutrizionali (non soltanto, dunque, per varietà che perseguono obiettivi di sostenibilità, legati ad una maggiore resistenza agli stress climatici). In particolare si veda, il testo dell’art. 1, comma 9-bis., L. n. 101/2024.

significative³². Oltre a questi importanti primi segnali d'apertura, appare significativa anche la posizione assunta dal Governo in relazione alla proposta di Regolamento europeo formulata dalla Commissione, esponendosi in senso favorevole rispetto all'impostazione generale della stessa e ritenendo tale atto un tassello necessario per affrontare il fenomeno dei cambiamenti climatici. In base all'art. 6 della Legge n. 234/2012 concernente la partecipazione dell'Italia alla formazione e all'attuazione della normativa e delle politiche dell'Unione europea, il Governo ha presentato la propria relazione illustrativa alle Camere nell'ambito della quale si legge, ad esempio, che lo sviluppo e la commercializzazione delle NGTs rispondono “*agli obiettivi di adattamento e resilienza e in tal modo anche alla mitigazione dei cambiamenti climatici basata sul suolo a sostegno dell'obiettivo dell'Unione in materia di neutralità climatica entro il 2050*”³³. La stessa relazione rileva poi come “*le disposizioni contenute nel progetto possono ritenersi conformi all'interesse nazionale*”³⁴, in quanto il quadro normativo attuale, che vede le piante ottenute tramite le nuove tecniche genomiche rientrare nella rigida disciplina degli organismi geneticamente modificati, risalente al 2001, non appare più coerente con l'evoluzione scientifica in corso, con la conseguente necessità di ‘progettare’ nuove regole sul tema.

Si tratta di affermazioni molto interessanti, soprattutto poiché provenienti dalle Istituzioni di un Paese, come quello italiano, da sempre particolarmente ‘attaccato’ alle proprie specificità alimentari, che rappresentano (ma questo vale anche per molti altri Paesi del mondo) non un semplice mezzo di nutrimento, bensì un patrimonio culturale e sociale da custodire e tramandare. Le nuove tecniche genomiche non sembrano scontrarsi con questa idea; al contrario, potrebbero costituire una possibilità di tutela delle stesse tipicità alimentari, laddove, talvolta, a rischio a causa di climi avversi o patologie insidiose.

4. Verso nuove aperture?

Fare un bilancio sulle biotecnologie agroalimentari ottenute tramite le nuove tecniche genomiche appare ancora prematuro. Tuttavia, a fronte dell'emergenza climatica in corso e considerati i relativi punti di forza, nonché i metodi sofisticati impiegati, esse sembrano

³² Sul punto, cfr. A. MELDOLESI, *La prima sperimentazione in campo di una pianta editata potrebbe iniziare in primavera*, in *Nature Italy*, 28 gennaio 2024. In particolare, la coltivazione sperimentale avviata rientra nel progetto RIS8ttimo, condotto da Vittoria Brambilla e Fabio Fornara; a maggio 2024, il progetto, previamente autorizzato secondo la procedura prevista dal d.lgs. 224/2003, si è concretizzato con la semina di svariate piantine di riso ‘edite’ nel terreno dell'azienda agricola Radice Fossati in provincia di Pavia. Tuttavia nonostante l'importanza di questo primo esperimento (che, peraltro, ha anche il merito di aver ‘aperto la strada’ alla presentazione di ulteriori richieste di autorizzazione in relazione ad altri prodotti), nel corso della notte tra il 20 e il 21 giugno 2024, il campo è stato devastato da un grave atto vandalico, che ha distrutto la coltivazione quasi completamente, cfr. R. DEFEZ, *Gli ecoterroristi responsabili di aver distrutto i campi sperimentali di riso*, in *Il Foglio*, 22 giugno 2024; M. CAPPELLINI, *Riso arborio, distrutto*, in *Il Sole 24 ore*, 8 luglio 2024.

³³ Così la relazione illustrativa del Governo italiano in merito alla proposta di Regolamento in esame.

³⁴ *Ibidem*.

rappresentare una importante opportunità per la tenuta del funzionamento della catena *agri-food*. Proprio per questo e nell'attuazione di quel principio di sostenibilità che permea non solo l'organizzazione del settore agroalimentare, ma si inserisce in ogni declinazione dell'elaborazione politica attuale, la prospettiva appare necessariamente mutata.

La graduale presa di consapevolezza della capacità manipolativa dell'uomo sulla Natura³⁵ ha innescato, in via generale, un cambiamento di 'pensiero' verso la necessità di creare equilibri nuovi, non soltanto da un punto di vista di tutela ambientale, ma nel rispetto dell'ecosistema complessivamente inteso e in una prospettiva intergenerazionale. Il concetto di sostenibilità, dunque, diviene un 'nuovo' principio guida transnazionale: l'Agenda 2030, adottata dalle Nazioni Unite nel 2015, esprime bene questa idea, mostrando l'ambizione di acquisire progressivamente una rilevanza sostanzialmente "costituzionale"; tutti gli obiettivi in cui si articola l'Agenda, infatti, fungono da sistema valoriale comune, che tenta di coordinare e orientare attività e politiche nazionali.

Il cibo si pone al centro di molte istanze dell'Agenda 2030, rappresentando un elemento chiave nel contrasto al fenomeno della povertà, del *climate change*, dei sistemi economici³⁶; da questo punto di vista, dunque, anche la ricerca di metodi di produzione alternativi, quale, ad esempio, l'innovazione biotecnologica, trova la sua *ratio* nel perseguimento degli obiettivi di sostenibilità.

Oltre alla evoluzione scientifica che ha permesso di ottenere metodi più raffinati, meno invasivi e/o artificiosi rispetto alle tecniche di ingegneria genetica che hanno caratterizzato l'epoca degli OGM, appare essersi radicato un approccio culturale 'nuovo', ulteriore, che guarda all'esigenza di tutelare presente e futuro, nel tentativo di rendere più sostenibile ciò che non lo era o non lo è più, a fronte di cambiamenti sociali, naturali, di crescita industriale ed economica.

In un certo senso, non sembra un caso che anche l'apertura dell'Italia alla sperimentazione delle nuove tecniche genomiche sia avvenuta per mezzo di un atto normativo contenente una serie di azioni volte al contrasto di stress ambientali (in particolare, la carenza d'acqua) che sembrano verificarsi sempre più con maggiore frequenza. Occorre notare, inoltre, che, per quanto riguarda il caso italiano, il tema della sostenibilità è stato evidenziato con estrema forza anche grazie alla L. cost. n. 1/2022, per mezzo della quale hanno fatto ingresso nel testo

³⁵ Si veda, in particolare, A. GORE, *Il mondo che viene. Sei sfide per il nostro futuro*, Milano, 2013. Certamente il fatto di aver preso coscienza di un tale potere modificativo esercitato dall'uomo acuisce conseguentemente anche il senso di una responsabilità morale a porre limiti e a cambiare il corso delle azioni umane, cfr., di nuovo, A. D'ALOIA, *Generazioni future*, cit., 332 e ss.; si veda, altresì, sempre A. D'ALOIA, *Natura, scienza, diritto: relazioni incrociate*, in *Rivista di Diritto costituzionale*, 2020, n. 3, 156 ss.

³⁶ C. NAPOLITANO, *Il bene alimentare: necessità e sostenibilità*, in *Il diritto dell'economia*, 2021, n. 1, 159 ss., sottolineando come "*l'habitus alimentare e ambientale devono reciprocamente modularsi in funzione di una loro sostenibilità nel tempo, sì da garantire – in via immediata – una tutela ecosistemica e, di riflesso, la salvaguardia della salute umana*", 162.

costituzionale termini chiave, quali “ambiente”, “biodiversità”, “ecosistema”, “generazioni future”³⁷. Sebbene nel tempo, fosse già stato riconosciuto il rilievo costituzionale del bene ambiente³⁸, del concetto di sostenibilità³⁹, nonché della responsabilità intergenerazionale⁴⁰, la scelta di aver voluto cristallizzare tali tutele è indice di una presa di coscienza circa l’importanza di adeguare le politiche attuali al rispetto delle stesse e alla volontà di conferire ad esse il carattere senza tempo, proprio dei valori costituzionali.

L’importanza di un approccio ‘sostenibile’ è apparsa ancora più ‘urgente’, a seguito dell’emergenza pandemica da Covid-19, determinando la conseguente emersione del concetto *One Health*, letteralmente “una salute”, ossia un modello integrato che ‘tiene insieme’ la salute dell’uomo, quella degli animali, nonché la tutela dell’ambiente complessivamente inteso⁴¹.

In tale contesto, dove l’imperativo della sostenibilità diviene tratto ineludibile di ogni condizione del vivere civile, anche le tecniche di miglioramento genetico si presentano sotto una nuova luce; esse, infatti, potrebbero aiutare ad accrescere le riserve alimentari, incidere in

³⁷ Con la legge costituzionale 11 febbraio 2022, n. 1, sono stati modificati gli articoli 9 e 41 Cost. Cfr. Dossier n. 405/3 del 7 febbraio 2022, Servizio Studi delle Camere “Modifiche agli articoli 9 e 41 della Costituzione in materia di tutela dell’ambiente”. In merito alla riforma, si veda, R. BIFULCO, *Prmissime riflessioni intorno alla L. cost. 1/2022 in materia di tutela ambientale*, in *Federalismi*, 6 aprile 2022; R. BIFULCO, *La legge costituzionale 1/2022: problemi e prospettive*, in *Analisi Giuridica dell’Economia*, 2022, n. 1; A. D’ALOIA, *L’art. 9 e la prospettiva intergenerazionale*, in *Passaggi costituzionali*, 2022, n. 2; A. D’ALOIA, *La Costituzione e il dovere di pensare al futuro*, cit.; F. FRACCHIA, *L’ambiente nell’art. 9 della Costituzione: un approccio in negativo*, in *ambienteditto.it*, 2022, n. 4; F. CORTESE, *Sulla riforma degli artt. 9 e 41 Cost.: alcune osservazioni*, in *ambienteditto.it*, 2022, n. 4; M. CECCHETTI, *Virtù e limiti della modifica degli articoli 9 e 41 della Costituzione*, in *Corti Supreme e Salute*, 2022, n. 1; I. RIVERA, *Le tonalità dell’ambiente e le generazioni future nel cammino di riforma della Costituzione*, in *BiLaw Journal – Rivista di Biodiritto*, 2022, n. 2; A. MOLFETTA, *L’interesse delle future generazioni oltre la riforma degli articoli 9 e 41 della Costituzione*, in *Rivista AIC*, 2023, n. 2; evidenziando maggiori criticità G. DI PLINIO, *L’insostenibile evanescenza della costituzionalizzazione dell’ambiente*, in *Federalismi*, 2021, n. 16; T. E. FROSINI, *La Costituzione in senso ambientale. Una critica*, in *Federalismi*, 23 giugno 2021.

³⁸ La tutela costituzionale dell’ambiente è stata riconosciuta inizialmente attraverso l’interpretazione dell’art. 9, Cost.; invero, il termine “ambiente” ha poi fatto espressamente ingresso nel testo costituzionale all’art. 117, Cost., con la riforma del titolo V (L. cost. n. 3/2001). In relazione alla tutela costituzionale dell’ambiente, si veda M. CECCHETTI, *Principi costituzionali per la tutela dell’ambiente*, Milano, 2000; F. COSTANTINO, *Ambiente (Dir. Cost.)*, in *Diritto online*, 2014; R. BIFULCO, *Ambiente e cambiamento climatico nella Costituzione italiana*, in *Rivista AIC*, 2023, n. 3.

³⁹ Il concetto di sostenibilità trova spazio all’interno del testo costituzionale inizialmente agli artt. 81, VI co., e 97, I co. In entrambi i casi, il riferimento espresso alla sostenibilità è posto in relazione al debito pubblico e alla necessità di prestare attenzione ad un processo di indebitamento che sia in qualche modo ‘ragionevole’ e non vada a pesare in modo sproporzionato alle generazioni successive. Su questi aspetti, in particolare, M. LUCIANI, *Generazioni future, distribuzione temporale della spesa pubblica e vincoli costituzionali*, in *Diritto e società*, 2008; I. CIOLLI, *Diritti delle generazioni future, equità intergenerazionale e sostenibilità del debito. Riflessioni sul tema*, in *Bilancio Comunità Persona*, 2021, n. 1; C. BUZZACCHI, *Spesa pubblica e indebitamento: le regole dei nuovi artt. 81 e 97 Cost.*, in *Rivista italiana di Diritto pubblico comunitario*, 2016, n. 2.

⁴⁰ Su questo profilo, relativo a come il tema della tutela del futuro e della responsabilità intergenerazionale, fosse comunque presente all’interno di alcune disposizioni e/o concetti costituzionali, si veda, in particolare, A. D’ALOIA, *Bioetica ambientale, sostenibilità e teoria intergenerazionale della Costituzione*, in *BiLaw Journal – Rivista di Biodiritto*, 2019, n. 2/special issue.

⁴¹ In particolare, rispetto al concetto di *One Health*, si veda L. VIOLINI (a cura di), *One Health – Dal paradigma alle implicazioni giuridiche*, Giappichelli, Torino, 2022; A. JACOVINO, L. RANDAZZO, *Climate change and food security in the One Health perspective*, in *BiLaw Journal – Rivista di Biodiritto*, 2023, n. 2.

termini positivi sull’apporto nutrizionale delle singole specie considerate o sulla loro resistenza a determinate malattie o particolari condizioni atmosferiche, senza perdere, però, le caratteristiche organolettiche che le caratterizzano. Da questo punto di vista, considerato il legame inestricabile tra la catena agroalimentare e la salute degli ‘ecosistemi’⁴², le nuove tecniche genomiche sembrano poter contribuire alla realizzazione delle politiche di sostenibilità, nonché agli obiettivi espressi dal modello *One Health*. La regolamentazione delle nuove tecniche genomiche, dunque, appare in qualche modo ‘strategica’ per innovare il funzionamento dei sistemi agroalimentari, sotto la spinta propulsiva del principio di sostenibilità e la evidente necessità di mitigare il fenomeno del *climate change*.

⁴² Si veda, altresì, il report del Gruppo Intergovernativo sul cambiamento climatico (IPCC), *Mitigation Climate Change*, pubblicato nel 2022 e reperibile al link <https://www.ipcc.ch/report/ar6/wg2/>, Capitolo 5 (ultima consultazione 30/03/2024); sul punto, anche F. ROSSI DAL POZZO, *Le nuove tecniche genomiche e il loro impiego nel settore agroalimentare. L’Unione europea alla ricerca di una disciplina giuridica sostenibile*, in L. VIOLINI (a cura di), *One Health*, cit., 81-82.

Il contabile e la sua lingua
(brevi riflessioni a margine del volume
di M. Degni, “Il bene pubblico
maltrattato”)

Paolo Brambilla

Numero 2/2024
19 luglio 2024

Il contabile e la sua lingua

(brevi riflessioni a margine del volume di M. Degni, “Il bene pubblico maltrattato”)

di Paolo Brambilla *

1. Il recente saggio di M. Degni, dal pungente titolo “*Il Bene pubblico maltrattato*”¹, prende spunto dalle criticità che pone la procedura di approvazione della legge annuale di bilancio dello Stato, nella parte in cui mette di fronte il Governo, da un lato, ed il Parlamento, dall’altro lato.

Si tratta di un tema sul quale la dottrina si è già soffermata negli ultimi anni², ma che ha avuto modo di affrontare anche di recente³, esprimendo forti perplessità sul ruolo al quale viene ridotto il Parlamento, che, a causa della prassi formatasi sull’applicazione delle disposizioni che regolano detta procedura, è stato derubricato a mero ratificatore delle scelte assunte dal Governo nella formazione del bilancio, senza che gli sia concessa alcuna possibilità di sindacarle.

Occorre, tuttavia, fugare fin da subito il dubbio che il tema dell’opera di cui trattasi si limiti ad una disamina tecnica di tale questione: ad una più approfondita lettura del saggio, si può infatti rilevare come, per l’Autore, le critiche sulla prassi con la quale viene data attuazione al meccanismo di approvazione del bilancio statale rappresentino in realtà, per un verso, l’occasione per ribadire la centralità del Parlamento nelle decisioni fondamentali che riguardano la vita del Paese (e l’approvazione del bilancio dello Stato è indubbiamente una di queste), per altro verso, un modo per tastare il polso della disciplina nazionale di contabilità pubblica che

* Assegnista di ricerca, Università Ca’ Foscari Venezia.

¹ M. DEGNI, *Il Bene pubblico maltrattato*, Lit. Ed., 2024.

² Cfr., in particolare, P. DE IOANNA, *Tempo ed equilibrio: due dimensioni cruciali nella disciplina costituzionale del bilancio pubblico*, in www.federalismi.it, n. 13/216 e N. LUPO, *La sessione di bilancio prima e dopo la riforma degli artt. 81 e 97 della Costituzione*, in: *Astrid rassegna*, 4/2020, 1-28; la questione peraltro era affrontata in modo approfondito anche da P. DE IOANNA, *Parlamento e spesa pubblica*, Il Mulino, Bologna, 1993, 67, ss.

³ Cfr. R. DICKMANN, *Sessione e legge di bilancio. Criticità e prospettive di riforma*, in www.federalismi.it, n. 31/2023, G. RIVISECCHI, *Chi e come decide, oggi, sulla finanza pubblica: un problema di diritto costituzionale*, in *AIC*, n. 2/2023; si veda altresì C. BERGONZINI, *La sessione di bilancio 2020, tra pandemia e conferma delle peggiori prassi*, in *Osservatorio AIC*, n. 1/2021, 215, ss., nonché ID., *Sessione di bilancio e legalità costituzionale* in *AIC*, n. 2/2023, ma più analiticamente, ID., *Parlamento e procedure di bilancio*, Milano, FrancoAngeli 2014, spec. 21 ss.; infine si veda L. GIANNITI, *Le “deformazioni” della sessione di bilancio. L’esperienza della XVIII legislatura: quali prospettive per la XIX?*, in *Osservatorio AIC*, n. 2/2023, 215, ss.

appare in costante e magmatica evoluzione, anche in ragione delle sempre maggiori connessioni con la normativa europea.

Si tratta di direttrici che sono già ben presenti nei precedenti scritti di Degni – soprattutto in quelli elaborati “a quattro mani” con P. De Ioanna, tra cui forse il più significativo è rappresentato dal volume dal titolo “*Il bilancio è un bene pubblico*”⁴ – nelle quali una parte delle criticità esaminate nell’opera di cui trattasi sono state già affrontate, seppur in un contesto normativo in parte diverso dall’attuale, tant’è che il volume sul quale qui ci si sofferma rielabora consapevolmente ampi stralci proprio del saggio qui sopra citato, nel chiaro intento di proseguire e rendere più attuali le riflessioni già in precedenza sviluppate.

Ma sarebbe riduttivo ritenere che l’opera in esame consista in una mera rielaborazione di concetti già noti: viceversa, i piani di lettura dell’opera appaiono numerosi e, come spesso accade, tra loro profondamente intrecciati, benché al loro interno si possano individuare diverse riflessioni aventi un interesse di per sé specifico. Essi, peraltro, intersecano in modo trasversale più di una disciplina e possono perciò risultare di interesse a lettori che hanno una formazione differente.

Non sembra quindi fuori luogo soffermarsi brevemente nell’esame dei piani che risultano i più rilevanti ai fini di una più approfondita comprensione delle criticità che l’opera pone o, perlomeno, di quelli che *prima facie* emergono dalla sua lettura.

2. Il primo piano di lettura, naturalmente, interessa soprattutto gli esperti di contabilità pubblica.

Già ad una prima occhiata del testo emerge, infatti, come l’Autore si soffermi a lungo non solo sull’evoluzione della disciplina che regola l’iter di approvazione del bilancio dello Stato, sottolineandone gli aspetti più critici (nonché le novità che sono state apportate nel tempo dal legislatore nazionale anche in conseguenza della normativa europea), ma, soprattutto, sulla profonda trasformazione che la disciplina di cui trattasi ha subito nel corso dei decenni⁵.

In quest’ultima prospettiva si possono ben cogliere, in particolare, le riflessioni svolte da Degni sull’intervenuto mutamento della natura giuridica della legge di bilancio, che –intesa nella nota interpretazione di A. Graziani alla stregua di una legge qualificata come tale solo sul piano formale (la “*sistemazione teorica della natura formale della legge di bilancio*”⁶) – deve oggi tenere conto di una rivalutazione in senso sostanziale del bilancio, come “bene pubblico”,

⁴ P. DE IOANNA - M. DEGNI, *Il bilancio è un bene pubblico*, Lit. Ed., 2017.

⁵ M. DEGNI, *op. cit.*, 22.

⁶ Ed infatti, come evidenziato in altra sede, la legge di bilancio veniva intesa in passato come “*una mera legge in senso meramente formale, il cui contenuto era predeterminato da altre leggi [...]*”, cfr: M. TRIMARCHI, *Premesse per uno studio su amministrazione e vincoli finanziari: il quadro costituzionale*, in *Rivista italiana di diritto pubblico comunitario*, fasc. 3-4/2017, 623 ss.

secondo la già richiamata espressione contenuta nel titolo di una precedente opera di Degni, testualmente ripresa anche dalla Corte costituzionale nella nota sentenza n. 184/2016⁷.

Nell'esame di tale evoluzione restano impliciti i rimandi alla nozione di bilancio ed alle dinamiche di natura più tecnica⁸, che lasciano il posto ad una riflessione di maggiore respiro sul ruolo assunto dalla relativa disciplina e sul progressivo incremento dell'incidenza di quest'ultima nelle decisioni del Governo, benché da tempo sia riconosciuto l'indubbio ruolo del bilancio ai fini dell'elaborazione del corrispondente indirizzo politico⁹.

Tale processo, come detto, è determinato dalle innovazioni introdotte dal legislatore nazionale nel corso dei decenni – ed è in questo contesto che viene rilevato dall'Autore come la l. n. 468/1978 rappresenti effettivamente uno “spartiacque” per il sistema¹⁰ – ma, soprattutto, risente delle modifiche introdotte all'art. 81 Cost. dalla l. cost. n. 1/2012, nonché dalla nuova cornice contabile che si è venuta a creare in conseguenza di queste modifiche.

Ad avviso di Degni, le principali criticità che in questo contesto si pongono sono rappresentate non solo dalle problematiche connesse all'attuazione della suddetta cornice, ma anche da quelle che potrebbero discendere, da un lato, dal recepimento della disciplina contabile che verrà introdotta in conseguenza delle indicazioni formulate in sede europea e che incideranno anche sul Patto di Stabilità¹¹, oltre che sulla *governance* della decisione di bilancio¹², dall'altro lato, dall'attuazione delle previsioni contenute nel PNRR, ove si prevede quale riforma abilitante la dotazione di un sistema unico di contabilità economico patrimoniale *accrual*¹³.

E non è un caso che proprio con riferimento a queste criticità si chiuda l'opera, quasi anticipando quello che potrà essere l'oggetto dei prossimi studi sui quali si concentrerà l'Autore.

3. Il secondo piano di lettura, invece, suscita soprattutto l'interesse degli studiosi di diritto costituzionale e svela due temi principali.

⁷ M. DEGNI, *op. cit.*, 24. La decisione è stata diffusamente commentata dalla dottrina, ci si limita a richiamare, senza alcuna pretesa di completezza e per una valutazione complessiva dell'impostazione assunta dalla Corte costituzionale sul tema, a L. ANTONINI, *La Corte costituzionale a difesa dell'autonomia finanziaria: il bilancio è un bene pubblico e l'equilibrio di bilancio non si persegue con tecnicismi contabili espropriativi*, in *Rivista AIC*, n. 1/2018.

⁸ Sulle quali restano ancora attuali le generali riflessioni svolte da S. BUSCEMA, *Trattato di contabilità pubblica*, Giuffrè, Milano, 1979, 3 e ss., nonché ID., *Bilancio*, in *Enc. dir.*, vol. V, Milano, Giuffrè, 1959, 384 ss.

⁹ È d'obbligo il richiamo sul punto a S. BUSCEMA, *Il bilancio dello Stato, delle regioni e degli enti pubblici*, Giuffrè, Milano, 1966, 85 e ss.

¹⁰ M. DEGNI, *op. cit.*, 25.

¹¹ Tema, peraltro, ben noto alla dottrina: si veda, a titolo esemplificativo, M. TRIMARCHI, *Premesse per uno studio su amministrazione e vincoli finanziari*, già richiamato, nonché A. SCIORTINO, *La sostenibilità del debito pubblico tra vincoli europei e scelte nazionali*, in *www.federalismi.it*, n. 2/2024.

¹² M. DEGNI, *op. cit.*, 104.

¹³ ID., 102.

Il primo coincide, ovviamente, con l'argomento dal quale l'Autore prende l'abbrivio per la propria indagine, consistente nel rapporto che intercorre tra Governo e Parlamento in seno alla fase decisionale dell'*iter* di approvazione della legge di bilancio e nel *vulnus* che arreca al principio democratico la prassi che si è ivi consolidata, la quale, come detto, fa sì che l'approvazione di tale legge si riduca ad una mera ratifica da parte del Parlamento delle decisioni già assunte dal Governo o, in modo più svilente, delle intese raggiunte al di fuori della sede parlamentare, attraverso il voto di fiducia sui maxiemendamenti apposti alla legge stessa.

Il tema, come già accennato, non è affatto nuovo, essendo stato ampiamente discusso in dottrina; né, peraltro, esso si riduce ad un argomento riservato ad una ristretta cerchia di giuristi, dal momento che risulta ben conosciuto alle stesse forze politiche, se solo si considera che la Corte costituzionale è stata addirittura chiamata recentemente a pronunciarsi due volte sul punto (con le ordinanze n. 17/2019 e n. 60/2020), in occasione dei giudizi avviati a seguito della proposizione, da parte di membri del Parlamento appartenenti a schieramenti opposti, di appositi ricorsi per conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato.

E proprio in tale occasione la Corte ha avuto modo di ribadire il proprio ammonimento circa gli effetti problematici che discendono inevitabilmente dalla prassi, seguita dal Governo – come detto – anche in relazione alla fattispecie in esame (pur essendo quest'ultima caratterizzata da elementi procedurali e di contesto che offrono un quadro più complesso) di imporre l'approvazione dei disegni di legge attraverso il voto di fiducia apposto su maxiemendamenti¹⁴.

¹⁴ In particolare, nella ordinanza n. 17/2019, citata sopra nel testo, la Corte costituzionale ha avuto modo di evidenziare che *“non v'è dubbio che le carenze lamentate dal ricorso abbiano determinato una compressione dell'esame parlamentare; tuttavia il ricorso trascura alcuni elementi procedurali e di contesto, i quali, se fossero stati debitamente tenuti in considerazione, avrebbero offerto un quadro più complesso e sfumato rispetto a quanto rappresentato dai senatori ricorrenti e all'interno del quale le violazioni lamentate non appaiono di evidenza tale da superare il vaglio di ammissibilità del conflitto [...]*

Le forzature procedurali censurate derivano essenzialmente, nella prospettazione dei ricorrenti, dalla “estremizzazione” della prassi dei maxi-emendamenti approvati attraverso il voto della questione di fiducia, che avrebbe limitato i tempi a disposizione per la discussione al punto da vanificare l'esame in Commissione e da pregiudicare la stessa possibilità per i parlamentari di conoscere il testo ed esprimere un voto consapevole.

Questa Corte ha già avuto occasione di segnalare gli effetti problematici dell'approvazione dei disegni di legge attraverso il voto di fiducia apposto su un maxi-emendamento governativo, osservando che in tal modo, per effetto del “voto bloccato” che la questione di fiducia determina ai sensi delle vigenti procedure parlamentari, sono precluse una discussione specifica e una congrua deliberazione sui singoli aspetti della disciplina e impedito ogni possibile intervento sul testo presentato dal Governo (sentenza n. 32 del 2014). Tuttavia, occorre anche considerare che tale prassi si è consolidata nel tempo e che se ne è fatto frequente uso sin dalla metà degli anni Novanta anche per l'approvazione delle manovre di bilancio da parte dei governi di ogni composizione politica, in cerca di risposte alle esigenze di governabilità.

Tale prassi aveva trovato, per quanto riguarda le leggi di natura finanziaria, qualche forma di compensazione nel coinvolgimento della Commissione Bilancio nella definizione del testo su cui il Governo poneva la fiducia, tenendo conto delle proposte emendative in quella sede discusse e approvate.

Una perdurante usanza costituisce un fattore non privo di significato all'interno del diritto parlamentare, contrassegnato da un elevato tasso di flessibilità e di consensualità. Ciò non può giustificare, però, qualunque prassi si affermi nelle aule parlamentari, anche contra Constitutionem. Anzi, occorre arginare gli usi che conducono a un

Eppure, il dibattito connesso alla legittimità di una tale prassi sembra essere stato comunque confinato tra le mura degli studiosi di diritto costituzionale o, al più, tra gli addetti ai lavori, come se vi fosse una certa reticenza a voler superare il problema, nonostante non manchino le soluzioni proposte, tra le quali quella di metter mano ai regolamenti parlamentari, al fine di adeguarli alle tempistiche di approvazione del bilancio statale¹⁵ o quella che sembra suggerire proprio l'Autore nell'opera in esame, consistente nel rendere più razionale il sistema di bilancio, avvicinandolo, in un'ottica di pianificazione, alla impostazione che è stata fatta propria dalla complessiva disciplina del PNRR¹⁶.

Tuttavia, la novità che sul tema sembra evincersi dal volume in discussione, seppur solo accennata velocemente in apertura al testo, non consiste di per sé nell'esame della problematica in discussione, o nella possibile soluzione prospettata dall'Autore, quanto nel ricondurre la questione ad un piano di valutazione differente e, possibilmente, più elevato.

Ad avviso di Degni, in particolare, se il bilancio è un "bene pubblico", non è concepibile che le modalità sottese alla sua approvazione siano imposte dal Governo (e quindi, essenzialmente, dalle forze politiche della compagine di maggioranza), senza che il Parlamento, nel suo insieme, le discuta, poiché il rispetto del principio democratico, al quale il bilancio è intrinsecamente legato, fa sì che il confronto sulle decisioni di bilancio rappresenti una prerogativa delle "minoranze" ed in particolare delle "forze di opposizione" (a prescindere dal loro colore politico) e che dunque il Governo – a maggior ragione, ove sia espressione di un'ampia maggioranza – *"avrebbe il dovere istituzionale ...di ripristinare un metodo costituzionalmente corretto di discussione e approvazione del bilancio dello stato"*¹⁷.

In tale riflessione risiede presumibilmente l'approccio che, ad avviso dell'Autore dovrebbe essere adottato nell'affrontare il problema del rapporto tra Governo e Parlamento *nell'iter* di approvazione della legge di bilancio, problema che, peraltro, viene enunciato fin dal sottotitolo della opera (*"ancora una volta il bilancio, luogo irriducibile della democrazia, è compromesso da una prassi incostituzionale che svilisce il Parlamento"*).

Il secondo tema, forse meno evidente, ma parimenti significativo, è connesso al contesto nel quale la rilevanza del bilancio ha assunto successivamente alle modifiche apportate con la l.

progressivo scostamento dai principi costituzionali, per prevenire una graduale ma inesorabile violazione delle forme dell'esercizio del potere legislativo, il cui rispetto appare essenziale affinché la legge parlamentare non smarrisca il ruolo di momento di conciliazione, in forma pubblica e democratica, dei diversi principi e interessi in gioco.

Nondimeno, la prassi fin qui consolidatasi non può essere ignorata in sede di deliberazione sull'ammissibilità del presente conflitto, ove si deve valutare se le lesioni lamentate dai ricorrenti raggiungano quella soglia di evidenza che giustifica l'intervento della Corte per arginare l'abuso da parte delle maggioranze a tutela delle attribuzioni costituzionali del singolo parlamentare".

¹⁵ Cfr. R. DICKMANN, *Sessione e legge di bilancio*, cit.

¹⁶ ID, 102.

¹⁷ M. DEGNI, *op. cit.*, 6.

cost. n. 1/2012 all'art. 81 Cost. e qual è il peso specifico che sono in grado realmente di assumere le decisioni del Governo nella cornice più ampia derivante dai vincoli europei¹⁸.

Anche questo è un tema che emerge in diversi punti del testo, ma che l'Autore affronta in modo diretto soprattutto nella parte finale dell'opera, insieme alle riflessioni – alle quali si è già fatto cenno – sull'impatto che potrà avere la nuova disciplina contabile sul sistema, lasciando intenzionalmente in sospenso la propria valutazione sul punto, sul presupposto che il quadro normativo risulta in divenire e non consente di esprimere un parere definitivo.

4. Vi è poi un terzo piano di lettura dell'opera, che può stuzzicare, in particolare, la attenzione dei cultori del diritto amministrativo e riguarda, da un lato, l'incidenza della già citata l. cost. n. 1/2012 sull'operato della p.a., nel suo complesso, laddove, oltre ad aver modificato l'art. 81 Cost., è intervenuta anche sul successivo art. 97 Cost., aggiungendo un primo comma a tale disposizione, secondo il quale a tutte le amministrazioni è fatto obbligo di assicurare l'equilibrio dei bilanci e la sostenibilità del debito pubblico¹⁹ e, dall'altro lato, più nello specifico, sulle dinamiche decisorie degli enti locali.

Quanto al primo punto, forse uno degli elementi di maggior rilievo che discende dalla modifica dell'art. 97 Cost., al di là degli aspetti “operativi” che ne derivano, potrebbe essere rappresentato dalla esatta identificazione degli enti riconducibili alla nozione di “pubblica amministrazione” e che dunque sono da ritenersi effettivamente soggetti all'obbligo in questione.

Tale questione, da un lato, si ricava – ad onor del vero – più che dalla norma costituzionale da ultimo citata, dalla l. n. 243/2012, con la quale è stata data attuazione al principio del pareggio di bilancio sancito all'art. 81 Cost., laddove va a definire, all'art. 2, le amministrazioni pubbliche interessate²⁰, dall'altro lato, si connette alla ben più vasta riflessione della dottrina sulla mancanza, nell'ordinamento nazionale, di una univoca definizione di p.a., sulle difficoltà di un generale inquadramento degli enti pubblici e, di conseguenza, sulle criticità sistematiche ed operative che tale situazione inevitabilmente comporta²¹.

¹⁸ A. SCIORTINO, *La sostenibilità del debito pubblico tra vincoli europei e scelte nazionali*, cit., nonché ID., *Le proposte di riforma del patto di stabilità e crescita: il profilo della sostenibilità del debito pubblico*, *Il diritto dell'economia*, n. 3/2023, 359-374.

¹⁹ Infatti, la disposizione, come noto, prevede che “*le pubbliche amministrazioni, in coerenza con l'ordinamento dell'Unione europea, assicurano l'equilibrio dei bilanci e la sostenibilità del debito pubblico*”.

²⁰ A mente dell'art. 2 della legge, infatti, per «*amministrazioni pubbliche*» s'intendono “*gli enti individuati con le procedure e gli atti previsti, in coerenza con l'ordinamento dell'Unione europea, dalla normativa in materia di contabilità e finanza pubblica, articolati nei sottosettori delle amministrazioni centrali, delle amministrazioni locali e degli enti nazionali di previdenza e assistenza sociale*”.

²¹ Il tema è ovviamente vastissimo: senza pretese di completezza e nella sola prospettiva di fornire qualche indicazione di riferimento sul punto, cfr. M. S. GIANNINI, *Diritto amministrativo*, Giuffrè, Milano, 1993, I, 3 e ss., nonché più recentemente, M. D'ALBERTI, *Lezioni di diritto amministrativo*, Giappichelli, Torino, 78 e ss. Si vedano inoltre a tal riguardo le riflessioni svolte da F. DE LEONARDIS, *Soggettività privata e azione amministrativa. Cura*

Ma, in realtà, non sembra questo l'aspetto che più interessa a Degni, il quale pare essere incuriosito piuttosto dalla tipologia di vincoli ai quali le amministrazioni, in senso lato, sono tenute a sottostare per assicurare il rispetto della finalità sottesa all'introduzione del principio del pareggio di bilancio, sul presupposto che i vincoli in questione non possono essere né formulati, né, tantomeno, possono essere interpretati in modo acritico, come del resto già sottolineato dall'Autore in un altro saggio più risalente, scritto sempre con P. De Ioanna²².

Quanto, invece, al secondo punto, esso appare più sfumato, ma niente affatto implicito, poiché l'Autore mette chiaramente in luce che negli enti locali, dove il rapporto tra eletti ed elettori è inevitabilmente più immediato, a maggior ragione un bilancio "*ben gestito*" è "*cruciale per il buon funzionamento di un sistema di democrazia basato sulla rappresentanza*"²³; in questa prospettiva, quindi, si ribadisce che anche per gli enti locali vale il discorso per cui il bilancio è una componente essenziale del principio democratico, per cui, ove non sia predisposto in modo corretto, ciò non crea solo un *vulnus* alla macchina burocratica dell'ente interessato, ma comprime in modo illegittimo anche la assunzione da parte di quest'ultimo delle decisioni più adatte per il territorio (ponendosi così in contrasto con gli interessi della collettività) di cui lo stesso è espressione e che rappresenta.

È chiaro che a questo tema fanno da sfondo altre problematiche, anch'esse di vasta portata, qual è, ad esempio, quella che discende dal rapporto tra l'organo politico e l'organo tecnico nell'ambito di un ente locale (ma non solo)²⁴ e che può sollevare il dubbio circa la effettiva consapevolezza del primo nella adozione delle proprie decisioni, a fronte di una conoscenza limitata (o, addirittura, inesistente) delle questioni tecniche sulla base delle quali tali decisioni devono essere assunte: problematica, quest'ultima, che proprio nella materia del bilancio assume una valenza cruciale se solo si considera, da un lato, l'alto livello di competenza tecnica che la materia richiede e, dall'altro lato, le conseguenze che discendono ove l'organo politico non sia in grado di comprenderne realmente i meccanismi e si affidi supinamente alle valutazioni degli uffici amministrativi.

dell'interesse generale e autonomia privata nei nuovi modelli di amministrazione, Milano, 2000, 347 e ss., nonché da G. NAPOLITANO, *Pubblico e privato nel diritto amministrativo*, Milano, 2003, 171 e ss., nonché ID., *Enti pubblici*, in *Dizionario di diritto pubblico*, diretto da S. Cassese, Milano, 2006, 2230, ss.

²² P. DE IOANNA - M. DEGNI, *Il vincolo stupido. Europa e Italia nella crisi dell'Euro*, Lit. Ed., 2015.

²³ M. DEGNI, *Il Bene pubblico maltrattato*, cit., 24.

²⁴ Tema sul quale la dottrina è, d'altra parte, ritornata recentemente: si veda infatti sul punto S. BATTINI, *Il rapporto tra politica e amministrazione nei Comuni*, in *Riv. Dir. Econ. dei Comuni*, n. 3/2023, 35 ss., il quale, muovendo da un articolo di F. Cammeo, si sofferma soprattutto sulla portata innovativa della l. 142/1990 nei rapporti tra politica e amministrazione all'interno dei comuni, nonché sulla incidenza della sentenza della Corte cost. n. 23/2019 sulla compatibilità dello *spoil system* dei segretari comunali con il principio di imparzialità amministrativa.

Ma è indubbio che l'Autore sia consapevole del fatto che non è questa la sede per affrontare direttamente tali problematiche – che pur, come detto, si possono cogliere – poiché ciò implicherebbe un diverso e ben più articolato sviluppo argomentativo dell'opera.

5. Quest'ultima considerazione apre all'ultimo piano di lettura dell'opera, che, tuttavia, è forse quello più importante, poiché riguarda quella che appare la più intima e profonda finalità dell'Autore che si ricava dal saggio, consistente nel rendere il più accessibile possibile la materia della contabilità pubblica ed i suoi risvolti di carattere più sistematico, anche dunque a coloro i quali dimostrano di non avere alcuna dimestichezza con queste tematiche.

È in questa prospettiva che si devono infatti intendere le espressioni più “ardite” alle quali l'Autore fa ricorso (quali: “*il bilancio è un bene pubblico*”, il “*bilancio maltrattato*”, il “*vincolo stupido*”, etc ...), che potrebbero far storcere il naso agli esperti della materia, ma che, in realtà, paiono appositamente selezionate per catturare l'attenzione di un pubblico più vasto su questioni che sono di per sé “respingenti”, in virtù della loro complessità tecnica, e che potrebbero apparire di scarso interesse se non agli occhi degli “addetti ai lavori”.

Qui, d'altra parte, il discorso si fa più complesso, poiché il ricorso da parte di Degni ad uno strumento divulgativo (e ad espressioni così audaci) per cercare di avvicinare un pubblico più ampio ad un tema che potrebbe apparire squisitamente tecnico – ma che non lo è, come visto – si riconnette ad un problema di straordinaria profondità, che muove da un secco interrogativo: quale sia il linguaggio che lo studioso deve utilizzare per illustrare il proprio pensiero.

Si tratta, giocoforza, di un interrogativo noto agli autori che devono scegliere tra la necessità di servirsi di un glossario adeguato in relazione all'argomento esposto, al fine di rendersi credibile agli occhi della comunità scientifica di riferimento, ma con il rischio di suscitare l'interesse solo di questa ultima, da un lato, e l'esigenza di intercettare – mediante un linguaggio forse meno rigoroso, ma certamente più digeribile – l'attenzione di lettori che si pongono al di fuori della cerchia di esperti, per alimentare il dibattito intorno al tema scelto e renderlo così effettivamente di pubblico dominio, ma con il pericolo che una tale cerchia si disinteressi al tema, non reputandolo affrontato in modo scientifico, dall'altro lato.

Questa, del resto, rappresenta una questione che discende dal tema ancor più generale del rapporto tra linguaggi artificiali, che si creano all'interno di ciascuna disciplina, e lingue naturali, tema, che riguarda, in realtà, molti (se non tutti) i rami del sapere ed ha interessato anche il diritto, tant'è non a caso, sul punto, R. Sacco ha dato evidenza dell'esistenza di una apposita “*lingua «giuridica» [...] «tecnica», contrapposta alla lingua comune (letteraria o*

volgare”), individuando altresì la sua origine precisa, laddove ha rilevato come essa sarebbe “*nata, con la scienza del diritto all’interno del mondo romano*”²⁵.

D’altra parte, su tale tema i giuristi hanno dato luogo a riflessioni profonde, che si sono articolate in più direzioni²⁶, sebbene, forse, una delle disamine più significative al riguardo sia stata compiuta da M. Jori, il quale, muovendo dal problema della “vaghezza” del linguaggio giuridico, ha ritenuto che esso sia caratterizzato da una “*fattezza*” *pragmatica che propongo qui di chiamare la natura amministrata del linguaggio giuridico*”, sostenendo che una “*tale “amministrazione” invece non è necessaria e probabilmente neppure funzionale per il linguaggio tecnico, dove basta ed occorre che si adottino quelle soluzioni discorsive (ad esempio certe definizioni) che costituiscono la soluzione migliore per lo scopo specifico che il linguaggio tecnico si pone e che sono incorporate nel suo metodo*”²⁷.

Proprio muovendo dal tema della vaghezza del linguaggio giuridico, in tempi più recenti L. Benvenuti ha, invece, sviluppato una serie di riflessioni che, nell’ottica di coniugare il pensiero filosofico a quello giuridico, riguardano – in estrema sintesi – la incidenza di tale tema sulle scelte della pubblica amministrazione, concentrandosi in particolare, da un lato, sulla perimetrazione nell’esercizio della discrezionalità tecnica che può connotare tali scelte²⁸ e, dall’altro lato, sul ruolo che potrebbe eventualmente residuare all’istituto della precomprensione (così come concepita soprattutto da Gadamer) nel rapporto tra l’interpretazione delle norme e la discrezionalità delle amministrazioni (e del giudice) nella loro applicazione²⁹.

Pur nella consapevolezza di giungere ad una semplificazione eccessiva del tema, che – come detto, è invece di enorme complessità – ci si può spingere a ritenere che il problema di fondo che emerge in queste ultime riflessioni (ma, forse in via riflessa anche da quelle in precedenza citate) risulti essere il fatto che, nel diritto ed in particolare nel diritto pubblico, si ritrova un filo rosso ineludibile, che lega il linguaggio giuridico alla titolarità del potere, al suo esercizio, nonché al controllo che può essere svolto sulle attività che ne conseguono.

Non vi è quindi da sorprendersi se le considerazioni sopra svolte valgano a maggior ragione se si guarda alla disciplina della contabilità pubblica, poiché i contabili maneggiano una materia che si presenta per i più particolarmente ostica, sicché risulta quasi imprescindibile, per coloro che la studiano, essere chiamati ad esprimersi ricorrendo ad un linguaggio rigoroso, optando per una lingua più accessibile solo nella ipotesi in cui gli stessi intendano far emergere la propria voce al di fuori di un ristretto consesso di esperti.

²⁵ R. SACCO, *Lingua e diritto*, in *Ars interpretandi*, 2000, 117 ss.

²⁶ Resta di riferimento sul punto la ricerca confluita nel testo di U. SCARPELLI – P. DI LUCIA (a cura di), *Il linguaggio del diritto*, LED, Milano, 1994.

²⁷ M. JORI, *Definizioni giuridiche e pragmatica*, in *Analisi e diritto*, 129.

²⁸ L. BENVENUTI, *Lingua e potere nel diritto delle amministrazioni pubbliche*, Giappichelli, Torino, 2017.

²⁹ ID, 55 e ss. Vedi anche L. BENVENUTI, *La discrezionalità amministrativa*, nuova ed. Pisa 2023, specie postfazione 261ss.

In questo contesto, si deve ritenere che ben venga allora lo sforzo di Degni di rendersi più comprensibile possibile, stemperando i tecnicismi della materia, soprattutto in ragione delle tematiche da egli trattate, che, come emerge proprio dalla lettura dell'opera, trascendono le specifiche problematiche che appartengono alla disciplina della contabilità pubblica.

Ma il problema di individuare quale linguaggio sia più adatto per l'esperto di una tale disciplina cela, in realtà, una questione forse ancora più dirimente, che riguarda lo stesso ruolo del contabile.

È, infatti, indubbio che quest'ultimo debba essere in possesso di precipue competenze giuridiche: non è, infatti, un caso che tradizionalmente l'espressione "contabilità pubblica" sia "*stata [...] intesa dal legislatore in un'accezione giuridica*"³⁰ ed anche Degni, nella opera qui in commento, definisce con enfasi la legge di bilancio quale "*manufatto giuridico ad alta valenza tecnico-politica*"³¹. Sennonché, non bastano al contabile tali competenze per affrontare le problematiche discendenti dalla applicazione della normativa di contabilità pubblica, dovendo egli essere in grado di dominare anche ulteriori discipline, che gli consentono di comprendere a fondo i meccanismi della materia.

Eppure, nonostante ciò (o, forse, proprio in ragione di ciò) il contabile viene percepito nella opinione più comune, probabilmente anche da qualche giurista, come colui che si limita a tenere i conti, senza che gli sia riconosciuto alcun peso o contributo effettivo nella gestione della *res publica*.

Va da sé che si tratta di una convinzione errata, che è del resto smentita dalla stessa etimologia dei sostantivi che qualificano la disciplina in questione e coloro che la studiano: infatti, come è stato osservato in passato, i termini "contabilità" e "contabile" sono stati introdotti nella terminologia italiana dai primi dell'800 per adattamento dai termini francesi *comptabilité e comptable* che, "*negli ordinamenti amministrativi francesi avevano un preciso significato : comptabilité non significava scritturazione in termini numerici, ma «responsabilità nel maneggio o negozio di affari economici, denaro, materia o valori in genere» e comptable non indicava colui che tiene o fa i conti, ma «colui che avendo il maneggio di denaro, valori o materia di pubblica pertinenza ne è responsabile»*"³².

In questa prospettiva il ruolo del contabile si rivela dunque centrale non solo per il corretto funzionamento della macchina amministrativa, ma anche per consentire la consapevole adozione delle scelte più idonee al soddisfacimento dell'interesse pubblico da parte di chi detiene il potere.

L'esigenza che tutto ciò venga compreso da un vasto pubblico si rivela di conseguenza

³⁰ C. BENTIVENGA, *Contabilità pubblica*, in *Enc. Dir.*, V, 1959, 598.

³¹ M. DEGNI, *Il Bene pubblico maltrattato*, cit., 9.

³² G. ZACCARIA, *Corso di contabilità di Stato. Teoria giuridica e sistema positivo della gestione pubblica*, Roma, 1967, 5.

fondamentale a maggior ragione laddove, come avviene per la specifica procedura di approvazione del bilancio dello Stato, solo la conoscenza della relativa disciplina consente di verificare se ed in quali termini è stata fatta corretta attuazione del principio democratico.

Ed è proprio in questa prospettiva che sembra porsi l'opera di Degni.