

Vol. VI

A 150 ANNI DALL'UNIFICAZIONE AMMINISTRATIVA ITALIANA

— STUDI —

a cura di

Leonardo Ferrara, Domenico Sorace

**UNITÀ E PLURALISMO
CULTURALE**

a cura di

Edoardo Chiti, Gianluca Gardini

Aldo Sandulli

Art. 2.



A 150 ANNI DALL'UNIFICAZIONE AMMINISTRATIVA ITALIANA

→ STUDI ←

a cura di

Leonardo Ferrara (Università di Firenze)

Domenico Sorace (Università di Firenze)

Comitato Scientifico

Umberto Allegretti, Antonio Brancasi, Alfredo Corpaci,

Leonardo Ferrara, Carlo Marzuoli, Domenico Sorace

(Dipartimento di Scienze Giuridiche dell'Università di Firenze)

Volumi

Vol. I – *L'organizzazione delle pubbliche amministrazioni tra Stato nazionale e integrazione europea*, a cura di Roberto Cavallo Perin, Aristide Police, Fabio Saitta

Vol. II – *La coesione politico-territoriale*, a cura di Gabriella De Giorgi Cezzi, Pier Luigi Portaluri

Vol. III – *La giuridificazione*, a cura di Barbara Marchetti, Mauro Renna

Vol. IV – *La tecnificazione*, a cura di Stefano Civitaresse Matteucci, Luisa Torchia

Vol. V – *L'intervento pubblico nell'economia*, a cura di Maurizio Cafagno, Francesco Manganaro

Vol. VI – *Unità e pluralismo culturale*, a cura di Edoardo Chiti, Gianluca Gardini, Aldo Sandulli

Vol. VII – *La giustizia amministrativa come servizio (tra effettività ed efficienza)*, a cura di Gian Domenico Comporti

Vol. VIII – *Cittadinanze amministrative*, a cura di Antonio Bartolini, Alessandra Pioggia

A 150 ANNI DALL'UNIFICAZIONE AMMINISTRATIVA ITALIANA

→ STUDI ←

a cura di

Leonardo Ferrara, Domenico Sorace

Vol. VI

Unità e pluralismo culturale

a cura di

Edoardo Chiti, Gianluca Gardini

Aldo Sandulli

Firenze University Press

2016

A 150 anni dall'unificazione amministrativa italiana. Studi / a cura di Leonardo Ferrara, Domenico Sorace ; Vol. VI. Unità e pluralismo culturale / a cura di Edoardo Chiti, Gianluca Gardini, Aldo Sandulli. – Firenze : Firenze University Press, 2016. (Studi e saggi ; 166)

<http://digital.casalini.it/9788864534459>

ISBN 978-88-6453-444-2 (print)

ISBN 978-88-6453-445-9 (online PDF)

ISBN 978-88-6453-446-6 (online EPUB)

Progetto grafico di Alberto Pizarro Fernández, Pagina Maestra snc

Hanno contribuito alla realizzazione degli studi e alla loro pubblicazione la Banca d'Italia, il Comune di Firenze, l'Ente Cassa di Risparmio di Firenze e la Regione Toscana.

Certificazione scientifica delle Opere

Tutti i volumi pubblicati sono soggetti ad un processo di referaggio esterno di cui sono responsabili il Consiglio editoriale della FUP e i Consigli scientifici delle singole collane. Le opere pubblicate nel catalogo della FUP sono valutate e approvate dal Consiglio editoriale della casa editrice. Per una descrizione più analitica del processo di referaggio si rimanda ai documenti ufficiali pubblicati sul catalogo on-line della casa editrice (www.fupress.com).

Consiglio editoriale Firenze University Press

A. Dolfi (Presidente), M. Boddi, A. Bucelli, R. Casalbuoni, M. Garzaniti, M.C. Grisolia, P. Guarnieri, R. Lanfredini, A. Lenzi, P. Lo Nostro, G. Mari, A. Mariani, P.M. Mariano, S. Marinai, R. Minuti, P. Nanni, G. Nigro, A. Perulli, M.C. Torricelli.

La presente opera è rilasciata nei termini della licenza Creative Commons Attribution 4.0 International (CC BY 4.0: <http://creativecommons.org/licenses/by/4.0/legalcode>).

This book is printed on acid-free paper

CC 2016 Firenze University Press
Università degli Studi di Firenze
Firenze University Press
via Cittadella, 7, 50144 Firenze, Italy
www.fupress.com
Printed in Italy

INDICE

L'ordinamento giuridico e la costruzione dell'identità culturale italiana <i>Edoardo Chiti, Gianluca Gardini, Aldo Sandulli</i>	9
--	---

STUDI

PARTE PRIMA

L'istruzione

La parabola dell'autonomia scolastica <i>Fabio Di Cristina</i>	55
---	----

Il regime giuridico della formazione e il reclutamento degli insegnanti in Italia <i>Lorenzo Saltari</i>	75
--	----

Pubblico e privato nella scuola <i>Giuseppe Piperata, Laura Trucchia</i>	97
---	----

Le università non statali: regime e tipi <i>Aldo Sandulli</i>	119
--	-----

Il valore legale dei titoli di studio <i>Benedetto Cimino</i>	135
--	-----

L'istruzione tra diritto europeo e diritto nazionale <i>Fulvio Cortese</i>	151
---	-----

Nel prisma della valutazione dell'attività di ricerca svolta dalle università. Pluralismo e unità dei risultati della ricerca come effetti non neutrali dei metodi e degli attori della valutazione <i>Monica Cocconi</i>	171
--	-----

PARTE SECONDA

La lingua

La lingua come fattore di integrazione civile e politica 195
Matteo Gnes

Unità nazionale e pluralismo culturale: l'evoluzione dello *status*
 giuridico delle minoranze linguistiche dall'unità d'Italia ad oggi 231
Giovanni Poggeschi

Il regime linguistico delle amministrazioni nel processo di apertura
 europea e globale del sistema amministrativo italiano 251
Edoardo Chiti, Maria Elena Favilla

Le trasformazioni del linguaggio delle pubbliche amministrazioni 273
Orlando Roselli

PARTE TERZA

L'arte, il patrimonio culturale, i media

RAI e servizio pubblico radiotelevisivo: la 'cultura italiana' in
 equilibrio tra unità, pluralismo e mercato 291
Gianluca Gardini

Lo spettacolo nella storia istituzionale italiana 325
Carla Barbati

Il contributo della disciplina sulla tutela e valorizzazione del
 patrimonio culturale alla costruzione dello Stato unitario 355
Antonella Sau

La disciplina dell'editoria quotidiana e periodica 375
Marco Magri

L'avvento di Internet: accesso al mezzo e ai contenuti digitali 399
Giulia Massari

Cultura popolare e ordinamento giuridico 425
Daniele Donati

COMMENTI

Unità e pluralismo culturale 459

Marco Cammelli

Cultura e politica legislativa: una tonalità paradigmatica della nostra
lunga storia del diritto amministrativo 467

Giuseppe Palma

GLI AUTORI 477

SOMMARIO GENERALE 481

L'ORDINAMENTO GIURIDICO E LA COSTRUZIONE DELL'IDENTITÀ CULTURALE ITALIANA

Edoardo Chiti, Gianluca Gardini, Aldo Sandulli

SOMMARIO – 1. Le domande e il metodo dell'indagine. 2. L'arte, il patrimonio culturale e i media. 2.1 L'arte e il patrimonio culturale. 2.2 La dialettica tra omologazione e diversità culturale. 2.3 La dialettica centro-autonomie. 2.4 I mass media. 3. La lingua. 3.1 La rilevanza giuridica della lingua. 3.2 Un insieme di tensioni. 3.3 La lingua come fattore di integrazione. 3.4 La posizione giuridica delle comunità linguistiche minoritarie. 3.5. L'apertura europea e globale del sistema amministrativo. 3.6 Le trasformazioni del linguaggio delle pubbliche amministrazioni. 4. L'istruzione. 4.1 L'istruzione come pilastro dell'identità nazionale. 4.2 Le tendenze recenti. 4.3 L'istruzione e il mercato. 4.4 La dimensione europea. 5. Conclusioni.

1. Le domande e il metodo dell'indagine

In quale modo l'ordinamento ha plasmato, nel corso del tempo, l'identità culturale italiana? Attraverso quali processi, tecniche e strumenti giuridici le istituzioni hanno cercato di costruirla e orientarla? Quale rapporto esiste, in questa prospettiva, tra gli interventi posti in essere in aree tra loro apparentemente molto distanti come quelle dell'arte, del patrimonio culturale e dei media, dell'istruzione e della lingua? E quale peculiare relazione ha tenuto insieme, nell'Italia unita, istituzioni e cultura, norme e idee, apparati e persone, contribuendo a definire una identità comune nazionale?

È con queste domande che intendono misurarsi, ciascuno dal proprio specifico angolo di osservazione, i saggi raccolti in questo volume. Essi mirano dunque a ricostruire, a partire da singoli problemi e questioni, la grande varietà di modi e interventi attraverso i quali l'ordinamento ha contribuito e ancora contribuisce a plasmare l'identità nazionale, qui intesa non tanto in senso giuridico, economico o politico, quanto come sostrato spirituale e immateriale capace di legare una pluralità di individui e di gruppi in una comunità che condivide alcuni valori, tradizioni e rappresentazioni.

Il presupposto dal quale muovono i singoli contributi e la ricerca nel suo complesso è che l'identità culturale italiana possa essere compresa solo esaminando la dialettica tra unità e pluralismo che ne rappresenta la dinamica interna. Nei saggi qui raccolti la dialettica tra unità e pluralismo nell'identità culturale viene declinata in tre diversi significati, che variano di importanza a seconda dei settori e della sensibilità dell'osservatore.

Il primo è quello di una tensione continua tra centro e autonomie, territoriali e funzionali. Alcuni settori rivelano infatti una spinta trasversale all'accentramento delle politiche culturali, che mira a «sventare i pericoli del nascente ordinamento regionale». È il caso dello spettacolo, come segnala il saggio di Carla Barbati, ambito in cui prende gradualmente corpo una presenza pubblica, «in particolare, statale fatta di interventi tramite i quali i pubblici poteri agiscono sia direttamente come operatori sia indirettamente come regolatori delle diverse attività». La doppia dialettica tra centro e autonomie, tra pubblico e privato, assume quindi capacità conformativa e si afferma come «elemento qualificante delle politiche di cui lo spettacolo sarà, da allora e sin qui, oggetto». Vi sono infatti settori che esprimono un «interesse di dimensione unitaria»: da ciò deriva – nell'opinione del legislatore e della Corte costituzionale – l'attrazione verso una disciplina uniformante da parte dello Stato, con la conseguente derubricazione dell'«interesse regionale o locale a titolo di competenze che sussistono quando la materia dello spettacolo assuma caratteristiche esclusivamente territoriali» (C. Barbati, *Lo spettacolo nella storia istituzionale italiana*, in questo volume). È il caso – oltre allo spettacolo, appunto – di beni culturali, stampa, radiotelevisione, Internet, scuola, università: in questi ambiti si evidenzia un continuo rimbalzo tra la istanza delle autonomie (regionali e locali, ma anche private) di esprimere politiche culturali differenziate, ritagliate sulle esigenze dei destinatari, e soluzioni di forte centralizzazione all'interno delle quali la parte pubblica, e segnatamente lo Stato, assolve il ruolo di decisore unico. Unità, nella maggior parte dei settori menzionati, è sinonimo di pubblico e soprattutto di Stato, nella convinzione che dal centro si riesca a governare meglio le politiche, assicurando l'uniformità delle regole e il controllo delle spese.

La dialettica tra unità e pluralismo nell'identità culturale, in secondo luogo, si riferisce alla opposizione tra uniformità e diversità, omologazione culturale e varietà, conformismo e pluralità di modelli culturali. L'unità culturale, nell'era digitale e dei flussi migratori, non può più essere ottenuta attraverso l'attenuazione delle differenze (ad esempio tra Nord e Sud, tra etnie, tra opzioni religiose, tra identità sessuali), come si volle fare negli Cinquanta e Sessanta del XX secolo, ma esige il riconoscimento delle naturali diversità che compongono la comunità italiana. Il progetto di unificazione non può più fondarsi, come un tempo, su un modello culturale univoco, da elevare a sintesi della frammentazione sociale e territoriale. Al contrario, gli studi qui presentati mostrano come la diversità che contraddistingue i settori analizzati (dalla scuola alla lingua, ai media e alla cultura popolare) sia una ricchezza che va sempre preservata e difesa, poiché rappresenta una preziosa fonte di rinnovamento e crescita per l'identità nazionale.

Il pluralismo ideologico, informativo, confessionale, etnico, lungi dall'essere un'imperfezione, è una ricchezza ormai irrinunciabile per la nostra società.

In Italia sono più di ottanta le lingue che si parlano. Gli studi della Fondazione Agnelli confermano ciò che gli insegnanti democratici avevano intuito da tempo, ossia che le classi che funzionano meglio sono quelle socialmente più eterogenee. «La Scuola porta con sé – nel proprio DNA – un'anima profondamente multiculturale perché sancisce l'obbligo dell'Umano di rivolgersi al mondo, di staccarsi dal clan di appartenenza, o meglio, di vivere e di giocare culturalmente la propria appartenenza nella contaminazione e nell'incontro con l'altro» (Recalcati, 2014: 69). In Italia, come nel resto dei paesi multiculturali, sempre più spesso, le famiglie desiderano per i propri figli un'educazione che non si limiti alla trasmissione di conoscenze, ma che piuttosto integri una formazione corrispondente alla loro tradizione. «Famiglie ebraiche, cristiane o musulmane chiedono di coesistere armoniosamente con le tradizioni spirituali del nostro paese. Per questo è necessario che le principali agenzie formative pubbliche – scuola, università, mezzi di comunicazione – assicurino l'accesso ad opinioni, orientamenti e simboli culturali diversi, in modo che i cittadini non siano influenzati da una sola fonte dominante» (G. Gardini, *RAI e servizio pubblico radiotelevisivo: la 'cultura italiana' in equilibrio tra unità, pluralismo e mercato*, in questo volume). Lo stereotipo culturale proposto e diffuso dalla televisione pubblica negli anni Sessanta, e sfidato edipicamente dalla contestazione del decennio successivo, oggi non sarebbe più in grado di riflettere – ammesso che lo fosse all'epoca – le istanze di rinnovamento, la necessità di integrazione, l'inquietudine culturale, il fermento in atto nella società civile. «L'omologazione minaccia l'auto-identificazione culturale e di conseguenza scatena i gruppi, le etnie, le minoranze a rafforzare le rispettive identità» (Gardini, cit.). Il web è forse il migliore esempio di 'pluralismo realizzato': la sua diffusione capillare, coniugata alla configurazione aperta che lo contraddistingue, «offre ad un numero così elevato di idee l'opportunità di esprimersi da far sembrare poco realistico un appiattimento generalizzato su di un'unica voce» (G. Massari, *L'avvento di Internet: accesso al mezzo e ai contenuti digitali*, in questo volume). In questo quadro di ricchezza e sovrabbondanza di idee, dove ogni individuo è immerso in un flusso costante e rapidissimo di voci, dati e informazioni autogenerate e concorrenti (*user generated content*) è più probabile che siano gli utenti a polarizzarsi su un'idea e ad inseguire quella, scansando la moltitudine di opinioni diversificate che popola la Rete per confezionare un pacchetto di informazioni su misura, in linea con i convincimenti già in loro ben radicati (Sunstein, 2003: 19 sgg.).

All'aumentare del carattere multiculturale e plurale della società, tuttavia, cresce proporzionalmente la necessità di unità, coesione, identità di un popolo. Per porre un limite al pluralismo culturale, che se lasciato a se stesso potrebbe degenerare in anarchia o autoreferenzialità, si suggerisce di adottare come riferimento la Carta costituzionale repubblicana: la Costituzione rappresenta il

denominatore comune che rende uguali gli italiani, e che tutti hanno l'obbligo di difendere, indipendentemente dalle proprie convinzioni, origini e tradizioni. Nella Costituzione italiana sono fissati i valori comuni della nazione, le basi minime e indispensabili che tutti devono conoscere per potersi considerare italiani. Nella Costituzione sono racchiuse le regole necessarie e sufficienti per assicurare al paese un'unità di fondo, rispettando la diversità culturale di chi vi abita (Gardini, cit.).

Il terzo e ultimo significato attribuito alla dialettica tra unità e pluralismo nell'identità culturale riguarda il rapporto tra la nostra e le altre culture, in particolare quelle degli altri paesi europei. Ciò viene in rilievo soprattutto esaminando la lingua come fattore di identità culturale, i meccanismi di difesa del sistema nazionale di istruzione, le regole per il riconoscimento dei titoli di studio, ma non è meno evidente quando si analizza la tutela del patrimonio culturale, artistico, mediatico. Sviluppare un'identità unica, un senso di appartenenza e cittadinanza comuni, è infatti un passaggio necessario per consolidare l'Unione europea, rafforzare la conoscenza e la comprensione reciproca tra gli Stati membri, al fine di creare un tessuto solido su cui impiantare politiche comuni per l'economia, la sicurezza, la moneta. L'integrazione è alla base dell'intero progetto europeo: si tratta di una sfida culturale, prima ancora che politica. Come afferma chiaramente l'art. 167 (ex 151) del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea, l'Unione «contribuisce al pieno sviluppo delle culture degli Stati membri nel rispetto delle loro diversità nazionali e regionali, evidenziando nel contempo il retaggio culturale comune». In questo quadro il patrimonio culturale (in senso lato) non è più solo lo strumento per l'affermazione di un'identità culturale nazionale, ma contribuisce attivamente alla creazione, nel rispetto delle diversità delle espressioni culturali e regionali, di un'identità comune europea, anche nell'ottica di una nuova «cittadinanza europea» (Cammelli, 2008: 1). Ciò, si riscontra puntualmente in quasi tutti gli ambiti in cui è articolata l'indagine dei ricercatori: lingua, soprattutto, ma anche istruzione, tutela e valorizzazione di beni culturali, spettacolo, media, cultura popolare.

Il filo rosso che lega tra loro i vari contributi è una chiave di lettura che conviene esplicitare subito. Chiedersi in quali modi le istituzioni, operando attraverso gli strumenti giuridici a propria disposizione, abbiano cercato, nel corso del tempo, di costruire e orientare l'identità culturale italiana non significa in alcun modo sostenere la tesi per cui l'ordinamento giuridico è stato capace di operare questa costruzione, né escludere che le forze sociali possano produrre esse stesse, direttamente e senza il filtro istituzionale, cultura. Al contrario, l'identità culturale italiana è il prodotto in parte di interventi di sostegno da parte dello Stato, a tratti addirittura di stampo paternalistico, in parte frutto spontaneo della sto-

ria e del carattere del popolo italiano. Come segnala Daniele Donati nel suo saggio sulla cultura popolare, tra istituzioni e cultura si afferma una «relazione di reciprocità (ove il racconto dell'una dice anche degli altri, e possono leggersi i segni della mutua influenza), ma asimmetrica, perché inevitabilmente originata nell'extra normativo» (D. Donati, *Cultura popolare e ordinamento giuridico*, in questo volume). A ben vedere, infatti, l'ordinamento giuridico italiano non è stato sempre capace di guidare i processi culturali. Più spesso si è accontentato di assecondarli o ha tentato di contenerli, lasciando che in quest'ambito fosse «in gran parte il reale a delimitare il campo del normativo» e non viceversa.

Infine, quanto al metodo utilizzato, gli studiosi coinvolti nella ricerca hanno cercato di osservare, nella redazione dei propri contributi, alcuni criteri comuni, convenendo di seguire nell'indagine: il metodo storico-ricostruttivo, in modo da coprire, a seconda dei casi, l'intera storia della materia ovvero solo gli ultimi decenni, con rinvio al volume del centenario nel caso il tema fosse già stato trattato in quella sede; il metodo giuridico; il metodo interdisciplinare, là dove utile e possibile; il metodo comparato, là dove utile e possibile; il metodo critico-prospettico, in modo da arrivare a tracciare una traiettoria, delineando i possibili approdi futuri del settore. Tutti i contributi, nell'impostazione e nella realizzazione, cercano di conferire la massima rilevanza alle norme, in generale a tutto ciò che risulti 'giuridificabile' rispetto alla materia trattata. Nella consapevolezza che, pur senza negare l'utilità di riferimenti ad altre scienze, le ricerche devono inserirsi all'interno di un più vasto studio giuridico, volto a celebrare i 150 anni delle leggi di unificazione amministrativa.

Ciò premesso, nelle pagine a seguire saranno sintetizzati i risultati delle diverse ricerche di base, nel tentativo di rispondere ai quesiti da cui esse hanno preso le mosse. Le ricerche si articolano in tre macro-gruppi: i) arte, patrimonio culturale e media, ii) lingua, iii) istruzione, e vengono presentate separatamente per facilità di lettura.

2. *L'arte, il patrimonio culturale e i media*

2.1 *L'arte e il patrimonio culturale*

Con riferimento alla prima macro-area, quella dell'arte, del patrimonio culturale e dei media, alcune interessanti considerazioni di impianto si ricavano dallo studio di Daniele Donati, che analizza il rapporto tra 'cultura popolare e ordinamento giuridico'. Utilizzeremo la sua analisi come introduzione alle altre e, sfruttandone l'impostazione generale e organica, cercheremo di innestare, in corrispondenza dei punti toccati, i principali esiti delle singole ricerche. Nella speranza di ottenere, in questo modo, una sorta di dialo-

go virtuale tra gli autori e di cogliere il filo rosso che accompagna la traiettoria della cultura nazionale.

Lo studio di Donati prende le mosse dalle origini della cultura contemporanea: nella Germania del XIX secolo, l'idea di *kultur* si avvicina a quella di nazione come insieme delle tradizioni, inclinazioni, creazioni che compongono il patrimonio di una comunità, conferendovi consistenza e unità (Elias, 1988). In questa prospettiva, osserva l'Autore, «il culturale anticipa e giustifica il politico». La cultura diviene in questa fase espressione dell'anima autentica del popolo, sottratta alla rappresentazione elitaria tradizionalmente voluta dalla aristocrazia, e concepita come patrimonio collettivo da una borghesia concreta, produttiva, che favorisce una transizione profonda delle forme e dei mezzi con cui la cultura si manifesta e si diffonde. Se, quindi, nel secolo precedente la nozione di cultura era confinata alla letteratura, alle arti figurative, al teatro e alla musica colta come manifestazioni riservate alle élites, nel XIX secolo la concezione di cultura si allarga fino a ricomprendere le espressioni, le inclinazioni, gli stili, e i gusti delle fasce emergenti della società. A sua volta, «l'ordinamento reagisce con misure tese a tutelare la sensibilità del grande pubblico, a garantire la conservazione dello stato dei fatti e l'affermazione degli stili di volta in volta dominanti». In questa fase, evidenzia Donati, inizia a prendere forma il concetto di 'cultura di massa', popolare, le cui espressioni principali all'epoca – che vanno ad affiancarsi a quelle tradizionali – sono l'editoria, con la diffusione dei grandi quotidiani nazionali e la nascita del romanzo popolare (tra cui *Le avventure di Pinocchio*, pubblicato dalla Libreria Editrice Felice Paggi nel 1883; *Cuore*, pubblicato da Treves nel 1886), e lo spettacolo, con l'ingresso nelle sale delle fasce popolari.

Negli anni a cavallo tra i due secoli XIX e XX, sarà poi il fascismo a esprimere il massimo sforzo per fondare l'identità (anche) culturale della nuova comunità politica. Come evidenzia il saggio di Donati, «nei discorsi di Mussolini mentre la massa non è che un'anonima (e poco controllabile) collettività di individui, il popolo diviene un insieme così forte e coeso attorno a un patrimonio culturale nazionale da vanificare anche le distinzioni per classi. Questa unità accende l'orgoglio italiano e legittima qualsiasi azione intrapresa nel nome e per il bene di quella nazione fascista che va promossa e difesa prima dei suoi stessi figli».

In quest'ottica il Governo di Mussolini rivendica un ruolo di guida e controllo sulla cultura e sull'identità culturale degli italiani. Risalgono a questi anni, non a caso, le leggi Bottai sulla tutela delle cose d'arte e delle bellezze naturali (rispettivamente l. 1.6.1939, n. 1089 e l. 29.6.1939, n. 1497) che introducono l'idea nuova di una «funzione sociale della proprietà» (Ragusa, 2011: 256), e che pur recano ancora i tratti di un'interpretazione elitaria focalizzata sull'eccellenza (gli oggetti d'arte sono tutelati per il loro pregio e la rarità, mentre solo i luoghi di «non comune bellezza» possono essere sottoposti a vincoli).

L'arte, soprattutto, è al centro delle attenzioni di Mussolini. Nel volgere di un paio di decenni (A. Sau, *Il contributo della disciplina sulla tutela e valorizzazione del patrimonio culturale alla costruzione dello Stato unitario*, in questo volume), la 'politica culturale' del regime fascista si impadronì dei temi culturali (la tutela delle cose d'arte, la tutela delle bellezze naturali e del paesaggio, il restauro, i musei, le mostre, l'arte moderna, l'istruzione artistica) e dei problemi dell'amministrazione (sia centrale che periferica) per inquadrarli tutti nel disegno politico della 'fascistizzazione' dello Stato italiano, che non ammette conflitti tra interessi privati e interesse pubblico, in quanto i primi confluiscono «ordinatamente nell'interesse superiore, riassuntivo della Nazione». Un concetto perfettamente sintetizzato dalle parole dell'allora Ministro dell'Educazione Nazionale Giuseppe Bottai: «l'arte è un valore essenziale ed attuale della personalità nazionale e quindi del patrimonio ideale che lo Stato amministra, organizzando e guidando il Popolo. Una politica che voglia essere veramente l'organizzazione della vita nazionale in ordine ai supremi fini dello Stato, deve curare il fatto-arte in tutte le sue manifestazioni: spirituali e creative, educative, sociali ed economiche. Lo Stato nel nostro sistema non si diletta di critica d'arte, ma educa il popolo alla coscienza delle sue responsabilità e della sua funzione nella civiltà del mondo. E poiché sa che il popolo italiano ha detto in ogni tempo (e con l'arte non meno che col pensiero, col diritto e con le armi) parole solenni e decisive per la civiltà del mondo, non è per eclettico gusto, ma per inderogabile necessità politica che chiede alle energie artistiche della Nazione una militante partecipazione all'azione politica, da esso Stato inesorabilmente condotta, per la difesa di quella civiltà contro tutte le forze disgregatrici e le ideologie dissolventi. [...]. Fra tanti valori che il Fascismo ha scoperti, in primo piano, si riconosce all'arte un posto essenzialissimo nella personalità politica del Popolo italiano, un posto fondamentale e costitutivo in quella civiltà italiana che il Fascismo è sorto a difendere, che vuole sviluppata e affermata nel mondo, alla quale ha ridato gloriosamente l'unico sostegno veramente valido: quello dell'Impero politico» (Bottai, 1940: 53-55).

Nel 1937, al fine di dare impulso alla politica culturale della Nazione fascista e del Popolo italiano, viene istituito il Ministero per la cultura popolare (MinCulPop), posto sotto la guida di Edoardo Alfieri prima, di Alessandro Pavolini poi (1939), e infine, dal 1943 in avanti, di Gaetano Polverelli. Il Minculpop «segna il passaggio dall'iniziale intento di controllo fascista sull'alta cultura e sugli intellettuali, realizzato con operazioni di agitazione e sovversione, a una politica di integrazione e normalizzazione attraverso la costruzione di due miti: il culto del duce quale eroe popolare e la realizzazione, già in gran parte operata, di una Nuova Italia ordinata, vigorosa ed eccellente che invita a condurre esistenze serene, sobrie e morali» (D. Donati, *Cultura popolare e ordinamento giuridico*, in questo volume).

Ma il regime non si limita alle riforme organizzative e istituzionali, ed avvia una politica di mecenatismo attraverso il c.d. intervento diretto nella cultura, che intende attrarre nella sfera pubblica una serie di attività, servizi e compiti che, diversamente, i privati non svolgerebbero spontaneamente. L'intervento diretto si realizza mediante la creazione di un complesso di enti pubblici chiamati a correggere le insufficienze del mercato: lo Stato interviene attraverso questi enti nelle diverse fasi (produzione, distribuzione, fruizione) delle filiere culturali, così come nelle attività ad esse propedeutiche e circostanziali (formazione alle diverse professioni dello spettacolo). In alcuni casi, il Governo ritiene preferibile avvalersi di soggetti specializzati, distinti dal plesso organizzativo ministeriale, per curare attività che la politica culturale fascista intende svolgere senza intermediazioni a favore dell'intero settore.

Questa modalità di intervento è facilmente riconoscibile nel settore dell'editoria, in particolare in quello della stampa periodica. L'idea del Duce è «trasformare la stampa in una forza al servizio del regime, in base al principio fondamentale per cui «ciò che è nocivo si evita e ciò che è utile al regime si fa» (discorso di Mussolini ai direttori dei giornali, Palazzo Chigi, 10 ottobre 1928). In tale prospettiva, e nel quadro di un massiccio intervento pubblico nell'economia, nel 1935 il Governo delibera la costituzione dell'ENCC, l'Ente nazionale cellulosa e carta, cui viene affidato il compito di promuovere lo sviluppo della produzione della carta, anche al fine protezionistico di tutelare le imprese italiane nei confronti di quelle estere. Si tratta di un ottimo esempio di quello che oggi definiremmo, senza mezzi termini, un 'aiuto di Stato'. Contemporaneamente prende il via un meccanismo di sovvenzioni attribuite agli editori in modo diretto, che assumono rapidamente la forma delle 'provvidenze' all'editoria (senza distinzione tra tipi di imprese).

Lo scopo di queste provvidenze – a partire da quelle erogate in forma diretta – è ovviamente quello di cooperare alla realizzazione del pluralismo informativo, sostenendo l'accesso o la permanenza nel mercato di nuovi editori. In realtà gli aiuti del Governo generano semmai quella che Marco Magri, nel suo saggio, definisce «l'illusione del pluralismo informativo» (M. Magri, *La disciplina dell'editoria quotidiana e periodica*, in questo volume), e che negli anni a venire giustificherà continue ingerenze dei poteri pubblici nell'esercizio di libertà fondamentali, come quella di stampa e di impresa. Secondo l'analisi di Magri, l'unificazione italiana del 1865 fu per la stampa «una vicenda significativa, soprattutto, perché rese visibili alcuni caratteri del settore della produzione dei giornali che si riveleranno poi costitutivi di una vera e propria tradizione editoriale nazionale: la debolezza del mercato dei giornali; l'inesistenza di un assetto che oggi chiameremmo "concorrenziale"; la tendenza della stampa ad assumere caratteri regionali; l'inclinazione dei partiti a controllare le istituzioni senza pro-

porsi come partiti di massa, lasciando alla stampa la responsabilità della cosiddetta 'opinione pubblica'; il cauto atteggiamento della legislazione italiana rispetto alle possibilità di intervento volto a indirizzare e coordinare i mezzi economici dell'impresa editoriale; la correlativa propensione dell'impresa giornalistica a non comportarsi come una normale impresa commerciale [...] e a "politicizzare" la società in assenza dello Stato».

In questo quadro, il pluralismo informativo è garantito da un patto di non belligeranza tra i partiti e i grandi gruppi finanziari, volto a stabilizzare l'assetto delle proprietà dei giornali. In tal modo «la stampa, piuttosto di mostrare i caratteri della libertà individuale e prestarsi alla garanzia di cui all'art. 21 Cost., figura come attività che può essere, in nome della garanzia degli utenti (o del pluralismo informativo), indirizzata e coordinata a fini sociali, mediante programmi e controlli (art. 41 comma 3 Cost.)» (Angiolini, 2000: 28). Ne deriva una sorta di 'iperestensione' dell'art. 21 Cost., che, nel segno della libertà passiva di informazione (diritto di essere informati), degenera progressivamente in un controllo pubblico generalizzato sulla stampa quotidiana, senza peraltro favorire la creazione di un mercato davvero concorrenziale (in Italia, attualmente, le prime cinque testate realizzano oltre il 70 per cento della tiratura nazionale).

A connotare gli anni del fascismo interviene anche la diffusione di nuove forme espressive (la prima sala cinematografica è aperta a Pisa nel 1905) e nuovi mezzi di comunicazione (il primo comunicato radio è lanciato nel 1924 dall'Unione Radiofonica Italiana), in una prospettiva che, per la prima volta, evidenzia la stretta connessione che intercorre tra fatti culturali, innovazioni tecniche, assetti economici e ruolo delle istituzioni.

È proprio durante il periodo fascista, nota Carla Barbati nel suo saggio (C. Barbati, *Lo spettacolo nella storia istituzionale italiana*, in questo volume), che i poteri pubblici esercitano un'estesa azione di sostegno allo spettacolo, sia indiretta che diretta: lo spettacolo è visto dal regime come mezzo di propaganda culturale, e da un lato diviene oggetto di sostegno finanziario tramite sovvenzioni dirette; dall'altro lo Stato favorisce la trasformazione in soggetti pubblici 'nazionali' di organismi sorti in precedenza, anche su iniziativa privata, dei quali il regime riconosce la rilevanza per le finalità di formazione alla cultura fascista. Con r.d. 7 agosto 1925, n. 1767 l'Istituto Nazionale del Dramma Antico, operativo dal 1914, acquisisce la veste di istituzione nazionale e pochi mesi dopo, con r.d.l. 5 novembre 1925, n. 1985, il Sindacato istruzione cinematografica diventa l'«ente morale di diritto pubblico», Istituto Luce, chiamato a curare la «diffusione della cultura popolare e della istruzione generale per mezzo delle visioni cinematografiche [...] distribuite a scopo di beneficenza e propaganda nazionale e patriottica». Degli stessi anni è la creazione di altri organismi deputati a intervenire direttamente nei confronti dello spettacolo soprattutto cine-

matografico, considerato l'«arma più forte» di propaganda culturale. Nel 1935 si dà così vita all'Ente Nazionale Industrie Cinematografiche (ENIC), tramite il quale l'Istituto Luce entra nella produzione cinematografica, il 29 gennaio 1935 nasce Cinecittà, i cui stabilimenti sono inaugurati il 28 aprile 1937, e sempre nel 1935 sorge il Centro Sperimentale di Cinematografia. Quanto allo spettacolo dal vivo, con r.d.l. 1 luglio 1937, n. 1369 è riordinata l'Accademia di arte drammatica, quale scuola statale per il teatro, dipendente dal Ministero dell'Educazione nazionale. Per lo spettacolo lirico, in particolare, gli stessi teatri presso i quali lo si produceva e rappresentava iniziano a conoscere le prime trasformazioni in soggetti pubblici.

2.2 La dialettica tra omologazione e diversità culturale

Ma la statalizzazione della cultura, gli aiuti di Stato alla produzione e diffusione dei prodotti dell'arte e della creatività non sono le uniche direttrici lungo cui si sviluppa la teorica della cultura di massa in quell'epoca. Il pensiero gramsciano si oppone alla visione «ufficiale» di cultura e ravvisa nel folklore l'espressione più pura della «concezione del mondo e della vita» di certe classi sociali (Gramsci, 1975: 2311). Gramsci rilancia l'attenzione sulla forza creatrice delle dinamiche sociali, che si contrappone alla cultura dominante insinuandosi negli spazi da questa lasciati liberi, ed esprimendo «una serie di innovazioni, spesso creative e progressiste, determinate spontaneamente da forme e condizioni di vita in processo di sviluppo e che sono in contraddizione, o semplicemente diverse, dalla morale degli strati dirigenti» (Gramsci, 1975: 2313).

Lo scontro tra dirigismo fascista e spontaneismo gramsciano troverà una sintesi nella costituzionalizzazione della cultura, che implica una condizione di «neutralità attiva» dello Stato nei confronti delle attività culturali ed artistiche (Rimoli, 2003: 1513), quasi a voler rimarcare la posizione di equidistanza e imparzialità ideologica che, in regime democratico, devono assumere le istituzioni pubbliche nel determinare il valore artistico-culturale di un'opera o un prodotto o nel selezionare, tra quelle ritenute di valore, quelle da promuovere e sostenere.

Il modello liberal-democratico promuove una «politica della cultura» «aperta a tutti gli uomini di cultura» (Bobbio, 2005: 22), in contrapposizione alla «politica culturale», ideologica ed elitista. In questo quadro, compito delle istituzioni pubbliche è quello di rimuovere gli impedimenti non solo materiali, ma anche psicologici e morali allo sviluppo di una cultura libera e aperta, in quanto «i primi ostacolano o rendono difficile la circolazione e lo scambio delle idee, il contatto degli uomini di cultura; i secondi ostacolano e rendono difficile ed addirittura pericoloso il formarsi di un sicuro convincimento attraverso le falsifi-

cazioni di fatti o la fallacia dei ragionamenti, se non addirittura attraverso pressioni di vario genere sulle coscienze» (Bobbio, 2005: 23).

La produzione culturale su scala industriale, che inizia ad affermarsi a metà degli anni Cinquanta con l'avvio delle trasmissioni televisive nazionali, se da un lato cerca di andare incontro alla domanda del pubblico e avvicinare la cultura alle persone, d'altro lato tradisce l'idea gramsciana di 'cultura popolare', radicata nella storia e nelle tradizioni. Questa ambivalenza dell'industria culturale riflette «lo scarto semantico tra cultura popolare e cultura di massa, ove quest'ultima reca con sé non soltanto l'immagine delle nuove modalità di produzione offerte dal mercato, ma anche il senso di una degradazione rispetto a forme e modelli più veri».

In argomento, tra le critiche più severe si segnala quella di Theodor Adorno (Adorno, 1959: 21), il quale, ritenendo che l'industria culturale non possa che ispirarsi al modello della produzione in serie, ritiene che questo metodo produttivo applicato alle manifestazioni del pensiero porti con sé inevitabili effetti di standardizzazione della creatività e di omologazione dei gusti, oltre che il rischio di un'alienazione e un'infantilizzazione dei consumatori. Un fenomeno che, sul finire degli anni Sessanta, si riscontra con particolare evidenza nel servizio pubblico radiotelevisivo, come fa notare Gianluca Gardini nel suo saggio (Gardini, cit.). Il progetto pedagogico della RAI, che nei programmi informativi e culturali aveva trovato la massima espressione, rivela in questi anni la propria incapacità di dare voce ad una parte minoritaria, anticonformista e laica del paese, che chiedeva la possibilità di partecipare alla vita politica e istituzionale del paese. È indubbio infatti che, unitamente alla diffusione del sapere e delle conoscenze, all'acquisizione di nuove risorse linguistiche da parte di una popolazione ancora analfabeta, frammentata in mille dialetti e folklori diversi, la RAI abbia contribuito all'affermarsi di una pesante omologazione culturale, tendente alla banalizzazione diffusa (Bettetini, 1990: 237). Lo stereotipo culturale proposto e diffuso dalla RAI nel suo primo decennio di vita coglie solo una delle numerose identità del paese, e non riflette le istanze di rinnovamento, l'inquietudine culturale, il fermento in atto nella società civile dell'epoca (Gardini, cit.).

In realtà, come evidenzia il saggio di Donati, l'affermazione di una cultura *mainstream* nelle società occidentali non coincide con l'omologazione e la banalizzazione del pensiero, o con l'imposizione di stereotipi culturali: in parallelo al flusso dominante si sviluppano infatti flussi alternativi di idee, «sottosistemi culturali che si caratterizzano per differenza, proponendo stili e temi originali, spesso antagonisti di quelli comunemente accettati». Nasce così il pluralismo dei sistemi culturali all'interno dei quali, come osservava Weber (Weber, 1917: 2010), è data a ciascuno la possibilità di immedesimarsi in modo non più

sotterraneo o segreto ma, al contrario, esibendo un orgoglio di appartenenza e specialità. È proprio nella cultura *mainstream*, in sostanza, che affonda le radici il pluralismo culturale, la multiculturalità.

Massificazione del prodotto culturale e pluralismo delle forme espressive, per quanto paradossale possa sembrare, sono fenomeni strettamente connessi nella storia occidentale, e in particolare in quella italiana. Non solo. L'offerta culturale di massa, intuiscono gli esperti, porta forse con sé il rischio di infantilizzazione dei consumatori, abbassandone la capacità critica, ma al tempo stesso rende disponibile la cultura a categorie sociali che altrimenti ne sarebbero state escluse, con l'effetto di sensibilizzare le persone verso temi e scenari che prima ignoravano (Eco, 1964). Si attenua così la forbice gramsciana tra cultura di massa e cultura popolare, all'insegna di una democratizzazione sostanziale nell'accesso alla conoscenza e alla creatività.

2.3 *La dialettica centro-autonomie*

Alla dialettica tra omologazione e diversità culturale, nel corso degli anni Settanta si affianca progressivamente la dialettica tra centro e autonomie. In alcuni settori (ad esempio, la tutela e valorizzazione dei beni culturali) comincia ad affiorare l'istanza regionale per un ruolo maggiore nella regolazione, nel finanziamento e, in parte almeno (per ciò che non sarà rimesso alle Province), nella programmazione e coordinamento delle attività; mentre i comuni si caratterizzano progressivamente come 'centri di amministrazione' della cultura, che erogano direttamente sussidi e, gradualmente, gestiscono sempre più iniziative e attività culturali in proprio. In molti casi sarà proprio la tensione Stato-autonomie a determinare brusche reazioni da parte delle istituzioni centrali (Parlamento, Corte costituzionale), che, per diffidenza nei confronti delle autonomie territoriali, temendo l'aumento di inefficienze, corruzione, lottizzazione nella gestione decentrata, ricorrono all'argomento della 'dimensione unitaria' dell'interesse per riportare interi settori della cultura (ad esempio, spettacolo, beni culturali, scuola, università, stampa, televisione) sotto l'egida dello Stato, lasciando così alle autonomie poche competenze di rilevanza esclusivamente territoriale.

La difficoltà di decentrare le politiche culturali e, quindi, di adeguare il governo del settore al nuovo 'Stato plurale' si riscontra, con particolare evidenza, nel settore dello spettacolo. In quest'ambito, come mostra lo studio di Carla Barbati, a partire dagli anni Settanta si assiste al «diffondersi delle iniziative assunte, come produttori, organizzatori e distributori, dagli enti pubblici territoriali, segnatamente dai Comuni tramite i teatri stabili, da loro istituiti e finanziati in base al meccanismo delle c.d. spese facoltative». La soppressione del Ministero del Turismo e dello Spettacolo, in esito al referendum di iniziativa re-

gionale che nel 1993 conduce all'abrogazione della sua legge istitutiva, da un lato sembra segnare l'ingresso definitivo delle istanze regionali nello spettacolo, dall'altro testimonia la spinta sempre più forte con cui i privati chiedono di entrare in questo mercato tramite enti e società, offrendo come contropartita soluzioni gestionali improntate a maggiore funzionalità.

Sul finire degli anni Settanta si apre così un percorso di ripensamento non solo della amministrazione dello spettacolo, ma della sua stessa disciplina, che segue le principali direttrici delle riforme che interessano in questi anni l'intero sistema istituzionale e amministrativo: quella del decentramento e quella della privatizzazione (C. Barbati, *Lo spettacolo nella storia istituzionale italiana*, in questo volume). Questa doppia dialettica (centro-autonomie, da un lato; pubblico-privato, dall'altro) finirà per assumere carattere strutturale, divenendo il segno distintivo dell'intero settore. Basti pensare che, sul versante del decentramento, dopo l'approvazione del d.p.r. n. 616/1977 pressoché tutte le Regioni approvano numerosi provvedimenti legislativi di sostegno alle diverse attività di spettacolo e con un impegno finanziario solo di poco inferiore a quello dello Stato. Sul fronte della privatizzazione, dopo anni di tentativi andati falliti, con il d.lgs. 29 giugno 1996, n. 367 viene disposta la trasformazione obbligatoria degli enti di prioritario interesse nazionale operanti nel settore della musica in fondazioni di diritto privato, specificando i soggetti pubblici e privati che vi avrebbero concorso: si tratta di un'apertura ai privati che esprime un chiaro *favor* per il superamento delle rigidità organizzative pubbliche, oltre che per una gestione imprenditoriale dello spettacolo.

Ma ogni dialettica, com'è naturale, è fatta di continue oscillazioni, arresti e rilanci. Così, il d.lgs. 20 ottobre 1998, n. 386, che istituisce il Ministero per i Beni e le Attività culturali e devolve ad esso le competenze in materia già assegnate a un apposito Dipartimento presso la Presidenza del Consiglio, rappresenta una battuta d'arresto rispetto al movimento verso le autonomie territoriali che caratterizza il decennio di fine secolo. Il pendolo legislativo si rimette in moto e si assiste ad una sostanziale ri-centralizzazione del settore 'spettacolo', che ritorna ad essere intestato a un apparato ministeriale, assegnato alla competenza di due distinte Direzioni generali, per lo spettacolo dal vivo e per il cinema. In realtà, sottolinea lo studio di Carla Barbati, «La rinnovata presenza di un apparato ministeriale non modifica la disciplina sostanziale del settore, sino a che altre trasformazioni del contesto istituzionale riporteranno lo spettacolo a farsi "laboratorio di riforme"».

Analogamente alla disciplina dello spettacolo, anche quella concernente i beni culturali – rileva nel suo saggio Antonella Sau – è tradizionalmente incentrata attorno alla dialettica Stato-autonomie. La stessa riforma del Titolo V della Costituzione, nell'enfatizzare la distinzione tra tutela e valorizzazione, mira a

‘costituzionalizzare’ in materia di beni culturali una serie di competenze riservate agli enti locali. In realtà, questa distinzione non è mai risultata chiara agli interpreti e, di fatto, il ricorso agli strumenti del coordinamento e della cooperazione interistituzionale rappresenta da oltre un decennio il *leitmotiv* del modello di riparto delle competenze amministrative tra Stato, Regioni ed enti locali, a conferma della difficoltà di definire con certezza i rispettivi ambiti di competenza nel settore dei beni culturali (Cammelli, 2011: 175).

Da questo punto di vista, il Codice dei beni culturali e del paesaggio del 2004 non sembra muovere un passo avanti verso il decentramento delle competenze: sebbene formalmente introduca la procedura di trasferimento della proprietà di beni culturali dello Stato a favore degli enti locali, la modestia dei numeri relativi ai trasferimenti effettivamente realizzati dimostra, semmai, il sostanziale fallimento della logica ‘federalista’ per questo settore.

Un contributo ben più rilevante alla diversificazione delle regole in materia di beni culturali proviene dal diritto internazionale ed europeo. A partire dal secondo dopoguerra, il riconoscimento da parte dell’Unesco di una ‘Lista’ dei patrimoni dell’umanità (*World Heritage List*, c.d. WHL), ossia di siti/beni ritenuti di *outstanding universal value*, ha svolto un ruolo decisivo nella ‘deterritorializzazione’ del patrimonio culturale, anche sul versante della fruizione, che passa attraverso l’individuazione di beni portatori di particolarità di eccezionale importanza per l’intera comunità internazionale sul piano culturale o naturale.

Più recentemente, l’art. 22 della Carta dei diritti fondamentali dell’Unione richiama il necessario ‘rispetto della diversità culturale’, sollecitando l’ingresso delle forme espressive ascrivibili al patrimonio culturale immateriale nella nozione più ampia di patrimonio culturale. Analogamente, la Convenzione Unesco sulla protezione e la promozione della diversità delle espressioni culturali del 20.10.2005 fa espresso riferimento alla ‘diversità culturale’, un concetto che rimanda alla ‘molteplicità di forme mediante cui le culture dei gruppi e delle società si esprimono (compreso il folklore o la cosiddetta *traditional knowledge*).

Si tratta di disposizioni che, per quanto programmatiche, contribuiscono a riscrivere in termini del tutto nuovi il rapporto tra patrimonio culturale e territorio, sia nazionale che locale. Tutto ciò porta necessariamente a chiedersi se, all’interno di un contesto globalizzato qual è quello attuale, l’ordinamento nazionale inteso in senso classico – un sistema sovrano e centralizzato – sia davvero in grado di soddisfare le nuove necessità della tutela e della valorizzazione del patrimonio culturale.

2.4 *I mass media*

Un punto interessante, messo in luce dall’indagine di Donati, è che, «a parte determinate iniziative locali, ben poco è stato fatto sul fronte del consumo» di

cultura. A questo proposito, l'unica vera misura di favore sembra essere il regime di agevolazioni fiscali sull'imposta per il valore aggiunto, prevista dal d.p.r. 26.10.1972, n. 633 (come più volte modificato), con riferimento alla vendita di beni o alle prestazioni di servizi che, in qualche modo, possono essere qualificati come culturali. In particolare, in riferimento all'editoria e agli spettacoli la norma prevede aliquote ridotte al 4% o al 10%, esenzioni totali e un regime particolare per il commercio di giornali quotidiani, di periodici, di libri (e relativi supporti integrativi) e di cataloghi. Qualche occasionale disposizione a tutela del consumatore (in particolare del suo diritto di essere informato) più si rinviene nell'ordinamento europeo, in relazione ai brevi estratti di cronaca nonché agli eventi considerati di particolare rilevanza per la società (art. 3 *bis* 2, par. 1, dir. Cons. 89/552/CEE). Ma, tutto sommato, si registra una forte resistenza del legislatore, nazionale ed europeo, a tutelare il consumo e i fruitori di cultura.

Sull'argomento appaiono di estremo interesse anche le considerazioni racchiuse nel saggio di Marco Magri, riferite alla liberalizzazione del sistema delle vendite di quotidiani e periodici (v. M. Magri, *La disciplina dell'editoria quotidiana e periodici*, in questo volume). Sul punto, si fa notare che la regolazione pubblicistica del sistema della vendita dei giornali quotidiani e periodici, di cui al d.lgs. n. 170 del 2001, detta alcuni principi per la disciplina, da parte delle Regioni, delle modalità e delle condizioni di vendita della stampa quotidiana e periodica. Il sistema articola l'intero territorio nazionale in punti vendita esclusivi (le edicole) e punti vendita non esclusivi, intendendo con quest'ultima locuzione gli esercizi commerciali di varia tipologia (rivendite di generi di monopolio e di carburanti, bar, esercizi commerciali di cui all'art. 4 del d.lgs. n. 114/1998 di superficie non inferiore a 700 mq, librerie non inferiori a 120 mq, esercizi specializzati, con riferimento alle riviste) nei quali i giornali possono essere ceduti al pubblico in aggiunta ad altre merci. In aggiunta a ciò, la disciplina delle funzioni amministrative nel decreto prevede che l'attività di vendita dei giornali sia sottoposta ad autorizzazione comunale.

Da anni l'AGCM (investigazione del 2009) ha indicato nell'istituzione di un sistema 'amministrato' della vendita della stampa quotidiana e periodica i principali ostacoli alla tutela del pluralismo informativo, auspicandone la definitiva liberalizzazione. Anche il legislatore interno si è mosso in questa direzione: il d.lgs. n. 59/2010 ha trasposto i principi della direttiva Bolkestein nel diritto interno (art. 14); il d.l. n. 210/2011 (convertito nella legge n. 214/2011) ha sancito la liberalizzazione delle attività economiche come principio generale dell'ordinamento nazionale, prevedendo che le Regioni e gli enti locali vi adeguino i propri ordinamenti. La giurisprudenza amministrativa, per parte propria, ha ritenuto a più riprese che, nonostante le parti del d.lgs. n. 170/2001 sospettate di 'illegittimità comunitaria' non siano mai state espressamente abro-

gate, se ne dovrebbe egualmente inferire la inapplicabilità o, per l'appunto, l'abrogazione, per effetto delle norme generali che stabiliscono la 'liberalizzazione' delle attività di prestazione di servizi.

In sostanza, rileva Magri, il sistema amministrato di rivendita di quotidiani e periodici (a partire dall'autorizzazione preventiva, per giungere alla rigidità dell'impianto remunerativo del sistema di distribuzione e vendita dei giornali) dà vita ad un collo di bottiglia nella distribuzione che ostacola il 'pluralismo informativo' al punto da disconoscere la rilevanza di 'motivo imperativo di interesse generale'. Quest'assetto mette in luce una contraddizione del nostro ordinamento, che, sul fronte della produzione informativa, stabilisce una serie dettagliatissima di norme volte a promuovere e sostenere il pluralismo come concetto distinto dalla concorrenza (vietato non è l'abuso, ma il raggiungimento stesso della posizione dominante), mentre sul fronte della vendita e distribuzione pone una serie di freni alla liberalizzazione del settore della stampa quotidiana e periodica, attraverso un meccanismo di autorizzazione preventiva che si accompagna ad una fitta rete di regole su modalità e condizioni di rivendita.

Maggiore attenzione ha ricevuto, storicamente, il versante dell'offerta culturale, caratterizzato da costanti interventi di sostegno da parte delle amministrazioni statali e territoriali. Anche da questo punto di vista, però, le cose sono sensibilmente peggiorate a seguito della crisi finanziaria nazionale ed europea, e al drastico calo delle risorse finanziarie disponibili tanto al centro quanto localmente (paradigmatico, a questo proposito, è il Fondo Unico per lo Spettacolo, istituito con l. 30.4.1985, n. 163).

Il risultato di queste politiche non è certo rassicurante: le più recenti rilevazioni statistiche dell'ISTAT dimostrano che, in Italia, i consumi culturali si collocano molto al di sotto delle medie europee, mentre la SIAE segnala a questo riguardo che esiste nel nostro Paese un forte disequilibrio territoriale sia tra nord e sud che tra i centri urbani e le aree geograficamente isolate.

L'era contemporanea, postmoderna ha portato alcuni elementi di novità, che incidono profondamente sulla cultura italiana.

In primo luogo è comparsa sulla scena la lenta, faticosa costruzione dell'identità culturale europea. A questo proposito, il saggio di Donati richiama l'accesa contrapposizione tra coloro che riconoscono come propriamente europee soltanto le culture di quei popoli che condividono, come patrimonio comune, il pensiero greco, il diritto romano e la fede cristiana, e coloro che, al contrario, negano che questi caratteri costituiscano una cifra identitaria esclusivamente europea, sottolineando come alla base dell'idea stessa di 'Europa' si ponga una costante e proficua contaminazione con altre culture (Crépon, 2006). L'aspro dibattito sull'inserimento di un riferimento esplicito ai valori cristiani nel preambolo del progetto di Costituzione europea, poi trasformato nella citazione del «re-

taggio culturale, religioso e umanistico» dell'Unione, non è altro che lo specchio di una tensione mai sopita tra queste visioni contrapposte dell'identità europea.

Per sciogliere questa tensione, apparentemente insanabile, vengono proposte ricette diverse: da un lato, il «nazionalismo repubblicano» (Isensee, 1989: 705-740), che vede la formazione di una coscienza civile comunitaria come il risultato di un progressivo e spontaneo avvicinarsi delle culture originarie, delle diverse tradizioni e delle specifiche vocazioni che la compongono. «Il politico segue dunque il culturale», in questo caso, ed è solo grazie alla costruzione di una identità e di una coscienza collettiva (e nei limiti in cui ciò accadrà) che si può giungere alla realizzazione di una statalità europea. Dall'altro lato, il 'patriottismo costituzionale' (Habermas, 1998), che considera la condivisione di valori costituzionali comuni, capace di far germogliare un sentire condiviso dei suoi popoli, come l'unica condizione possibile per la realizzazione di una federazione europea. «In questa prospettiva, dunque, la creazione di un *demos* europeo segue e non precede la costruzione di istituzioni comunitarie che siano motore per la affermazione di «una nuova comunità o una nuova forma di democrazia soprannazionale» (Ponzano, 2010: 16).

In secondo luogo, tra le principali novità dell'età contemporanea viene ricordato il passaggio dalla tecnologia analogica a quella digitale, da cui trae origine il fenomeno della 'convergenza tecnologica'. Questo passaggio, segnala Donati, porta alla «progressiva smaterializzazione dei prodotti culturali, i quali migrano oramai incessantemente verso le loro versioni digitali e, allo stesso tempo, vengono condivisi tra milioni di persone spesso senza alcun riguardo per la legge sul diritto d'autore, la proprietà intellettuale e quindi la retribuzione del lavoro creativo». Nasce da queste premesse il dibattito contemporaneo sui nuovi diritti e, conseguentemente, sulle nuove forme di discriminazione: l'accesso alla rete viene invocato da alcuni come diritto costituzionale dell'individuo, della cui realizzazione lo Stato sociale deve farsi carico per evitare fenomeni di moderna discriminazione.

In tema merita senz'altro attenzione quanto rilevato da Giulia Massari (v. *L'avvento di Internet: accesso al mezzo e ai contenuti digitali*, in questo volume). Secondo l'Autrice, un'alta percentuale di italiani, pur avendo tecnicamente la possibilità di collegarsi alla rete, decide – più o meno consapevolmente – di non farlo. Ciò si ricava mettendo a confronto i dati sulla copertura della banda larga con quelli sull'effettivo consumo di internet: da un lato, il Piano nazionale banda larga ha già conquistato il traguardo minimo di 2 Mbps per la navigazione su tutto il territorio nazionale, mentre la Strategia per la banda ultralarga approvata dal Consiglio dei Ministri il 3 marzo 2015 si propone di assicurare entro il 2020 una connettività di almeno 100 Mbps all'85% della popolazione e di almeno 30 Mbps al restante 15%, situato nelle zone più remote; d'altro lato, le rilevazioni ISTAT

del 21 dicembre 2016 mostrano che solo il 63,2% dei cittadini usa Internet regolarmente, ossia vi accede almeno una volta alla settimana, mentre appena il 44,6% ne è fruitore quotidiano. Eurostat, a sua volta, nel considerare la fascia di abitanti tra i 16 e i 74 anni, rivela che nel 2015 solo 67 italiani su 100 si sono avvalsi del web con regolarità, a fronte di una media europea del 79%: l'Italia, a pari demerito con la Grecia, si colloca al terzultimo posto dell'elenco che classifica la connettività dei Paesi membri, davanti soltanto a Bulgaria e Romania.

Il problema della discriminazione legata ai nuovi diritti tecnologici, dunque, non consiste solo nell'abbattere il *digital divide*, il divario tecnologico infrastrutturale, ma anche nel ridurre il *knowledge divide*, ossia il divario di conoscenze che allontana gli utilizzatori esperti di Internet dagli analfabeti digitali. Questi ultimi, proprio a causa dell'incapacità di usufruire del mezzo, sono privati di notevoli *chances* conoscitive e partecipative. Il problema è dunque culturale oltre che materiale: il costo, la scarsa dimestichezza con il mezzo, dipendente anche dall'età, la convinzione che, in fondo, di Internet possa farsi a meno, sono fattori che spingono un'importante fetta della popolazione italiana a non utilizzare la rete. In questo modo, molti italiani si privano volontariamente – anche se non sempre consapevolmente – di strumenti di conoscenza e sviluppo culturale, collocandosi in una posizione di disparità negativa.

Vale, a questo proposito, la stessa considerazione fatta per lo spettacolo da Carla Barbati (v. *Lo spettacolo nella storia istituzionale italiana*, in questo volume): vi è necessità di politiche volte alla promozione dello spettacolo e delle attività culturali in genere in quanto *merit goods*, ossia beni che devono essere assicurati alla collettività indipendentemente dalla domanda che ne esprima il mercato e dalla loro capacità di generare utilità pari ai costi comportati dalla produzione. Il concetto di *merit goods*, secondo la scienza economica negli anni Sessanta (Musgrave, 1957), indica beni ritenuti necessari per gli individui o la società nel suo insieme, ma allo stesso tempo privi di una proporzionale giustificazione economica in termini di profitto generato o di domanda da parte del mercato (gli esempi più ricorrenti sono le prestazioni sanitarie per migliorare la qualità di vita e ridurre l'incidenza delle malattie, l'edilizia pubblica residenziale, i sussidi per i disoccupati e gli indigenti, l'istruzione). Il valore di questi beni non consiste tanto nella loro capacità di soddisfare una domanda specifica, o nel loro consumo di mercato, quanto nella loro capacità di generare inclusione sociale e altre esternalità positive di tipo valoriale.

Per Internet può ripetersi lo stesso ragionamento che fonda l'intervento pubblico a sostegno dei *merit goods*: lo Stato non può esimersi dal divulgare la cultura del web e diffonderne il valore tra i consociati, indipendentemente dalla domanda di accesso alla rete espressa dai consumatori, poiché si tratta di beni meritevoli in sé, che producono inclusione sociale e una serie di esternalità positi-

va. Come segnala Giulia Massari, «Non basta costruire l'autostrada, metafora con cui spesso ci si riferisce alla banda larga: occorre altresì pubblicizzarne l'utilizzo, agevolare l'acquisto delle automobili e predisporre corsi di guida affinché la patente sia una meta raggiungibile per chiunque».

Per altro verso, si è notato che il fenomeno della digitalizzazione genera un diverso approccio alla ricerca e alla fruizione della cultura: «se fino ad oggi la nostra cultura è evoluta con un lavoro di ricerca delle informazioni rilevanti basato su criteri di selezione discussi e poi condivisi, oggi questa valutazione è rimessa agli individui, che possono essere privi di criteri terzi, solidi, utili a validare e trattenere ciò che è fondato e rilevante» (v. D. Donati, *Cultura popolare e ordinamento giuridico*, in questo volume). Anche su questo punto il dibattito tra gli studiosi è particolarmente acceso: alcuni autori negano che il web possa dare rappresentare un esempio di 'pluralismo realizzato' per il fatto che le informazioni reperibili online mancano spesso di qualità e vengano modellate dalle imprese del mercato audiovisivo sulle aspettative dei fruitori, di talché di genuino pluralismo non si potrebbe parlare (Manetti, 2012: 242 sgg.). Indubbiamente, all'interno del web circolano notizie inaffidabili e incomplete, e spesso i flussi di dati veicolati, i c.d. *big data*, scatenano una 'overdose informativa' atta ad incrementare l'incertezza piuttosto che a dissolverla (Mantelero, 2012: 137). Il rischio concreto è che, sul web, le idee si trasformino in beni di consumo, e a tal fine vengano appositamente manipolate per renderle appetibili e quindi acquistabili con maggiore facilità da chi è disposto a pagarle.

Altri, all'opposto, ritengono che queste distorsioni non siano sufficienti a smentire l'esistenza di un 'pluralismo realizzato' in rete, che per la sua configurazione aperta, offre ad un numero così elevato di idee l'opportunità di esprimersi da far sembrare poco realistico un appiattimento generalizzato su di un'unica voce (v. G. Massari, *L'avvento di Internet: accesso al mezzo e ai contenuti digitali*, in questo volume). Del resto, non tutti i contenuti circolanti in Internet sono inseriti da soggetti economici, anzi la rete si caratterizza proprio per la possibilità che offre a chiunque di far sentire la propria voce, esercitare il diritto di parola, senza particolari difficoltà tecniche e senza l'inconveniente della scarsità di risorse, che, quantomeno in origine, ha condizionato invece il regime della radiotelevisione. Come ha precisato la Corte costituzionale, trattando di questo tema con riferimento alla radiotelevisione, pluralismo informativo non significa garanzia di conoscenza, bensì possibilità per il cittadino di «essere messo in condizione di compiere le sue valutazioni avendo presenti punti di vista differenti e orientamenti culturali contrastanti» (Corte cost., 24-26 marzo 1993, n. 112). Una possibilità che Internet certamente offre: per questo, conclude Giulia Massari, il pluralismo assegna un'occasione, non una promessa, di arricchimento, e sarebbe arduo provare che in Rete le occasioni manchino.

In questa forbice tra pluralismo realizzato e pluralismo artificiale trova spazio l'intervento del regolatore pubblico: per un verso, lo Stato è tenuto a vigilare affinché l'esercizio della libertà di manifestazione del pensiero sul web non soffochi diritti altrui, predisponendo la risposta sanzionatoria più coerente con l'esito della ponderazione degli interessi in gioco; per altro verso, lo Stato deve creare le condizioni per la libera diffusione e la corretta ricezione delle informazioni immesse nel circuito virtuale. Ovvero – e si ritorna così al punto di partenza del discorso – spetta allo Stato promuovere e tutelare la neutralità della Rete (*net neutrality*). «Guadagnato l'ingresso in Internet, in effetti, il cittadino può legittimamente – ora sì – avanzare una pretesa nei confronti dello Stato, chiedendo che il godimento del mezzo sia sottratto a interferenze nocive e che il pluralismo spontaneo del Web non venga sacrificato a vantaggio di interessi di mercato» (v. G. Massari, *L'avvento di Internet: accesso al mezzo e ai contenuti digitali*, in questo volume).

Affronta il tema della neutralità tecnologica anche il saggio di Marco Magri, nel riferire della transizione dalla stampa cartacea a quella digitale, ma con tutt'altro orientamento, in chiave critica. Magri registra come nella società attuale, e particolarmente tra le nuove generazioni, si stiano affermando «una serie di abitudini sociali che rischiano di far “morire” la stampa». Muovendo da questa considerazione fattuale, l'Autore pone una domanda valoriale al giurista: il trionfo dell'informazione 'post alfabetica', o non cartacea, solleva un quesito sul ruolo chela stampa cartacea dovrebbe conservare nella società pluralista, «proprio perché ci troviamo, oggi come non mai, in un'epoca contraddistinta dalla moltiplicazione, diversificazione, semplificazione dei canali di accesso alle informazioni». L'uso del giornale, a differenza della trasmissione televisiva e della informazione *online*, «è l'unico che induce alla riflessione, all'approfondimento, alla critica ragionata», attivando nell'individuo un processo cognitivo che gli altri media non impongono. Così che, il diritto di comprare il giornale è diverso dal diritto di vedere la televisione o di accedere ad Internet.

Ecco quindi che, di fronte alla preconizzazione della fine della stampa, come a quella della fine del libro, nasce il dilemma sulla posizione del regolatore pubblico. Il pluralismo informativo, invocato tradizionalmente per il sostegno alla stampa cartacea, viene qui in luce per contrastare l'idea di una dimissione dei pubblici poteri dal loro ruolo di supporto al settore editoriale. Nella lettura di Magri, infatti, la 'morte' della stampa cartacea non determina affatto la 'morte' della funzione culturale del mezzo; e se da un lato oggi può sembrare anacronistica una legislazione che protegge la stampa, dall'altro appare intollerabile, proprio nel segno di quel pluralismo che da sempre rappresenta un faro nella regolazione dei media, anche una legislazione che non la protegge. L'informazione è libera perché professionale ed il sostegno economico alla stampa cartacea rappresenta in fondo un atto di scelta a favore di un certo tipo di informazione, e quindi, di diffi-

denza verso l'informazione amatoriale. La conclusione del saggio è che «il recesso del legislatore dalla regolamentazione della stampa, in nome della “neutralità tecnologica”, farebbe torto, più che assecondare, la libertà della pubblica opinione».

Un discorso del tutto analogo, d'altra parte, può essere riferito all'attività radiotelevisiva, che richiede una presenza attiva dello Stato per la realizzazione di un servizio pubblico radiotelevisivo che possa fungere da contrappeso alle interferenze del potere politico ed economico sulla formazione culturale dei cittadini. Il servizio pubblico radiotelevisivo svolge un ruolo rilevante per la tutela delle diversità culturali, oltre che per l'affermazione dell'identità di un popolo, ed è impensabile abbandonare questo delicato settore alle dinamiche del mercato senza la guida dello Stato o in assenza di un'adeguata regolazione pubblica (v. Gardini, cit.).

Come si vede, siamo distanti dalla *net neutrality* invocata come panacea per tutti i mali dell'informazione in rete.

3. La lingua

3.1 La rilevanza giuridica della lingua

La lingua utilizzata da una comunità e dalle sue istituzioni pone più di un problema giuridico. Lo prova la rilevanza ordinamentale delle interazioni linguistiche, attraverso le quali si definiscono appartenenze, si strutturano rapporti istituzionali, si gestiscono conflitti sociali. Lo confermano i tentativi dell'ordinamento giuridico di disciplinare problemi complessi come la tutela delle minoranze linguistiche, l'uso di lingue diverse dall'italiano da parte delle pubbliche amministrazioni, la verifica del possesso delle capacità linguistiche degli stranieri. Lo testimoniano, almeno indirettamente, gli studi che la scienza giuridica ha dedicato, negli ultimi anni, a specifici problemi giuridici legati all'uso della lingua, a circa cinquant'anni di distanza dagli scritti pionieristici di Alessandro Pizzorusso (Pizzorusso, 1957). Si pensi, per limitarsi solo agli esempi principali, all'importante volume di Giovanni Poggeschi sui diritti e doveri linguistici (Poggeschi, 2008), alle ricerche sulla interpretazione e traduzione del diritto, alle analisi del regime linguistico delle reti amministrative europee (Chiti, Gualdo 2008).

Nonostante la crescente attenzione della scienza giuridica italiana, però, le questioni giuridiche connesse alle interazioni linguistiche restano in larga parte inesplorate. L'impressione è che i giuristi si siano appena affacciati su un campo di ricerca vasto e complesso, che si presenta loro come un insieme di problemi irrisolti. Questo volume intende contribuire alla sua esplorazione, senza cedere però alla tentazione di avviare ricostruzioni complessive, del tutto irrealistiche allo stadio attuale di maturazione degli studi giuridici. Nella sua seconda parte, che segue a quella dedicata a *L'arte, il patrimonio culturale, i media*, esamina

le scelte che l'ordinamento ha compiuto rispetto ad alcuni problemi linguistici e tenta di riflettere sul modo in cui queste scelte hanno influenzato i processi di costruzione e mutamento dell'identità culturale italiana.

I contributi raccolti in questa parte, più precisamente, toccano tre questioni principali. In quale modo l'ordinamento governa l'integrazione linguistica del singolo – bambino e adulto, straniero ma anche italiano – nella comunità civile e politica? In quale modo riconosce l'identità culturale delle comunità linguistiche minoritarie? E come regola le interazioni linguistiche tra amministrazioni italiane, da un lato, e amministrazioni ultrastatali, amministrazioni di altri paesi e privati stranieri, dall'altro? Al primo problema è dedicato lo scritto di Matteo Gnes (*La lingua come fattore di integrazione civile e politica*), mentre Giovanni Poggeschi esamina la posizione giuridica delle comunità linguistiche minoritarie (*Unità nazionale e pluralismo culturale: l'evoluzione dello status giuridico delle minoranze linguistiche dall'unità d'Italia ad oggi*) ed Edoardo Chiti e Maria Elena Favilla ricostruiscono il modo in cui è governata la sempre più netta ed articolata apertura europea e globale del sistema amministrativo italiano (*Il regime linguistico delle amministrazioni nel processo di apertura europea e globale del sistema amministrativo italiano*). Si tratta, com'è evidente, di problemi distinti ma funzionalmente collegati, nel senso che le soluzioni approntate rispetto a un singolo problema influenzano anche quelle predisposte per gli altri. Così, ad esempio, l'integrazione linguistica del singolo nella comunità civile e politica può essere disciplinata solo tenendo presente le scelte operate rispetto alla posizione delle comunità linguistiche minoritarie. E il regime linguistico cui sono assoggettati i singoli non può che essere definito in relazione a quello che governa il funzionamento delle istituzioni e della macchina amministrativa. Per ciascuna delle tre questioni, i singoli scritti tentano di individuare le scelte compiute dall'ordinamento, di ricostruire quale sia il punto di equilibrio tra unità e pluralismo linguistico di volta in volta fissato da queste scelte, di valutare in quale modo l'equilibrio tra unità e pluralismo linguistico che si è registrato sia capace di influenzare la traiettoria del processo di costruzione dell'identità culturale italiana. In questo modo, i tre scritti contribuiscono al disegno complessivo di questo volume. L'analisi dei modi in cui l'ordinamento ha affrontato tre questioni linguistiche importanti, infatti, è un tassello importante della più ampia indagine sui processi e sugli strumenti giuridici attraverso i quali l'ordinamento ha tentato di plasmare, nel corso del tempo, l'identità culturale italiana. Ai tre contributi richiamati, peraltro, se ne aggiunge un quarto, che assume un punto di vista in parte diverso. Si tratta del saggio che Orlando Roselli dedica alle trasformazioni del linguaggio giuridico delle pubbliche amministrazioni (*Le trasformazioni del linguaggio delle pubbliche amministrazioni*). Ciò che interessa, in questo caso, non è tanto ricostruire i modi in cui l'ordinamento ha affrontato nel corso del tempo tre questioni linguistiche significative, quanto

come l'evoluzione della lingua del sistema amministrativo italiano rifletta le trasformazioni ordinamentali e del suo rapporto con la società.

3.2 *Un insieme di tensioni*

Come ogni opera collettanea, anche questa parte riflette sensibilità e punti di vista diversi. Gli scritti che la compongono, però, sono relativamente omogenei sotto vari aspetti.

Il primo riguarda il metodo utilizzato. Al di là della loro struttura, che varia da caso a caso, ciascuno dei saggi mira a combinare in maniera equilibrata ricostruzione storica, esame della disciplina vigente e riflessione sulle prospettive future. La ricostruzione storica, importante per le ragioni chiarite in apertura, è stata condotta prendendo in considerazione tempi diversi, più o meno lunghi, a seconda del problema affrontato. Il regime linguistico delle amministrazioni nazionali chiamate a interagire con amministrazioni ultrastatali e amministrazioni e soggetti privati di altri paesi, ad esempio, è stato ricostruito prendendo in esame gli ultimi tre decenni, dato che è in questo arco temporale che maturano le condizioni per la messa a punto di discipline linguistiche che tengano conto della crescente rilevanza europea e globale dell'attività delle amministrazioni nazionali. Gli altri saggi, invece, si misurano con tempi storici più lunghi, in modo da rendere conto della maturazione e della evoluzione delle soluzioni fornite dall'ordinamento a questioni di lunga durata come quella dell'integrazione civile e politica del singolo nella comunità nazionale e della posizione delle comunità linguistiche minoritarie. La prospettiva storica, in ogni caso, è funzionale all'analisi della disciplina giuridica attuale, la quale, a sua volta, viene sviluppata attraverso una riflessione sulle prospettive future.

Un secondo fattore di omogeneità riguarda le interpretazioni proposte. Pur affrontando questioni diverse, infatti, gli scritti convergono intorno ad una chiave di lettura tendenzialmente unitaria. Ciascuno dei saggi suggerisce che l'ordinamento repubblicano ha evitato di affrontare le questioni linguistiche considerate attraverso un insieme unitario di interventi. Le soluzioni predisposte in risposta alle varie questioni sono assai di rado ricostruibili, anche solo *a posteriori*, come tasselli di una più ampia e compiuta politica linguistica. L'ordinamento ha quasi sempre posto in essere interventi parziali, relativi a specifiche contingenze, talora incoerenti tra loro. Non è sorprendente, dunque, che la ricostruzione delle diverse soluzioni messe a punto non restituisca un disegno chiaro e univoco rispetto al rapporto tra unità e pluralismo linguistico. Ciò che emerge, piuttosto, è un insieme di tensioni. L'ordinamento tende a promuovere l'italiano come lingua della comunità nazionale, ma lo fa procedendo con interventi *ad hoc*, senza sviluppare una vera e propria politica linguistica, caratterizzata da obiettivi e stru-

menti chiaramente individuati. Vi è una spinta verso l'unità, dunque, ma si tratta di una spinta debole. L'ordinamento, ancora, promuove il pluralismo linguistico, garantendo la posizione delle minoranze linguistiche e l'uso di lingue straniere da parte delle amministrazioni, ma la valorizzazione del pluralismo resta del tutto incompleta, perché mancano strumenti adatti a gestire gli sviluppi sociali più recenti, come la formazione di comunità linguistiche di immigrati. Più in generale, la promozione del pluralismo sembra non tenere conto delle numerose implicazioni delle scelte operate, soprattutto rispetto al ruolo dell'italiano come lingua nazionale. Non si può dire, dunque, che l'ordinamento repubblicano sia stato capace di costruire e orientare la dimensione linguistica dell'identità culturale italiana.

3.3 *La lingua come fattore di integrazione*

Nel suo scritto (*La lingua come fattore di integrazione civile e politica*), Matteo Gnes si chiede se l'ordinamento italiano abbia disciplinato l'uso della lingua in funzione dell'integrazione civile e politica dei singoli, quali finalità abbia perseguito, quali strumenti abbia utilizzato, quali effetti abbiano prodotto i suoi interventi. Lo specifico punto di vista dal quale muove la sua indagine è che l'esistenza di una lingua comune sia, in quanto tale, un fattore di integrazione civile e politica dei singoli all'interno di una comunità. La lingua, in questa prospettiva, costituisce non tanto o non solo uno strumento per lo svolgimento di attività materiali, quanto piuttosto uno degli elementi caratterizzanti l'idea di nazione, in linea con l'impostazione tradizionale degli studi costituzionalistici. Ciò spinge l'Autore a ripercorrere i modi attraverso i quali le istituzioni politiche dell'Italia unita si sono misurate, nel corso del tempo, con la questione dell'italiano come lingua della nazione italiana.

Ne emerge una vicenda storica articolata, qui ripercorsa utilizzando la ricca serie di studi sulla storia della lingua italiana. Al momento dell'unificazione, ricorda Matteo Gnes richiamando l'efficace sintesi di Tullio de Mauro, l'italiano era una lingua «straniera in patria» (De Mauro, 2015). Fattori storici, culturali, sociali e politici rendevano la situazione linguistica molto articolata, allontanando l'obiettivo dell'affermazione dell'italiano come lingua nazionale. Così, se nella Francia post-rivoluzionaria fu vietato l'uso dei dialetti e promosso e reso obbligatorio in vari ambiti l'uso della lingua francese, in Italia operarono, secondo la classica ricostruzione di de Mauro, forze diverse: per un verso, l'emigrazione verso l'estero, l'inurbamento e il ruolo della burocrazia e dell'esercito, che spinsero verso la riduzione o l'abbandono dei dialetti; per altro verso, l'importanza crescente delle istituzioni scolastiche e delle organizzazioni politiche, la stampa ed i mezzi di informazione di massa, il riconoscimento dell'italofonia come fattore di attenuazione delle differenze di classe, che favorirono lo sviluppo della lingua

comune. In questa fase, dunque, l'ordinamento si occupò in vari modi di promuovere l'affermazione di una lingua comune. Il suo intervento, però, fu quasi sempre indiretto, nel senso che la promozione dell'italiano quale lingua nazionale non solo non fu al centro di una politica linguistica riconoscibile, ma neppure rappresentò l'obiettivo esplicito delle varie discipline di settore, le quali, anzi, in molti casi stabilirono espressamente regimi linguistici aperti all'uso di lingue diverse dall'italiano (si pensi, ad esempio, alla facoltà concessa ai membri della Camera di utilizzare il francese). La lenta diffusione dell'italiano quale lingua nazionale fu il frutto, piuttosto, della combinazione di spinte sociali, esigenze funzionali e conseguenze per lo più inattese delle politiche pubbliche del nuovo Stato.

Una seconda fase del processo storico di costruzione dell'italiano come lingua nazionale è quella che si apre con l'instaurazione del regime fascista. Quest'ultimo mise a punto una vera e propria politica linguistica, caratterizzata dal contrasto al dialettismo, alle lingue delle minoranze etniche e ai forestierismi. L'azione antidialettale, ricorda Gnes, trovò la sua massima espressione soprattutto nella scuola, ove si contrastò l'uso dei dialetti non solo come lingue parlate, ma anche come lingue letterarie. La lotta alle lingue delle minoranze etniche riguardò soprattutto quelle altoatesine e giuliane e portò a una minuta disciplina linguistica, che dispose, ad esempio, l'italianizzazione forzata della toponomastica e delle insegne alberghiere. Il contrasto ai forestierismi si tradusse in una ricca serie di misure di vario tipo, inclusi divieti di 'esotismi' e obblighi di sostituzione con equivalenti italiani. Si trattò, nel complesso, di un intervento contraddittorio, fortemente orientato alla promozione della lingua italiana come lingua nazionale, da un lato, e minato al proprio interno da una logica nettamente autoritaria, dall'altro.

La terza e ultima fase è quella che si apre con il nuovo ordinamento costituzionale. Probabilmente per reazione all'exasperata politica linguistica del fascismo, la Costituzione, come noto, non qualifica espressamente la lingua italiana come 'lingua ufficiale' dell'ordinamento. Il riconoscimento della lingua italiana come lingua ufficiale, tuttavia, è presente in fonti di rango costituzionale, come gli statuti delle Regioni speciali, e in numerose leggi ordinarie, oltre che, in forma implicita, nella stessa Costituzione, come riconosciuto dalla Corte costituzionale. Al di là della qualifica formale dell'italiano come lingua nazionale, l'ordinamento ha messo a punto quelli che Gnes definisce dei 'frammenti' di una politica linguistica. Si tratta di una varietà di interventi, tra loro relativamente autonomi e caratterizzati da una forte frammentarietà, ma capaci di influenzare, ciascuno nel proprio specifico ambito di operatività, i comportamenti linguistici dei vari soggetti dell'ordinamento e di promuovere l'uso e il riconoscimento della lingua italiana come lingua nazionale. I principali riguardano il settore dell'istruzione, nel quale si esplicita l'obiettivo della diffusione della lingua italiana, il ruolo della lingua nei rapporti con la pubblica amministrazione, i mezzi

di comunicazione di massa, la posizione degli stranieri, la circolazione della lingua italiana all'estero e l'uso delle lingue straniere. L'insieme di questi interventi dimostra come l'ordinamento sia stato e continui ad essere, soprattutto in questi ultimi anni, molto impegnato sul fronte linguistico, compiendo scelte che disciplinano i comportamenti linguistici dei soggetti dell'ordinamento e li orientano all'uso della lingua italiana, intesa come lingua della comunità nazionale. Queste scelte, però, non danno luogo a un disegno unitario. Gli interventi posti in essere rispondono per lo più all'esigenza di risolvere problemi contingenti, mancano di progettualità o, quando hanno l'ambizione di compiere scelte di fondo, faticano a operare come un insieme di azioni funzionalmente unitario.

3.4 La posizione giuridica delle comunità linguistiche minoritarie

A questo scritto segue quello di Giovanni Poggeschi, *Unità e pluralismo culturale: l'evoluzione dello status giuridico delle minoranze linguistiche dall'unità d'Italia ad oggi*. Il saggio considera un diverso profilo della disciplina delle interazioni linguistiche. Se Gnes ha esaminato il modo in cui l'ordinamento italiano ha disciplinato l'uso della lingua in funzione dell'integrazione civile e politica dei singoli, e in particolare se abbia promosso l'italiano come lingua della nazione italiana, Poggeschi si chiede se l'ordinamento abbia sviluppato una disciplina della lingua in funzione della tutela delle minoranze linguistiche. L'assunto dal quale muove l'indagine, dunque, è il medesimo dello scritto precedente: esiste un nesso imprescindibile tra lingua e comunità, nel senso che la lingua esprime un'identità e un'appartenenza. Nello scritto di Gnes, però, a venire in rilievo è la circostanza che la lingua riflette l'identità di una comunità nazionale. Nel saggio di Poggeschi, invece, a venire in rilievo è la possibilità che, a fianco della lingua nazionale, esistano lingue che sono espressione di minoranze e che possono stabilire rapporti di vario tipo, anche di conflitto, con la lingua nazionale. L'Autore osserva come le minoranze linguistiche siano sempre state presenti in Italia, dal momento dell'unificazione ad oggi. A mutare nel tempo è stata la disciplina giuridica della posizione delle lingue utilizzate da tali minoranze. L'evoluzione di questa disciplina è in qualche modo speculare a quella degli orientamenti di volta in volta assunti dall'ordinamento rispetto alla questione dell'italiano come lingua nazionale. Così, nel regime liberale, all'assenza di un intervento istituzionale chiaramente orientato alla promozione dell'italiano quale lingua nazionale corrispose una sostanziale tolleranza o indifferenza rispetto alle lingue delle minoranze linguistiche. La politica linguistica del fascismo, fortemente orientata all'affermazione dell'italiano quale lingua nazionale, portò con sé, invece, una vera e propria repressione delle lingue espressione delle minoranze. Nell'ordinamento repubblicano, ancora, la frammentaria serie di inter-

venti che spingono verso la promozione dell'italiano quale lingua della comunità nazionale è stata accompagnata dal riconoscimento dei diritti linguistici delle minoranze, coerentemente con un le esigenze di un ordinamento chiamato a far coesistere unità e pluralismo, anche sotto la crescente pressione degli obblighi internazionali ed europei. La disciplina attuale, peraltro, è tutt'altro che compiuta. Per far fronte ai problemi sempre più complessi posti dai mutamenti sociali in atto, a partire dai fenomeni migratori innescati dalle numerose crisi regionali, l'ordinamento è chiamato a valutare la possibilità di sviluppare la propria disciplina oltre la tutela delle lingue delle minoranze storiche, affrontando questioni come la protezione dei dialetti, la tutela delle lingue degli immigrati e il rafforzamento degli strumenti per l'apprendimento delle lingue straniere.

3.5 *L'apertura europea e globale del sistema amministrativo*

Il terzo scritto, di Edoardo Chiti e Maria Elena Favilla, considera una questione più specifica rispetto a quelle discusse nei saggi precedenti. Muove dall'osservazione empirica della sempre più marcata apertura europea e globale del sistema amministrativo italiano, che porta le amministrazioni nazionali a stabilire numerosi rapporti con le amministrazioni di organismi ultrastatali e con le amministrazioni e i cittadini di altri paesi. In questo nuovo contesto, frutto di uno sviluppo degli ultimi tre decenni, si moltiplicano le interazioni linguistiche, orali e scritte, tra soggetti che parlano e scrivono lingue diverse. Lo scritto ricostruisce il modo in cui l'ordinamento giuridico italiano modifica il regime linguistico delle amministrazioni nazionali per tenere conto della sempre maggiore rilevanza europea e globale delle loro attività e della nuova trama di interazioni.

La tesi proposta è che sia possibile registrare lo sviluppo di due gruppi principali di discipline. Il primo è quello delle discipline che promuovono l'uso di lingue diverse dall'italiano da parte delle amministrazioni nazionali nello svolgimento delle proprie attività di rilevanza europea e globale. Il secondo è quello delle discipline che promuovono l'uso tanto dell'italiano quanto di lingue straniere. Non si tratta, osservano gli Autori, di due orientamenti tra loro contrapposti. Si tratta, piuttosto, di orientamenti che si collocano in punti diversi di un *continuum* tra due poli, quello della esclusiva promozione dell'uso dell'italiano e quello della esclusiva promozione dell'uso di una lingua straniera. Le discipline messe a punto in questi anni sono orientate verso uno dei due estremi, quello dell'esclusiva promozione dell'uso di una lingua straniera, o individuano formule intermedie, mentre non si registrano casi nei quali l'ordinamento promuove l'uso esclusivo dell'italiano da parte delle amministrazioni nazionali senza prevedere l'uso di altre lingue. L'emergere di queste discipline, inoltre, può essere spiegato alla luce di vari fattori, in parte funzionali, come la capacità di svolgimento del-

le attività amministrative, in parte politiche. Un ruolo essenziale, però, è giocato dai tratti più propriamente linguistici delle interazioni, dai soggetti coinvolti ai canali utilizzati, al grado di formalità, ai diversi gradi di equilibrio tra le diverse funzioni della lingua, e, in particolare, tra quella comunicativa e quella simbolica.

L'indagine, poi, suggerisce che le discipline linguistiche che vengono sviluppandosi stabiliscono uno specifico punto di equilibrio tra unità e pluralismo linguistico, privilegiando il secondo rispetto alla prima. Per un verso, l'inglese è riconosciuto come lingua veicolare delle amministrazioni nazionali, a fianco dell'italiano o in concorrenza con esso, quando le amministrazioni svolgono attività di rilevanza europea o globale. Per altro verso, viene riconosciuta la rilevanza di lingue straniere, anche rare, diverse dall'inglese, per alcuni specifici tipi di attività amministrativa. La tendenza alla valorizzazione del pluralismo linguistico a scapito dell'unità non rappresenta affatto una novità nella storia del sistema amministrativo italiano, dato che il multilinguismo, inteso come coesistenza sia di più lingue, sia di più varietà di una stessa lingua in una stessa comunità, ha da sempre caratterizzato le pratiche e l'attività della burocrazia italiana e le sue interazioni con i cittadini, al di là dell'orientamento del quadro normativo. La novità, piuttosto, sta nella varietà delle lingue utilizzate dalle amministrazioni, che si estende dall'italiano, con le sue varietà, e i dialetti e le parlate alloglotte alle lingue dei parlanti e delle amministrazioni di altri paesi.

Lo scritto, infine, porta l'attenzione sulle implicazioni problematiche degli sviluppi in corso. La questione principale è quella delle conseguenze che questi sviluppi hanno sul ruolo dell'italiano come lingua delle amministrazioni nazionali. I due Autori propongono un punto di vista più sfumato di quello abituale. Non si negare che l'uso sempre più diffuso e in contesti sempre più estesi di lingue diverse dell'italiano, e in particolare dell'inglese, sollevi problemi giuridici e porti con sé un rischio di regressione strutturale e funzionale dell'italiano. Nel valutare le implicazioni dei nuovi regimi linguistici, però, occorre evitare interpretazioni eccessivamente rigide del quadro costituzionale, prospettare soluzioni che non si esauriscano nella semplice rimozione degli sviluppi in atto, considerare che tali sviluppi hanno conseguenze anche sui modi di funzionamento del sistema amministrativo italiano.

3.6 Le trasformazioni del linguaggio delle pubbliche amministrazioni

Questa parte del volume si chiude con il saggio di Orlando Roselli, *Le trasformazioni del linguaggio delle pubbliche amministrazioni*. Come si è già osservato, lo studio introduce un punto di vista in parte diverso rispetto a quelli dei contributi precedenti. A venire in rilievo, infatti, non è tanto il modo in cui l'ordinamento ha disciplinato tre questioni linguistiche importanti, quanto il modo

in cui l'evoluzione del linguaggio delle amministrazioni rifletta le trasformazioni dello stesso ordinamento. L'Autore osserva, in particolare, come si assista «a mutamenti del linguaggio giuridico nelle fasi risorgimentali, di consolidamento dello Stato liberale e poi della sua crisi, del ventennio fascista, della rivoluzione rappresentata dal nuovo assetto costituzionale, del mutamento nelle funzioni e nelle attività degli apparati pubblici determinato dalla costruzione dello Stato sociale, del ruolo assunto dallo “Stato regolatore”, sino alle trasformazioni di un sistema amministrativo che deve fare i conti con il processo anche linguistico di integrazione europea ed un sempre più ampio sistema di relazioni transnazionali». Per ricostruire questo complesso processo storico, viene dapprima richiamato il retroterra culturale, linguistico e normativo della legislazione di unificazione amministrativa del 1865, che rappresenta solo un passaggio dei processi di unificazione normativa ed amministrativa. Si esaminano, quindi, i processi di coniazione di nuovi lemmi e di trasformazione dei significati consolidati, ai quali si affianca la graduale messa a punto di discipline amministrative funzionali, anche sotto il profilo linguistico, alle esigenze di modernizzazione del paese. L'esperienza della guerra, invece, porta con sé un linguaggio amministrativo fortemente gerarchico, orientato al comando. Il linguaggio delle amministrazioni, poi, si evolve ancora con la svolta autoritaria del fascismo e con l'ordinamento repubblicano che segue alla conclusione del secondo conflitto mondiale. L'ultima parte del saggio considera due sviluppi recenti, anch'essi indici di più ampie trasformazioni ordinamentali: le trasformazioni linguistiche legate al processo di integrazione europea, da un lato, e quelle frutto dei tentativi di riforma del linguaggio delle pubbliche amministrazioni, dall'altro.

4. Istruzione

4.1 Istruzione come pilastro dell'identità nazionale

È affermazione del tutto ovvia quella per la quale l'istruzione sia stata il grande volano che ha consentito la costruzione dell'identità nazionale italiana; meglio, quel che di identitario è stato possibile realizzare nel corso dei 150 anni di unità nazionale lo si è fatto, in massima parte, sui banchi di scuola. Se l'Italia è stata unita a seguito di eventi bellici e traumatici, gli italiani sono stati formati, sul piano identitario, soprattutto per il tramite dell'istruzione pubblica, nel corso dei successivi decenni.

Il periodo di formazione dell'unità nazionale ha coinciso con il frangente temporale nel quale l'istruzione pubblica, gratuita e obbligatoria, si è diffusa in tutta Europa, nel corso del XIX secolo, quale espressione della funzione pubblica di istruzione e, quindi, quale compito dello Stato piuttosto che quale modo di eleva-

zione spirituale e morale dell'individuo e mezzo di realizzazione dell'eguaglianza sociale. Tra la seconda metà del XIX e la prima metà del XX secolo, pertanto, è stata edificata la scuola di Stato, considerata essenzialmente strumento di strutturazione (accanto e per il tramite della diffusione della lingua comune e degli elementari rudimenti della conoscenza) di un sentimento patriottico e dello spirito di unità nazionale, nonché, soprattutto nel corso del ventennio fascista, di affermazione di una cultura di Stato, politicamente e socialmente orientata, e di educazione ad essa di generazioni di giovani; strumento di creazione del ricambio generazionale per le élites dirigenziali della medio-alta borghesia, con conseguenti forti limiti, da un lato, agli ideali egualitari e, dall'altro, al merito quale 'ascensore sociale'.

Nel secondo dopoguerra – a seguito dell'entrata in vigore della Costituzione repubblicana, ma anche della diffusione di tesi pedagogiche di oltreoceano – la scolarizzazione ha iniziato ad essere intesa strumento di crescita democratica: si è via via sviluppato, anche nella penisola, un processo di istruzione di massa, dapprima a livello secondario e poi superiore. La Costituzione, come è noto, è stata costruita sui pilastri della libertà di insegnamento e del diritto all'istruzione; con i corollari dell'obbligo per la Repubblica di istituire scuole statali per ogni ordine e grado, della gratuità dell'istruzione inferiore, della possibilità di raggiungere i gradi più alti degli studi per i capaci e meritevoli anche se privi di mezzi, della libertà di enti e privati di istituire scuole (che possono chiedere la parificazione). Si prefigura, in tal modo, un assetto costituzionale fondato su un sistema nazionale di istruzione che sia frutto di una equilibrata alchimia tra pubblico e privato. Tale assetto ha consentito lo sviluppo dell'istruzione quale diritto sociale, in attuazione del principio di eguaglianza sostanziale, nonché (quantomeno in via potenziale) di una particolare forma di autonomia, quella funzionale delle scuole e delle università.

In virtù di questo nuovo equilibrio costituzionale (e accanto alla presa di coscienza dello stretto legame che sussiste tra il livello di istruzione e lo sviluppo economico e sociale di una nazione) le linee evolutive sono andate nella direzione: *a)* del passaggio dalla scuola di Stato a un sistema diffuso e integrato di istruzione, connotato da una struttura policentrica e adespota, nell'ambito del quale, data per scontata la necessità di porre a livello centrale le c.d. cerniere del modello (le norme generali e i LEP sono, per dettato costituzionale, fissati dallo Stato), sono andati assumendo crescente rilievo le Regioni e gli enti locali, ma, soprattutto, si è andata riconoscendo, negli anni Novanta, l'autonomia delle istituzioni scolastiche e delle università; *b)* della trasformazione dell'istruzione da funzione pubblica statale a servizio pubblico sociale a fruizione individuale coattiva, centrato sull'oggetto del servizio e, cioè, sul rilievo centrale della persona anziché su quello del soggetto pubblico erogante la prestazione; *c)* della crescente compenetrazione e della maggior labilità dei confini tra le tradizio-

nali articolazioni dell'istruzione (scolastica, universitaria, della formazione professionale), sicché, collegate da apposite passerelle, si è andato sviluppando un sistema di istruzione uno e trino.

A seguito dell'affermazione dell'istruzione come diritto è emersa l'idea di scuola e di università come comunità, nel senso della formazione sociale nella quale si declinano i principi personalistico, pluralistico e solidaristico; la scuola e l'università sono stati riconosciuti come i luoghi della piena espansione dei principi di eguaglianza e di solidarietà.

Circa l'istruzione quale sistema costruito sulla relazione oppositiva tra tessuto generale unitario e principio autonomistico declinato in specifica relazione alle scuole e all'università, queste ultime sono andate configurandosi sul piano dell'entificazione giuridica funzionale, che è quella attraverso cui è consentita la piena manifestazione dell'autonomia funzionale, che ha copertura costituzionale per le università, ma rappresenta un elemento implicitamente riconducibile alla Costituzione anche per le scuole.

Quanto alla dimensione di servizio pubblico, scuola e università si sono a lungo confrontate non tanto con l'ottica privatistica del mercato e, quindi, della contesa di parti di questo, quanto con l'idea del miglioramento delle prestazioni ai fini dell'elevazione della persona, in una sorta di competizione collaborativa e nell'ottica del sistema di istruzione, che contempla, al suo interno, pubblico e privato paritario, che convivono nell'armonico equilibrio prefigurato dall'art. 33 Cost., cui si è innanzi accennato. Un intervento pubblico che è richiesto dalla Costituzione come necessario e diretto; una libertà di istruire del privato che non è comprimibile, ma semmai convogliabile. Il pubblico è incentivato a migliorare le prestazioni; il privato è limitato dagli obblighi di servizio pubblico. Il tutto nella migliore accezione da attribuire al concetto di merito, nel senso di una istruzione non censitaria, ma che garantisce ai capaci e meritevoli di assurgere ai livelli più elevati di istruzione, sia pur tenendo conto di quanto si diceva innanzi e, cioè, che più si eleva il livello di istruzione di un Paese, più si fa la ricchezza di quella Nazione.

4.2 Le tendenze recenti

Nel corso dell'ultimo quarto di secolo si sono sviluppate talune tendenze, talvolta contraddittorie e asimmetriche, che hanno contribuito a mutare nuovamente il quadro d'insieme e che costringono, se non a registrare un percorso a ritroso rispetto al tragitto sin qui descritto, quantomeno a rivedere il paradigma di fondo che ha caratterizzato lo sviluppo in età repubblicana.

I contributi della ricerca si concentrano precipuamente sulle trasformazioni degli ultimi venticinque anni e, in particolare, sul rapporto tra centralismo e au-

tonomie (v. F. Di Cristina *La parabola dell'autonomia scolastica* e L. Saltari, *Il regime giuridico della formazione e il reclutamento degli insegnanti in Italia*, in questo volume), sul rapporto tra pubblico e privato e sull'influenza di meccanismi competitivi nell'ambito di un diritto sociale (v. G. Piperata, L. Trucchia, *Pubblico e privato nell'istruzione*, in questo volume), sul rapporto tra ordinamento europeo e nazionale in materia di istruzione (v. F. Cortese, *L'istruzione tra diritto europeo e diritto nazionale* e M. Cocconi: *Nel prisma della valutazione dell'attività di ricerca svolta dalle Università. Pluralismo e unità dei risultati della ricerca come effetti non neutrali dei metodi e degli attori della valutazione*, in questo volume).

Innanzitutto, anche a causa della crisi economica, la quale, per quanto riguarda il nostro Paese, ha aggravato una situazione di pesanti tagli all'istruzione, iniziata, in verità, già prima del 2008 – ha compresso o, quantomeno, ha tentato di 'perimetrare' il diritto all'istruzione, configurandolo come diritto sociale finanziariamente condizionato. Sotto questo profilo, occorre riconoscere che la Corte costituzionale ha svolto un ruolo di frangiflutti. Si pensi, tra le altre, alla sentenza n. 80/2010, con la quale la Corte ha chiarito che il servizio dell'istruzione non debba rispondere a logiche di mera efficienza organizzativa, organica o finanziaria, ma piuttosto debba orientarsi e adattarsi alle concrete caratteristiche delle persone titolari del diritto all'istruzione. Dunque, si è ritenuto che il diritto all'istruzione dei disabili sia un diritto fondamentale della persona costituzionalmente protetto e che debba essere considerato, pertanto, prioritariamente rispetto ad eventuali esigenze di bilancio o ad aspetti organizzativi dell'attività scolastica.

Non è soltanto il diritto all'istruzione a correre rischi di compressione da parte del legislatore. Anche le libertà che fungono da contraltare a tale diritto, la libertà di insegnamento e la libertà di ricerca scientifica, sono esposte a nuovi e maggiori pericoli rispetto al passato. Tali libertà erano originariamente pensate e costruite in funzione difensiva rispetto all'ingerenza del potere pubblico. Esse nascevano, quindi, per garantire la necessaria tutela di una sfera intangibile del docente rispetto al potere pubblico. Successivamente, nel corso dei decenni, il problema si è posto con riferimento alle scuole e alle università confessionali – l'ovvio rinvio è al caso Cordero o, più di recente, al caso Lombardi Vallauri, affrontato anche dalla Corte europea dei diritti dell'uomo – e, quindi, sotto questo profilo si è appunto posto il contrasto tra la libertà della scuola e dell'università, da un lato, e la libertà di insegnamento e la libertà di ricerca scientifica, dall'altro. Oggi il problema si pone da altra angolazione: poiché sorgono (soprattutto in ambito universitario) soggetti non statali con finalità precipuamente di lucro, occorre verificare come tali libertà (soprattutto quella di ricerca scientifica, ma anche quella di insegnamento) possano convivere con modi di intendere l'università non del tutto collimanti con la tradizionale idea di *universitas*,

accolta dalla Costituzione italiana (v. A. Sandulli, *Le università non statali: regime e tipi*, in questo volume).

Quanto ai rapporti tra centro e autonomie (v. F. Di Cristina, *La parabola dell'autonomia scolastica*, in questo volume), si è assistito, nel corso degli ultimi anni a una sorta di evoluzione parabolica dell'autonomia.

Come si è accennato, negli anni Novanta dello scorso secolo si è percorso il tragitto volto all'estensione della sfera autonomistica nel campo dell'istruzione (con riguardo sia alle autonomie territoriali sia, soprattutto, all'autonomia funzionale della scuola e dell'università). Negli ultimi anni si è seguito il percorso opposto, che ha condotto al passaggio dalla logica del sistema nazionale di istruzione e, cioè, di un sistema di istruzione inteso come amministrazione composta in senso pluralistico, a quella del ritorno al centralismo e al MIUR inteso come vertice (anche se, per quanto riguarda l'università si tratta di un 'centralismo stellato', con la presenza di una punta politica, il MIUR; di una tecnica, l'ANVUR; di una finanziaria, il MEF; di due voci 'corporative', CRUI e CUN, spesso in posizione antitetica).

Il complesso puzzle del riparto della potestà legislativa di cui all'art. 117 Cost. si è risolto in una sorta di centralismo di ritorno, che ha riguardato un'erosione forte delle competenze delle Regioni, l'inattuazione dell'autonomia finanziaria, la mancata definizione dei livelli essenziali delle prestazioni. Tutto ciò si è verificato, peraltro, anche perché la Corte costituzionale ha decisamente avallato il ritorno al centro delle competenze. La sentenza che ha costituito uno spartiacque in tal senso è certamente la n. 200/2009, che, oltre a porre seri problemi sotto il profilo dell'assetto delle fonti, ha legittimato l'idea di una programmazione nazionale del sistema di istruzione, all'interno dei confini delle norme generali sull'istruzione, fortemente incidente sulle competenze assegnate alle Regioni (in particolare, a quelle a statuto ordinario).

Se tale appare, in rapida sintesi, il quadro relativo ai rapporti tra Stato e Regioni, il sistema di istruzione dovrebbe reggersi anche sul rapporto tra centro e autonomie funzionali. Nel quadro del sistema nazionale di istruzione, il paradigma richiederebbe che il centro si limiti a dare l'indirizzo politico, mentre le istituzioni di istruzione possano autonomamente erogare il servizio. Anche in questo caso, però, negli ultimi anni si è assistito ad una forte compressione delle autonomie funzionali. L'indirizzo legislativo è andato nel senso di rafforzare il cordone ombelicale tra i vertici delle scuole e delle università e il MIUR, con passaggi intermedi che possono essere individuati negli Uffici scolastici regionali, da un lato, e nella CRUI, dall'altro. Questa sorta di *governance* verticistica ha comportato un forte affievolimento, sia nelle scuole che nelle università, del ruolo degli organi collegiali; tutto questo in un assetto nel quale, a causa della crisi economica in atto, queste ultime hanno una forte difficoltà a collegarsi con il territorio in modo produttivo.

L'andamento parabolico dell'autonomia funzionale è rinvenibile in modo molto marcato nella legge Gelmini. Con tale legge si è passati dagli anni Novanta e, cioè, da un'autonomia universitaria senza responsabilità (perché l'autonomia universitaria è stata gestita in modo poco responsabile) alla semplice rimozione, negli anni Duemila, della stessa autonomia universitaria. L'art. 1 della l. Gelmini si apre con un promettente enunciato: «le università sono sede primaria di libera ricerca e di libera formazione nell'ambito dei rispettivi ordinamenti e sono luogo di apprendimento ed elaborazione critica delle conoscenze; operano, combinando in modo organico ricerca e didattica, per il progresso culturale, civile ed economico della Repubblica». Ma già al comma successivo vi è una previsione che, nella sostanza, elide l'autonomia universitaria. E tale eliminazione viene consumata in ordine ad alcuni profili decisivi dell'assetto universitario, mentre l'autonomia sopravvive su taluni aspetti minutamente applicativi, di cui si occupano, appunto, i vertici delle università. Tutto questo si è palesato in maniera davvero significativa al momento dell'elaborazione degli statuti delle università, i quali sono stati redatti sotto tutela ministeriale.

La situazione è venuta nuovamente a mutare con la recente riforma della c.d. Buona Scuola (Cocconi, 2015), che pare andare nella direzione di restituire nuova forza all'autonomia delle istituzioni scolastiche (v. L. Saltari, *Il regime giuridico della formazione e il reclutamento degli insegnanti in Italia*, in questo volume) e, in particolare, dei dirigenti scolastici, in un rapporto di dialogo partecipativo con le famiglie, alla riscoperta della partecipazione dal basso. Ovviamente, si tratta, al momento, soltanto della legge delega, ma ciò potrebbe condurre nella direzione della riscoperta dell'autonomia funzionale, che potrebbe essere oggetto di rilancio, ma in un quadro di accentuata responsabilità rispetto al passato, anche nella disciplina universitaria. Si potrebbe prospettare, dunque, l'avvio di un 'secondo sforzo' nella direzione, pluralistica e policentrica, dell'autonomismo. Ma, come si è detto, in buona parte dipenderà dalle modalità di attuazione della riforma.

4.3 *L'istruzione e il mercato*

Anche nel campo dell'istruzione e, in particolare, di quella superiore, si è assistito negli ultimi anni alla introduzione di meccanismi di tipo competitivo.

Meccanismi di tal genere vanno utilizzati con cautela e ragionevolezza nell'ambito dei servizi a carattere sociale. Si tratta di capire, cioè, se essi possano fornire un contributo non alla costruzione di un mercato dell'istruzione, ma al miglioramento del sistema di istituzione.

Nel descritto assetto costituzionale del sistema nazionale di istruzione, le istituzioni scolastiche pubbliche devono preservare la loro natura, non potendosi

pensare di trasformarle in aziende o imprese, perché verrebbe messo a rischio il loro ruolo, che è quello di collante sociale di una comunità, luogo di inclusione e di equità sociale. Una volta tenuta ferma la natura pubblicistica delle istituzioni pubbliche, si possono inserire, poi, all'interno di un sistema pluralistico, le scuole paritarie private, che a quel punto potrebbero anche svolgere la loro attività di tendenza o, addirittura, di impresa con finalità anche a carattere lucrativo. Pertanto, il ruolo del privato e anche del finanziamento privato non può mutare il ruolo della scuola pubblica, ma semmai può porsi come meccanismo di miglioramento del sistema, in funzione virtuosa (v. G. Piperata, L. Trucchia, *Pubblico e privato nell'istruzione*, in questo volume).

Per quanto riguarda specificamente le università, uno dei rischi più significativi è quello di una ridefinizione al di là dei confini costituzionali della nozione di università (v. A. Sandulli, *Le università non statali: regime e tipi*, in questo volume). Le università statali e le università non statali convivono da molti decenni ed hanno trovato anche un loro equilibrio e una loro armonia di funzionamento. Tuttavia, negli ultimi anni si è sviluppato un vero e proprio arcipelago delle università non statali, che sta producendo conseguenze che vanno sondate con molta attenzione.

Tra i meccanismi competitivi ve ne sono alcuni che effettivamente incidono in modo significativo sulla fisionomia complessiva del sistema e che vanno quindi tarati e applicati con molta prudenza: si pensi alla valutazione della ricerca e della didattica (v. M. Cocconi, *Nel prisma della valutazione dell'attività di ricerca svolta dalle Università*, in questo volume); e altri fenomeni che sono stati oggetti di sopravvalutazione, nel senso che semmai determinano conseguenze esterne al sistema di istruzione: si pensi al tema, assai dibattuto del valore legale del titolo di studio, la cui soppressione, come spiega bene Cimino nel suo scritto, produrrebbe più problemi rispetto a quelli che sarebbe in grado di risolvere (v. B. Cimino, *Il valore legale dei titoli di studio*, in questo volume).

4.4 La dimensione europea

Vi è, infine, la dimensione europea, che è andata in modo crescente permeando anche il settore dell'istruzione e che rafforza il quadro pluralistico e policentrico, ma introduce anche nuove variabili di sistema: a livello europeo, ad esempio, l'istruzione si affianca più strettamente alle politiche finalizzate a promuovere e garantire un'effettiva cittadinanza dell'Unione e a rendere maggiormente competitivo il sistema socio-economico europeo nel suo complesso.

Come si evince chiaramente dal contributo di Fulvio Cortese, ciò sta accadendo per il tramite dello «sviluppo di un'istruzione di qualità, scopo per il quale l'Unione stessa si propone di svolgere un ruolo di *facilitatore*, impegnandosi a

favorire la cooperazione tra gli Stati e a mettere in campo ogni opportuna azione di sostegno, eventualmente integrando ciò che essi si propongono, in modo del tutto spontaneo e indipendente, di effettuare in questa direzione» (v. F. Cortese, *L'istruzione tra diritto europeo e diritto nazionale*, in questo volume). La circostanza che si tratti di una attività di incentivazione, operata per il tramite di raccomandazioni e comunicazioni, non comporta una minore efficacia dell'intervento europeo, anche in virtù della metodologia 'mista', molto influenzata dalle logiche di altre scienze sociali (in particolare, economicistiche), che connota l'azione europea.

Ricorda ancora Cortese, difatti, che «Affermare che l'Unione si può occupare dell'*output* dell'istruzione in termini di *qualità* equivale a stabilire: a) che quell'*output* è *misurabile* e *valutabile* secondo criteri che sono *esterni* agli Stati membri, e che avranno inevitabilmente a che fare con gli *obiettivi di sistema* dell'Unione; b) che tale verifica sarà rilevante sia ai fini dello specifico supporto sovranazionale, laddove di volta in volta previsto, sia nella prospettiva di agevolare o rendere ancor più *effettivo* il raggiungimento dei suddetti obiettivi generali». Si tratta, formalmente, di *soft law*, ma, in concreto, si tratta di politiche che richiedono l'allineamento ai parametri fissati dall'Unione: il c.d. metodo aperto di coordinamento.

La politica europea dell'istruzione e i parametri di riferimento che da essa derivano, che condizionano ormai in modo pregnante l'evoluzione delle politiche nazionali, indirizzano in modo stringente, nella lettura di Cortese, verso quattro obiettivi principali: l'«efficientamento» dell'istruzione (cioè, la necessità di perseguire indicatori di efficienza del sistema), la 'scuola oltre la scuola' e la strategia dei risultati (cioè, abbandono dell'autoreferenzialità e confronto con domande che provengono da altre politiche), il welfare della conoscenza (che implica la funzionalizzazione dell'istruzione ai bisogni europei e, quindi, la ridefinizione degli scopi dell'istruzione), la ridefinizione dei presupposti valoriali.

Ciò conduce, in talune circostanze, ad avvertire uno stridore tra tali obiettivi e parametri e le indicazioni del dettato costituzionale nazionale, soprattutto per il modo con cui talvolta il legislatore nazionale fa attuazione della *soft law* europea.

In tale ottica è molto interessante il contributo di Monica Cocconi, che analizza, in prospettiva comparata e alla luce degli standard e delle *guidelines* europee, le ricadute di un sistema di valutazione della ricerca scientifica improntato al criterio del finanziamento della ricerca fondato sulla *performance*.

5. Conclusioni

Le ricerche che qui si è provato a riassumere confermano la chiave di lettura esplicitata in apertura. L'identità culturale italiana è solo in parte il prodotto dell'azione del potere pubblico. L'ordinamento giuridico italiano ha posto in

essere numerosissimi interventi in tutti e tre i macro-settori considerati in questo volume. Ma è stato capace di guidare i processi culturali in alcuni ambiti limitati. Più spesso, si è limitato a subire, assecondare o contenere tali processi. L'identità culturale italiana, dunque, è in buona parte frutto anche di sviluppi sociali non riconducibili all'azione dei pubblici poteri.

La capacità dell'ordinamento giuridico di guidare la costruzione della identità culturale italiana e di gestire la dialettica tra unità e pluralismo che ne rappresenta la dinamica interna, tuttavia, variano in misura significativa in relazione alle tre aree esaminate nel volume.

Una dinamica relativamente complessa si registra nella prima macro-area considerata in questo volume, quella relativa all'arte, al patrimonio culturale e ai media.

La ricostruzione della traiettoria, dall'unificazione ai giorni nostri, di tali settori sensibili fa emergere alcuni snodi decisivi.

In primo luogo, il disegno politico della 'fascistizzazione' dello Stato italiano, che intende trasformare il popolo italiano in un insieme così forte e coeso, attorno a un patrimonio culturale nazionale, da vanificare anche la distinzione per classi. Si tratta di una visione dirigista e paternalista di cultura (e identità), che non ammette conflitti tra interessi privati e interesse pubblico. Ad essa si contrappone l'idea gramsciana che vede nel folklore, nella cultura spontanea del popolo l'espressione più pura della «concezione del mondo e della vita» di certe classi sociali. Lo scontro tra dirigismo fascista e spontaneismo gramsciano troverà una sintesi nella costituzionalizzazione della cultura (artt. 9 e 32), che implica una condizione di 'neutralità attiva' dello Stato liberale nei confronti delle attività culturali ed artistiche.

In secondo luogo, la produzione culturale su scala industriale che, ispirandosi al modello della produzione in serie, porta con sé una pesante omologazione culturale, tendente alla standardizzazione della creatività e alla banalizzazione diffusa dei gusti.

In terzo luogo, la dialettica tra centro e autonomie, che a partire dagli anni Settanta caratterizza la regolazione di interi settori (ad esempio, la tutela e valorizzazione dei beni culturali, lo spettacolo), mettendo in evidenza l'istanza pressante dei territori che rivendicano un ruolo maggiore nella regolazione, nella programmazione e coordinamento, nell'erogazione delle attività culturali.

In quarto luogo, la costruzione dell'identità culturale europea, che vede in campo due concezioni opposte di Unione europea: la prima, che considera il progressivo e spontaneo avvicinarsi delle culture originarie come presupposto per la creazione di un'Europa unita; la seconda, che vede la creazione di un *demos* europeo come conseguenza – che quindi segue e non precede – della creazione di istituzioni comunitarie.

In quinto luogo, la transizione dalla tecnologia analogica a quella digitale, da cui trae origine il fenomeno della 'convergenza tecnologica' che ha rivoluzionato i modi di produzione e fruizione culturale. Anche qui emergono visioni diverse sul ruolo dello Stato e dei poteri pubblici. Per un verso, il 'pluralismo realizzato' in Rete esige la presenza dello Stato come garante della neutralità tecnologica, in modo che i servizi e le applicazioni resi disponibili agli utenti non subiscano discriminazioni a monte, ma gareggino a parità di condizioni. Per altro verso, la necessità di sostenere il pluralismo informativo nella stampa e nell'attività radiotelevisiva impone allo Stato di non rimanere neutrale, intervenendo attraverso provvidenze pubbliche a favore della stampa cartacea e garantendo la varietà e la qualità della programmazione attraverso l'istituzione di servizio pubblico radiotelevisivo.

L'analisi svolta rispetto alla macro-area dell'arte, del patrimonio culturale e dei media trova una sintesi in una verità nuova, generale: «non vi è espressione culturale nata nella solitudine delle nostre stanze. E non vi è identità che possa affermarsi e sopravvivere alle prevaricazioni fuori dalle logiche della socializzazione e delle regole della convivenza» (D. Donati). Ne discende che, oggi più che mai, unità e identità nazionale devono tradursi con integrazione, contaminazione, pluralismo culturale.

Una dinamica più semplice si registra rispetto alle questioni linguistiche: l'ordinamento repubblicano, infatti, non sembra essere stato capace di costruire e orientare la dimensione linguistica dell'identità culturale italiana.

Come si è già posto in evidenza, l'ordinamento repubblicano ha evitato di affrontare le questioni linguistiche attraverso un insieme di interventi ricostruibili come tasselli di una più ampia e compiuta politica linguistica, caratterizzata da obiettivi e strumenti chiaramente individuati. Le iniziative messe a punto dall'ordinamento rispetto ai problemi linguistici considerati in questo volume sono per lo più interventi parziali, che rispondono a specifiche contingenze e offrono soluzioni spesso incoerenti tra loro.

Da questa varietà di interventi poco ordinati fatica ad emergere un disegno chiaro e univoco rispetto al rapporto tra unità e pluralismo linguistico. Emerge, piuttosto, un insieme di tensioni. Anzitutto, l'ordinamento tende a promuovere l'italiano come lingua della comunità nazionale. Ma si tratta di una spinta debole, che non può contare su una vera e propria politica linguistica. In secondo luogo, l'ordinamento promuove il pluralismo linguistico interno, garantendo la posizione delle minoranze linguistiche e accettando o promuovendo l'uso di lingue straniere da parte delle amministrazioni. Mancano, tuttavia, strumenti adatti a gestire gli sviluppi sociali più recenti, come la formazione di comunità linguistiche di immigrati, insieme a una vera consapevolezza delle implicazioni delle scelte operate rispetto al ruolo dell'italiano come lingua nazionale.

Una dinamica ancora diversa caratterizza il settore dell'istruzione.

L'istruzione, in particolare quella scolastica, è stata fondamentale per la costruzione dell'unità e dell'identità nazionale. La scuola di Stato ha contribuito a edificare, per circa un secolo il patrimonio identitario della Nazione, in nome dell'unità e dell'omogeneità, ma anche in modo diseguale e principalmente quale compito dello Stato piuttosto che quale modo di elevazione spirituale e morale dell'individuo e mezzo di realizzazione dell'eguaglianza sociale.

La Costituzione repubblicana ha modificato l'approccio, in senso plurale ed egualitario: l'istruzione è divenuta essenzialmente occasione di crescita della persona e strumento di maturazione democratica della Nazione. Il nuovo assetto, fondato su una equilibrata alchimia tra diritto e doveri e tra pubblico e privato, ha consentito lo sviluppo dell'istruzione quale servizio pubblico e quale diritto sociale, in attuazione del principio di eguaglianza sostanziale, e si afferma l'idea di scuola e università come comunità, nel senso della formazione sociale nella quale si declinano i principi personalistico, pluralistico e solidaristico. Questa trasformazione ha gradualmente condotto alla valorizzazione di una particolare forma di autonomia, quella funzionale delle scuole e delle università (anch'essa contemplata dalla Costituzione), che ha accentuato i meccanismi di pluralità all'interno dell'ordinamento e che ha affiancato, anche in questo settore, il pluralismo territoriale.

L'ultimo quarto di secolo è caratterizzato da tendenze contraddittorie, che hanno contribuito a mutare nuovamente il quadro d'insieme e che costringono, se non a registrare un percorso a ritroso, quantomeno a rivedere il paradigma di fondo che ha caratterizzato lo sviluppo in età repubblicana.

Quanto ai rapporti tra centro e autonomie, si è assistito, nel corso degli ultimi anni a una sorta di evoluzione parabolica dell'autonomia. Dapprima si è assistito a un ritorno verso un sistema fortemente centralistico, per poi rivedere, proprio di recente, segnali di nuovi sviluppi nella direzione dell'autonomia funzionale.

L'introduzione di una serie di meccanismi di tipo competitivo, volti a favorire l'emersione del merito, hanno introdotto dei virus nel sistema. Ciò induce a ritenere che tali meccanismi vadano utilizzati con cautela e ragionevolezza nell'ambito dei servizi a carattere sociale e debbano essere volti al miglioramento dei servizi, non alla edificazione di un mercato dell'istruzione, che sarebbe contrario all'assetto costituzionale.

Infine, si è sviluppata in modo significativo la dimensione europea anche nel settore dell'istruzione, rafforzando il quadro pluralistico e policentrico, ma anche introducendo nuove variabili di sistema: a livello europeo, l'istruzione si affianca strettamente alle politiche finalizzate a promuovere e garantire un'effettiva cittadinanza dell'Unione e a rendere maggiormente competitivo il sistema socio-economico europeo nel suo complesso.

Quali indicazioni possiamo trarre dall'insieme di elementi, tensioni, aspirazioni che permeano alcuni dei principali ambiti in cui si esprime l'identità nazionale, come l'arte, il patrimonio culturale, i media, la lingua, l'istruzione? Vi sono considerazioni, valutazioni che sembrano ripetersi all'esito delle diverse analisi qui svolte, rincorrendosi a vicenda, stabilendo un collegamento ideale tra i vari ambiti esaminati. Ne scaturisce una sorta di *refrain* che caratterizza la 'cultura' italiana del nuovo millennio: unità oggi significa soprattutto coesione, riconoscimento delle diversità, fusione di culture. Inoltre, unità significa diffusione della conoscenza delle nazionalità, delle comunità e delle Regioni che fanno parte dell'Italia. Unità significa anche promozione dell'immagine dell'Italia all'estero e, al contempo, sostegno dell'Europa all'interno del nostro paese. Unità, in altre parole, significa oggi pluralismo.

Riferimenti bibliografici

- Adorno T. 1959, *Dissonanze*, a cura di G. Manzoni, Feltrinelli, Milano.
- Angiolini V. 2000, *Pluralismo radiotelevisivo e tutela degli utenti*, in L. Carlassare (a cura di), *La comunicazione del futuro e i diritti delle persone*, Cedam, Padova.
- Bettetini G. 1990, *L'Italia televisiva chiama davvero l'Europa?*, in C.D. Rath, H.H. Davis, F. Garçon, G. Bettetini, A. Grasso (a cura di), *Le televisioni in Europa, I, storia e prospettiva della televisione nella Repubblica federale tedesca, in Gran Bretagna, Francia e Italia*, Edizioni della Fondazione Giovanni Agnelli, Torino: 237 sgg.
- Bobbio N. 2005, *Politica e cultura* (ed. orig. 1955), Einaudi, Torino.
- Bottai G. 1940, *Politica fascista delle arti*, Signorelli, Roma.
- Cammelli M. 2008, *Per uno sguardo oltre la siepe*, in *Aedon*.
- 2011, *Pluralismo e cooperazione*, in C. Barbati, *I soggetti*, in *Diritto e gestione dei beni culturali*, a cura di C. Barbati, M. Cammelli, G. Sciuillo, il Mulino, Bologna: 175 sgg.
- Carlassare L. 2000, *La comunicazione, i diritti, la democrazia*, in L. Carlassare (a cura di), *La comunicazione del futuro e i diritti delle persone*, Cedam, Padova: 1 sgg.
- Chiti E., Gualdo R. (a cura di) 2008, *Il regime linguistico dei sistemi comuni europei. Multilinguismo e monolinguisimo nell'Unione europea*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, Quaderno n. 4, Giuffrè, Milano.
- Cocconi M. 2015, *La sfida decisiva dell'autonomia scolastica*, in *Giornale di diritto amministrativo*: 661 sgg.
- Crépon M. 2006, *Altérités de l'Europe*, Galilée, Paris.
- De Mauro T. 2015, *Storia linguistica dell'Italia unita* (III ed.), Laterza, Roma-Bari.
- Eco U. 1964, *Apocalittici e integrati: comunicazioni di massa e teorie della cultura di massa*, Bompiani, Milano.
- Elias N. 1988, *Il processo di civilizzazione* (ed. orig. 1936-1939), il Mulino, Bologna.
- Gramsci A. 1975, *Lettere dal carcere* (ed. orig. 1936), vol. III, Einaudi, Torino.
- Habermas J. 1998, *L'inclusione dell'altro. Studi di teoria politica*, trad. it. di L. Ceppa, Feltrinelli, Milano (ed. orig. *Die Einbeziehung des Anderen. Studien zur politischen Theorie*, Frankfurt 1996).
- Ioriatti Ferrari E. (a cura di) 2008, *Interpretazione e traduzione del diritto*, Cedam, Padova.
- Isensee J. 1989, *Abschied der Demokratie von Demos*, in D. Schwab, D. Giesen, J. Listl, H.-W. Strätz (a cura di), *Staat, Kirche, Wissenschaft in einer pluralistischen Gesellschaft*, Duncker & Humblot, Berlin: 705 sgg.
- Manetti M. 2012, *Il pluralismo informativo tra vecchi e nuovi media*, in R. Pisillo Mazzeschi, A. Del Vecchio, M. Manetti, P. Pustorino (a cura di), *Il diritto al pluralismo dell'informazione in Europa e in Italia*, Rai Eri, Roma: 239 sgg.
- Mantelero A. 2012, *Big data: i rischi della concentrazione del potere informativo digitale e gli strumenti di controllo*, in *Diritto dell'informazione e dell'informatica*: 135 sgg.

- Megale F 2008., *Teorie della traduzione giuridica fra diritto comparato e «translation studies»*, Editoriale Scientifica, Napoli.
- Musgrave R.A. 1957, *A Multiple Theory of Budget Determination*, in *FinanzArchiv*, New Series, XXV (1): 33 sgg.
- Pizzorusso A. 1957, *Lingue (uso delle)*, in *Novissimo digesto italiano*, vol. IX.
- Poggeschi G. 2008, *I diritti linguistici. Un'analisi comparata*, Carocci, Roma.
- Ponzano P. 2010, *Identità europea e cittadinanza dell'Unione*, in M.C. Baruffi (a cura di), *Cittadinanza e diversità culturale nello spazio giuridico europeo*, Cedam, Padova: 15 sgg.
- Ragusa A. 2011, *Alle origini dello Stato contemporaneo: politiche di gestione dei beni culturali e ambientali tra Ottocento e Novecento*, FrancoAngeli, Milano.
- Recalcati M. 2014, *L'ora di lezione*, Einaudi, Torino.
- Rimoli F 2003, *L'arte*, in S. Cassese (a cura di), *Trattato di Diritto Amministrativo* (II ed.), Giuffrè, Milano: pt. spec., II, pp .1513 sgg.
- Sunstein C. 2003, *Republic.com*, il Mulino, Bologna.
- Weber M. 2010, *Il politeismo dei valori* (ed. orig. 1917), Morcelliana, Brescia.

STUDI

PARTE PRIMA
L'ISTRUZIONE

LA PARABOLA DELL'AUTONOMIA SCOLASTICA

Fabio Di Cristina

SOMMARIO – 1. Autonomia, funzioni e organizzazione. 1.1 Lo Stato educatore. 1.2 La lenta affermazione del modello autonomistico. 1.3 Il prisma dell'autonomia. 2. Autonomia e rappresentanza. 2.1 La rappresentanza organica. 2.2 Il rapporto inverso tra rappresentanza organica e autonomia. 3. Quale autonomia per le istituzioni scolastiche?

1. Autonomia, funzioni e organizzazione

1.1 Lo Stato educatore

Nella sua relazione al IX Convegno regionale su *La scuola italiana tra Stato e mercato* organizzato a Napoli nel 1991, Sabino Cassese ricordava come, sebbene l'ordinamento del Regno di Sardegna e Piemonte avesse previsto l'istituzione di un «ufficio civile dello Stato»¹, si dovette attendere il periodo immediatamente successivo all'unità del Paese per la «glorificazione» dello Stato come «organo funzionale della Società» nel campo dell'istruzione (Cassese, 1991: 2).

Ancor più di quelle dello Stato pre-unitario, dunque, le istituzioni dello Stato unitario si adoperarono strenuamente, a partire dagli anni Settanta dell'Ottocento, per divenire il centro irrinunciabile dell'istruzione nazionale (Sandulli, 2003). È lo stesso Cassese a richiamare le parole di Francesco De Sanctis, ministro della pubblica istruzione del Regno tra il 1861 e il 1862, in relazione alla natura e alla funzione dell'istruzione obbligatoria e al rapporto tra scuola e Stato. Da un lato, secondo De Sanctis, l'istruzione, almeno quella elementare, è questione di ordine pubblico², e per ciò stesso funzione propria e irrinunciabile dello Stato. Dall'altro, l'organizzazione scolastica statale non deve essere «neutra ed indifferente», bensì funzionale a guidare e indirizzare l'educazione e l'intelligenza del Paese.

La temperie culturale del tempo, sospinta da un sostrato socio-economico la cui integrazione in un corpo unitario era resa estremamente difficoltosa dalla povertà e dall'analfabetismo, in alcune zone del Paese anche totale, rendeva tale concezione quasi una scelta obbligata, sebbene a questa potesse affiancarsi quella, eventuale, della delega di funzioni agli enti locali, specialmente nel settore dell'istruzione elementare e professionale. È ancora Cassese a ricordare in quella relazione del 1991, a riprova delle condizioni di contesto che avevano costruito le fondamenta dello Stato educatore, come la società italiana fosse 'asfittica'

e dominata da pochi interessi privati (Cassese, 1991). Era pertanto necessario 'abbrancarsi allo Stato' per unificare e assimilare attraverso l'istruzione. Questa, all'epoca, poteva giungere ovunque nel Paese attraverso gli insegnanti, più facilmente delle infrastrutture o dei mezzi di informazione.

La figura dell'abbrancamento e dell'indissolubile legame tra Stato e istruzione che ne deriva era, per la verità, ben evidente almeno sin dal 1859, nel periodo immediatamente pre-unitario. La c.d. legge Casati (in tema, diffusamente, Talamo, 1960), architettata sulla scorta del modello amministrativo piemontese, intestava al ministro della pubblica istruzione l'apposizione di un vincolo di supremazia e di dipendenza sulle 'autorità scolastiche', potendo questi persino riformare o annullare i loro atti (in argomento, Sarracino, Corbi, 1999). Peraltro ancor prima, nel 1848, la c.d. legge Boncompagni aveva sottoposto alla vigilanza del Ministero dell'istruzione, istituito un anno prima (Ugolini, 1979), tutti gli organi preposti alla «direzione della pubblica istruzione» (Poggi, 2004). La relazione organizzativa di più immediata attuazione era dunque quella gerarchico-verticistica e, come detto, fu prescelta per la debolezza delle autonomie territoriali allora esistenti, per legittimare le istituzioni centrali appena nate e per una sorta di naturale adeguamento a ciò che si conosceva più da vicino, ossia il precedente cavouriano.

Lo Stato unitario fa propria tale concezione e tenta così l'unificazione culturale attraverso la propagazione sul territorio nazionale di un modello d'istruzione strettamente piramidale (in relazione alle complesse vicende dell'unificazione amministrativa, Sandulli, Vesperini, 2011). Dal punto di vista strettamente amministrativo, inoltre, le istituzioni pubbliche del Nord, del Centro e del Sud nascevano da tradizioni spesso lontane tra loro e faticavano a garantire omogenei livelli nell'erogazione dei pubblici servizi, ivi compresa l'istruzione obbligatoria.

Da un lato, quindi, il nuovo Stato conferma la statizzazione del sistema scolastico ed estende al Centro e al Meridione l'ordinamento amministrativo sardo-piemontese. Dall'altro, lo costruisce sul modello cavouriano (Pajno *et al.*, 1997), rendendo le scuole veri e propri organi tecnici dello Stato (Giannini, 1993), puntando sull'affidamento dell'istruzione elementare ai comuni (le sole autonomie ad esercitare una piccola quota delle funzioni incardinate nel centro) e selezionando, per potenziare l'istruzione liceale, il modello degli studi classici a scapito di quello tecnico o professionale.

Sul piano didattico-pedagogico, il grado di autonomia delle istituzioni scolastica era al tempo estremamente limitato. Sul piano strettamente finanziario, il peso degli oneri era ripartito tra gli enti locali, diversamente responsabili in base al grado degli studi. Tale ripartizione durerà per almeno settant'anni: è infatti del 1933 il regio decreto legge³ che dispone il passaggio delle scuole elementari dai comuni, spesso non in grado di finanziare neppure le più piccole riparazioni degli edifici, allo Stato centrale.

All'inizio del Ventesimo secolo il modello centralista d'istruzione pre-unitario e, successivamente, quello dello Stato liberale, possono dirsi potenziati nelle loro costituenti di fondo, secondo una linea di continuità mai venuta meno. L'affermazione definitiva dello Stato pluriclasse, la fissazione per legge dell'obbligo scolastico a dodici anni nel 1904 (Virgili, 1908), la conseguente crescente domanda di istruzione da parte dei cittadini, il necessario stanziamento di maggiori fondi nel bilancio dello Stato sia per pagare gli insegnanti, sia per l'assolvimento dei nuovi compiti del Ministero, confermano la natura delle istituzioni scolastiche quali organi periferici dello Stato (Melis, 1990; Cassese, 1991). L'istruzione è sì *pubblica* ma eminentemente *statale*.

A livello centrale, una prima fase di forte rafforzamento del centro ministeriale copre il periodo compreso tra il 1881, anno di approvazione della c.d. legge Baccelli, e il 1919 (Cassese, 1990). La gestione del personale e dei trasferimenti viene accentrata. Il ministero dismette la sua veste organizzativa fondata sul modello degli ispettorati, seppur in parte mantenuti, e abbraccia quella della direzione generale che incorpora funzioni omogenee. Nel periodo fascista, per quanto il modello centralista sia stato confermato e si siano registrati sia l'aumento delle direzioni generali ministeriali (1923), sia l'istituzione di controlli *ad hoc* sui provveditorati agli studi (1935), la classe politica del tempo aveva promosso l'istituzione di enti serventi⁴ (Cassese, 1990) e l'attribuzione di crescente autonomia agli istituti professionali (1931), pur tuttavia considerati come ancillari rispetto al sistema d'istruzione della borghesia.

Quella linea di continuità tra periodo pre e post-unitario a cui si faceva cenno, e rispetto alla quale il periodo del Ventennio mostra qualche timida concessione nel segno dell'entificazione e di una flebile autonomizzazione, si può riscontrare anche nel primo periodo repubblicano. Non mancarono in Assemblea costituente, durante i lavori della I sottocommissione, polemiche sul ruolo dello Stato nell'istruzione. Concetto Marchesi, relatore incaricato di discutere la sintesi relativa ai 'principi costituzionali riguardanti la cultura e la scuola', poneva l'accento sulle due diverse anime del dibattito. Da un lato, quella cattolica, che vedeva nello Stato un semplice *ausiliario* nel campo della scuola e dell'istruzione in generale e, dall'altro, quella d'ispirazione comunista, che intendeva l'apertura alle autonomie generalmente intese come l'inizio del 'municipalismo', del 'regionalismo' e del 'confessionalismo'. La scuola, nelle parole di Marchesi, memore del fatto che le istituzioni sociali preesistenti allo Stato unitario si erano sovente opposte all'estensione all'intero territorio nazionale della legislazione scolastica cavouriana (Iaccarino, 1967), doveva dunque 'appartenere allo Stato'. Dall'abbrancamento che aveva contraddistinto il dibattito pubblico degli anni pre-unitari si passò a discutere di un conclamato rapporto organicistico (Gigante, 1988), fondato sull'identificazione delle

scuole nello Stato (e nell'idea di Stato sottesa che parte della Costituente propugnava) e viceversa.

È evidente che la preoccupazione principale di Marchesi non fosse tanto, o non esclusivamente, l'autonomia delle scuole, tema su cui non si era riflettuto a sufficienza (Cassese, 1991), bensì l'istituzione di scuole autonome *non statali*, le quali più facilmente delle altre potevano essere attratte da modelli culturali non laici. La Costituzione, anche sulla base del suo carattere compromissorio, non ha però rovesciato la relazione organizzativa pre-unitaria che aveva contraddistinto i rapporti tra Stato e istituzioni scolastiche. Queste sono rimaste amministrazioni periferiche. L'apparato ministeriale, nella legislazione amministrativa del tempo, era ancora inteso come unico centro di indirizzo (Poggi, 2004). Ma, almeno sul piano dei principi e delle garanzie, la Costituzione non ha dimenticato di declamare la libertà d'insegnamento, il diritto per i privati di istituire scuole, il diritto allo studio per i capaci e i meritevoli (in argomento, in particolare, Sandulli, 2003; Fracchia, 2008). Poco o nulla, tuttavia, fu stabilito sul rapporto tra organizzazione ed esercizio delle funzioni nel campo dell'istruzione.

1.2 La lenta affermazione del modello autonomistico

Con l'accidentata attuazione del disegno regionalistico nel periodo repubblicano, rimasta sostanzialmente incompiuta tra gli anni Cinquanta e l'inizio degli anni Settanta del Novecento, si è riproposto con forza il tema dell'eventuale decentramento-trasferimento delle funzioni amministrative inerenti l'istruzione, sebbene il tema fosse stato spesso teatro periferico di polemiche politiche di tutt'altra natura, come quelle sul ruolo delle autonomie politico-istituzionali rispetto allo Stato centrale o sul reclutamento del personale (in particolare, Sandulli, 2003; Ferratini, 2007). In materia di assistenza scolastica, le funzioni economiche e gestionali vengono trasferite alle regioni⁵. In materia di istruzione professionale e artigianale, diversamente, il trasferimento non è stato completato⁶.

Esaurita la prima fase del regionalismo, il decennio degli anni Novanta è unanimemente percepito quale spartiacque nella parabola dell'autonomia scolastica (diffusamente, Cortese, 2014). Le stesse istituzioni europee hanno visto nel progressivo movimento verso l'affermazione di modelli autonomistici nel campo dell'istruzione, realizzato proprio in quegli anni, il tentativo di rinnovare una tradizione di segno diametralmente opposto. Peraltro, tale tradizione è apparsa generalizzata nel continente⁷, fatta eccezione solo per pochi Stati (in particolare Belgio e Olanda, Paesi a composizione nazionale e linguistica mista che avevano adottato un modello di piena autonomia funzionale e organizzativa delle istituzioni scolastiche per rispondere, tra le altre, a quelle sfide).

Tra il 1993, con l'approvazione della legge delega n. 537, e il 1997, si provvede ad introdurre criteri per il riconoscimento della personalità giuridica delle istituzioni scolastiche, personalità che sino ad allora non era stata distinta da quella dello Stato, se non con rare eccezioni (v. *supra* par. 1.1), tanto che le istituzioni scolastiche erano sempre state parte dell'ente Stato o degli enti territoriali (Cassese, 1990 e 1991). A partire dai principi di libertà di insegnamento e pluralismo sono state declinate le autonomie organizzativa e didattica. Si è tentato di declinare un innovativo modello di autonomia finanziaria, contabile e negoziale (peraltro di complessa e non piena attuazione, Renna, 2005a: 3). Da un lato, l'organizzazione e l'erogazione dei servizi didattici è stata rimessa alla discrezionalità del capo d'istituto, salvi gli obiettivi e gli standard fissati a livello statale (Fracchia, 2008. Sul punto, si veda anche quanto affermato da Cassese, 1991⁸). Dall'altro, l'assegnazione finanziaria ordinaria è stata prefissata sulla base di parametri preordinati e finalizzata, anche, ad attività di formazione e all'orientamento (Cortese, 2014), diversa da scuola a scuola.

Più in dettaglio, il regolamento sull'autonomia scolastica del 1999, riprendendo quanto disposto nel 1998 in relazione agli istituti professionali⁹, dispone che le istituzioni scolastiche sono espressione di autonomia funzionale e provvedono alla definizione e alla realizzazione dell'offerta formativa. Esse adeguano i propri interventi formativi ai differenti contesti esistenti nel territorio di riferimento, in coerenza con gli obiettivi generali del sistema di istruzione (i quali non possono che essere definiti dal centro a pena di disomogeneità nell'erogazione di un servizio pubblico essenziale 'a rete'. Sul punto, ancora Cassese, 1991). Il doppio binario creato dal regolamento (definizione di obiettivi da parte del ministero, attuazione degli interventi didattico-formativi in regime di sussidiarietà verticale e orizzontale) è stato riflesso nella riforma costituzionale del 2001 e nell'identificazione dell'istruzione statale quale materia di potestà legislativa concorrente (Sandulli, 2003; Renna, 2005a: 3).

Se è vero che, come accennato, negli anni Novanta è stata avviata una complessa transizione che inizia a recidere progressivamente il cordone ombelicale tra istituzioni scolastiche e ministero, è anche vero che l'autonomia funzionale di cui si discute non comprende l'autodeterminazione, da parte delle scuole, né delle proprie risorse umane, né del vertice amministrativo. È stato osservato che senza autonomia nella «provvista e gestione del personale» non vi può essere compiuta autonomia (Cassese, 1990: 150). Il modello italiano appare infatti un ibrido: né totalmente autonomista, né completamente «statalista» (Sandulli, 2003: 15). Dalla mancanza di una scelta inequivoca derivano molte delle polemiche 'ideologiche' degli ultimi anni relative, in particolare, alla selezione degli insegnanti e ai contenuti della didattica.

Diversamente, come accade sovente, alcuni Paesi europei hanno compiuto una scelta chiara, optando per la piena autonomia anche sul versante del reclutamento. Si pensi, ad esempio, al Regno Unito: l'*Education Act* del 2002 ha conferito agli istituti scolastici ampia autonomia in relazione al reclutamento del personale. E' assunta dal dirigente scolastico la responsabilità relativa all'assunzione e all'avvio dei procedimenti di licenziamento dei docenti. Persino in Francia, ove è il Ministero dell'educazione nazionale ad assumere la responsabilità di reclutamento, formazione e gestione del personale scolastico, è riconosciuto ai capi d'istituto un ruolo nel processo di avanzamento di carriera dagli insegnanti (prevista in quell'ordinamento diversamente che nel nostro), i quali sono eventualmente premiati sulla base di un modello di valutazione decentrato (Saltari, 2014).

È pur vero che dal 2007¹⁰ è stata prevista l'assegnazione diretta alle istituzioni scolastiche delle risorse dovute alle competenze del personale, eccezion fatta per gli stipendi, e al loro funzionamento. Si è quindi cercata una 'terza via' tra assegnazione della provvista finanziaria *ex alto* e completa autonomia anche nella gestione e nella remunerazione del personale. Ancora una volta, però, si è scelto un ibrido. E ciò anche perché è difficile, per la classe politica, rinunciare ad un ministero quale principale datore di lavoro pubblico italiano.

Il grado e la misura dell'autonomia non dovrebbero considerarsi, tuttavia, un valore in sé (è l'autonomia, semmai, a doversi considerare l'espressione di un generale principio di autodeterminazione, costituzionalmente tutelato). Esse rappresentano un mezzo e sono strumentali. È ben possibile che, come è stato osservato (Renna, 2005b; Fracchia, 2008), l'introduzione dell'autonomia scolastica degli anni Novanta abbia risposto, in gran parte, ad esigenze di buon andamento e decongestione e, in misura decisamente minore, ad esigenze più profondamente culturali. È però evidente che la pluralità (delle singole istituzioni scolastiche) nell'unità (è lo stesso legislatore a ribadire il carattere unitario del sistema nazionale d'istruzione¹¹) incida profondamente sulle modalità di insegnamento, consentendo ad ogni scuola, anzi imponendo loro, di calibrare gli interventi formativi in modo differenziato per rispondere alla domanda d'istruzione che proviene dal territorio (Marzuoli, 2003).

1.3 *Il prisma dell'autonomia*

Nei sistemi di istruzione pubblica occidentali è probabile che non esistano istituzioni scolastiche completamente autonome (Matthews, 2005). Questo dato di fatto induce a ritenere che l'autonomia possa essere declinata in modo differenziato, pur rimanendo, nel settore dell'istruzione, un valore a cui tendere. Il regolamento del 1999 reca tre facce dell'autonomia scolastica, costruite intor-

no alla equiordinazione di tutte le istituzioni scolastiche a prescindere dalla loro natura statale o privata-paritaria (Sandulli, 2003) e al concetto di 'funzionalità' in virtù della sottrazione agli enti pubblici territoriali di determinate competenze (ancora Sandulli, 2003), in raccordo con il proprio bacino di utenza (l'adattamento alla domanda cui si è appena fatto riferimento).

Peraltro, il tentativo di controbilanciare la 'concessione' della personalità giuridica con la previsione puntuale del dimensionamento delle scuole da parte dello Stato si è scontrato, anni dopo, con la giurisprudenza della Corte costituzionale, la quale ha rilevato come quest'ultimo appartenga alle Regioni¹², enti più vicini alla domanda d'istruzione.

La prima faccia del prisma è quella didattica e di programmazione del servizio che si sviluppa attorno al c.d. Piano dell'offerta formativa. Si tratta dello spazio più ampio riconosciuto dall'ordinamento alle singole istituzioni scolastiche, salvi gli obiettivi generali del sistema nazionale d'istruzione. Peraltro questa faccia del prisma presenta un rapporto stretto con quella finanziaria, rispetto alla quale si è spesso mal coordinata già dai primi anni della sua introduzione¹³. Spetta ad ogni scuola la definizione del monte ore riservato alle varie discipline, l'articolazione di percorsi didattici individualizzati, la programmazione dei metodi d'insegnamento, la realizzazione del recupero e così via. A questa faccia del prisma si aggiunge la declinazione di quell'autonomia 'di ricerca' introdotta nel 1999, ossia la possibilità di introdurre sperimentazioni, l'organizzazione dell'aggiornamento professionale dei docenti, la possibilità di fare attività ricerca sui metodi valutativi.

La seconda faccia del prisma è quella di interazione con il contesto sociale e territoriale (più diffusamente, Sandulli, 2003; Fracchia, 2008). È anch'essa, quale espressione del principio di differenziazione, sufficientemente ampia, seppur sovente non sfruttata appieno a causa di un cattivo funzionamento della possibilità di allocare risorse per le inerenti funzioni. Sul fronte 'funzionale', le scuole gestiscono i rapporti con genitori e alunni e possono mettersi 'in rete' con le altre, favorendo lo scambio delle risorse umane e l'organizzazione di attività comuni.

La terza faccia è quella finanziaria, debole perché riflesso di una scelta di fondo del legislatore, quella dell'eteronomia organizzativa e dei persistenti legami strutturali delle scuole con gli Uffici scolastici regionali (Renna, 2005b). Basti pensare che la spesa complessiva del sistema nazionale d'istruzione per il personale si attesta al 95%: essendo allo stato attuale sostanzialmente fissa, lo spazio di autonomia residuale è ovviamente minimo. Dal 2000 lo Stato eroga alle istituzioni scolastiche una dotazione finanziaria essenziale. Dal 2006 questa è allocata su due specifici fondi, quello per le competenze del personale e quello per il funzionamento. Tale dotazione è bipartita: da un lato vi è l'assegnazione ordinaria uniforme stabilita sulla base di criteri quantitativi prefissati, dall'altro vi è un'as-

segnazione perequativa. Dal 2001¹⁴ sono stati disciplinati l'autonomia contabile secondo i classici principi del bilancio, nonché la capacità negoziale e di gestione patrimoniale, la cui cura è affidata al dirigente scolastico. Questa è diretta espressione della capacità giuridica riconosciuta alle singole istituzioni scolastiche.

Da questa breve ricostruzione si comprende agevolmente quanto il sistema italiano sia distante da altri, ad esempio da quelli di *common law*, e quanto il prisma dell'autonomia sia stato realizzato *in potenza* e molto meno *in atto*. Si pensi al sistema di «delega totale» (Matthews, 2005) di cui all'*Education Reform Act*, adottato nel Regno Unito nel 1988. Tutte le istituzioni scolastiche sono autonomi centri di costo. Esse posso scegliere, con sistema di voto, se affrancarsi dagli enti locali. Possono persino costituirsi in forma di fondazione. La dirigenza è responsabile del buon uso delle risorse finanziarie, conferite nel quadro del *Local Management of Schools*. Dal 1992 è stato istituito un sistema ispettivo centrale affidato all'*Office for Standards in Education*, la rendicontazione di ogni istituto è resa pubblica (compresa quella relativa al rendimento complessivo degli studenti, anche attraverso tavole comparate di raffronto), ogni istituzione scolastica gestisce la spesa corrente per materiali didattici e riparazioni degli edifici e può porre in essere attività di *outsourcing* per la gestione degli stipendi.

Ciò che si può ricavare dal modello anglosassone non è tanto la ricerca di regole da trapiantare nel nostro. Diversamente, il raffronto con quel modello offre una panoramica su ciò che è possibile fare e su ciò che è stato realizzato qualche decennio prima dell'introduzione del modello autonomista nella scuola italiana. Gli obiettivi verso cui far evolvere il modello italiano sono certamente relativi rispetto al contesto di riferimento e a scelte più profonde che riguardano non solo il sistema d'istruzione ma anche quello amministrativo. Quanto peso si voglia attribuire, nel rapporto tra funzioni e organizzazione, alle prime o alla seconda (questione sollevata per la prima volta da Giannini, 1959), è questione che tocca la misura dell'autonomia scolastica (Renna, 2005a). Questa può essere più o meno marcata in base a scelte che, come detto, sono molto più profonde.

2. *Autonomia e rappresentanza*

2.1 *La rappresentanza organica*

Accanto al percorso dell'autonomia in senso stretto se ne è sviluppato un altro, quello della rappresentanza, in larga parte parallelo al primo. La rappresentanza, sin dalle sue prime espressioni nel campo dell'istruzione, è stata intesa quale camera di compensazione del centralismo. Se, da un lato, dimensioni e funzioni del ministero erano progressivamente aumentate, compresi i compiti di gestione del personale (Cassese, 1990), le componenti rappresentative di tut-

ti gli ordini e i gradi d'istruzione avrebbero potuto veicolare le proprie istanze e concorrere ad orientare gli indirizzi ministeriali, anche nella forma dell'espressione di pareri obbligatori. Tale espressione è puntualmente cresciuta, in relazione agli ambiti di applicazione, parallelamente alla prima ondata regionalista degli anni Settanta del secolo scorso e si è man mano rafforzata negli anni Novanta.

Il disegno originario del rapporto tra autonomia e rappresentanza, tuttavia, ha scontato due fattori di debolezza, tanto che proprio negli anni Novanta alla crescita della prima è corrisposta la crisi, forse irreversibile, della seconda. In primo luogo, l'evoluzione del sistema amministrativo italiano, sempre più incline alla rappresentanza procedimentale in luogo di quella organica (per una più ampia disamina, Cassese, 1983 e Torchia, 2009). In secondo luogo, la progressiva sfiducia, anche e soprattutto del legislatore, nei confronti degli organi consultivi ministeriali, spesso tacciati di sindacalismo. È proprio il legislatore, peraltro, ad aver mancato quasi tutte le occasioni per una loro riforma e per un loro adattamento al mutato contesto autonomistico.

È l'evoluzione storica a consegnarci il segno del percorso parallelo a cui si faceva cenno. Nel novembre 1847, fu istituito nel Regno di Sardegna, accanto alla Regia segreteria di Stato per l'istruzione pubblica, un Consiglio superiore della pubblica istruzione con funzioni consultive, i cui membri furono nominati il mese successivo e le cui funzioni sarebbero state definite nel 1859 dalla c.d. legge Casati. Nel 1881, poi, fu perfezionato il sistema di elezione dei componenti di una parte del Consiglio, ferme le sue funzioni consultive. Dal 1909 al 1935 numerosi provvedimenti ne modificarono la struttura: fu istituita, ad esempio, una sezione specifica per la scuola media e fu costituita una giunta per l'istruzione primaria e popolare.

Il primo riordino organico dei corpi consultivi del Ministero della pubblica istruzione, ivi compreso il Consiglio superiore, è avvenuto nel 1947¹⁵. Il riordino degli organi collegiali della scuola, invece, è stato completato solo molti anni più tardi, nel 1974¹⁶, in concomitanza con la prima devoluzione regionalista (sull'impatto di questa sul complesso delle funzioni amministrative, *ex multis*, Cassese, 1986; Cammelli, 1999). Nello stesso anno è stato istituito il Consiglio nazionale della pubblica istruzione in sostituzione delle sezioni II e III del Consiglio superiore della pubblica istruzione, delle sezioni IV e V del Consiglio superiore delle antichità e delle belle arti e, per le materie scolastiche, del Consiglio di disciplina.

Il Consiglio riformato nel 1974 formulava annualmente una valutazione analitica dell'andamento generale dell'attività scolastica, avanzava proposte in ordine alla sperimentazione e all'innovazione didattica sul piano nazionale e locale, esprimeva pareri obbligatori (sui ritardi di promozione degli insegnanti, sulla decadenza e sulla dispensa dal servizio, sulla riammissione), esprimeva altresì un parere vincolante sui trasferimenti d'ufficio del personale appartenente a

ruoli nazionali per accertata situazione di incompatibilità di permanenza nella scuola o nella sede. Come è stato osservato (Cassese, 1990), il ministero è nato per guidare l'amministrazione pubblica dell'istruzione, ivi compreso il complesso mondo degli indirizzi didattici, e si è trovato impegnato, anche nel dialogo con i corpi rappresentativi e consultivi, quasi esclusivamente in questioni attinenti il personale, «solo uno dei mezzi dell'istruzione». A ciò si aggiunga che tale dialettica si è sviluppata in un contesto in cui il reclutamento del personale ha assunto sovente, durante il Ventesimo secolo, la veste assistenziale (Barbagli, 1974).

Il secondo riordino degli organi della rappresentanza avviene nel 1994, pochi anni prima dell'introduzione del modello autonomista delle istituzioni scolastiche (Fracchia, 2008). Con il testo unico in materia di istruzione del 1994¹⁷, la disciplina del Consiglio nazionale della pubblica istruzione è stata parzialmente modificata e integrata sebbene la disciplina del 1974 sia, per la gran parte, rifluita all'interno dello stesso testo unico. La disciplina del 1994 è, per effetto della mancata attuazione della riforma del 1999, ancora in vigore.

Le principali novità rispetto alla disciplina degli anni Settanta riguardano la composizione e le competenze del Consiglio. I due componenti della I sezione del Consiglio superiore della pubblica istruzione diventano componenti del Consiglio universitario nazionale, sono previsti nuovamente i tre rappresentanti delle scuole di lingua tedesca, slovena e della Valle d'Aosta, è previsto un componente dalla Provincia autonoma di Bolzano. Il novero dei pareri obbligatori aumenta (concorsi, valutazione titoli, ripartizione dei posti, ordinamento scolastico, calendari, piani e programmi di formazione del personale, supplenze). Le competenze del Consiglio sono, quindi, ancor più incentrate sul personale. A fronte di un disegno autonomista che stenta a decollare, è comunque consentito alle componenti periferiche dell'amministrazione scolastica che il ministero sia obbligato a prendere in esame le loro osservazioni su un numero crescente di questioni.

2.2 Il rapporto inverso tra rappresentanza organica e autonomia

Il terzo riordino degli organi rappresentativi è del 1997. La prima legge Bassanini¹⁸ ha previsto una delega al Governo per riformare gli organi collegiali della scuola, sia locali che nazionali¹⁹. La delega è stata esercitata nel 1999²⁰. Il decreto delegato ha previsto l'istituzione di un Consiglio superiore della pubblica istruzione (il nome è lo stesso di quello istituito nel 1847, unico organo collegiale centrale). Lo stesso decreto, così come modificato nel 2001²¹, aveva disposto l'abrogazione di tutte le norme contenute nel d.lgs. n. 297 del 1994 relative a modalità di elezione, funzionamento e competenze del Consiglio nazionale della pubblica istruzione²².

L'abrogazione sarebbe divenuta effettiva al momento della costituzione del nuovo Consiglio superiore. Il decreto del 1999 disciplina la composizione, le modalità di elezione e le competenze del Consiglio. Il Consiglio superiore avrebbe formulato proposte ed espresso pareri in merito a indirizzi in materia di definizione del personale della scuola; direttive del Ministro in materia di valutazione del sistema di istruzione; obiettivi, indirizzi e standard nazionali del sistema di istruzione, nonché sulla quota dei curricula didattici definita a livello centrale; organizzazione generale dell'istruzione²³. Se da un lato, quindi, permanevano le competenze più strettamente legate al personale, dall'altro, introdotto nell'ordinamento italiano il modello autonomista delle istituzioni scolastiche, il centro di quelle competenze si spostava lentamente verso la didattica e l'insegnamento, compresa la valutazione.

È a questo punto, tuttavia, che si esprime con piena evidenza quella progressiva sfiducia del legislatore nei confronti della rappresentanza organica cui si è fatto riferimento. Il decreto del '99, infatti, disciplina la *prorogatio* del 'vecchio' Consiglio nazionale: esso sarebbe rimasto in carica sino alla costituzione del nuovo Consiglio superiore, mai avvenuta. Man mano che i componenti del Consiglio nazionale cessavano dalle funzioni, si procedeva alla loro surroga. Dati l'esaurimento delle liste dei surrogabili, la mancata indicazione delle nuove elezioni con ordinanza ministeriale, la mancata costituzione del nuovo Consiglio superiore, nonché la giurisprudenza costituzionale nettamente avversa alla *prorogatio sine die* nel frattempo intervenuta, non sarebbe stato possibile, senza un intervento legislativo *ad hoc*, impedire la cessazione dell'intero organo.

A questo quadro di lento scivolamento verso la perdita di rappresentatività si è aggiunta, proprio per evitare la cessazione del Consiglio, una staffilata di proroghe di cui, nel 2012, il legislatore si poi è dimenticato di dar seguito. Il Consiglio nazionale, in funzione tra il 1999 e il 2009 in base alla disciplina del 1994, ne ha conosciute tre (fino al 31 dicembre 2010²⁴, fino al 31 dicembre 2011²⁵, fino al 31 dicembre 2012²⁶). Inoltre, dal 31 dicembre 2012 al 31 dicembre 2013, il Consiglio è rimasto inattivo. La legge di stabilità per il 2013²⁷ non ha provveduto a prorogare l'organo: il 20 dicembre 2012, in occasione dell'ultima seduta del Consiglio, l'imminente congelamento delle attività è stato contestato dagli stessi rappresentanti rimasti in carica per effetto delle surroghe. Sono seguiti un contenzioso promosso da alcuni sindacati del comparto scuola davanti al giudice amministrativo contro l'inazione del Ministero, il quale non aveva provveduto a rinnovare l'organo nazionale chiamato in taluni casi, come si è visto, ad esprimere pareri obbligatori (e quindi necessari per la validità delle susseguenti decisioni ministeriali). Solo di recente un'ordinanza ministeriale ha previsto il rinnovo dei componenti del Consiglio mediante elezione.

Se è vero che l'autonomia della scuola è difficilmente paragonabile alla «autoregolazione di un corpo professionale» (Cassese, 1990: 152), e quindi pare arduo assimilare il Consiglio ad un organo di autogoverno, è anche vero che la parabola del rapporto tra autonomia (delle singole istituzioni scolastiche) e rappresentanza in seno al ministero ha cominciato ad affievolirsi quando le scuole si sono progressivamente affrancate dai legami funzionali con lo Stato. Il tema che si pone è relativo proprio al rapporto tra autonomia e rappresentanza: se aumenta la prima, la seconda è più o meno necessaria? Se è più necessaria, è ragionevole che la rappresentanza organica sia regolata da una disciplina risalente? Se è meno necessaria, le ordinarie forme di partecipazione procedimentale possono sostituirla? La risposta che il legislatore ha recentemente dato a queste domande, mediante la c.d. legge sulla 'Buona Scuola'²⁸, sembra a favore di un progressivo superamento del modello organicista, coerentemente con una rinnovata riflessione sull'autonomia, almeno sotto il profilo di quella 'decisionale' dei dirigenti scolastici.

3. Quale autonomia per le istituzioni scolastiche?

Ampia letteratura scientifica ha cercato di individuare a quale forma di autonomia dovesse guardarsi nel campo dell'istruzione, sia in termini descrittivi, sia in termini prescrittivi (tra i molti contributi dell'ultimo decennio, Sandulli, 2003; Gigante, 2003; Saitta, 2004; Renna, 2006: 104). Dal riconoscimento dell'autonomia organizzativo-gestionale degli anni Novanta del secolo scorso, che risponde ad una più ampia esigenza avvertita dal sistema politico e amministrativo di deconcentrare l'esercizio delle funzioni (Renna, 2006: 105), anche in virtù del principio di sussidiarietà, si è passati a considerare l'autonomia funzionale che caratterizza le istituzioni scolastiche quali enti esponenziali di interessi diffusi. Ciò è avvenuto perché, specialmente a partire dagli anni Novanta del secolo scorso, si è man mano avvertita la consapevolezza che, da un lato, il grado di autonomia gestionale di un ente non è in contrasto con il suo carattere strumentale o servente lo Stato o un'altra amministrazione (pertanto, maggiore autonomia gestionale non corrisponde necessariamente all'abbandono di quell'abbrancamento pubblicistico di cui si era discusso nell'Ottocento) e che, dall'altro, la dimensione funzionale-sociale ricalca la necessità di intercettare gli interessi di una comunità definita e di dare a questi una caratterizzazione esponenziale (ancora Renna, 2006: 105. Sulle autonomie funzionali, più diffusamente, Pastori, 2000; Cassese, 2000; Poggi, 2001).

L'andamento parabolico dell'autonomia scolastica, sul cui grado di completa attuazione la grande maggioranza di quella letteratura scientifica dubita, è stato determinato dall'inattuazione di alcune facce del prisma autonomistico, prima

fra tutte quella finanziaria (*ex multis*, Renna, 2005b; Cocconi, 2009). Sul versante del reclutamento degli insegnanti, invece, non pare ragionevole discutere di inattuazione, visto che la gestione del personale è stata da sempre innervata nel ministero e tale ruolo è gelosamente custodito. È anche vero che un certo centralismo 'di ritorno' è stato parallelo alla progressiva erosione delle competenze regionali²⁹, specialmente in campo finanziario.

È generalmente accettata l'idea per cui, se di vera autonomia funzionale delle istituzioni scolastiche si tratta, il centro deve limitarsi a quanto necessario per indirizzare e le scuole hanno il diritto-dovere di organizzare ed erogare autonomamente il servizio. Occorre tuttavia interrogarsi sul significato, oggi, di tale forma di autonomia e dell'ideal-tipo che ne costituisce il presupposto logico. L'evidenza empirica, d'altronde, sembra suggerirne tutte le virtù. L'OCSE, ad esempio, ha identificato una relazione concausale tra autonomia scolastica (prevalentemente didattica) e risultati nell'apprendimento degli studenti³⁰. Tanto basterebbe a confermare il carattere irrinunciabile della libera d'insegnamento e di organizzazione della didattica. Ma tale aspetto non pare oggi in discussione.

È sul versante finanziario e del reclutamento, invece, che si pone la nuova frontiera dell'autonomia scolastica. Un primo tentativo di riforma, peraltro parziale, è stato tentato con la c.d. legge sulla 'Buona Scuola'. Da un lato, infatti, è lasciato alle singole istituzioni scolastiche maggiore spazio nella definizione del fabbisogno di organico, pur con innumerevoli *caveat* relativi all'invarianza finanziaria delle scelte³¹. Dall'altro, è il vertice amministrativo della scuola che individua gli insegnanti da assegnare alle cattedre³² nell'ambito del c.d. 'organico funzionale' e propone gli incarichi ai docenti di ruolo assegnati all'ambito territoriale di riferimento per la copertura dei posti, coerentemente con il Piano triennale dell'offerta formativa.

Quale che sia il giudizio sulle scelte del legislatore, è bene tenere a mente che se il concetto di autonomia delle scuole va declinato solo ed esclusivamente in relazione alla didattica, l'ordinamento vigente, per quanto perfettibile, consente già oggi ampi margini di manovra. Se diversamente, si optasse per invertire l'andamento parabolico dell'autonomia, occorrerebbe scontrarsi con la perdurante crisi della finanza pubblica che rende difficile assicurare la necessaria stabilità della provvista finanziaria. Del resto, in questo quadro, è difficilmente immaginabile affidarsi ad una eventuale riforma dell'organizzazione ministeriale, peraltro avvenuta recentemente e costretta entro le maglie della riduzione dei costi e dell'organico (Cocconi, 2015. Sulla prevalenza, nella riorganizzazione dei ministeri, delle ragioni organizzative e del contenimento della spesa su quelle del migliore esercizio delle funzioni amministrative, Di Cristina, 2014).

Sono quindi concepibili forme di autonomia finanziaria incrementale, eventualmente riservate alle istituzioni scolastiche di più elevate dimensioni, fondate

sul principio di adattabilità del servizio? Possono esistere, in altri termini, *autonomie* a geometria variabile, affidate proporzionalmente alle caratteristiche della domanda di istruzione, così tanto differenziata sul territorio nazionale così come differenziati sono i bisogni educativi e le realtà socio-economiche di riferimento?

Maggiore è l'autonomia attribuibile alle singole scuole, maggiore è la necessità che, altrettanto autonomamente, si differenzino. L'ordinamento, peraltro, avrebbe in sé i necessari presidi di unità. L'adeguatezza e la differenziazione sono criteri di orientamento del principio di sussidiarietà. La valutazione della gestione e dei risultati, didattici ed economico-gestionali³³, è, in un sistema nazionale necessariamente unitario, un corollario indefettibile (in tema, *ex multis*, Campione, Ferratini, Ribolzi, 2005). A presidio dell'autonomia è posto il principio di responsabilità, nella forma della rendicontazione dell'attività sia di fronte all'opinione pubblica, sia di fronte agli organi di controllo (Gigante, 2005).

La differenziazione, in concreto, può seguire alcuni modelli di base: la selezione della didattica su cui concentrare le risorse disponibili, la predisposizione di curricula specifici, il rafforzamento della formazione degli insegnanti, la predisposizione di percorsi adatti alle esigenze degli alunni in contesti di dispersione scolastica. Ogni forma di autonomia declinata a partire da determinati fini può comportare risorse di specializzazione e migliore adattamento al contesto di riferimento che, nel Paese, appare in molte parti disomogeneo. Non si tratta, naturalmente, di far competere le scuole tra loro, posto che non esiste un mercato dell'istruzione, bensì di compiere ulteriori passi verso la compiuta attuazione del disegno autonomistico, caratteristica quasi 'costituzionale' del sistema di istruzione e formazione (Cassese, 1991; Sandulli, 2003; Fracchia, 2008; Cortese, 2014). In ultimo, ci si può chiedere quale rappresentanza 'al centro' debba accompagnare questo processo incrementale, se quella dei dirigenti scolastici³⁴ oppure quella degli insegnanti. Nell'uno o nell'altro caso, la sfida è quella insita in ogni tentativo di riforma.

Note

- ¹ Nel 1847 furono istituiti nel Regno una Regia segreteria di Stato per l'istruzione pubblica e un Consiglio superiore della pubblica istruzione con funzioni consultive.
- ² Era in particolare, nelle parole di De Sanctis, «una questione di interesse pubblico come l'amministrazione della giustizia, come la marina, come tutti i servizi pubblici».
- ³ R.d.l. n. 786 del 1933.
- ⁴ Si tratta degli enti educativi quali, ad esempio, l'ente per l'educazione marinara, l'ente nazionale per l'addestramento dei lavoratori del commercio, l'ente nazionale per l'insegnamento medio, tutti istituiti tra il 1936 e la fine della guerra.
- ⁵ D.p.r. n. 3 del 1972.
- ⁶ D.p.r. n. 10 del 1972.
- ⁷ In un rapporto della Commissione europea del 2007 (*L'autonomia scolastica in Europa. Politiche e modalità di attuazione*) si legge che «In Europa, ad eccezione di alcuni paesi, l'autonomia scolastica non è una tradizione di così lunga data, sia si tratti di paesi storicamente centralizzati sia di paesi federali. Alcuni paesi pionieri hanno introdotto, negli anni Ottanta, delle riforme scolastiche in tal senso, che hanno tuttavia sviluppato il più delle volte una autonomia limitata. [...] Di fatto, in Europa, nonostante la presenza di organizzazioni scolastiche storicamente molto differenti – federali come in Germania o centralizzate come in Spagna, Francia o Italia –, solo due paesi presentano una tradizione di autonomia scolastica particolarmente sviluppata, attuata, in entrambi i casi, in seguito a “guerre scolastiche” tra le reti pubblica e privata» e che «l'autonomia scolastica non fa parte della tradizione europea».
- ⁸ «I pubblici poteri, invece di assumere la gestione diretta dei servizi pubblici possono più efficacemente adottare norme per la loro gestione. In altre parole, i pubblici poteri possono entrare in un rapporto triangolare con gli istituti scolastici e con gli utenti del servizio scolastico, senza organizzare essi stessi la scuola. Il modello dello Stato-regolatore, in luogo dello Stato-gestore, in molti settori e in molti paesi, viene ritenuto più efficace, perché evita il “sovraccarico di governo” ed assicura maggiore efficacia al servizio che deve essere garantito. Sono gli istituti scolastici stessi ad essere responsabili della scuola. Dunque, la scuola non è più un servizio statale, ma un servizio collettivo pubblico o nazionale, appartenente al genere delle strutture “a rete”. Di conseguenza, lo Stato, in quanto tale, è sempre meno gestore. E dovrebbe essere sempre più ente che determina standards».
- ⁹ Art. 1, co. 1, del d.p.r. n. 275 del 1999, che ricalca in parte quanto disposto dall'art. 144, c. 4, del d.lgs. n. 112 del 1998.
- ¹⁰ Art. 1, co. 601, della legge finanziaria per il 2007.
- ¹¹ Art. 8, co. 3, del d.p.r. n. 275 del 1999.
- ¹² Sent. 7 giugno 2012, n. 147.
- ¹³ Afferma la Corte dei conti nella sua *Indagine sulla riorganizzazione dell'Amministrazione scolastica con particolare riguardo alle strutture decentrate* del 2004 che «va comunque sottolineata la mancanza di un coordinamento tra un'efficace programmazione pluriennale, che del resto costituisce un elemento fondamentale della struttura dei Piani dell'offerta formativa, a carattere appunto pluriennale, e la gestione del bilancio delle scuole su base annuale».
- ¹⁴ D.m. 1 febbraio 2001, n. 44.
- ¹⁵ L. 30 dicembre 1947, n. 1477.
- ¹⁶ D.p.r. 31 maggio 1974, n. 416. Il Consiglio nazionale della pubblica istruzione, così come disciplinato dal d.p.r. del 1974, è formato da settantaquattro componenti, alcuni eletti ed altri designati dal Ministro dell'istruzione: quarantasette rappresentanti del personale docente di ruolo e non delle scuole statali, eletti dal personale in servizio (quattro della scuola materna, quattordici della scuola elementare, quattordici della scuola media, undici delle scuole superiori, tre delle scuole artistiche, uno dalle scuole italiane all'estero); tre rappresentanti delle paritarie, designati dal Ministro; tre rappresentanti degli ispettori tecnici, eletti

dal corrispondente personale di ruolo; tre rappresentanti dei presidi eletti dal corrispondente personale di ruolo (uno di scuola media, uno di scuole superiori, uno di scuole artistiche); due rappresentanti dei direttori didattici eletti dal corrispondente personale di ruolo; un rappresentante dei dirigenti delle parificate, designato dal Ministro; tre rappresentanti del personale non insegnante di ruolo; cinque rappresentanti del mondo dell'economia e del lavoro, designati dal CNEL; due rappresentanti dell'amministrazione centrale e periferica (uno della carriera direttiva), eletti dal personale in servizio; due rappresentanti della I sezione del Consiglio superiore della pubblica istruzione; tre rappresentanti delle scuole statali di lingua diversa dall'italiano (disposizione successivamente abrogata dalla l. 14 agosto 1982, n. 582).

¹⁷ D.lgs. 16 aprile 1994, n. 297.

¹⁸ L. 15 marzo 1997, n. 59.

¹⁹ Art. 21, co. 15.

²⁰ Con l'emanazione del d.lgs. n. 233.

²¹ D.l. 23 novembre 2001, n. 411, conv. in l. 31 dicembre 2001, n. 463.

²² Art. 8, co. 2.

²³ I componenti sono trentasei: quindici eletti dalla componente elettiva che rappresenta il personale delle scuole statali nei consigli scolastici locali; quindici nominati dal Ministro (di cui tre designati dalla Conferenza unificata e tre dal CNEL); tre sono eletti dalle scuole di lingua tedesca, slovena e dalle scuole valdostane; tre sono nominati dal Ministro in rappresentanza delle scuole paritarie. Le componenti non elettive sono predominanti, le competenze meno definite rispetto a quelle disciplinate dal testo unico del '94. Le incompatibilità rimangono immutate, salvo l'aggiunta di quella con la carica di parlamentare europeo. Il Ministro indice le elezioni con propria ordinanza e non presiede più il Consiglio, che elegge il presidente al proprio interno. I consigli di disciplina vengono tacitamente abrogati.

²⁴ Art. 7, c. 4 *quater*, d.l. 30 dicembre 2009, n. 194, conv. in l. 26 febbraio 2010, n. 25.

²⁵ Artt. 1 e 2, d.l. 29 dicembre 2010, n. 225, conv. in l. 26 febbraio 2011, n. 10 e d.p.c.m. 25 marzo 2011.

²⁶ Art. 14, d.l. 29 dicembre 2011, n. 216, conv. in l. 24 febbraio 2012, n. 48.

²⁷ L. 24 dicembre 2012, n. 228.

²⁸ L. 13 luglio 2015, n. 107, recante *Riforma del sistema nazionale di istruzione e formazione e delega per il riordino delle disposizioni legislative vigenti*.

²⁹ Si pensi, tra l'altro, alla sentenza n. 200 del 2009 della Corte costituzionale, la quale ha legittimato l'idea della necessità di un sistema nazionale di istruzione ma programmato all'interno norme generali (statali) relative all'istruzione.

³⁰ OCSE, *School autonomy and accountability: Are they related to student performance?*, *Pisa in Focus*, n. 11, 2009, in cui si legge che «At the country level, the greater the number of schools that have the responsibility to define and elaborate their curricula and assessments, the better the performance of the entire school system, even after accounting for national income. School systems that grant schools greater discretion in deciding student-assessment policies, the courses offered, the content of those courses, and the textbooks used are also those systems that show higher reading scores overall».

³¹ In particolare, art. 1, co. 1, della legge n. 107 del 2015, il quale dispone che: «Le istituzioni scolastiche, nei limiti delle risorse umane, finanziarie e strumentali disponibili a legislazione vigente e, comunque, senza nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica, individuano il fabbisogno di posti dell'organico dell'autonomia, in relazione all'offerta formativa che intendono realizzare, nel rispetto del monte orario degli insegnamenti e tenuto conto della quota di autonomia dei curricula e degli spazi di flessibilità, nonché in riferimento a iniziative di potenziamento dell'offerta formativa e delle attività progettuali, per il raggiungimento degli obiettivi formativi individuati come prioritari [...]».

³² Art. 1, co. 18, della legge n. 107 del 2015: «Il dirigente scolastico individua il personale da assegnare ai posti dell'organico dell'autonomia [...]».

- ³³ Si pensi, in particolare, al c.d. MOF, il Fondo per il miglioramento dell'offerta formativa, il quale costituisce l'insieme delle risorse finanziarie che remunera le funzioni strumentali dei docenti, gli incarichi del personale non docente, le indennità, le ore eccedenti e così via. Sull'utilizzo delle risorse del MOF viene attualmente svolto un controllo da parte dei revisori dei conti degli istituti scolastici, visto che l'erogazione delle risorse è vincolata. Si tratta essenzialmente di un controllo di regolarità contabile. È un controllo che, per sua natura, non incentiva le singole istituzioni scolastiche e pianificarne l'utilizzo.
- ³⁴ Come proposto in *Per una scuola autonoma e responsabile*, Fondazione per la scuola della Compagnia di San Paolo – Fondazione TreElle, 2005.

Riferimenti bibliografici

- Barbagli M. 1974, *Disoccupazione intellettuale e sistema scolastico in Italia*, il Mulino, Bologna.
- Cammelli M. 1999, *Amministrazione periferica o amministrazione territoriale dello Stato*, in *Diritto pubblico*: 765 sgg.
- Campione V., Ferratini P., Ribolzi L. (a cura di) 2005, *Tutta un'altra scuola: proposte di buon senso per cambiare i sistemi formativi*, il Mulino, Bologna.
- Cassese S. 1983, *Il sistema amministrativo italiano*, il Mulino, Bologna.
- 1986, *Centro e periferia in Italia. I grandi tornanti della loro storia*, in *Regioni*: 594 sgg.
- 1990, “*Plaidoyer*” per un'autentica autonomia delle scuole, in *Foro italiano*: 149.
- 1991, *La scuola italiana tra Stato e società: servizio pubblico statale e non statale*, in *Il Foro italiano*: 1 sgg.
- 2000, *Le Camere di commercio e l'autonomia funzionale*, Unioncamere, Roma.
- Cocconi M. 2009, *Il declino del mito della “riforma Gentile”*, in *Giornale di diritto amministrativo*: 554 sgg.
- 2015, *La riorganizzazione del Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca*, in *Giornale di diritto amministrativo*: 321 sgg.
- Cortese F. (a cura di) 2014, *Tra amministrazione e scuola: snodi e crocevia del diritto scolastico italiano*, Editoriale scientifica, Napoli.
- Di Cristina F. 2014, *La riorganizzazione del Ministero dello sviluppo economico*, in *Giornale di diritto amministrativo*: 5 sgg.
- Ferratini P. 2007, *La riforma della scuola e una battaglia politica permanente*, in *il Mulino*: 844 sgg.
- Fracchia F. 2008, *Il sistema educativo di istruzione e formazione*, Giappichelli, Torino.
- Giannini M.S. 1959, *In principio sono le funzioni*, in *Amministrazione civile*: 11 sgg.
- 1993, *Diritto amministrativo*, Giuffrè, Milano.
- Gigante M. 1988, *L'amministrazione della scuola*, Cedam, Padova.
- 2003, *L'istruzione*, in S. Cassese (a cura di), *Trattato di diritto amministrativo. Diritto amministrativo speciale*, Giuffrè, Milano: 1024 sgg.
- 2005, *Il servizio nazionale di valutazione del sistema educativo di istruzione e formazione*, in *Giornale di diritto amministrativo*: 1101 sgg.
- Iaccarino G.M. 1967, *L'istruzione*, in *Atti del Congresso celebrativo del centenario delle leggi amministrative di unificazione, L'istruzione e il culto*, I, *L'istruzione*, Vicenza: 13 sgg.
- Marzuoli C. 2003, *Istruzione: libertà e servizio pubblico*, in Id. (a cura di), *Istruzione e servizio pubblico*, il Mulino, Bologna: 65 sgg.
- Matthews P. 2005, *L'autonomia scolastica in Inghilterra*, in *L'autonomia organizzativa e finanziaria della scuola*, Fondazione per la scuola della Compagnia di San Paolo – Fondazione TreElle: 71 sgg.
- Melis G. 1990, *Storia dell'amministrazione italiana*, il Mulino, Bologna.

- Pajno A., Chiosso G., Bertagna G. 1997, *L'autonomia delle scuole*, La Scuola, Brescia.
- Pastori G. 2000, *Significato e portata della configurazione delle Camere di commercio come autonomie funzionali*, Unioncamere, Roma.
- Poggi A., *Le autonomie funzionali "tra" sussidiarietà verticale e sussidiarietà orizzontale*, Giuffrè, Milano.
- 2004, *L'autonomia scolastica nel sistema delle autonomie regionali*, in *Le istituzioni del federalismo*, 2-3: 98 sgg.
- Renna M. 2005a, *L'autonomia incompiuta delle istituzioni scolastiche*, in *Le istituzioni del federalismo*, 2: 111 sgg.
- 2005b, *La natura e le difficoltà dell'autonomia scolastica*, in M. Bombardelli, M. Cosulich (a cura di), *L'autonomia scolastica nel sistema delle autonomie*, Padova, Cedam: 19 sgg.
- 2006, *Le diseguaglianze sostenibili nel sistema scolastico*, in F. Astone, M. Calderera, F. Manganaro, A. Romano Tassone (a cura di), *Le diseguaglianze sostenibili nei sistemi autonomisti multilivello*, Giappichelli, Torino: 89 sgg.
- Saitta F. 2004, *L'autonomia statutaria delle scuole: quale prospettiva?*, in *Le istituzioni del federalismo*, 4: 202 sgg.
- Saltari L. 2014, *La formazione e il reclutamento degli insegnanti in Italia*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*: 445 sgg.
- Sandulli A. 2003, *Il sistema nazionale di istruzione*, il Mulino, Bologna.
- Sandulli A., Vesperini G. 2011, *L'organizzazione dello Stato unitario*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*: 47 sgg.
- Sarracino V., Corbi E. 1999, *Storia della scuola e delle istituzioni educative (1830-1999)*, Liguori, Napoli.
- Talamo G. 1960, *La scuola dalla legge Casati all'inchiesta del 1864*, Giuffrè, Milano.
- Torchia L. (a cura di) 2009, *Il sistema amministrativo italiano*, il Mulino, Bologna.
- Ugolini R. 1979, *Per una storia dell'amministrazione centrale. Il Ministero della pubblica istruzione*, Edizioni dell'Ateneo & Bizzarri, Roma.
- Virgili F. 1908, *Istruzione pubblica*, in V.E. Orlando (a cura di), *Primo trattato completo di diritto amministrativo italiano*, vol. VIII: 589 sgg.

IL REGIME GIURIDICO DELLA FORMAZIONE E IL RECLUTAMENTO DEGLI INSEGNANTI IN ITALIA

Lorenzo Saltari

SOMMARIO – 1. Introduzione. 2. Gli snodi della formazione e del reclutamento degli insegnanti dall'Unità a oggi. 3. La disciplina vigente della formazione e del reclutamento degli insegnanti. 4. L'impatto del diritto europeo e i suoi riflessi sull'ordinamento. 5. Riformare ancora il modello italiano. 6. Conclusioni.

1. Introduzione

Tenere il sistema di formazione e reclutamento degli insegnanti della scuola al passo con i tempi e con le mutevoli esigenze formative è un problema costante che si affaccia già dall'unificazione del Paese. Nel corso di tutta la storia della scuola pubblica italiana, intervenire in quest'ambito è stato politicamente, socialmente ed economicamente molto arduo.

I cambiamenti sono stati frenati da molteplici vischiosità. Sovente hanno prevalso le ragioni occupazionali che si sono imposte sulle altre, magari di segno diverso o opposto. Ciò si spiega con la grande rilevanza elettorale del settore (oggi nella scuola è impiegato più di un milione di persone) e con la sua forte sindacalizzazione conclamata negli anni Settanta dello scorso secolo.

Nel momento in cui si svolgono queste riflessioni, c'è ancora l'antico e annoso problema dell'assorbimento in ruolo del personale docente precario. L'esistenza di questa pesante eredità perpetua il conflitto tra i vecchi e i nuovi aspiranti all'immissione nella docenza nella scuola.

Questa condizione di conflitto è un fattore che rallenta la completa transizione al modello dell'insegnante 'professionista' che ha sviluppato la propria capacità attraverso un percorso specifico sia universitario sia pratico e applicativo sul campo. Ne discendono tempi molto più diluiti e incerti per l'affermazione di un sistema educativo più solido e in sintonia con i profondi cambiamenti economici, tecnologici e sociali che caratterizzano la fase storica che stiamo attraversando.

La profonda crisi economica degli ultimi anni, che si mostra strutturale e duratura anziché ciclica, contrae anche le risorse pubbliche a disposizione per la scuola. Ciò ha spinto il legislatore verso scelte di contrazione del corpo degli insegnanti. Inoltre, sottrae mezzi per la differenziazione della loro carriera, basata sulla valorizzazione concreta del merito e dei risultati conseguiti. Nondimeno,

l'istruzione (sino a un certo grado) è un diritto costituzionalmente garantito che lo Stato non può rifiutare a chi la richieda. Di più, essa è indispensabile per la creazione di quel capitale umano fondamentale per riuscire a competere nelle 'economie della conoscenza'.

Ripensare al sistema di formazione e reclutamento degli insegnanti ha poi importanti riflessi sugli attori istituzionali e sulla loro interazione. In specie, le implicazioni investono il ruolo del Ministero dell'istruzione, università e ricerca (MIUR), i poteri condizionanti del Ministero dell'economia e delle finanze (MEF) e rimettono al centro il processo di cambiamento insito nel riconoscimento dell'autonomia delle scuole, emerso nel corso degli anni Novanta dello scorso secolo, ma rimasto sostanzialmente incompiuto.

L'articolazione del presente contributo è in tre parti. Si muove da un sintetico inquadramento storico del tema, focalizzato sui momenti di 'snodo'. Può anticiparsi che da questo inquadramento emerge che nei passaggi 'stretti' in Italia, a volte, si sono sballiate le diagnosi, spesso si è ceduto alla pressione di esigenze contingenti senza riuscire mai a impostare una strategia di sviluppo di ampia veduta.

Si passa, poi, ad analizzare la disciplina sulla formazione e sul reclutamento dell'ultimo periodo. Essa è informata sui percorsi formativi e sul concorso pubblico, nonché sulla necessità di prosciugamento del rilevante stock di precari di lungo corso.

Nell'ultima parte dello scritto ci si propone di ragionare sui principali termini di cui dovrà tenere conto un percorso riformatore influenzato dal diritto europeo contrario all'eccessivo impiego di personale precario nella scuola. Ciò nel tentativo di tenere insieme i processi di lungo periodo con le novità più recenti.

2. Gli snodi nella storia della formazione e del reclutamento degli insegnanti dall'Unità a oggi

Nella storia italiana dell'accesso alla carriera di insegnante vi sono tre costanti. In primo luogo, va menzionata l'assente (e poi insufficiente) programmazione del fabbisogno di personale per quantità, qualificazione, collocazione territoriale. In secondo luogo, si registrano le incertezze sulla formazione iniziale acuite dalla 'riforma Gentile' e dal suo lento ripensamento. In terzo luogo, vi è la propensione (declamatoria) al concorso pubblico costantemente contraddetta sotto la pressione di contingenze alcune esterne, altre interne al modo della scuola. Questi elementi definiscono l'amministrazione scolastica sin dalla sua primissima costruzione, quasi avessero agito come «un *imprinting* ricevuto alla nascita dal Ministero dell'istruzione, da cui nessuno è mai riuscito a liberarlo».

Raggiunta l'Unità, la classe dirigente liberale volle per il sistema scolastico del nuovo ordinamento italiano imitare il modello francese. Eppure, «il risulta-

to della fase “costituente” fu un edificio grandioso alla francese, ma di un grandioso di terz’ordine» (Cassese, 1991: 213). In esso si dava preminenza alla qualificazione del titolo dell’aspirante docente (laurea o diploma) e al concorso per l’accesso ai ruoli delle elementari e dei licei. L’incorporazione di questi criteri nella legge Casati (1859), che dall’ordinamento sabauda passa a quello unitario, fu però subito sminuita dalla prefigurazione di molti casi in cui l’immissione nella scuola poteva avvenire «in eccezione alla regola del concorso». E, infatti, da un lato, per fare fronte alla mancanza di insegnanti, dall’altro anche per non deludere le aspettative dei docenti dei regimi preunitari, che altrimenti sarebbero rimasti senza occupazione, si procedette alla nomina «per appello diretto, prescindendo dalle vie del concorso». Si tratta della prima sanatoria conosciuta dalla scuola italiana che generò una categoria letteralmente non ricompresa dalla legge: quella dei c.d. *legittimati*.

La formazione degli insegnanti delle scuole elementari e medie inferiori era impartita dalla scuola Normale triennale, seguita dalla Scuola magistrale biennale. Questa formazione conduceva al rilascio di una ‘patente’ (diremmo ora abilitazione) per l’insegnamento. Per gli insegnanti ‘medi’ (l’attuale scuola secondaria di primo e secondo grado) nel 1891 si decise l’istituzione del Magistero, nelle facoltà di Lettere, Filosofia, Scienze e Fisica, per dare ai futuri docenti anche una preparazione pedagogica.

L’effettivo reclutamento si svolse in una situazione assai confusa. Sovente gli incarichi ai maestri ed anche ai professori furono stabiliti in modo arbitrario, non immune da favoritismi e casi di corruzione. Ciò si protrasse sino all’approvazione nel 1906 dello ‘Stato giuridico degli insegnanti’, sollecitato dall’associazionismo degli stessi insegnanti, che ribadì, sebbene la legge Casati non fosse stata formalmente abrogata, che «nessuno può essere nominato [...] neppure semplice incaricato, e nessuno che sia già insegnante può passare all’insegnamento di altra materia, se non in seguito a concorso». Questa previsione non fa che ribadire che il concorso fosse pensato nel sentire comune come il migliore strumento d’individuazione dei meritevoli. Quest’opinione, tuttavia, non era unanime. Nel 1908, Salvemini qualificò il concorso come «mostruoso e ancora più mostruosamente fatto mettere in azione», nefasto anche perché lasciava una coda di «precari», giacché le cattedre per i vincitori erano molte meno degli aspiranti insegnanti. Vedremo poi che questa disfunzione continua a manifestarsi anche in anni a noi prossimi.

Nel primo dopoguerra, il concorso ordinario fu proprio sospeso preferendo in suo luogo fare ricorso a uno strumento molto più flessibile: quello graduatorie per titoli e «speciali provvidenze» riconosciute agli ex-combattenti. Da questo dato si coglie bene come la collocazione nella docenza scolastica venga usata dalla classe dirigente dell’ultima età liberale come un ‘ammortizzatore socia-

le', cioè come uno strumento per cercare di governare il forte malcontento che scuote la società italiana uscita dalla Grande guerra. Il reclutamento è usato per altri fini rispetto a quelli propri della scuola.

La fine dell'accesso grazie concorsi 'per soli titoli' e il conseguente ripristino del concorso ordinario si ebbe col fascismo o meglio con l'arrivo di Giovanni Gentile al Ministero dell'istruzione. È, infatti, il filosofo idealista l'ispiratore del regio decreto n. 412/1923 di riforma della scuola.

L'approccio da cui muove Gentile è che la capacità d'insegnamento non si può sviluppare con una specifica formazione. Nel 1925, il Ministro ebbe a dire che «non può essere insegnato quello che è arte spontanea del cuore dei nostri educatori». E, pertanto, quella dell'insegnante non era concepita alla stessa stregua di professione libera al pari delle altre per le quali è necessario uno specifico tirocinio. Il saper fare l'insegnante discende dalla profonda e puntuale conoscenza della propria disciplina. E, quindi, per elevare la qualità della scuola è sufficiente un inasprimento della severità e selettività dei corsi universitari.

Il concorso gentiliano per l'accesso alla docenza presenta un'aporia. È per gli effetti giuridici un esame di Stato abilitante alla professione d'insegnante, ma le sue prove, molto teoriche e nozionistiche, si limitano all'accertamento del possesso delle conoscenze disciplinari. Finiscono per essere, nella sostanza, una ripetizione degli esami già svolti all'università. In altre parole, il concorso non è strutturato per appurare la peculiare competenza professionale dell'aspirante insegnante.

Pertanto, i concorsi informati al modello gentiliano funzionano sì come uno stretto filtro all'accesso alla docenza. È palese la differente maggiore qualità degli insegnanti selezionati per concorso rispetto a coloro che passano di ruolo attraverso le varie *titularisations*. Essi, nondimeno, non riescono nell'obiettivo di modernizzare profondamente il sistema e a modificare il modello precedente. Modello per il quale la prova concorsuale, anziché forgiare un corpus di docenti di elevata ma nel contempo specifica professionalità, serve a collocare i vincitori nei ruoli e nelle sedi messe a bando.

L'assetto della formazione e del reclutamento degli insegnanti, nonostante l'avvento della Costituzione repubblicana, può dirsi in continuità con l'esperienza anteriore. Retoricamente rimane fermo il principio per il quale il concorso è la via principe per l'accesso nella scuola, al pari di ogni altro posto nella pubblica amministrazione (in coerenza con l'art. 97 cost.). Ma nonostante gli argomenti di facciata si ebbe la reiterazione di quanto avvenne finita la prima guerra mondiale. Dal 1947, si moltiplicano le leggi speciali di sistemazione del personale docente precario senza esame. Questo metodo fu talmente esteso che rappresentò il normale sistema di assunzione in ruolo, proprio in luogo del concorso.

Gli anni Cinquanta e Sessanta del XX secolo sono contrassegnati da una grave disoccupazione dei diplomati magistrali che non riescono a essere assorbiti

dalla scuola primaria. Viceversa, attesa la scarsa crescita del numero dei laureati, si registra una certa mancanza di insegnanti per la scuola superiore. Da queste disfunzioni si evince un chiaro *deficit* nella programmazione del personale necessario. Tanto che può ricavarsi l'impressione che il «reclutamento venga fatto casualmente» (Cassese, 1990: 151).

Eppure, nel 1961, lo Svimez, in una propria indagine pionieristica, elabora le prime previsioni di fabbisogno d'insegnanti a cadenze decennali da cui emerge il grave disequilibrio tra diplomati e laureati e le nuove esigenze della scolarizzazione di massa. Nel 1963, la Commissione d'indagine sullo stato e lo sviluppo della pubblica istruzione in Italia, incaricata da Fanfani, d'altro canto, indica l'opportunità di uscire dalla contraddizione gentiliana e di imboccare con decisione la strada della professionalizzazione dell'insegnamento spostando sull'università il baricentro della formazione di tutto il personale docente.

Queste nuove idee però non trovano ascolto. Il sindacato spese il proprio ingente potere d'influenza per obiettivi di piccolo cabotaggio: l'incremento dei posti per favorire l'assunzione di tutti gli abilitati, benefici stipendiali. Il legislatore, sordo ai suggerimenti di questa Commissione, nel 1966 preferisce la sistemazione in ruolo quarantamila docenti della scuola media con procedure semplificate.

Con gli anni Settanta del secolo scorso si registra la massima espansione della scuola che diviene a tutti gli effetti di massa. In questa difficile fase, la proporzione degli insegnanti precari rispetto al loro numero complessivo è parossistica raggiungendo quasi la soglia del cinquanta per cento. Le cospicue nuove esigenze sono soddisfatte con personale non di ruolo. Ciò si spiega essenzialmente con l'obiettivo di contenere l'impennata del costo del lavoro generato dal comparto scolastico. Questo modo di governo ha però un'implicazione rilevante e di lungo periodo. La creazione di una schiera di dipendenti pubblici scarsamente tutelati – comunque meno rispetto agli altri – è una non trascurabile concausa della massiccia sindacalizzazione di questa categoria. Tale iper-sindacalizzazione attizza il fuoco delle richieste rivendicative che, in poche parole, coincidono con l'estensione e il consolidamento delle pratiche di sanatoria già ampiamente sperimentate in precedenza: una nuova titolarizzazione.

Le agitazioni dell'autunno '72 portarono all'approvazione della l. 30.7.1973, n. 477, grazie alla quale si decise per l'immissione in ruolo attraverso l'istituzione di una graduatoria a esaurimento (strumento che è all'origine della famigerata 'graduatoria permanente').

Nonostante questa misura, nel quindicennio successivo la pressione di chi vuole entrare nella scuola riprese vigore. Infatti, per un verso, la crescita della popolazione scolastica non aveva ancora raggiunto il suo acme, specie nella scuola secondaria superiore. Per l'altro, erano ancora tanti i professori che attendevano la loro immissione in ruolo. Tra l'autunno del '77 e l'estate del '78 prese

nerbo un movimento rivendicativo innescato anche da un'altra tornata di corsi abilitanti, quella del 1976. Il movimento creò le condizioni politiche per l'emanazione della l. 9.8.1978, n. 463. Grazie a tale misura, in molti riuscirono a passare di ruolo, ma in cambio il Parlamento impose l'istituzione di un nuovo concorso ordinario. Per il legislatore, nonostante le pressioni dei precari, il concorso è uno strumento al quale non intende rinunciare del tutto, questa volta sotto la spinta dell'opinione pubblica e dei docenti assunti coi selettivi concorsi gentiliani che reagivano allo scadimento di prestigio e di qualità della scuola pubblica italiana, proprio causato dalle 'stabilizzazioni'.

Con gli anni Ottanta emerge un'altra disfunzione. L'andamento demografico espansivo si avvia all'esaurimento. Tuttavia l'ampliamento degli organici nella scuola non segue questa inversione di tendenza e continua la sua inerzia di crescita grazie all'escamotage dell'estensione della offerta formativa (corsi pomeridiani, attività complementari e integrative ecc.). Questa tendenza non può far arrestare il proliferare della schiera dei precari. In molti fra questi hanno ormai maturato alcuni anni di lavoro nelle aule. Quindi, rivendicano anche per loro le stesse soluzioni prese in occasione delle 'lotte' del 1973 e del 1978. E, infatti, in ragione di questa ulteriore sollecitazione che sfocia nel 1982 in un'imponente manifestazione che, anche questa volta, si giunge all'emanazione di una legge *ad hoc*¹. Tale misura istituisce altri corsi abilitanti e rinnova le graduatorie a esaurimento per le immissioni in ruolo².

Il decennio fu contrassegnato da altre leggi sul reclutamento. La l. 4.7.1988, n. 246 fornì la possibilità d'immissione in ruolo in due Province (una delle quali doveva coincidere con quella di servizio) a chi avesse un biennio di servizio maturato tra il '75 e l'81. Tale modello fu completato con il c.d. 'doppio canale' che ha il suo esordio grazie alla l. 27.12.1989, n. 417. «Il "doppio canale" fu la prima sanzione del fallimento del concorso. Con esso, infatti, si ammetteva implicitamente l'impossibilità di regolare gli accessi ai ruoli con lo strumento della selezione meritocratica e si cercava di regolare "il traffico" – sempre affollato – degli ingressi con l'apertura di una via riservata (al 50% dei posti) a coloro che avevano maturato una certa esperienza come supplenti» (Associazione Treelle, 2006: 47).

I segni sempre più evidenti di crisi del bilancio dello Stato e le conseguenti esigenze di contenimento dell'espansione degli organici e dei costi hanno messo fuori centro il modello che si è andato consolidando nel corso del ventennio in esame. Nel 1993 vi è una prima inversione di tendenza. Si decide di negare l'assunzione in ragione di posizioni per le quali non vi sia la certezza della permanenza anche gli anni seguenti.

In definitiva può osservarsi come gli anni '60-'80 abbiano lasciato una profonda traccia nella scuola italiana. L'incapacità di mettere a fuoco una rigoroso-

sa programmazione del fabbisogno di docenti, la debolezza nel promuovere la transizione a una formazione universitaria e specificamente professionalizzante, le troppe condiscendenze verso le istanze di chi fa pressioni per accedere in ruolo hanno disegnato il profilo dell'insegnante medio italiano: 'lavoratore', più che 'professionista', fortemente sindacalizzato, il quale concepisce la propria identità nei termini di 'funzionario pubblico' e nel contempo di 'operatore sociale'.

Ne discende per gli insegnanti un incremento in uguaglianza e sicurezza. Essi però pagano questo risultato con l'alto prezzo del marcato scadimento della loro qualità media che inevitabilmente implica un modesto riconoscimento sociale. Non si riesce, in altre parole, nell'intento di far emergere l'aspetto professionale su quello burocratico, pur essendo preferibile non burocratizzare il ruolo dell'insegnante.

Sotto il profilo del governo del reclutamento, il periodo in esame è segnato da una doppia tendenza. Si registra l'inaridimento del concorso ordinario, quello 'per titoli ed esami', che dovrebbe garantire la selezione dei migliori. Al contempo, e di conseguenza, il sistema si piega sui concorsi 'per soli titoli' sovente imperniati su corsi abilitanti, concepiti a mo' di riparazione per aver permesso a un personale in possesso del solo titolo (laurea o diploma) di insegnare. È questo il turno d'anni in cui forma il famigerato principio dei 360 giorni di servizio come soglia, superata la quale, si matura un vero e proprio diritto a pretendere l'immissione in ruolo.

Il declino del concorso fa il pari anche con l'inarrestabile ascesa della 'graduatoria permanente' che permette a tutti gli 'idonei', insieme inevitabilmente più grande rispetto ai 'vincitori', di stabilizzarsi secondo il criterio dell'anzianità d'iscrizione (ovvero grazie allo scorrimento).

È qui che si crea un *clivages* ancor oggi presente: quello tra gli 'idonei' che militano contro i nuovi concorsi (ai quali dovrebbero partecipare e che potrebbero rimescolare le posizioni acquisite) e i *new entrants*, di norma più giovani e, sovente, formati meglio e più a lungo. Per spiegare meglio, negli anni '90, entrano in frizione due modelli formativi degli insegnanti profondamente diversi. L'ordinamento italiano, provando a imitare l'assetto prevalente in Europa, introduce la formazione universitaria specialistica per tutti, necessaria per ottenere l'abilitazione all'insegnamento. Il nuovo sistema, tuttavia, deve convivere col precedente, fatto di un «mercato "amministrato" attraverso la graduatoria nazionale permanente».

Previste nella riforma del sistema universitario del 1990³, le Scuole di specializzazione denominate SIS sono state attivate solo nel 1996⁴. Esse, istituite presso le università, erano articolate in differenti indirizzi disciplinari e alla conclusione dei corsi, col superamento dell'esame finale avente il valore di esame di Stato⁵, si otteneva l'abilitazione all'insegnamento nella scuola secondaria.

Questa modalità di formazione inizialmente era affiancata al reclutamento tramite concorso e progressivamente avrebbe dovuto rappresentare il canale ordinario di accesso alla professione di docente.

Con le SIS vi è una dequotazione delle graduatorie. S'ingenera un aspro conflitto tra i nuovi formati e il personale precario, che cerca la reazione avviando un' incisiva pressione sindacale sul governo. Pressione che conduce⁶ alla trasformazione delle graduatorie in permanenti e all'affermazione del principio secondo il quale il fabbisogno di docenti da immettere in ruolo è tratto per metà dai vincitori di concorsi per titoli ed esami e per l'altra metà dallo scorrimento delle graduatorie⁷.

Segue una contro-reazione degli abilitati nelle SIS i quali ottengono dal legislatore di poter entrare in diretta concorrenza per il posto con i c.d. precari storici ovvero i docenti abilitati attraverso i corsi riservati, collocati dalla l. 3.5.1999, n. 124 nella terza fascia del personale docente (grazie alla l. 20.8.2001, n. 333). La misura però innesca l'inevitabile recrudescenza del conflitto fra le due schiere contrapposte che spinge il Parlamento a tornare sui propri passi. E, infatti, di lì a breve l'adozione di una misura che fa collocare gli abilitati delle SIS in coda alla graduatoria permanente⁸.

Con il d.lgs. 17.10.2005, n. 227 si torna a mettere mano al modello di formazione. L'obiettivo ora è il superamento delle SIS. Si vuole preservare l'affidamento della formazione del personale docente alle università⁹ e alle istituzioni di alta formazione artistica, musicale e coreutica, della formazione del personale docente. Si mira, altresì, a valorizzare il ruolo delle istituzioni scolastiche autonome. L'obiettivo è che il personale docente giunga ad avere una formazione idonea a coniugare la preparazione teorica con una qualificazione professionale concretamente legata al nuovo contesto determinato dall'autonomia scolastica. La valutazione specifica, conseguita a seguito di un tirocinio presso le scuole, conferisce al futuro insegnante il diritto all'iscrizione a un albo regionale. Questa misura è anche pensata per tenere conto della competenza costituzionalmente riconosciuta alle Regioni rispetto alla distribuzione del personale docente tra le istituzioni scolastiche.

Il superamento di tale prova era però considerato requisito per l'immissione ai concorsi a posti da bandire a cadenza almeno triennale. Ne discende un complesso quadro normativo nel quale non è chiaro se l'iscrizione all'albo conduce a una chiamata diretta da parte delle scuole, oppure se è comunque necessario il superamento anche del tradizionale concorso. «In quest'ambigua prospettiva la formazione iniziale dei docenti, sia teorica che pratica, rischiava di essere utilizzata ancora per acquisire punteggio ai fini dell'inserimento e della progressione all'interno della graduatoria permanente ma non risultava decisiva ai fini dell'assunzione in ruolo» (Cocconi, 2011: 243).

Questa disciplina è stata abrogata dalla legge finanziaria per il 2008 e sostituita da un regolamento del 2010. Su queste misure prosegue l'analisi.

3. La vigente disciplina della formazione e del reclutamento degli insegnanti

Come scrive la Corte di Cassazione: «Il reclutamento del personale docente della scuola materna, elementare e secondaria avviene per due canali (v. d.lgs. n. 297/1994, art. 399 come modificato dalla l. n. 124/1999, art. 1) e cioè attribuendo metà dei posti disponibili ai vincitori di appositi concorsi per titoli ed esami e, per la restante metà, attingendo alle graduatorie permanenti, relative ai concorsi per soli titoli, di cui al citato d.lgs. n. 297/1994, art. 401, in cui hanno titolo a essere inseriti docenti che abbiano già superato un precedente concorso per esami e titoli – senza risultare vincitori, ma solo idonei e conseguendo in tal modo l'abilitazione all'insegnamento ai sensi del d.lgs. n. 297/1994, art. 400 – e vantino un periodo di servizio di almeno 360 giorni: nel primo caso il docente ottiene l'abilitazione e, se collocato in graduatoria in posizione utile rispetto al contingente dei posti, ottiene anche l'immissione nei ruoli con conseguente assunzione a tempo indeterminato, mentre, nel secondo caso, la procedura concorsuale si articola in due fasi delle quali la prima è costituita dal conseguimento dell'abilitazione (o con una sessione riservata oppure con il concorso ordinario) e la successiva con l'inserimento nelle graduatorie permanenti»¹⁰.

Il sistema è dunque bipartito. Vi è il 'canale concorsuale', completato da quello dello scorrimento delle graduatorie provinciali degli abilitati.

Il *concorso*, in realtà, è da suddividere in 'concorso ordinario' e 'concorso riservato'. Ambedue prevedono una selezione per titoli ed esame. Al primo, tuttavia, può partecipare chiunque sia in possesso del titolo di studio condizionante l'accesso alla classe di concorso. Al secondo vi può prendere parte chi, oltre al titolo di studio, abbia anche svolto attività di docenza pari a 360 giorni in un determinato lasso temporale.

Il secondo canale è lo *scorrimento delle graduatorie* degli abilitati. Tali graduatorie sono state ordinate come 'permanenti'¹¹ e successivamente trasformate in elenchi a esaurimento cui è precluso l'accesso a nuovi aspiranti¹². A esse accedevano gli aspiranti docenti che si erano abilitati per effetto del superamento di un concorso (ordinario o riservato) oppure perché in possesso di titoli di studio abilitanti suddivisi¹³ in tre fasce insieme alla maturazione di altri requisiti. Le graduatorie permanenti erano aggiornate annualmente e in questa occasione chi ne avesse titolo, e non ne facesse già parte, poteva presentare domanda di ammissione.

Con la legge finanziaria per il 2008, il legislatore è intervenuto incisivamente sul sistema. Si delega il MIUR¹⁴ «ad adottare appositi regolamenti volti a definire la disciplina dei requisiti e delle modalità di formazione iniziale e dell'at-

tività procedurale per il reclutamento del personale docente, attraverso concorsi ordinari, con cadenza biennale, nei limiti delle risorse disponibili a legislazione vigente per il reclutamento del personale docente, senza maggiori oneri a carico della finanza pubblica e fermo restando il vigente regime autorizzatorio delle assunzioni, nonché facendo salva la validità delle graduatorie ad esaurimento»¹⁵.

E nel momento più acuto della crisi del debito sovrano italiano, l'estate del 2008, il legislatore torna a interessarsi del sistema scolastico nel suo complesso delegando il Governo a emanare uno o più regolamenti di delegificazione al fine di riordinare l'assetto ordinamentale, organizzativo e didattico del sistema avendo di mira l'incremento del rapporto tra studenti e professori al fine di far decrescere il peso del comparto per i conti pubblici¹⁶.

Il primo rinvio al potere normativo del Governo, nella forma del regolamento ministeriale attuativo, ha portato all'emanazione del d.m. 10.9.2010 n. 249. La seconda delega all'esecutivo, da aversi con regolamenti di delegificazione di riordino organico, invece è stata fatta cadere¹⁷.

Ne discendono le seguenti novazioni. Se prima per l'accesso ai concorsi era sufficiente il possesso del titolo di studio utile a tal fine¹⁸. Con la riforma del 2010 sono stati fissati requisiti e modalità della formazione iniziale degli insegnanti della scuola dell'infanzia, della scuola primaria e della scuola secondaria di primo e di secondo grado. L'idea è che «La formazione iniziale degli insegnanti [...] è finalizzata a qualificare e valorizzare la funzione docente attraverso l'acquisizione di competenze disciplinari, psico-pedagogiche, metodologiche-didattiche, organizzative e relazionali necessarie a far raggiungere agli allievi i risultati di apprendimento previsti dall'ordinamento vigente»¹⁹.

Il regolamento del MIUR per concretizzare le finalità dianzi richiamate prefigura tre tipologie di percorsi formativi. Per l'insegnamento nella *scuola dell'infanzia* e nella *scuola primaria*, è previsto un corso di laurea magistrale quinquennale, a ciclo unico²⁰. Per l'insegnamento nella *scuola secondaria di primo e di secondo grado*, è immaginato un corso di laurea biennale e un successivo anno di tirocinio formativo attivo: il c.d. TFA. Per l'insegnamento di *discipline artistiche, musicali e coreutiche* della scuola secondaria di primo e di secondo grado sono attivati dalle università e dagli istituti di alta formazione artistica, musicale e coreutica specifici percorsi formativi che si articolano nel diploma accademico di II livello e nel successivo anno di tirocinio formativo attivo.

Fanno poi parte integrante dei percorsi formativi l'acquisizione di competenze linguistiche, digitali e didattiche specificamente volte a favorire l'integrazione scolastica degli alunni con disabilità.

I periodi di tirocinio vanno svolti nelle istituzioni facenti parte del sistema nazionale d'istruzione. Sono inoltre previsti percorsi formativi per conseguire la specializzazione per le attività di sostegno didattico agli alunni con disabilità.

Il MIUR annualmente, con proprio decreto, definisce la programmazione degli accessi ai percorsi formativi, determinando il numero complessivo dei posti disponibili ogni anno sulla base della programmazione regionale degli organici e del conseguente fabbisogno di personale docente nelle scuole statali, maggiorato nel limite del 30 per cento in relazione al fabbisogno dell'intero sistema nazionale di istruzione e tenendo conto dell'offerta formativa degli atenei e degli istituti di alta formazione artistica, musicale e coreutica.

Il positivo svolgimento del percorso formativo si riflette direttamente sul meccanismo di selezione dei nuovi insegnanti attraverso il conferimento di un'*abilitazione all'insegnamento*. In specie, il superamento del tirocinio formativo attivo con esito positivo insieme all'esposizione orale di un percorso didattico su un tema scelto dalla commissione e alla discussione della relazione finale permette al frequentante il percorso formativo di ottenere il titolo di abilitazione.

Gli elementi portanti del modello di formazione e reclutamento del personale docente della scuola italiana oggi in vigore sono: a) la ribadita centralità del concorso per titoli ed esame, da ripetersi ogni due anni; b) l'accesso ai concorsi è consentito esclusivamente agli abilitati all'insegnamento che hanno seguito percorsi formativi svolti all'università, integrati da un tirocinio formativo attivo; c) il numero degli studenti da immettere nei percorsi formativi (che sono potenziali abilitati e quindi aspiranti partecipati ai concorsi) è programmato annualmente dal MIUR, dopo aver acquisito il parere del MEF; d) una nuova programmazione dei posti è fatta in sede di predisposizione del bando di concorso che individua il numero dei docenti da immettere in ruolo; e) questo fabbisogno effettivo continua a essere coperto attingendo dai vincitori del concorso e dalla graduatoria a scorrimento chiusa e ad esaurimento.

A distanza di dodici anni dall'indizione dell'ultima prova concorsuale, nel 2012 il MIUR mette a bando circa 11,5 mila posti di insegnante di scuola primaria e secondaria.

Condizione per presentare domanda di partecipazione al concorso è l'essere già abilitati. Ne discende che la prova di concorso è rivolta per lo più al personale precario della scuola presente nelle graduatorie a esaurimento. La logica sottesa all'indizione di questa selezione pare la seguente. Si prova a trovare un equilibrio tra merito e stabilizzazione consentendola con anticipo ai migliori risultanti fra i vincitori del concorso. Nella contrapposizione intergenerazionale e di livello di formazione, il 'concorsoni' invece dà un gran vantaggio agli *insider*, di età inevitabilmente avanzata, con una formazione disciplinare conseguita non necessariamente nell'università (rispetto ai posti della scuola primaria) e con una professionalizzazione assente, nel caso si disponga del solo titolo di studio, o creatasi con un *training on job* (perlopiù durante la *via crucis* dell'affidamento di posizioni di supplenza).

A essere sacrificata è la posizione degli oltre 20 mila che, superando la selezione imposta dal 'numero chiuso', hanno ottenuto l'iscrizione ai tirocini formativi attivi (TFA). Poiché il meccanismo del concorso prende le mosse in una fase anteriore alla conclusione di tali percorsi formativi che conducono all'abilitazione, ne discende che questa schiera di potenziali docenti, più giovani, che hanno ricevuto una formazione disciplinare e professionalizzante, diverranno abilitati proprio a valle dell'ultima, ampia, copertura di posti a ruolo.

Non è difficile prevedere che l'obiettivo di contenere entro una soglia fisiologica di flessibilità il numero dei precari finirà per essere disatteso. E si avrà una nuova situazione di grave conflitto tra aspiranti alla docenza. Poiché il 'concorso' non assegna un numero di posti così alto da svuotare le graduatorie ad esaurimento, nel prossimo scorcio avremo i vecchi precari che hanno perso il concorso, magari già nella fase preselettiva, e quindi ancora in attesa della loro stabilizzazione, e la schiera degli abilitati nei TFA, nei quali il decisore pubblico riponeva l'aspettativa di una crescita rimarchevole del livello qualitativo del sistema nazionale d'istruzione.

4. L'impatto del diritto europeo e i suoi riflessi sull'ordinamento

La disciplina italiana della scuola pubblica – come detto – consente contratti a tempo determinato, reiterabili per molti anni, con personale supplente impiegato sia nella docenza sia nel supporto amministrativo, tecnico e ausiliario (ATA). Ciò in assenza di un termine vincolante per lo svolgimento dei concorsi, che permangono la condizione per l'immissione in ruolo. Alcuni giudici italiani hanno chiesto alla Corte di giustizia se tale regime contrasti adeguatamente l'impiego abusivo del lavoro flessibile in coerenza con i vincoli sovranazionali europei in materia²¹.

Il diritto europeo vuole porre un limite alla precarietà del lavoro dipendente²². Fa però proprio un fattore dinamico. Ammette che il freno ai contratti a tempo determinato possa differire per ragioni obiettive da settore a settore, da categoria a categoria.

Nel pubblico impiego privatizzato, è prescritto che le pubbliche amministrazioni per le proprie esigenze ordinarie assumono personale solo con contratti di lavoro subordinato a tempo indeterminato. Tuttavia, «per rispondere a esigenze temporanee ed eccezionali» anch'esse possono avvalersi delle forme contrattuali flessibili di assunzione previste dal codice civile e dalle leggi sui rapporti di lavoro subordinato nell'impresa²³. Per contrastare gli abusi nell'impiego di personale precario, ogni anno, le amministrazioni redigono un rapporto analitico sulle tipologie di lavoro flessibile utilizzate. Tali informazioni sono inviate ai nuclei di valutazione o ai servizi di controllo interno, e anche al Dipartimento della fun-

zione pubblica che redige una relazione annuale per il Parlamento. Il dirigente che abbia abusato del lavoro a tempo determinato può incorrere nella mancata erogazione della retribuzione di risultato.

La violazione delle pubbliche amministrazioni di norme sull'assunzione o sull'impiego di lavoratori non può comportare la costituzione di rapporti di lavoro a tempo indeterminato. Vi osta la preclusione costituzionale (art. 97 cost.), costantemente ribadita dalla Consulta. Tuttavia, è previsto per il lavoratore il diritto ad ottenere un risarcimento del danno subito.

Rispetto ai lavoratori dipendenti del settore privato, l'art. 5, c. 4 *bis*, del d.lgs. 6.9.2001, n. 368²⁴, emanato in attuazione della direttiva 1999/70/CE, dispone che «qualora per effetto di successione di contratti a termine per lo svolgimento di mansioni equivalenti il rapporto di lavoro fra lo stesso datore di lavoro e lo stesso lavoratore abbia complessivamente superato trentasei mesi comprensivi di proroghe e rinnovi, indipendentemente dai periodi di interruzione che intercorrono tra un contratto e l'altro, il rapporto di lavoro si considera a tempo indeterminato».

I vincoli sovranazionali all'abuso del precariato sembrano trovare un solido ancoraggio nella disciplina lavoristica: tutela risarcitoria nella sfera pubblica, anche tutela costitutiva in quella privata.

In questo quadro, s'inserisce l'art. 10, c. 4 *bis*, del d.lgs. n. 368/2001²⁵ che esclude dall'applicazione dell'art. 5, c. 4 *bis*, dello stesso decreto proprio «i contratti a tempo determinato stipulati per il conferimento delle supplenze del personale docente e amministrativo, tecnico e ausiliario (ATA). Ciò per garantire «la costante erogazione del servizio scolastico ed educativo anche in caso di assenza temporanea del personale docente ed ATA con rapporto di lavoro a tempo indeterminato ed anche determinato».

Il fondamento di questa previsione merita una riflessione.

Nella scuola, si pone il problema di far collimare lo 'stock' degli insegnanti col 'flusso' degli studenti, non perfettamente prevedibile. Se lo stock non si allinea al flusso in modo reiterato può determinarsi la disfunzione di avere insegnanti senza classi (con chiari inconvenienti di spesa) o classi senza insegnanti (con evidenti problemi di universalità del servizio ed efficienza). Da qui discende la necessità di ricorrere alle supplenze cioè a personale con contratto a tempo determinato.

La disciplina delle supplenze è nell'art. 4 della l. n. 124/1999²⁶. «Alla copertura delle cattedre e dei posti di insegnamento che risultino effettivamente vacanti e disponibili entro al data del 31 dicembre e che rimangano prevedibilmente tali per l'intero anno scolastico, qualora non sia possibile provvedere con il personale docente di ruolo delle dotazioni organiche provinciali o mediante l'utilizzazione del personale in sovrannumero, e sempreché ai posti medesimi non

sia stato già assegnato a qualsiasi titolo personale di ruolo, si provvede mediante il conferimento di supplenze annuali, in attesa dell'espletamento delle procedure concorsuali per l'assunzione di personale docente di ruolo. Alla copertura delle cattedre e dei posti di insegnamento non vacanti che si rendono di fatto disponibili entro la data del 31 dicembre e fino al termine dell'anno scolastico si provvede mediante il conferimento di supplenze temporanee fino al termine delle attività didattiche. Si provvede parimenti al conferimento di supplenze temporanee fino al termine delle attività didattiche per la copertura delle ore di insegnamento che non concorrono a costituire cattedre o posti orario». Queste disposizioni si applicano anche al personale ATA.

In base all'art. 1 del Decreto del Ministero della pubblica istruzione n. 131/2007 gli incarichi dei docenti e del personale ATA della scuola sono di tre tipi: a) supplenze annuali su posti vacanti e disponibili, in quanto privi di titolare; b) supplenze temporanee fino al termine delle attività didattiche, su posti vacanti, ma ugualmente disponibili; c) supplenze temporanee per ogni altra necessità, ossia supplenze brevi.

I contratti a tempo determinato stipulati per il conferimento delle supplenze in parola, necessari per garantire la costante erogazione del servizio scolastico, possono trasformarsi in rapporti di lavoro a tempo indeterminato solo in caso d'immissione in ruolo, «ai sensi delle disposizioni vigenti e sulla base delle graduatorie previste dalla [l. n. 124/1999] e dall'art. 1, c. 605, lett. c) della l. n. 296/2006 e successive modificazioni».

L'immissione in ruolo del personale supplente è regolata dagli artt. 399-401 del d.lgs. n. 297/1997. Ai sensi dell'art. 399, c. 1, del decreto: «l'accesso ai ruoli del personale della scuola materna, elementare e secondaria, ivi compresi i licei artistici e gli istituti d'arte, ha luogo per il 50 per cento dei posti a tal fine annualmente assegnabili, mediante concorsi per titoli ed esami e, per il restante 50 per cento, attingendo dalle graduatorie permanenti di cui all'art. 401». L'art. 401, c. 1-2, dello stesso decreto, dispone: «le graduatorie relative ai concorsi per soli titoli del personale docente della scuola materna, elementare e secondaria, ivi compresi i licei artistici e gli istituti d'arte, sono trasformate in graduatorie permanenti, da utilizzare per le assunzioni in ruolo di cui all'art. 399, c. 1. Le graduatorie permanenti [...] sono periodicamente integrate con l'inserimento dei docenti che hanno superato le prove dell'ultimo concorso regionale per titoli ed esami, per la medesima classe di concorso e il medesimo posto, e dei docenti che hanno chiesto il trasferimento dalla graduatoria permanente di altra Provincia. Contemporaneamente all'inserimento di nuovi aspiranti è effettuato l'aggiornamento delle posizioni di graduatoria di coloro che sono già compresi nella graduatoria permanente».

Senonché per la Corte Ue il diritto italiano è in contrasto con quello europeo. Il rispetto dei vincoli sovranazionali richiede la verifica concreta che il rin-

novo di successivi contratti di lavoro a tempo determinato miri a soddisfare *esigenze provvisorie*. Ne discende che occorre escludere che la disciplina nazionale (art. 4, c. 1, l. n. 124/1999 letta insieme all'art. 1 del d.m. n. 131/2007) sia utilizzata, in sostanza, per soddisfare bisogni permanenti e durevoli della scuola. In caso contrario, vi è ricorso abusivo a una successione di contratti a tempo determinato. L'esistenza di una 'ragione obiettiva' non può, dunque, aversi se la flessibilità non sia impiegata per sopperire necessità provvisorie e temporanee. Poiché la normativa nazionale non fissa alcun termine preciso per lo svolgimento delle procedure concorsuali, dal momento che queste ultime dipendono dalle possibilità finanziarie dello Stato e dalla valutazione discrezionale dell'amministrazione, ne deriva che l'immissione in ruolo dei supplenti dipende da circostanze aleatorie e imprevedibili.

E, dunque, «in assenza di un termine preciso per l'organizzazione e l'espletamento delle procedure concorsuali che pongono fine alla supplenza e, pertanto del limite effettivo con riguardo al numero di supplenze annuali effettuato da uno stesso lavoratore per coprire il medesimo posto vacante, è tale da consentire, in violazione della clausola 5, punto 1, lettera a) dell'Accordo quadro, il rinnovo di contratti di lavoro a tempo determinato al fine di soddisfare esigenze che, di fatto, hanno un carattere non già provvisorio, ma, al contrario, permanente e durevole, a causa della mancanza strutturale di posti di personale di ruolo nello Stato membro considerato».

Questa circostanza, spiega il giudice sovranazionale, è suffragata, oltre dai fatti emersi nei procedimenti principali, anche da altri elementi sottoposti alla Corte nella discussione (cui hanno preso parte le organizzazioni sindacali di categoria). Così, a seconda degli anni e delle fonti, risulta che il 30%, o addirittura, secondo il Tribunale di Napoli, il 61% del personale ATA delle scuole statali sia impiegato con contratti di lavoro a tempo determinato e che, tra il 2006 e il 2011, i docenti aventi tali contratti abbiano rappresentato tra il 13% e il 18% di tutti gli insegnanti in servizio nella scuola pubblica.

La Corte di Giustizia, inoltre, argomenta che vincoli di bilancio determinano scelte di politica sociale di uno Stato membro e influenzano la natura o la portata delle misure da adottare. Essi, tuttavia, non possono giustificare l'assenza di qualsiasi misura di prevenzione nel ricorso abusivo al lavoro flessibile.

Considerata anche l'assenza di strumenti risarcitori, la normativa nazionale «non risulta prevedere, fatte salve le necessarie verifiche da parte dei giudici del rinvio, alcuna misura di prevenzione del ricorso abusivo a una successione di contratti di lavoro a tempo determinato ai sensi della clausola 5, punto 1, dell'Accordo quadro».

Conclusivamente, per la Corte di Giustizia la disciplina sovranazionale «deve essere interpretata nel senso che osta a una normativa nazionale, quale

quella di cui trattasi nei procedimenti principali, che autorizzi, in attesa dell'espletamento delle procedure concorsuali per l'assunzione di personale di ruolo delle scuole statali, il rinnovo di contratti di lavoro a tempo determinato per la copertura di posti vacanti e disponibili di docenti nonché di personale [ATA], senza indicare tempi certi per l'espletamento di dette procedure concorsuali ed escludendo qualsiasi possibilità, per tali docenti e detto personale, di ottenere il risarcimento del danno eventualmente subito a causa di un siffatto rinnovo. Risulta, infatti, che tale normativa, fatte salve le necessarie verifiche da parte dei giudici del rinvio, da un lato, non consente di definire criteri obiettivi e trasparenti al fine di verificare se il rinnovo di tali contratti corrisponda effettivamente ad un'esigenza reale, sia idoneo a conseguire l'obiettivo perseguito e sia necessario a tal fine, e, dall'altro, non prevede nessun'altra misura diretta a prevenire e a sanzionare il ricorso abusivo ad una successione di contratti di lavoro a tempo determinato».

La pronuncia pregiudiziale europea ha contribuito ad ingenerare un movimento riformatore che è sfociato con l'approvazione della l. n. 107 del 2015.

Preliminarmente va osservato che il Governo ha saputo resistere alla tentazione di 'titolarizzare' precari con un provvedimento d'urgenza, come richiesto peraltro da molte parti (specie sindacali). Si è viceversa proceduto all'approvazione di un disegno di legge di riforma organica nel quale l'assunzione dei supplenti non è sganciata al rilancio dell'autonomia delle scuole nella formulazione dell'offerta formativa e alla responsabilizzazione dei dirigenti scolastici anche nella scelta degli insegnanti da mettere sotto contratto. La cesura maggiore rispetto all'assetto normativo precedente è la soppressione delle graduatorie a scorrimento e la costituzione di una pianta organica regionale che dovrà sostituire il precedente sistema giocato sulla pianta organica di diritto e di fatto. Dalle graduatorie si attingono più di centomila insegnanti che sono immessi in ruolo.

Si tratta di misure coerenti col disegno autonomistico della scuola. Coraggiosamente affermate nonostante una pugnace opposizione del mondo sindacale il quale, al di là delle ragioni di facciata, con l'abolizione delle graduatorie è estromesso dalla gestione del personale supplente. Personale che i motivi precedentemente illustrati potrà essere ridotto ma non eliminato completamente.

Nella legge è conferita la delega al Governo di sistematizzare la normativa sulla scuola in un testo unico che potrebbe essere innovativo e non a legislazione costante. Questa previsione è molto rilevante. È la spia della consapevolezza della ormai intollerabile frammentazione e complessità delle disposizioni sulla scuola. È, altresì, sintomo della coscienza che quanto fatto, per quanto da valutarsi positivamente, è insufficiente.

5. *Riformare ancora il modello italiano*

Il meccanismo di reclutamento è stato insoddisfacente essenzialmente perché contraddittorio rispetto all'assetto autonomistico che il sistema nazionale d'istruzione possiede rispetto al resto. I ritardi nel compimento della transizione dal modello accentrato a quello autonomistico derivano da due fattori diversi. Il primo è il problema storico della *titularisation* del personale precario. Il secondo è legato all'equivoco di considerare il concorso nazionale, in linea astratta da ripetersi a cadenza costante, il metodo migliore per selezionare e mantenere il servizio il personale insegnante migliore e più meritevole.

Il sistema italiano oggi presenta alcuni *punti di forza*. Ha una formazione iniziale universitaria 'lunga' *ad hoc*. A tale formazione è connesso un periodo formativo da svolgersi nel mondo delle scuole. Vi è con ciò la transizione definitiva alla tipologia dell'insegnante-professionista capace di condensare conoscenze teorico-disciplinari con esperienze e altre conoscenze desunte dall'attività sul campo. Con questo passaggio si opera la definitiva radicale soluzione di continuità col retaggio idealista gentiliano, discutibile in sé e certamente incompatibile con le esigenze della scuola di massa. Inoltre, un approccio meritocratico nel reclutamento è riemerso nell'ultimo scorcio. Il riferimento è all'indizione del concorso svolto nel 2012 che, con le contraddizioni e i limiti evidenziati, comprova la volontà del decisore pubblico di non accondiscendere più al meccanismo automatico per anzianità di 'perfezionamento' del reclutamento.

Vi sono, tuttavia, consistenti *punti di debolezza*. Il primo e più insidioso è dato dalla compresenza di insegnanti-professionisti (formati o in corso di formazione) e insegnanti lavoratori precari in cerca di stabilizzazione. Il secondo è l'iper-sindacalizzazione degli insegnanti, ingeneratasi negli anni '70 e '80, ma anche oggi persistente proprio per la presenza di categorie con un forte differenziale d'interesse. Il terzo è da rinvenirsi nella centralizzazione ministeriale nella gestione del reclutamento degli insegnanti che, fra altri inconvenienti, incrementa il pericolo che la strategia del reclutamento sia concepita sotto l'influsso di convenienze elettorali e non in funzione dell'incremento della qualità e della sostenibilità complessiva del sistema scolastico nazionale. Ne discende il quarto ossia la limitata competenza delle singole scuole nella gestione del personale insegnante che, peraltro, ha rappresentato una sconfessione dello statuto di autonomia. Su questo punto i nuovi poteri dati ai dirigenti scolastici sembrano orientarsi in coerenza coll'obiettivo dell'autonomia. C'è da segnalare che proprio avverso a queste maggiori prerogative di 'governo del personale' allocate alla responsabilità delle scuole si è scagliata la maggiore opposizione dei sindacati degli insegnanti e di quelle forze politiche che sostengono tali posizioni. Un quinto fattore di debolezza è nel sistema amministrativo ovvero nella sua scarsa ca-

pacità nel complesso (Ministero dell'istruzione, università e ricerca, Ministero del lavoro, Regioni, ISTAT, università ecc.) di programmare con precisione il fabbisogno d'insegnanti da immettere nei percorsi formativi. Il sesto è nell'assenza di un periodo di una prova che condizioni l'accesso nei ruoli (che però si giustifica con la lentezza estrema del processo d'immissione che riguarda un personale che sovente 'lavora' per la scuola già da molti anni). *Last but not least*, va menzionata la mancanza di un sistema di valutazione del lavoro svolto dagli insegnanti una volta immessi in ruolo, dai cui esiti dipenda la loro carriera (ciò anche per il basso livello retributivo medio).

Una riforma del sistema non può che misurarsi quindi con alcuni aspetti nodali quali: l'incremento della professionalità specifica del corpo degli insegnanti italiani per ottenere un innalzamento della qualità della scuola nel suo insieme; l'innalzamento e chiarificazione degli incentivi per gli insegnanti a impegnarsi costantemente nella carriera rifuggendo la logica garantistica ed egualitaria 'da lavoro pubblico burocratico'; la tendenziale 'neutralizzazione politica' del reclutamento rimesso a scelte di una pluralità di attori sia politici, sia tecnici che presiedono ad una programmazione del fabbisogno pluriennale del personale insegnante. È bene spiegare meglio. Alla politica rimangono scelte strategiche d'indirizzo per esempio quella fondamentale connessa alla definizione del rapporto tra studenti e insegnanti che ha evidenti riflessi di finanza pubblica. Stabilita la *policy* la sua attuazione oggi non è de-centralizzata per ridurne la valenza in termini di rendimento clientelare elettorale.

Porre mano a questa disciplina ha notevoli costi politici ed economici. Intanto vi è una forte opposizione sindacale e delle parti politiche vicine al sindacato. In secondo luogo, c'è la necessità di reperire risorse finanziarie: i) per chiamare anche gli abilitati usciti dai nuovi percorsi formativi; ii) per 'premiare' gli insegnanti capaci e laboriosi, in una fase di gravi ristrettezze di bilancio. In terzo luogo, è da prefigurarsi la resistenza dell'apparato ministeriale dell'istruzione a perdere il controllo della gestione del reclutamento degli insegnanti. A ciò è da sommarsi la probabile opposizione del MEF alla revisione del meccanismo di reclutamento: il decentramento verso le autonomie funzionali scolastiche infatti spiazza anche il MEF che con l'attuale meccanismo ha l'ultima parola sul contingente numerico di immissione in ruolo. Infine, possono sollevarsi dubbi sulla capacità degli istituti scolastici di poter assumere la gestione del personale docente in modo efficiente ed effettivamente teso all'incremento della qualità del corpo insegnante. Necessità di prevedere una non breve fase di transizione, meglio se anticipata da parziali esperienze sperimentali per comprendere i problemi, rivedere e correggere.

Al Governo è conferita una delega per semplificare e coordinare tutte le disposizioni esistenti in tema d'istruzione²⁷. Questa si presenta come l'occasione propizia per continuare e completare l'azione riformatrice solo avviata.

6. Conclusioni

Può osservarsi conclusivamente che l'Italia arriva tardi a ritenere che quella dell'insegnante sia un'attività professionale. Vi ha ostato per un verso il retaggio idealistico gentiliano per il quale per insegnare è sufficiente sapere molto bene, per l'altro la tendenza all'assimilazione degli insegnanti al resto degli impiegati dello Stato.

Negli ultimi venti anni si è messo in movimento un processo di rinnovamento della formazione iniziale che ha condotto a un assetto simile a quello presente in altri Stati avanzati, per il quale vi è un bilanciamento tra l'apporto dell'università e la professionalizzazione sul campo.

Rispetto al reclutamento il difetto maggiore è il seguente. Esso si è avuto in modo caotico sovente sotto la pressione di esigenze e istanze estranee al potenziamento e al miglioramento della qualità del servizio scolastico. Nonostante le posizioni di facciata, ciò ha spinto alla marginalizzazione del concorso vero, quello per titoli ed esami, e all'ascesa di meccanismi di 'titolarizzazione' del personale precario quale canale privilegiato per accedere alla carriera di insegnante. Questa tendenza risale addirittura al periodo post unitario e prosegue senza soluzioni di continuità sino a oggi.

È proprio la dicotomia tra i 'precari storici' in cerca della stabilizzazione e la schiera di nuovi aspiranti insegnanti formati più a lungo e in modo più rigoroso, unita alla crisi fiscale che contrae le risorse disponibili, a rendere la riforma del sistema di reclutamento molto problematica per i suoi elevatissimi costi politici e sociali, oltre che finanziari.

Una soluzione per uscire dall'impasse può rinvenirsi nel rilancio dell'autonomia delle scuole correlata all'effettivo decentramento della gestione del reclutamento del personale scolastico. Questo sembra l'orientamento fatto proprio dell'ultimo legislatore. Ciò, anche per prevenire disfunzioni e abusi, dovrebbe coniugarsi all'attivazione di un sistema di valutazione costante degli insegnanti: che inizi con il loro ingresso nel percorso formativo iniziale e prosegua lungo il corso dell'intera carriera, come avviene in Francia e Inghilterra.

Questa ipotesi, qui riferita per ellissi, imporrebbe all'amministrazione ministeriale di 'cambiar pelle' rispetto alla scuola. Si dovrebbe passare da una funzione prevalentemente di gestione del personale a una di regolazione del sistema attraverso la determinazione di standard di cui verificarne il rispetto.

Note

- ¹ Si tratta della l. 20.5.1982, n. 270.
- ² Una propaggine di questa nuova tensione venne governata con la l. 16.7.1984, n. 326 che esaudi le rivendicazioni dei docenti che, sebbene pretermessi dalla l. n. 270/1982, avevano maturato i requisiti di servizio nei due anni successivi ed aspiravano ad abilitarsi per mezzo di una sessione riservata.
- ³ L. 19.11.1990, n. 341.
- ⁴ D.p.r. 31.7.1996, nn. 470-471.
- ⁵ Art. 4, c. 2, l. n. 341/1990.
- ⁶ Ciò grazie all'emanazione della l. 3.5.1999, n. 124, la quale ha modificato gli artt. 399-401 del d.lgs. 16.4.1994, n. 297.
- ⁷ Tali graduatorie sono ripartite in quattro fasce separate sulla base del titolo di abilitazione e della durata dei servizi svolti nelle scuole, in modo da graduare la precedenza nelle nomine in ruolo.
- ⁸ Con l'entrata in vigore della l. 4.6.2004, n. 143.
- ⁹ Le Scuole di specializzazione SIS sono sostituite da strutture denominate 'Centro di Ateneo o di inter-ateneo di formazione degli insegnanti'.
- ¹⁰ Cass., Sez. Lavoro, n. 21298/2006.
- ¹¹ Dall'art. 401 del d.lgs. n. 297/1994.
- ¹² Dall'art. 1, c. 605, lett. c) l. 27.12.2006, n. 296 (*Legge finanziaria per il 2007*). La preclusione in realtà si ha salvo casi particolari individuati di volta in volta con disposizioni legislative specifiche, operanti in coincidenza con le tornate di aggiornamento ora biennale degli elenchi.
- ¹³ Dal d.m. n. 146/2000.
- ¹⁴ Art. 2, c. 416, l. 24.12.2007, n. 244, che abroga l'art. 5 della l. n. 53/2003 e il correlativo regolamento adottato col d.lgs. n. 227/2005.
- ¹⁵ Di cui all'art. 1, c. 605, lett. c), l. n. 296/2006.
- ¹⁶ Art. 64, c. 4, d.l. n. 112/2008, convertito dalla l. n. 133/2008.
- ¹⁷ Tale termine era di un anno dall'emanazione del d.l. n. 112/2008.
- ¹⁸ Secondo quanto previsto dal d.m. n. 39/1998.
- ¹⁹ Art. 2 del d.m. n. 249/2010.
- ²⁰ Ciò in deroga a quanto previsto dell'art. 8, c. 2, del d.m. n. 270/2004.
- ²¹ La direttiva 1999/70/Ce dà forza giuridica all'Accordo quadro, concluso fra le organizzazioni intercategoriale CES, CEEP e UNICE, il cui obiettivo è il miglioramento della qualità del lavoro a tempo determinato con strumenti che garantiscano la non discriminazione e la creazione di un quadro normativo che prevenga gli abusi derivanti dalla successione di tali forme flessibili di lavoro. Ai sensi della clausola 5 dell'Accordo quadro, gli Stati membri, per prevenire gli abusi, dopo aver consultato le parti sociali, introducono una o più misure volte a fissare: a) le «ragioni obiettive» per la giustificazione del rinnovo di tali contratti o rapporti; b) la durata massima totale dei contratti o rapporti a tempo determinato successivi; c) il numero consentito dei rinnovi di tali rapporti o contratti. Gli ordinamenti nazionali devono adottare queste previsioni se sono privi di «norme equivalenti» e – aspetto importante – in modo da tener conto delle esigenze specifiche di settori e/o categorie di lavoratori.
- ²² Anche nella direttiva 91/533/CEE vi sono previsioni conferenti. Concernono gli obblighi d'informazione a favore del lavoratore sugli elementi essenziali del contratto o del rapporto di lavoro. Tra questi, vi è anche la precisazione circa il carattere temporaneo del contratto o del rapporto di lavoro e, quindi, la sua prevedibile durata (art. 2, par. 2, lett. e).
- ²³ Artt. 35 e 36 del d.lgs. n. 165/2001, come modificato dalla l. n. 102/2009 di conversione del d.l. n. 179/2009.

- ²⁴ Inserito dalla l. n. 347/2007; il decreto legislativo è stato modificato anche dal d.l. n. 112/2008.
- ²⁵ Come modificato dall'art. 9, c. 18 del d.l. n. 70/2011, convertito dalla l. n. 106/2011.
- ²⁶ Come modificata dalla l. 24.11.2009, n. 167.
- ²⁷ Art. 22, l. 13.7.2015, n. 107.

Riferimenti bibliografici

- Associazione Treelle 2006, *Oltre il precariato. Valorizzare la professione degli insegnanti per una scuola di qualità*, Quaderno n. 6, Genova.
- Cassese S. 1990, "Plaidoyer" per un'autentica autonomia delle scuole, in *Foro italiano*, V.
- 1991, *La scuola italiana tra Stato e società: servizio pubblico statale e non statale*, in *Foro italiano*, V.
- Cavalli A. 2000, *Gli insegnanti nella scuola che cambia*, il Mulino, Bologna.
- Cocconi M. 2011, *Diventare insegnanti: le nuove regole*, in *Giornale di diritto amministrativo*, 3.
- Cortese F. 2015, *Il menù della "buona scuola": istruzioni per l'uso*, in *nelMerito.com*, 4 giugno.
- De Geronimo A. 2012, *Diritto del lavoro dei docenti della scuola statale. Reclutamento, diritti, doveri, responsabilità*, Giuffrè, Milano.
- Dei M. 2012, *La scuola in Italia*, il Mulino, Bologna.
- Fracchia F. 2008, *Il sistema educativo di istruzione e formazione*, Giappichelli, Torino.
- Gigante M. 1988, *L'amministrazione della scuola*, Cedam, Padova.
- Saltari L. 2015, *La precarietà del lavoro nella scuola pubblica italiana nel difficile dialogo tra le corti*, in *Gior. dir. amm.*: 219 sgg.

PUBBLICO E PRIVATO NELLA SCUOLA

Giuseppe Piperata, Laura Trucchia

SOMMARIO – 1. Pubblico e privato nell'istruzione: attori, regole e strumenti. 2. Scuola pubblica e scuola privata nel sistema dell'istruzione: una compresenza difficile. 3. Scuola pubblica e privata nell'evoluzione legislativa e costituzionale. Dallo Stato unitario alla riforma Gentile: la fase del 'riconoscimento'. 4. (*segue*) Dalla Costituzione alle riforme degli anni Novanta: la fase della 'convivenza'. 5. (*segue*) Dalla fine degli anni Novanta alle riforme in itinere: la fase dell' 'integrazione'. 6. Considerazioni conclusive.

1. Pubblico e privato nell'istruzione: attori, regole e strumenti

Con riferimento all'istruzione, il rapporto pubblico-privato può essere colto sotto differenti profili. Innanzitutto, può essere analizzato con riferimento agli *attori* che da sempre compongono il quadro di quello che oramai rappresenta un sistema organizzato di prestazioni, la cui finalità è, appunto, quella di garantire a chiunque un'istruzione. Istruzione, intesa come scopo di un'azione assicurata dal pubblico e risultato complessivo di più insegnamenti coordinati tra di loro (Pototschnig, 1999), non va confusa con altri concetti analoghi, che possono essere estranei o marginali nel contesto organizzativo in questione: è distinta non solo dal concetto di formazione professionale (appartenente ad altro contesto organizzativo), ma se vogliamo anche da quello di educazione, concetto più ambiguo e come tale considerato anche esso da norme e dalla stessa Costituzione, ma non sempre in modo da ritenerla – l'educazione – un obiettivo proprio della scuola.

È stato scritto che «la Scuola apre mondi. La sua funzione resta quella di aprire mondi. Non è solo il luogo istituzionale dove si ricicla il sapere dello Stesso, ma è anche potere dell'incontro che trasporta, muove, anima, risveglia il desiderio» (Recalcati, 2014: 93). Sulla funzione della scuola già si coglie una prima distanza tra scuole pubbliche e scuole private. Non è questione di etichetta, laica o confessionale, pubblica o privata, quanto di apertura della istituzione alla coesistenza di una pluralità di orientamenti, ideologie, visioni, tendenze. Come già affermato, infatti, «la tendenza c'è nella scuola pubblica come nella scuola privata. Solo che nella scuola pubblica vi è una pluralità di tendenze: vi è cioè un'offerta più articolata della quale l'allievo non può non beneficiare» (Corso, 2003: 43).

Se si parte dalla prospettiva degli attori, allora, l'attenzione degli interpreti viene necessariamente catturata dall'analisi del rapporto tra scuola pubbli-

ca e scuola privata, così come è andato evolvendosi nel corso delle numerose trasformazioni imposte legislativamente al sistema di istruzione. Non si tratta soltanto di approfondire le caratteristiche di questi due soggetti chiamati dall'ordinamento ad 'istruire' e dei loro reciproci rapporti; importante, soprattutto, è partire dalla necessaria integrazione tra i due attori e delineare il ruolo educativo che la scuola – sia pubblica che privata – ha svolto e ancora oggi è chiamata a svolgere nell'ambito del sistema nazionale di istruzione (cfr. Catelani, Falanga, 2011).

In centocinquanta anni il legislatore italiano è più volte intervenuto per ridefinire il rapporto tra i due attori, ogni volta con l'esigenza di adeguare il quadro normativo non solo ad una società in costante cambiamento, ma soprattutto a nuovi principi ispiratori e ai contesti ordinamentali trasformati.

In tale evoluzione sembra possibile individuare tre fasi distinte:

a. la prima è quella che può essere definita del *riconoscimento*, nel senso che, mentre lo Statuto Albertino si disinteressava della questione scolastica, a partire dalle prime leggi ordinarie in materia (in particolare, dalla c.d. legge Casati, r.d. 13 novembre 1859, n. 3725) si avvia la prima statalizzazione delle scuole pubbliche e si riconoscono anche le esperienze private, autorizzate ad operare in un regime di concorrenza.

Si tratta di un processo che verrà sostanzialmente confermato anche dalla legislazione di epoca fascista, in particolare dalla c.d. riforma Gentile (l. 3 dicembre 1922, n. 1601), che realizzerà un modello di 'scuola di Stato', di matrice pubblicistica, ma con la scuola privata, riconosciuta e pareggiata, spesso alleata nel portare avanti un'idea di educazione di Stato, fondata anche su basi etiche ed ideologiche;

b. la seconda fase è quella che possiamo chiamare della *convivenza* e che prende avvio con la nascita della Repubblica. In questa fase, inizialmente, si registra un fenomeno esattamente contrario a quello che aveva caratterizzato la fase precedente: le principali innovazioni interessano i principi ed il paradigma costituzionale, mentre la legislazione e l'amministrazione rimangono sostanzialmente legati ai modelli e alle dinamiche del passato. Infatti, la Costituzione celebra la scuola pluralista e autonoma, riconosce diritti e libertà scolastiche e di insegnamento, afferma una coesistenza tra scuola pubblica e scuola privata (cfr. Cassese, Mura, 1976; Gigante, 1988), viceversa sul versante legislativo per molti anni sopravvive la struttura della riforma Gentile, utilizzata «in maniera chiaramente repressiva, per controllare, frenare ed eludere richieste sociali ormai completamente diverse» (Ricuperati, 1973-2005: 1723).

Bisogna aspettare le riforme degli anni '70 (l. n. 477/1973 ed i decreti delegati del 1974, poi riversate nel T.U. 16 aprile 1994, n. 297) per registrare una maggiore democratizzazione della scuola e le riforme degli anni '90 (in partico-

lare, le leggi Bassanini) per l'attuazione del principio autonomista (oggi rilanciato dalla riforma sulla Buona Scuola, l. 13 luglio 2015, n. 107) (cfr. Morzenti Pellegrini, 2004; Poggi, 2002);

c. l'ultima fase può essere definita come quella dell'*integrazione*. Si apre nel periodo a cavallo tra gli ultimi due secoli e si sviluppa negli anni a noi più vicini, in un momento in cui, da un lato, si cristallizza l'idea dell'istruzione come servizio pubblico e come sistema a rete (cfr. Marzuoli, 2003; Sandulli, 2003; Fracchia, 2008) e, dall'altro, si dà vita al Sistema nazionale di istruzione (l. 10 marzo 2000, n. 62), dentro il quale operano in maniera integrata scuole statali e anche scuole private paritarie (cfr. Cornella, 2014; Nicodemo, 2014; Renna, 2003).

Anche in questa fase sono presenti tendenze che favoriscono la definizione di un modello nuovo di compresenza di operatori pubblici e privati. Se nella fase precedente la convivenza del privato con il pubblico trovava il suo fondamento nell'art. 33 Cost., oggi l'integrazione tra i due poli del sistema trova la sua forza anche nel principio di sussidiarietà introdotto dalla riforma del Titolo V Cost. (cfr. Marzuoli, 2002) e nell'enfasi che il diritto comunitario dà alla libertà di creare istituti educativi privati come facoltà riconducibile alla più ampia libertà di impresa¹.

Il rapporto tra pubblico e privato a proposito di istruzione rileva anche con riferimento alle *regole* e agli *strumenti* che possono essere utilizzati nella costruzione di un sistema organizzato e di qualità rivolto a tal fine. Il tema, ovviamente, è vastissimo, e in questa sede si può segnalare soltanto la sua rilevanza. Infatti, come ogni altro ramo di azione dei pubblici poteri, anche l'istruzione risente dell'apertura all'uso delle regole e degli strumenti del diritto dei privati. Principi, modelli organizzativi, atti di tale diritto vengono alcune volte indicati come possibili soluzioni a problemi che caratterizzano il sistema di istruzione o ad esigenze che allo stesso impongono un'evoluzione in termini di maggiore efficienza e qualità. Vi sono dei settori del sistema di istruzione nazionale in cui l'oscillazione tra pubblico e privato si colloca in un contesto interpretativo e ideologico che va ben al di là di un mero problema di scelta di un modello organizzativo: si pensi solo al profilo del regime del rapporto di lavoro di chi è chiamato a governare l'istituzione scolastica o a fornire la prestazione scolastica, alla compatibilità di alcune figure negoziali privatistiche (ad es. le sponsorizzazioni) o ancora al profilo dell'origine del finanziamento che consente al sistema di operare.

Infine, il rapporto tra pubblico e privato permette anche di cogliere tutte quelle dinamiche che rendono il sistema nazionale di istruzione un particolarissimo settore caratterizzato da alcuni interessi generali che giustificano l'intervento dei pubblici poteri, ma allo stesso tempo un luogo in cui debbono convivere libertà e aspettative di carattere meramente individuale. Ciò

determina una costante tensione tra le parti che compongono il sistema, con la conseguenza che lo scenario regolativo è sempre ‘in movimento’, molti dei problemi che caratterizzano il settore sono destinati a rimanere ‘aperti’ e, in particolare, il legislatore è costantemente chiamato a immaginare nuovi interventi di ricomposizione.

2. Scuola pubblica e scuola privata nel sistema dell'istruzione: una compresenza difficile

Pubblico e privato convivono da sempre nel sistema dell'istruzione. Ma convivono, soprattutto, scuola pubblica e scuola privata, rappresentando i due modelli organizzativi in costante competizione nello svolgimento dei compiti educativi.

La scuola è una organizzazione, che – a seconda dei punti di vista – può essere considerata ora come impresa orientata verso la produzione del servizio di istruzione, ora come comunità di individui all'interno della quale si realizzano le personalità dei singoli, ma non può essere considerata come un'attività riservata esclusivamente al settore pubblico o, viceversa, all'iniziativa dei privati: soprattutto in seguito alle scelte costituzionali, in Italia si è affermato «un sistema scolastico fondato sulla necessaria compresenza tra scuola pubblica e privata, secondo un modello pluralistico contrario sia alla surrogazione del pubblico con il privato, sia alla compressione della libertà dei privati di istituire scuole» (Sandulli, 2006: 3315).

In tale contesto, la presenza della scuola pubblica si giustifica in quanto fornisce un servizio di istruzione neutra e non di tendenza. Diceva Calamandrei: «la scuola di stato, la scuola democratica, è una scuola che ha un carattere unitario, è la scuola di tutti, crea cittadini, non crea né cattolici, né protestanti, né marxisti» (Calamandrei, 2004: 281).

Ma la scuola pubblica trova la sua ragion d'essere soprattutto nella *doverosità* che connota la sua esistenza: lo Stato attraverso strutture educative deve necessariamente essere presente nel sistema dell'istruzione italiano, con un'offerta che, nel rispetto del pluralismo, assicuri insegnamenti non di tendenza o ispirati ad un'unica ideologia o religione di riferimento. Del resto, ciò emerge chiaramente dall'art. 33, c. 2, Cost., nel momento in cui stabilisce che «la Repubblica [...] istituisce scuole statali per tutti gli ordini e gradi». È questa, se vogliamo, una scelta di rottura rispetto alle impostazioni tradizionali delle Costituzioni liberali, le quali escludono qualsiasi compito pubblico nel settore dell'istruzione, limitandosi al massimo a sancire la libertà di insegnamento e quella di istituire istituti scolastici.

Ed è proprio la *libertà* l'elemento, invece, su cui trova giustificazione la presenza del privato nel settore dell'istruzione. Libere sono l'arte e la scienza, come

libero è il loro insegnamento (art. 33, c. 1); liberi sono i privati «di istituire scuole ed istituti di educazione, senza oneri per lo Stato» (c. 3), e godono di tale libertà anche quando chiedono la parità con le scuole statali, dato che questa deve essere loro assicurata dalla legge (c. 4).

Il pubblico, quindi, deve farsi carico di un'organizzazione diretta a fornire il servizio di istruzione, mentre il privato è libero di farlo. Volendo usare le parole della giurisprudenza, la scuola pubblica «costituisce un servizio pubblico che lo Stato è obbligato ad assicurare, mentre nei confronti delle private l'obbligo per lo Stato è solo quello di non ostacolarne l'istituzione e il funzionamento, mentre incombe sui privati il compito di provvedere al reperimento dei fondi necessari per il loro funzionamento»².

Tuttavia, se in astratto, scuola pubblica e scuola privata hanno contesti autonomi di riferimento, in concreto la situazione risulta essere molto meno lineare, dato che sono numerosi gli intrecci ed i punti in comune tra le due sfere. Innanzitutto, anche la necessaria organizzazione pubblica dell'istruzione deve assicurare ampi spazi alla libertà, a partire da quella riconosciuta all'attività di insegnamento. Succede, invece, che momenti di doverosità influenzino anche la scuola privata, soprattutto quando questa, aspirando ad uno *status* di parificazione, si deve assoggettare agli stessi standard che valgono per le prestazioni scolastiche assicurate dalla scuola pubblica.

Ma è proprio quando il privato non si limita a compiere la sua libera scelta di svolgere un'attività educativa, ma pretende di collocarsi nel sistema di istruzione scolastica, rivendicando la necessaria compresenza di cui si è detto, che le cose si complicano ed emergono tutte le difficoltà di una coabitazione necessaria. In questi casi, la legge deve creare le condizioni per permettere una coesistenza paritaria tra scuola pubblica e scuola privata, e ciò vuol dire un sistema di istruzione i cui contenuti sono predefiniti e i cui programmi educativi sono standardizzati, comuni e obbligatori per tutti gli attori. In altri termini, in questi casi la legge deve assicurare che pubblico e privato siano sullo stesso piano, ma per farlo può tornare utile banalizzare la natura del soggetto e, allo stesso tempo, omologare le prestazioni in un contesto di servizio pubblico, di modo che queste presentino lo stesso carattere e gli stessi contenuti indipendentemente dalla struttura scolastica chiamata ad erogarle.

Ma così facendo a farne le spese è proprio la libertà, sia rispetto alla scuola pubblica, sia soprattutto rispetto alla scuola privata, dato che – come è stato notato – l'omologazione delle prestazioni educative «pone un limite sia al diritto dei privati di istituire scuole perché tale diritto è libero nei contenuti solo se i privati rinunciano a far beneficiare i loro allievi del sistema pubblico degli esami di Stato, sia alla stessa libertà di insegnamento dei docenti della scuola pubblica» (Corso, 2003: 41).

3. Scuola pubblica e privata nell'evoluzione legislativa e costituzionale. Dallo Stato unitario alla riforma Gentile: la fase del 'riconoscimento'

La riduzione degli spazi di libertà per effetto della predeterminazione dei contenuti del sistema scolastico nazionale è solo uno dei motivi che rendono difficile la coesistenza della scuola pubblica con la scuola privata. Vi sono, tuttavia, altre ragioni ed altri fenomeni, molteplici e di diverso impatto, che, fin dai primi passi mossi dal nostro Paese come nazione, hanno condizionato il rapporto tra scuola pubblica e scuola privata e sono stati affrontati dal legislatore, anche al fine di definire più in generale il modello formativo e l'interazione tra pubblico e privato nel settore dell'istruzione.

Prima dell'Unità la consapevolezza dell'importanza della scuola per lo Stato comincia a manifestarsi nella seconda metà del Settecento: gli Stati pre-unitari cominciano ad occuparsi della scuola come parte necessaria della politica del Principe costruendo, accanto alle istituzioni private prima in sostanziale monopolio, strutture pubbliche (cfr. Pazzaglia, Sani, 2001; Genovesi, 2010; Santoni Rugiu, Santamaria, 2011).

Le idee illuministiche (istruzione come fattore di rinnovamento sociale ed economico), rivoluzionarie (uguaglianza, libertà d'insegnamento e laicità della scuola) e della restaurazione (l'educazione come strumento fondamentale per sudditi fedeli e obbedienti) si susseguono, mescolandosi, nelle diverse iniziative legislative costituendo la base delle leggi organiche successive: la c.d. legge Boncompagni (r.d. 4.10.1848, n. 818) e la c.d. legge Casati (r.d. 13.11.1859, n. 3725).

La legge Boncompagni n. 818/1848 è caratterizzata dalla prima statalizzazione della scuola, condotta tutta sotto il controllo dello Stato, frutto della consapevolezza politica dell'importanza dell'istruzione che non poteva più essere lasciata all'esclusiva iniziativa privata: il sistema 'costruito' è rigidamente gerarchico e laico soltanto virtualmente, dato che l'insegnamento della religione cattolica è parte integrante del programma degli studi dell'epoca, sia nelle scuole di istruzione elementari, nelle quali si insegna il catechismo, che nei Collegi-convitti già diretti dai Gesuiti che vengono 'nazionalizzati'.

È alla successiva legge Casati n. 3725/1859, che costituirà per lungo tempo la *Magna Charta* della scuola pubblica liberale del nuovo Regno, che si deve una disciplina specifica dei rapporti tra scuola pubblica e privata con riferimento in particolare alla scuola secondaria classica: questa, infatti, oltre che negli «stabilimenti regi o comunali» può essere impartita anche in istituti privati «pareggiati», sussidiati dallo Stato, oppure in istituti privati aperti al pubblico o da cittadini abilitati ad un dato insegnamento che aprano personalmente corsi pubblici per il medesimo, dalle famiglie (sotto la vigilanza del padre o di chi ne fa legalmente le veci, o di più padri in associazione tra loro) o, infine, da quegli isti-

tuti retti da corporazioni religiose che, in alcune città, tengano legalmente il posto dei collegi reali.

Scuola pubblica e scuola privata operano dunque in un regime di concorrenza, ma elementi chiave del nuovo approccio statalistico all'istruzione sono il valore legale del titolo di studio (indispensabile per l'accesso ai concorsi) e l'esame di Stato (perno centrale del sistema di istruzione pubblico in grado di condizionare anche l'istruzione privata).

Lo Stato, inoltre, impiega risorse essenzialmente per istruire la classe dirigente borghese, come dimostra l'attenzione pressoché esclusiva all'istruzione superiore classica, indispensabile per l'accesso all'università, mentre 'regala' alla scuola privata ciò che non reputa necessario, in particolare l'educazione dell'infanzia dove il ruolo della scuola pubblica è sussidiario: l'istruzione elementare, infatti è affidata ai Comuni «in proporzione delle loro facoltà e secondo i bisogni dei loro abitanti» tenendo conto della possibilità di affidare scuole a singoli maestri e riconoscendo il ruolo importante svolto dalla scuola privata e dalle famiglie (cfr. sul punto la c.d. legge Coppino del 15.7.1877, n. 3961).

Vigente tale sistema, si è parlato di «scuola di Stato»: il fine pressoché esclusivo di formare il cittadino sulla base di un modello uniforme di valori etici, religiosi, economici e sociali, l'interesse ad una società culturalmente coesa e a preservare l'assetto sociale costituito assicurando una accurata selezione dell'*élite* borghese, prevale, infatti, sul diritto dell'individuo ad una istruzione adeguata, che viene vista essenzialmente come fine istituzionale dello Stato, il quale deve provvedervi in via diretta, in base ad una organizzazione piramidale ed alla qualificazione delle scuole come organi dello Stato stesso.

Tale visione trova conferma e viene ulteriormente esasperata durante il ventennio fascista nell'ambito delle riforme varate con la c.d. legge Gentile (l. 3.12.1922, n. 1601), e con i successivi decreti delegati ai quali si deve la prima riforma organica della scuola (r.d. 31.12.1922, n. 1679 e r.d. 16.7.1923, n. 1753 per quanto riguarda la riforma dell'amministrazione scolastica, r.d. 6.5.1923, n. 1054 per quanto riguarda la riforma della scuola media e r.d. 1.10.1923, n. 2185 per quanto riguarda la scuola elementare).

Presentata come «la più fascista delle riforme», quella dell'allora Ministro Gentile per un verso tiene ferma la predilezione del modello di istruzione classica creato per l'*élite* borghese dalla legge Casati e ribadisce il ruolo centrale degli esami di ammissione, di idoneità, di promozione, di licenza, di abilitazione e di maturità, considerati tappe 'obbligate' anche per coloro che abbiano frequentato una scuola privata o la scuola paterna, per altro verso dedica una particolare attenzione alla scuola elementare e media con la previsione di nuovi programmi dettagliati, pur confermando l'attenzione agli istituti privati di istruzione e agli istituti pareggiati.

La scuola privata cattolica, infatti, al di là dei proclami formali viene vista come 'alleata' nella riduzione della scuola a veicolo di esempi comportamentali, in significativa corrispondenza con il ruolo dell'insegnante, considerato come colui che deve plasmare la crescita dei giovani, in una scuola che, soprattutto dopo la approvazione della c.d. Carta Bottai (o.d.g. 15.2.1939), diventa propriamente 'etica' in quanto diretta a «preparare personale esecutivo qualificato che possa rapidamente portare nel mercato della produzione oltre che abilità tecnica anche coscienza sociale, piena consapevolezza di uomo, di cittadino e di fascista».

In questo quadro, se la visione della scuola come scuola di Stato permane, l'exasperazione della visione dello Stato come Stato-educatore ha notevoli conseguenze sul rapporto tra scuola pubblica e scuola privata dove sembra venire completamente meno la distinzione di ruoli: si abbandona, infatti, l'idea della laicità come caratteristica della scuola pubblica valorizzando invece precisamente il suo ruolo di orientamento di tendenza, mentre la scuola privata viene ulteriormente 'indirizzata' al pareggiamento e/o 'controllata' tramite la previsione degli esami pubblici per gli studenti.

4. (segue) Dalla Costituzione alle riforme degli anni Novanta: la fase della 'convivenza'

La situazione muta dopo la caduta del fascismo e con l'avvento della Repubblica: il ripudio del ruolo etico dello Stato e della scuola, la consacrazione anche in questo campo delle libertà fondamentali dell'individuo e dei corpi sociali, la tutela del pluralismo di idee ed istituzioni, la consapevolezza dell'importanza di assicurare il diritto all'istruzione a tutti i cittadini sono i nuovi scenari che si impongono fin dalle prime discussioni avvenute nella I^a Sottocommissione dell'Assemblea costituente in relazione alla formulazione degli articoli dedicati ai diritti sociali e ai rapporti culturali.

Come noto, peraltro, proprio il tema del rapporto scuola pubblica-scuola privata, in stretta connessione con i concetti di libertà *della* scuola e libertà *nella* scuola finisce con il monopolizzare la discussione, condizionando in particolare la formulazione dell'art. 33 della Costituzione.

Aprensosi con l'affermazione della libertà dell'arte, della scienza e dell'insegnamento, proseguendo con il riconoscimento dell'istruzione come interesse fondamentale della collettività tramite la previsione del doveroso e necessario intervento pubblico, l'art. 33 viene poi rivolto a garantire non solo la libertà di insegnamento nella scuola pubblica (pluralismo interno) ma anche la libertà della scuola e delle iniziative non statali attraverso il riconoscimento del diritto assoluto dei privati di istituire scuole anche 'di tendenza', non sottoposte a

regolazione 'qualitativa' se non su richiesta e nel rispetto dell'integrale perseguimento dei fini privati (pluralismo esterno).

Scuola pubblica e scuola privata, necessariamente coesistenti, sono dunque collocate al di fuori di logiche di mercato tradizionali, come dimostra la scelta di una disciplina speciale, derogatoria rispetto agli artt. 41 e 43 della Costituzione, e tutelate e disciplinate in ragione della loro 'diversità': la scuola pubblica come luogo di istruzione e di libera formazione della coscienza, è garantita dall'art. 34 a tutti i cittadini in ogni ordine e grado, è gratuita fin quando obbligatoria e poi comunque garantita a capaci e meritevoli in base al principio di uguaglianza sostanziale; la scuola privata come luogo di istruzione conforme all'educazione voluta dai genitori (in collegamento con l'art. 30 della Costituzione), rispondente ad una richiesta 'alternativa', viene tutelata attraverso il riconoscimento del diritto di iniziativa economica, ma senza oneri per lo Stato.

Nonostante sia chiaramente presente in questa visione la consapevolezza dell'importanza di una scuola pubblica laica (come dimostra il richiamo alle 'norme generali', preferito rispetto al riferimento ai 'principi generali', proprio per evidenziare che lo Stato non potrebbe dettare indirizzi ideologici, ma solo condizioni giuridiche), rimane tuttavia in ombra il contenuto del diritto all'istruzione, che finisce coll'essere derivato soltanto indirettamente, in quanto conseguenza vuoi del libero esplicarsi dell'attività di insegnamento, vuoi del ruolo di garanzia dello Stato sul pluralismo dell'offerta di istruzione, tanto che qualcuno ha evidenziato la portata tutto sommato limitata (Genovesi, 2010: 176) e in definitiva conservatrice (Cassese, Mura, 1976: 225) degli articoli 33 e 34 della Costituzione.

Certamente alcune conseguenze importanti derivanti dalla formulazione degli artt. 33 e 34 possono essere evidenziate: da un lato la 'disarmonia' rispetto al catalogo dei diritti fondamentali ha reso successivamente essenziale un'opera di integrazione con i restanti valori fondamentali della Costituzione repubblicana, ed in particolare con gli artt. 2 e 3 (Corso, 2003: 35).

Dall'altro lato, con riferimento al rapporto scuola pubblica-scuola privata, il compromesso raggiunto nell'Assemblea costituente ha finito invece con il rimanere 'sulla carta' rispetto a gran parte della successiva evoluzione normativa, considerando non solo la lunga attesa prima dell'approvazione di una legge rivolta a regolare presupposti e modalità relativi alla richiesta di parità prevista dal comma 4 dell'art. 33, ma anche le diverse interpretazioni susseguitesi con riferimento alla clausola «senza oneri per lo Stato» di cui al comma 3 dell'art. 33, che accompagna il diritto di istituire scuole private (cfr. Minnei, 2003; Calzaretti, 2009).

È infatti principalmente attorno al rilievo del diritto individuale all'istruzione e di quelli, strettamente connessi, all'istruzione accessibile ed uguale per tut-

ti in ottemperanza all'art. 3 della Costituzione, che sembrano ruotare le riforme che hanno interessato la scuola fino alla fine degli anni '90.

Due aspetti sembrano rilevanti, soprattutto: la riflessione sul ruolo dell'istruzione, intesa come crescita, valorizzazione, pieno sviluppo della persona, e la ricerca di un diverso modulo organizzativo, più rispondente alle esigenze della scuola intesa come servizio pubblico essenziale per tutti i cittadini.

Quanto al primo punto, è significativo il ruolo riconosciuto in questi anni alla scuola dell'infanzia, fino a quel momento lasciata in sostanziale monopolio alle iniziative private ed ora riconosciuta come scuola a tutti gli effetti³, ed alla scuola elementare e media: l'introduzione della scuola media unica⁴ costituisce infatti una vera e propria svolta democratica che, in attuazione dell'art. 34 Cost., contribuisce a ridurre l'incidenza della 'selezione sociale' sulla scelta di proseguire gli studi.

Più in generale, è sempre più sentita la necessità di una nuova ed ampia riforma della scuola, sia con riferimento all'ordinamento degli studi, che con riferimento al profilo organizzativo, in funzione di democratizzazione, ammodernamento ed efficienza dell'intero sistema: comincia a farsi strada l'idea dell'autoordinazione della scuola contrapposta all'idea di scuola ordinata dall'alto, della necessità del superamento del sistema centralizzato di governo verso la valorizzazione dell'autonomia e del collegamento con gli interessi territoriali e sociali che nel frattempo hanno assunto crescente estensione ed importanza.

La valorizzazione all'interno della scuola dei principi di convivenza civile e democratica, insieme alla nuova visione 'policentrica' in conseguenza della realizzazione dell'ordinamento regionale, volta ad evidenziare interessi diversi da quelli statali anche nel settore della scuola, portano così al 'grappolo' di provvedimenti sulla scuola emanati nel corso degli anni 1973 e 1974 (Gigante, 1988: 216).

La legge 30.7.1973, n. 477, ed i decreti delegati di attuazione del 1974 costituiscono da questo punto di vista il tentativo di un complessivo riassetto giuridico ed amministrativo della scuola 'in senso orizzontale', tramite l'affermazione di un concetto di scuola come comunità partecipata attraverso l'istituzione e il riordinamento, nella scuola materna, elementare e secondaria, degli organi collegiali che hanno il compito di formulare proposte in ordine all'azione educativa e didattica ed in ordine ad iniziative di sperimentazione.

Questi aspetti si ritrovano tutti nel T.U. 16.4.1994, n. 297, che riordina la normativa precedente con particolare attenzione all'idea di comunità scolastica e agli aspetti relativi alla composizione, funzioni e collocazione degli organi collegiali, e nel successivo d.p.r. 10.10.1996, n. 567, sulla disciplina delle attività complementari ed integrative nelle istituzioni scolastiche chiamate, nell'ambito della propria autonomia, a definire e promuovere iniziative ulteriori da collocare nell'iter formativo degli studenti realizzando l'apertura della scuola alle do-

mande di tipo educativo e culturale provenienti dal territorio in coerenza con le finalità formative istituzionali.

A fronte di tali innovazioni, il panorama normativo relativo ai rapporti con la scuola privata rimane invece pressoché invariato: il Titolo VIII del T.U. n. 297/1994, agli artt. 331 sgg. dedicati all'istruzione non statale, ripropone per l'istruzione elementare la tipologia delle scuole parificate, sussidiate, private autorizzate⁵; per l'istruzione secondaria, invece, lo stesso testo disciplina, con riferimento a scuole e corsi privati, il riconoscimento legale ed il pareggiamento.

Nelle scuole elementari le scuole parificate mediante il sistema delle convenzioni sono parzialmente finanziate dallo Stato e le scuole sussidiate, che svolgono funzione sostitutiva delle scuole statali, sono mantenute parzialmente col sussidio dello Stato; nelle scuole secondarie, le scuole pareggiate sono sottoposte ad un regime analogo a quello statale per la costituzione delle cattedre, il reclutamento ed il trattamento economico degli insegnanti, mentre i licei linguistici 'storici', nati come istituzioni private, sono assunti dalla legge a parametri per la conformità degli ordinamenti di altre istituzioni consimili.

Nonostante i forti cambiamenti in atto e il diverso modo di concepire l'istruzione come servizio, nonostante l'apertura verso la configurazione di un vero e proprio rapporto di utenza nella scuola⁶, nonostante la presenza del comma 4 dell'art. 33 della Costituzione, si ritrovano dunque ancora diverse fattispecie settoriali a determinare un'insufficiente ed eterogenea parità scolastica, riconosciuta soltanto in determinati ambiti dell'istruzione e/o soltanto per alcune tipologie di persone giuridiche (Renna, 2003: 154).

5. (segue) Dalla fine degli anni Novanta alle riforme in itinere: la fase dell'“integrazione”

Soltanto alla fine degli anni Novanta prende piede definitivamente un diverso concetto di scuola: alla scuola statale si sostituisce la scuola pubblica, al 'monopolio' ministeriale subentra una rete decentrata di autonomie.

Le linee fondamentali della riforma del sistema di istruzione sono tracciate nell'art. 21 della l. 15.3.1997, n. 59, e nel d.lgs. 31.3.1998, n. 112: nell'ambito della riforma complessiva dell'organizzazione e dell'attività amministrativa si attua anche nel settore dell'istruzione il superamento della visione Stato-centrica delle istituzioni pubbliche e dell'amministrazione e la decisa valorizzazione dell'autonomia funzionale delle istituzioni scolastiche in una prospettiva 'rivoluzionaria' sia interna al sistema scolastico, sia in rapporto alla riallocazione generale delle funzioni nel sistema amministrativo, con lo spostamento del baricentro il più possibile sull'amministrazione locale e regionale in applicazione del principio di prossimità o di sussidiarietà (cfr. Morzenti Pellegrini, 2004; Bombardelli, Cosulich, 2005).

Si realizza dunque un nuovo modello di intervento pubblico nell'istruzione: un vero e proprio sistema nazionale di istruzione basato su una rete policentrica di istituzioni scolastiche autonome 'dimensionate'⁷, con il riconoscimento di spazi di autonomia anche nell'adeguamento del curriculum formativo⁸, con una progettazione di istituto in dialogo col territorio ed eventualmente con altre scuole.

Il d.p.r. 8.3.1999, n. 275, sull'autonomia affida, infatti, ad ogni istituzione scolastica il compito di predisporre e di attuare il Piano dell'offerta formativa (POF), inteso come «documento fondamentale costitutivo dell'identità culturale e progettuale delle istituzioni scolastiche», che «esplicita la programmazione curricolare, extracurricolare, educativa e organizzativa che le singole scuole adottano nell'ambito della loro autonomia»⁹. Il POF viene elaborato dal collegio dei docenti e approvato da parte del consiglio d'istituto, tenuto conto delle proposte e dei pareri formulati dagli organismi e delle associazioni anche di fatto dei genitori e, per le scuole secondarie superiori, degli studenti¹⁰, adottando tutte le iniziative utili al successo formativo.

Lo spostamento dell'attenzione sull'autonomia delle scuole e sulla revisione e la personalizzazione dell'offerta formativa costituiscono la base anche per affrontare nuovamente la questione del rapporto scuola pubblica-scuola privata.

Partendo dal nuovo ruolo dello Stato (non più gestore, ma regolatore), dal nuovo concetto di pubblico (da intendere non più come sinonimo di statale, ma in senso allargato di esercizio di funzioni rispetto a finalità comuni), dalla spinta al decentramento dei poteri attraverso l'autonomia decisionale delle istituzioni periferiche, si arriva a ritenere ormai necessario costruire un sistema integrato tra scuola pubblica e privata, che valorizzi l'autonomia elaborazione di progetti educativi diversi, in relazione a particolari esigenze di persone e comunità territoriali, nel perseguimento di finalità generali e di obiettivi comuni.

Alla vecchia contrapposizione ideologica fra scuola dello Stato laica e scuola privata cattolica o religiosa, si sostituisce una dialettica più complessa fra ruolo della scuola gestita dallo Stato e ruolo di una scuola paritaria nella erogazione di un servizio educativo e formativo valido per l'intera società e perciò anch'esso pubblico in una «diversa visione della scuola che, per essere "pubblica", ossia scuola di tutti e avere perciò accesso al finanziamento dello Stato, deve tendere, pur nell'ambito di progetti educativi diversi, alla formazione di soggetti liberi e capaci di autonomia critica e perciò essere fondata sulla libertà di apprendimento e sulla libertà di insegnamento, sul pluralismo e sul riconoscimento delle differenze. In tal modo, all'interno di un sistema pubblico governato da norme comuni e fondato su una convergenza culturale e sociale circa gli obiettivi formativi, gestori statali e non statali assolvono ad una medesima funzione pubblica»¹¹.

Sono subito evidenti, dunque, i due aspetti fondamentali da risolvere: da un lato, la definizione delle regole – che deve essere attuata in forza della norma costituzionale – e, dall'altro, il problema del finanziamento.

Su quest'ultimo punto, in particolare, intervengono i decreti 8.6.1998, n. 261 e 19.11.1999, n. 279, i quali, in materia di contributi alle scuole secondarie di I e II grado legalmente riconosciute e pareggiate, modificano il precedente d.m. 10.7.1991, n. 196, specificandone i criteri di erogazione allo scopo di sostenere e valorizzare gli interventi mirati alla elevazione dei livelli di qualità ed efficacia delle attività formative, in coerenza anche con i processi innovativi in atto nel sistema scolastico nazionale.

Sul versante della parità scolastica e dell'attuazione del dettato costituzionale si assiste invece all'approvazione della più volte citata l. n. 62/2000 che, come risulta dalla stessa relazione illustrativa al disegno di legge, si propone di riconoscere il valore delle iniziative di formazione e istruzione, da chiunque promosse, che siano coerenti con gli ordinamenti generali ed abbiano livelli di qualità e di efficacia adeguati al conseguimento del successo formativo, spostando il giudizio sulla bontà delle iniziative da una mera corrispondenza formale degli ordinamenti (cosa che accade nel sistema del riconoscimento legale) ad una verifica sull'efficacia dell'azione formativa, verifica che è affidata allo Stato attraverso il controllo dell'esistenza e della permanenza dei requisiti e la valutazione degli esiti.

Se la scuola statale rimane parametro di riferimento organizzativo e ordinamentale per tutte le iniziative complementari affidate alla libera iniziativa di enti e privati, continuando ad essere la struttura portante del sistema di istruzione del Paese, e fermo restando che il riconoscimento delle scuole paritarie non incide sull'obbligo della Repubblica di istituire scuole statali per ogni ordine e grado su tutto il territorio nazionale, la legge si propone di individuare caratteristiche dell'offerta formativa degli enti locali e dei privati che consentano di dettare regole generali ed uniformi, in un quadro che dia garanzie di stabilità e di qualità e consenta di dare attuazione al comma 4 dell'art. 33 della Costituzione.

Questo nuovo quadro trova conferma definitiva con la riforma costituzionale del Titolo V della Costituzione e la previsione del principio di sussidiarietà: la scuola pubblica è vista come sede autonoma e responsabile dell'organizzazione e della gestione dell'offerta di istruzione in base ai principi di prossimità e sussidiarietà verticale, in un sistema che resta nazionale, regolato dallo Stato con norme generali, sulla base di principi fondamentali, con la fissazione di livelli essenziali delle prestazioni. Le scuole private paritarie sono soggetti inseriti a pieno titolo nel sistema nazionale di istruzione accanto alle scuole pubbliche e chiamate a formare quello che è a tutti gli effetti il servizio pubblico di istruzione.

Due aspetti meritano di essere evidenziati.

In primo luogo, l'art. 33 della Costituzione che configura la scuola pubblica come, comunque, necessaria per «ogni ordine e grado», indipendentemente da vincoli di bilancio e dall'esistenza di una scuola privata di qualità, rende inapplicabile alla scuola non solo il principio di concorrenza, ma anche il principio di sussidiarietà orizzontale: il privato paritario è allora collocato 'dentro' il pubblico.

In secondo luogo, nell'ambito del sistema nazionale di istruzione sembra tornare a delinearsi in modo inedito la differenza tra istruzione (oggetto delle norme generali, della fissazione di standard, del riconoscimento di livelli essenziali della prestazione fissati dallo Stato in funzione del raggiungimento di risultati uniformi) ed educazione (frutto essenzialmente di un progetto autonomo in funzione di apprendimenti individuali e differenziati).

Da questo punto di vista, cioè, la valorizzazione dell'autonomia del Piano per l'offerta formativa, rappresentativo dell'identità culturale (oltre che pedagogica, programmatica, progettuale e organizzativa) della singola scuola, spingendo a differenziare le offerte formative in base al 'progetto educativo' diventa il veicolo per diversificare, all'interno del servizio pubblico di istruzione, non solo le scuole paritarie rispetto alle scuole pubbliche, ma anche le scuole pubbliche tra loro, e per instaurare, in questo modo, un meccanismo competitivo 'di qualità'.

Questa tendenza pare accentuarsi nel corso degli anni successivi: nonostante un riformismo continuo con il succedersi di vari interventi legislativi senza un chiaro progetto unitario di riferimento, è possibile notare nel quadro regolativo la conferma di alcuni aspetti già presenti nella legislazione precedente ritenuti particolarmente funzionali, da un lato, al sempre più necessario ridimensionamento dei finanziamenti pubblici, dall'altro, al soddisfacimento delle istanze autonomistiche territoriali e/o sociali.

Alla base troviamo ancora la ricostruzione dell'istruzione come servizio pubblico, erogato da più soggetti in concorso tra loro, nell'ambito di un sistema nazionale al cui centro si pone l'individuo e la piena formazione della sua personalità, ma l'attenzione si sposta sempre più dal diritto di istruzione agli aspetti relativi alla qualità del servizio, ai profili legati all'efficienza ed all'efficacia dell'erogazione, alla misurazione dei risultati raggiunti e alla costruzione di un rapporto di utenza, portando a sottolineare gli aspetti 'aziendali' della scuola (cfr. Sandulli, 2003; De Marco, 2007; Fracchia, 2008; Poggi, 2009; Cortese, 2014).

Tale ricostruzione, seppure ritenuta non soddisfacente, è stata, però, strumentale per consentire un avvicinamento tra scuola pubblica e scuola privata, non solo sul piano della parità dell'offerta formativa di istruzione ed educazione, ma anche sul piano del reperimento di risorse finanziarie.

Ne troviamo conferma, innanzitutto, con l'attuazione della legge sulla parità¹² e con la successiva erogazione di finanziamenti pubblici alla scuola priva-

ta in forma diretta¹³ e indiretta attraverso, ad esempio, l'introduzione di «buoni scuola» statali a beneficio degli iscritti a scuole paritarie ricadenti nell'obbligo scolastico (eventualmente cumulabili con analoghi «buoni regionali»).

Da sottolineare, inoltre, l'adozione di modalità diverse di finanziamento alla scuola pubblica, giustificate sia dalle progressive restrizioni dei finanziamenti statali, sia dalla necessità di introdurre correttivi all'effetto deresponsabilizzante del sistema tradizionale a favore di modelli di tipo concorrenziale, legati alla qualità dell'offerta formativa e alla valorizzazione dell'autonomia funzionale delle scuole (Guella, 2014: 188).

Da un lato uno degli strumenti più significativi è rappresentato dall'introduzione del c.d. contributo volontario scolastico da parte delle famiglie che, dunque, sono chiamate a partecipare non solo ai fini della progettazione del POF ma anche ai fini del reperimento delle risorse necessarie ad attuarlo.

Da un altro lato, nell'ambito della nuova visione della scuola come 'territoriale' e 'partecipata', ci si affida ad importanti strumenti di partenariato tra scuola e enti territoriali e/o tra scuola e privati, favorendo innanzitutto la partecipazione al finanziamento da parte dei diversi livelli territoriali coinvolti nel settore dell'istruzione (Cocconi, 2004: 2667) e incentivando la promozione di protocolli di intesa, convenzioni o accordi tra scuola e enti locali o partner insieme istituzionali e sociali (associazioni, istituti di ricerca ecc.) al fine di realizzare ampliamenti dell'offerta formativa che tengano conto delle esigenze del contesto culturale, sociale ed economico delle realtà locali.

Con riferimento al rapporto scuola-privati, invece, si può ricordare la previsione possibile ricorso ai contratti di sponsorizzazione¹⁴. La scuola può, infatti, concludere tali contratti con soggetti pubblici o privati accordando preferenza a soggetti che abbiano manifestato particolare attenzione ai problemi dell'infanzia e dell'adolescenza, con esclusione di quei soggetti le cui finalità e attività siano in contrasto, anche di fatto, con la funzione educativa e culturale della scuola¹⁵.

Lo stretto rapporto educativo tra scuola e famiglia e tra scuola e territorio si ritrova in tutte le varie leggi di riforma della scuola, che si succedono a ritmo serrato dopo l'abrogazione della l. 10.2.2000, n. 30; dalla l. 28.3.2003, n. 53, e successiva attuazione¹⁶, fino alla l. 30.10.2008, n. 169¹⁷, ed alla l. 8.11.2013, n. 128.

Non sono mancate le critiche verso il nuovo impianto legislativo, considerato che l'approccio seguito dal legislatore pare essere quello di abbandonare la considerazione degli studenti e dei loro genitori come cittadini posti di fronte ad una scuola vista come ente autonomo funzionale di servizi all'individuo, per preferire quello che valorizza più propriamente una loro considerazione di clienti di una 'azienda' (Sandulli, 2009).

Che la via sia quella di promuovere un sistema di *fund-raising*, con il pericolo di esasperazione della visione della scuola come azienda, emerge anche dall'ulti-

ma riforma del sistema scolastico, introdotta con la legge c.d. sulla Buona Scuola del 13.7.2015, n. 107.

Nel nuovo testo legislativo l'identità della scuola autonoma viene, infatti, sostanzialmente legata alla possibilità di modulare l'offerta formativa attraverso la scelta di diverse discipline opzionali con una forte attenzione ai bisogni delle famiglie e del territorio, resa possibile, oltre che da misure relative al rafforzamento ed alla mobilità dell'organico, anche dal potenziamento del ruolo del dirigente, dalla integrazione dei poteri degli organi collegiali, dalla possibilità di reperire più facilmente risorse private aggiuntive rispetto a quelle pubbliche (Cocconi, 2015).

È evidente, dunque, che il rapporto tra pubblico e privato nella scuola ha acquistato oggi una nuova dimensione.

Sembra chiara, infatti, l'evaporazione della distinzione tra scuole pubbliche e scuole private in base alla 'tendenza', distinzione che, come si è visto, giustificava, da un lato, i due binari paralleli previsti in Costituzione a tutela del pluralismo, dall'altro, il regime della parità come eccezione alla regola.

Ora, per un verso, dopo la legge sulla parità, la scuola privata, nel momento in cui sceglie di aderire al sistema pubblico, perde la sua natura di scuola di parte; per altro verso, la valorizzazione dell'autonomia delle singole istituzioni scolastiche ha avuto come conseguenza l'attuazione di una più ampia diversificazione dell'offerta formativa necessariamente all'interno del sistema di istruzione che, realizzando in modo differente il principio del pluralismo, ha determinato una sorta di 'mutazione' di identità che ha investito anche le scuole pubbliche.

Ci si trova allora di fronte ad un modo diverso di intendere la stessa istruzione pubblica: uniforme nel rispetto di norme generali e di livelli essenziali di prestazione, differenziata quanto a proposte educative integrative, indifferente quanto al soggetto, pubblico o privato, erogatore.

Nell'odierno sistema integrato e aperto anche al finanziamento privato, sembra dunque necessario tornare a interrogarsi sulle ragioni e sulle modalità dell'intervento pubblico nell'istruzione che deve trovare una nuova logica in un sistema di regole, controlli e valutazioni idoneo a raggiungere comunque gli obiettivi fondamentali garantiti dagli articoli 33 e 34 della Costituzione.

6. Considerazioni conclusive

Dalla c.d. legge Boncompagni del 1848 che per prima ha immaginato una rilevanza pubblicistica del compito educativo sono passati molti anni e molte sono state le leggi che sono intervenute per riscrivere il modello scolastico, al fine di adeguarlo al costante cambiamento della dottrina, dei suoi bisogni, dei suoi orientamenti e delle sue sensibilità.

In questi anni, molti quadri e scenari si sono stabilizzati: i principi in tema di istruzione e sistema educativo sono stati condivisi e fissati anche a livello costituzionale; l'istruzione è oramai un compito che lo Stato non può omettere di svolgere, si presenta come servizio pubblico e la sua erogazione presuppone l'esistenza di un sistema integrato all'interno del quale scuole pubbliche e private si collocano come i due attori principali; molte delle libertà che connotano tale settore di intervento si sono rafforzate, la libertà di insegnamento per prima, ma anche la libertà della scuola, la libertà degli studenti e delle famiglie; i diritti, di conseguenza, hanno assunto un maggiore spessore, fino al punto da poter essere considerati diritti sociali (cfr. Barone, Vecchio, 2012).

In tale evoluzione ha fatto sempre da sfondo una costante dialettica tra pubblico e privato: rispetto al sistema integrato da far funzionare, alle libertà da esercitare, ai diritti da garantire. Abbiamo visto che pubblico e privato convivono necessariamente in un impianto costituzionale che ne prevede la presenza necessaria. Essi, però, continuano ad essere i due poli estremi verso i quali il sistema può essere orientato. Il legislatore, ha saputo evitare, con i tanti interventi ricordati, che si creino forti e improvvise oscillazioni, ma non può certo impedire il movimento. E ultimamente tale movimento pare destinato ad intensificarsi per diverse ragioni, che in conclusione è utile brevemente segnalare.

Innanzitutto, c'è un punto di partenza rappresentato dal giudizio negativo che spesso si dà al sistema italiano dell'istruzione, un sistema, cioè, spesso ritenuto inadeguato poiché caratterizzato da numerose criticità: autoreferenzialità, mancanza di valutazione, mancanza di un rapporto con il mondo del lavoro, per citarne alcune. È stato detto con molta durezza che «il sistema educativo [...] in una parola non funziona» (Campione, Bassanini, 2011: 9). Ecco allora i tentativi fatti da più parti di trovare nuovi modelli all'interno dei quali riposizionare l'istruzione, immaginando nuove qualificazioni della stessa in termini di bene comune o in termini di funzione/servizio pubblico o ancora nuovi modi di intendere la parità, in uno scenario dove pubblico e privato sono messi sullo stesso piano nello svolgimento di attività che presentano le stesse caratteristiche e assicurano le medesime garanzie, indipendentemente dalla natura del soggetto che le gestisce.

La dialettica tra pubblico e privato nell'istruzione, poi, implica un quadro di riferimento costantemente in movimento, dato che continuano ad esserci importanti aspetti del rapporto che non sono stati definiti o risentono più di altri dell'influenza che molti fattori esterni possono determinare a seconda di particolari momenti storici o istituzionali. Si pensi, tra i tanti, al tema del finanziamento della scuola privata, tema sul quale non sono mancate improvvise chiusure e altrettante improvvise aperture da parte del nostro ordinamento, ma soprattutto, continue precisazioni e interpretazioni da parte degli interpreti e della giurisprudenza (cfr. al riguardo, Guella, 2013: 173 sgg.).

Ma le principali innovazioni nel rapporto tra pubblico e privato nel sistema dell'istruzione potranno intervenire per effetto di un nuovo intervento legislativo di riforma. Bisogna, infatti, sottolineare che la l. 107/2015 sulla c.d. Buona Scuola trasforma fin dalla sua entrata in vigore molti aspetti organizzativi del servizio scolastico nazionale (cfr. Cocconi, 2015). Allo stesso tempo, però, la riforma rinvia ad ulteriori interventi. Uno di questi riguarda proprio il sistema di parità delle scuole private con quelle pubbliche, dato che il MIUR dovrà avviare «un piano straordinario di verifica della permanenza dei requisiti per il riconoscimento della parità scolastica di cui all'articolo 1, comma 4, della legge 10 marzo 2000, n. 62, con particolare riferimento alla coerenza del piano triennale dell'offerta formativa con quanto previsto dalla legislazione vigente e al rispetto della regolarità contabile, del principio della pubblicità dei bilanci e della legislazione in materia di contratti di lavoro» (art. 1, c. 152).

Ma soprattutto, la l. n. 107/2015 attraverso numerose deleghe rinvia ad una fase successiva la riforma complessiva del sistema. In particolare, per effetto dell'art. 1, c. 180, «il Governo è delegato ad adottare, entro diciotto mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, uno o più decreti legislativi al fine di provvedere al riordino, alla semplificazione e alla codificazione delle disposizioni legislative in materia di istruzione, anche in coordinamento con le disposizioni di cui alla presente legge», riordino che sarà guidato da criteri e obiettivi di un certo interesse, a partire dalla istituzione di un nuovo sistema integrato di educazione e di istruzione dalla nascita fino a sei anni. Anche su questo fronte sono da aspettarsi importanti novità.

Nel sistema italiano dell'istruzione a non finire mai non sono solo gli esami, ma anche le riforme.

Note

- * Il presente lavoro, pur essendo frutto di una riflessione comune, è stato scritto da Giuseppe Piperata per i parr. 1, 2 e 6, e da Laura Trucchia per i paragrafi rimanenti.
- ¹ Cfr. art. 14, Carta dei diritti fondamentali dell'UE e CGCE, 11 settembre 2007, C 318/05, Schwarz.
- ² TAR Puglia, Bari, sez. II, 3 aprile 2009, n. 810.
- ³ Cfr. l. 18 .3. 1968, n. 444, d.p.r. 11 .6. 1958, n. 584, d.p.r. n. 647 del 10 .9. 1969, d.m. del 3.6.1991.
- ⁴ Ad opera della l. 31.12.1962, n. 1859.
- ⁵ Cfr. la l. 5.6. 1990, n. 148, in particolare l'art. 14.
- ⁶ Cfr. il d.p.c.m. 7 .6.1995, contenente la *Carta dei servizi della scuola*.
- ⁷ In base ai criteri di cui al d.p.r. 18 .6.1998, n. 233.
- ⁸ Cfr. il d.m. 26.6. 2000, n. 234.
- ⁹ Cfr. l'art. 3, d.p.r. n.275/1999.
- ¹⁰ Vedi il d.lgs. 30.6. 1999, n. 233.
- ¹¹ Cfr. lo Schema di documento della Commissione di Studio in tema di parità scolastica di cui al d.m. 4.7.1996.
- ¹² Cfr. d.l. 5 .12. 2005, n.250, convertito in l. 3.2. 2006, n. 27, Norme in materia di scuole non statali (autorizzazione-presa d'atto scuole private) e i successivi decreti di attuazione.
- ¹³ Il d.m. 11.2.2005, n.27, parla di «partecipazione alle spese delle scuole secondarie paritarie».
- ¹⁴ Cfr. art. 41, d. interm. 1.2. 2001, n. 44.
- ¹⁵ Sul punto vedi TAR Puglia, Bari, 28.12.2010, n. 4312, che giudica incompatibili sponsorizzazioni di soggetti che attuino propaganda di natura politica, sindacale, ideologica o religiosa o che pubblicizzino in via diretta o indiretta la produzione o la distribuzione di tabacco, prodotti alcolici, materiale pornografico o a sfondo fanatico o razzista.
- ¹⁶ Cfr. d.lgs. 19 .2. 2004, n.59, d.lgs. 15 .4. 2005, n. 76, d.lgs. 17 .10.2005, n. 226.
- ¹⁷ Con i regolamenti di attuazione: d.p.r. 20.3.2009, n. 89, d.p.r. 15.3.2010, n. 87, d.p.r. 15.3.2010, n. 89.

Riferimenti bibliografici

- Angelini F., Benvenuti M. (a cura di) 2014, *Le dimensioni costituzionali dell'istruzione*, Atti del convegno di Roma, 23-24 gennaio, Jovene, Napoli.
- Barone G., Vecchio G. 2012, *Il diritto all'istruzione come «diritto sociale»*. Oltre il paradigma economicistico, Edizioni scientifiche italiane, Napoli.
- Bombardelli M., Cosulich M. (a cura di) 2005, *L'autonomia scolastica nel sistema delle autonomie*, Cedam, Padova.
- Calamandrei P. 2004, *Difendiamo la scuola democratica* (ed. orig. in *Scuola democratica*, 1950), in Id., *Costituzione e leggi di Antigone*, Sansoni, Milano.
- Calzaretti F. 2009, *Senza oneri per lo Stato: la posizione dei Costituenti sulle sovvenzioni alle scuole non statali*, in *Forumcostituzionale.it*.
- Campione V. (a cura di) 2011, *Istruzione bene comune. Idee per la scuola di domani*, Passigli, Firenze.
- Campione V., Bassanini F. 2011, *Istruzione bene comune*, in V. Campione (a cura di), *Istruzione bene comune*, Passigli, Firenze: 9 sgg.
- Cassese S., Mura A. 1976, *Artt. 33 e 34*, in *Commentario alla Costituzione*, Zanichelli, Bologna: 210 sgg.
- Catelani A., Falanga M. 2011, *La scuola pubblica in Italia*, La Scuola, Brescia.
- Cocconi M. 2004, *La potestà legislativa concorrente delle regioni in materia di istruzione fra nuovo Titolo V ed esigenze di continuità di un servizio pubblico essenziale*, in *Foro it.*, I: 2666 sgg.
- 2015, *La sfida dell'autonomia scolastica*, in *Giorn. dir. amm.*: 661 sgg.
- Cornella S. 2014, *Scuola pubblica e scuola privata tra regole di diritto interno e principi comunitari*, in F. Cortese (a cura di), *Tra amministrazione e scuola. Snodi e crocevia del diritto scolastico italiano*, Editoriale Scientifica, Napoli: 151 sgg.
- Corso G. 2003, *Principi costituzionali sull'istruzione*, in C. Marzuoli (a cura di), *Istruzione e servizio pubblico*, Bologna: 35 sgg.
- Cortese F. (a cura di) 2014, *Tra amministrazione e scuola. Snodi e crocevia del diritto scolastico italiano*, Editoriale Scientifica, Napoli.
- Croce M. 2014, *La scuola pubblica e la scuola privata*, in F. Angelini, M. Benvenuti (a cura di), *Le dimensioni costituzionali dell'istruzione*, Atti del convegno di Roma, 23-24 gennaio, Napoli: 333 sgg.
- De Marco E. 2007, *La pubblica istruzione*, in *Trattato di diritto amministrativo*, dir. da G. Santaniello, vol. XXXIX, Cedam, Padova.
- Fracchia F. 2008, *Il sistema educativo di istruzione e formazione*, Giappichelli, Torino.
- Genovesi G. 2010, *Storia della scuola in Italia dal settecento ad oggi*, Laterza, Roma-Bari.
- Gigante M. 1988, *L'amministrazione della scuola*, Cedam, Padova.
- Guella F. 2014, *La disciplina del finanziamento dell'autonomia funzionale scolastica e del diritto individuale all'istruzione*, in F. Cortese (a cura di), *Tra amministrazione e scuola. Snodi e crocevia del diritto scolastico italiano*, Editoriale Scientifica, Napoli: 173 sgg.

- Marzuoli C. 2002, *Istruzione e "Stato sussidiario"*, in *Dir. pubbl.*: 117 sgg.
 — (a cura di) 2003, *Istruzione e servizio pubblico*, il Mulino, Bologna.
- Minnei E. 2003, *Scuola pubblica e scuola privata. Gli oneri per lo Stato*, voll. I e II, Giappichelli, Torino.
- Morzenti Pellegrini R. 2004, *Istruzione e formazione nella nuova amministrazione decentrata della Repubblica*, Giuffrè, Milano.
- Nicodemo S. 2014, *Le istituzioni della conoscenza nel sistema scolastico*, il Mulino, Bologna.
- Pazzaglia L., Sani R. 2001, *Scuola e società nell'Italia unita*, La Scuola, Brescia.
- Poggi A. 2002, *Istruzione, formazione e servizi alla persona tra regioni e comunità nazionale*, Giappichelli, Torino.
- Poggi A.M. 2009, *Parità scolastica e sistema nazionale di istruzione: un profilo giuridico e costituzionale*, in S. Versari (a cura di), *Le scuole paritarie nel sistema nazionale di istruzione*, il Mulino, Bologna.
- Pototschnig U. 1999, *Insegnamento, istruzione, scuola*, in *Giur. cost.*, 1961, ora in *Scritti scelti*, Cedam, Padova: 665 sgg.
- Recalcati M. 2014, *L'ora di lezione*, Einaudi, Torino.
- Renna M. 2003, *Le scuole paritarie nel sistema nazionale di istruzione*, in C. Marzuoli (a cura di), *Istruzione e servizio pubblico*, Bologna: 147 sgg.
- Ricuperati G. 1973-2005, *La scuola nell'Italia unita*, in *Storia d'Italia*, vol. 18: *I Documenti. Istituzioni e società civile*, Einaudi-Il Sole 24 Ore.
- Sandulli A. 2003, *Il sistema nazionale di istruzione*, il Mulino, Bologna.
 — 2006, *Istruzione*, in *Dizionario di diritto pubblico*, dir. da S. Cassese, Giuffrè, Milano: 3310 sgg.
 — 2009, *Contro il mercato dell'istruzione scolastica*, in *Costituzionalismo.it*: f.1.
- Santoni Rugiu A., Santamaria S. 2011, *Il professore nella scuola italiana dall'Ottocento ad oggi*, Laterza, Roma-Bari.

LE UNIVERSITÀ NON STATALI: REGIME E TIPI

Aldo Sandulli

SOMMARIO – 1. Le trasformazioni del sistema universitario. 2. Le contraddizioni del sistema introdotte dai meccanismi di competizione tra atenei. 2.1 La crescita del numero di Università. 2.2 La disciplina universitaria tra omogeneità e lacune. 2.3 L'introduzione di meccanismi competitivi. 3. Il regime giuridico delle università non statali. 3.1 Le sentenze del TAR del Lazio del 2015. 3.2 La sentenza del Consiglio di Stato del 2016. 4. Le università a distanza e la loro disciplina normativa. 5. Conclusioni.

1. Le trasformazioni del sistema universitario

La nozione di *Universitas* è profondamente mutata nel corso dei centocinquanta anni dell'unità d'Italia. Essa si è evoluta gradualmente in direzione pubblicistica ed egualitaria verso la fine dell'Ottocento e nel corso di buona parte del Novecento, per poi subire, a seguito della crescente introduzione di meccanismi competitivi, una radicale mutazione, tuttora in corso, nel volgere dell'ultimo quarto di secolo.

Quest'ultima torsione è stata talmente violenta da spingere Paolo Grossi, subito dopo la riforma Berlinguer-Zecchino (che ha introdotto il 3+2 e i 'famigerati' concorsi locali), a denunciare l'irrimediabile snaturamento del volto essenziale dell'università: «Oggi, di università rischia di restare soltanto il nome, e sarebbe stato un atto di coraggio e di lealtà da parte dei Ministri sopraddetti di cancellare quel nome che si identificava in una precisa e peculiare tradizione. Dunque veramente si può oggi dire: c'era una volta l'Università. [...] All'università si fa scienza; l'università, o è fucina di scienza e fornitrice di ricerca scientifica, o non è, o è altra e ben diversa cosa» (Grossi, 1999: 1141).

Quella riforma universitaria inseguiva l'Europa sul numero dei laureati: come se la ricchezza delle Nazioni fosse data dalla quantità senza la qualità del sapere scientifico. Oggi, a distanza di tre lustri, possiamo vantare il seguente dato (Anagrafe degli studenti MIUR 2015): nel solo Mezzogiorno d'Italia, nel corso degli ultimi dieci anni, vi sono stati 45 mila immatricolati in meno negli Atenei (-27,5% di media nazionale; -56% in Sicilia; -52% in Abruzzo e in Sardegna). Si tratta di una disfatta scientifica e della distruzione del tessuto culturale di una Nazione.

È ben noto il tragitto che ha compiuto l'università italiana nella parte centrale del Novecento, in direzione sia dell'unità sia del pluralismo. Tale percorso si è sviluppato in direzione, da un lato, dello sviluppo di un sistema statale dell'istruzione-

ne superiore; dall'altro, della trasformazione dall'università di stampo humboldtiano in università di massa. Trasformazione che se ha modificato l'idea di comunità scientifica universitaria e di accademia, ha però consentito, in applicazione del principio di eguaglianza sostanziale, la concretizzazione di quello che è stato definito lo Stato pluriclasse. Allo stesso modo, è noto il percorso che, sul piano organizzativo, dal governo statale dell'università ha condotto alla concessione di un certo grado di autonomia agli atenei, in attuazione dell'art. 33, ultimo comma, della Costituzione. Su questa parte della storia dell'università in Italia è stato scritto molto e alle testimonianze principali di tale percorso si può qui rinviare (per una sintesi, si veda, in particolare, Finocchi Ghersi, 2003; Merloni, 2006; Barbati, 2013).

Conviene invece concentrare l'attenzione sull'ultimo quarto di secolo, quello del cambiamento del paradigma, perché ciò consentirà, *a contrario*, anche di vagliare la capacità di tenuta delle caratteristiche del modello tradizionale.

2. Le contraddizioni del sistema introdotte dai meccanismi di competizione tra atenei

Sono tre i fenomeni di trasformazione più significativi che hanno caratterizzato l'università italiana nel corso degli ultimi anni.

In primo luogo, la crescita esponenziale del numero di università, che non pare ancora arrestarsi, nonostante la crisi di iscrizioni di cui si diceva innanzi; in secondo luogo, la contraddizione tra l'omogeneità della disciplina generale e le pericolose lacune in cui cercano di insinuarsi i nuovi soggetti che operano nel mondo universitario; in terzo luogo, l'introduzione di meccanismi competitivi tra atenei, che sta modificando il modo con cui diffondere conoscenze scientifiche.

2.1 La crescita del numero di Università

Circa il primo profilo, un evidente segno di sfilacciamento del sistema è costituito dalla moltiplicazione del numero degli atenei. Nel 1923, all'inizio del ventennio fascista in Italia vi erano 22 università: 10 statali pienamente finanziate dallo Stato, 8 statali che ricevevano un finanziamento annuale dallo Stato, 4 libere (Camerino, Ferrara, Perugia, Urbino: oggi tutte statali). Nel secondo dopoguerra vi è stata una graduale crescita soprattutto delle università statali: fino al 1990 le università erano 64. Ma è nell'ultimo quindicennio che il numero è ulteriormente e disordinatamente cresciuto: nel 2013 si contavano 96 università (67 statali, 18 non statali, 11 telematiche). Nel corso degli ultimi venti anni, senza contare le telematiche, si è raddoppiato il numero delle università non statali. E pare che sia alle porte l'istituzione di ulteriori atenei non statali, con richieste di accreditamento che provengono anche da fuori dei confini nazionali.

Bisogna poi considerare che il numero di atenei rappresenta soltanto la punta dell'iceberg, poiché ancora più numerose sono le sedi decentrate delle università, spesso talmente spoglie e prive dei necessari strumenti di ricerca da conservare soltanto il nome di università: ne ha risentito la qualità complessiva della funzione di trasmissione di scienza e conoscenza.

Se a ciò si aggiunge che i finanziamenti per il sistema di istruzione superiore sono andati costantemente diminuendo nel corso dell'ultimo quindicennio e che l'Italia spende soltanto lo 0,8% del PIL a tale scopo, a fronte dell'1,4% della Germania e dell'1,3% di Francia, Gran Bretagna e Stati Uniti, se ne ricava un quadro fosco della situazione.

2.2 *La disciplina universitaria tra omogeneità e lacune*

In ordine al secondo profilo, la schizofrenia del legislatore del terzo millennio è plasticamente rappresentata da una disciplina di settore che, a seguito della riforma Gelmini, ha ecceduto nella riconduzione a dinamiche unitarie e neo-centraliste, da un lato, ma ha dall'altro consentito di eccedere nella deregolazione e nello sfrangiamento, dall'altro.

Da un lato, la legge Gelmini ha sostanzialmente eliminato l'autonomia universitaria, che pure ha un fondamento costituzionale. Lo ha fatto investendo, tra l'altro, anche le università non statali, che ne dovrebbero godere, per così dire, per natura, anche a prescindere dalla previsione costituzionale. A parte gli spazi in tema di organizzazione (in particolare, di *governance*), alle università non statali si applica, come è noto, la disciplina delle università statali ove compatibile: se ne deduce ulteriormente che il sistema universitario nel suo complesso è ormai caratterizzato da eccessiva uniformità ed omogeneità ed è costruito su un edificio normativo realizzato come sempre pensando ai grandi atenei (i quali stanno anch'essi dimagrendo quanto a numero di iscritti).

Dall'altro, accade che a un gruppo di atenei, le c.d. università a distanza o telematiche, è consentito di operare come se essi fossero *legibus soluti*. Le disposizioni che ne regolano i profili strutturali e funzionali, difatti, si contano sulle dita di una mano. Per il resto, tutto è demandato alle deliberazioni dell'AN-VUR e alle pronunce dei giudici: soggetti entrambi non propriamente adeguati, per ragioni diverse, ad adempiere al compito.

Vi è anche da riconoscere che l'autonomia universitaria, faticosamente conquistata dalle università statali soltanto negli anni Novanta del secolo scorso, è stata esercitata in modo pessimo dagli atenei (attraverso una allegra gestione delle risorse finanziarie e delle modalità di reclutamento del personale); sicché, come avviene in tutti i casi di disequilibrio, si è proceduto alla surrogazione del soggetto locale inidoneo da parte del centro, conculcando un ca-

rattere dell'*universitas studiorum*, l'autonomia funzionale, garantito dalla carta costituzionale.

D'altra parte, già Silvio Spaventa, nel celebre discorso del 1884 (Spaventa, 1910), aveva messo in guardia sul modo di intendere l'autonomia universitaria. La quale non va considerata in termini di sovranità degli atenei: la panacea delle disfunzioni dell'Accademia, diceva Spaventa, non risiede nella sostituzione integrale dell'azione amministrativa del corpo universitario a quella del Parlamento e del Governo; e, soprattutto, non può immaginarsi una organizzazione universitaria fine a sé stessa, che prescindendo dagli scopi propri di tale istituzione, che sono la formazione degli studenti e l'avanzamento del sapere scientifico. Per alcuni decenni l'università italiana ha vissuto per riprodurre se stessa, sotto il profilo strumentale, del personale docente e tecnico amministrativo, e per rafforzare il potere dei Rettori, piuttosto che per operare, sul piano finalistico, in favore dei propri *stakeholders*, come si direbbe in gergo economico. E colpisce che il risultato finale della riforma sia stato, attraverso il ruolo fondamentale svolto dalla CRUI nell'elaborazione della normativa, la trasformazione dei Rettori in 'feudatari' (in tal senso, Merloni, 2010; Battini, 2011).

2.3 L'introduzione di meccanismi competitivi

Per quanto riguarda il terzo profilo, è stata introdotta negli ultimi anni (in particolare, con la riforma Gelmini), una serie di meccanismi competitivi, che stanno incentivando l'attivazione di dinamiche concorrenziali tra atenei.

Non si ha lo spazio qui per soffermarsi adeguatamente su tali profili, ma è ovvio che l'introduzione di tali meccanismi sta profondamente incidendo sul modo di concepire l'università e di fare didattica e ricerca scientifica: si pensi, tra gli altri, all'entrata in funzione di un sistema di valutazione della didattica e della ricerca; allo sviluppo di forme di incentivazione e premiali nel finanziamento (tra l'altro, drasticamente calato nel corso degli ultimi anni); all'applicazione di dinamiche aziendalistiche in seno agli atenei; alla moltiplicazione di indicatori che mirano alla distinzione tra università (di serie A e di serie B), con la conseguente deriva di alcune verso compiti quasi esclusivamente di *teaching universities*; alla modifica del rapporto numerico tra università statali, non statali e telematiche (su questi profili, da ultimi, Colombini, 2013; Piperata, 2014).

3. Il regime giuridico delle università non statali

Data questa premessa generale, è parso che il vario e articolato arcipelago delle università non statali possa costituire un punto di osservazione significativo per ragionare sulle trasformazioni del sistema universitario.

Occorre prendere le mosse dalla disciplina normativa delle università non statali.

Sotto il profilo normativo, i punti di riferimento sono il r.d. 31.8.1933, n. 1592, e la l. 29.7.1991, n. 243.

Ai sensi dell'art. 1, r.d. n. 1592/1933, l'istruzione superiore è impartita, oltre che dalle università statali, dagli istituti superiori liberi. Questi ultimi hanno, come le prime, personalità giuridica, autonomia amministrativa, didattica e disciplinare, svolta sotto la vigilanza dello Stato (ma sul grado di autonomia si v. ormai l'art. 6, l. 9.5.1989, n. 168, e l'art. 1, l. 30.12.2010, n. 240). L'art. 198 dispone che l'ordinamento delle università libere deve essere conforme alle norme del testo unico. L'art. 200 prevede che il Ministero competente approvi lo statuto delle università libere, assieme a un piano finanziario. L'art. 212, infine, stabilisce che le università libere o alcune loro Facoltà o Scuole possano essere soppresse quando sia stata accertata l'insufficienza dei mezzi finanziari o del materiale didattico di cui dispongono, ovvero per ragioni inerenti all'interesse generale degli studi o alla distribuzione territoriale degli istituti di istruzione superiore.

L'art. 1, n. 243/1991 prevede che «le università e gli istituti superiori non statali legalmente riconosciuti operano nell'ambito delle norme dell'art. 33, ultimo comma, della Costituzione e delle leggi che li riguardano, nonché dei principi generali della legislazione universitaria in quanto compatibili».

Al personale docente delle università non statali, infine, si applicano le disposizioni sul reclutamento e sullo *status* giuridico contemplate dalla l. n. 240/2010.

Tra gli atenei non statali: vi sono atenei di tradizione storica e di nuova costituzione; atenei che vantano una origine di tipo totalmente pubblicistico, di solito legata agli enti locali, miste pubblico-privato oppure che derivano da iniziativa esclusivamente privatistica; atenei laici e di tendenza o ideologicamente orientate; atenei che hanno alla base una fondazione privata finanziatrice che sostanzialmente ne guida le sorti o che invece hanno assetti diversi; atenei che puntano molto sulla ricerca e meri esami; e così via.

Tra tante incertezze, quella principe riguarda la natura e il regime giuridico: le università non statali sono pubbliche o private?

Qui sembra opportuno partire dalla seguente premessa: che non è più possibile ricostruire la nozione di *universitas* sulla base di una sorta di riserva costituzionale di ente pubblico (è la tesi sostenuta da Ferrara, 1994). Quello della necessaria pubblicità è un tema molto dibattuto, su cui continua a indulgere la giurisprudenza e che talora fa comodo all'amministrazione o all'università stessa cavalcare: ma che ormai è risolto nei fatti, nel senso che è del tutto evidente che il sistema universitario è ormai partecipato anche da università private. Pur non potendosi di per sé escludere che alcune università non statali possano es-

sere qualificate di natura pubblicistica: ciò sulla base delle caratteristiche specifiche dell'ente, ma non in via pregiudiziale. In sostanza, vi è una nozione di università pubblica che attraversa trasversalmente le università statali e non statali. È abbastanza significativo che nell'elenco Istat siano contemplate le università della Valle d'Aosta, di Bolzano e di Enna Kore.

Certo, vi sono sintomi che fanno pensare ad elementi di pubblicità. Il riconoscimento delle università è opera dello Stato e, in particolare, avviene con decreto ministeriale. È lo Stato, dunque, che decide l'ampiezza e i caratteri della nozione di *universitas* e che istituisce gli atenei e li autorizza a rilasciare titoli di studio aventi valore legale. Allo stesso modo, lo Stato può decidere di sopprimere un ateneo non statale: ad esempio, se l'ANVUR valuta negativamente la didattica e la ricerca (Gigliani, 2014). Ma ciò potrebbe essere determinato dal profilo funzionale (il rilascio di titoli di studio aventi valore legale) piuttosto che da quello relativo al regime giuridico. Si tratta di un indirizzo, quello funzionale, assai vicino, come si vedrà tra breve, alla posizione assunta dal Consiglio di Stato.

Nella direzione delle università statali come arcipelago e, quindi, come insieme disordinato, non connaturato da medesimi e ontologici caratteri strutturali e funzionali, sono andate, di recente, tre sentenze del TAR Lazio¹, che hanno optato prevalentemente per la natura privatistica, segnalando l'esigenza di un'analisi caso per caso da operare in relazione a tale insieme.

Come è noto, in precedenza la giurisprudenza si era nettamente divisa in due orientamenti: il primo aveva optato per la natura di ente pubblico non economico delle università non statali; il secondo si era schierato per la natura privatistica delle stesse.

Da un lato, si è sostenuto che siano riscontrabili una serie di indici di pubblicità quali il fine pubblico, il controllo statale, i poteri certificativi e disciplinari, il valore legale dei titoli di studio².

Talune decisioni³ hanno qualificato le università non statali legalmente riconosciute (nella specie la Università Cattolica del Sacro Cuore, Policlinico Gemelli) quali organismi di diritto pubblico, imponendo pertanto le procedure di evidenza pubblica di derivazione comunitaria per la scelta del contraente. Esse rientrano, pertanto, nella nozione di 'amministrazione aggiudicatrice', assoggettata al rispetto del codice dei contratti pubblici.

La sussistenza di un finanziamento pubblico in via ordinaria ex l. n. 243/1991 ha spinto taluno a ritenere che questi enti possano essere soggetti al controllo successivo di gestione da parte della Corte dei conti. E sul presupposto della natura di ente pubblico non economico, esse sono state considerate assoggettate alla giurisdizione contabile in relazione ai danni causati all'ente di riferimento da un professore universitario⁴.

L'ANAC, in una recente deliberazione (n. 144/2014), ha rilevato che anche alle università non statali si applicano gli obblighi di trasparenza previsti dal d.lgs. 14.3.2013, n. 33, in particolare quello relativo alla pubblicazione sul sito delle denunce dei redditi dei componenti degli organi di vertice (di indirizzo politico) degli atenei. Sul punto il giudice amministrativo di primo grado ha escluso che gli atenei non statali siano tenuti ad attuare tale delibera in quanto pubbliche amministrazioni, ma non ha di per sé escluso che le stesse debbano sottostare a buona parte della disciplina sulla trasparenza in quanto c.d. enti privati in controllo pubblico.

3.1 Le sentenze del TAR Lazio del 2015

Dall'altro lato, pur in presenza di taluni sintomi pubblicistici, vi sono pronunce che hanno evidenziato come le stesse non siano sufficienti, di per sé, per una qualificazione pubblicistica di tali soggetti⁵, dovendosi invece «tendere a garantire ed assecondare le aspirazioni delle figure soggettive, sorte nell'ambito dell'autonomia privata, di vedersi riconosciuta l'originaria natura, nel rispetto della volontà espressa dai soci fondatori (in questo senso, C. cost., 24.3.1988, n. 396), essendo tale esigenza imposta dal principio pluralistico che ispira nel suo complesso la Costituzione garantendo le iniziative private anche in ambiti di interesse pubblico»⁶.

Queste più recenti pronunce del giudice amministrativo hanno nuovamente valorizzato la nozione statica e formalistica di pubblica amministrazione, mettendo anche in luce come la nozione funzionale finisca per porsi in contrasto con il principio di certezza del diritto⁷. Se è il dato formale quello su cui fondarsi, ai sensi della l. n. 20.3.1975, n. 70, «nessun nuovo ente pubblico può essere istituito o riconosciuto se non per legge»; e la più recente giurisprudenza ha operato anche per il superamento degli indici rivelatori della pubblicità, ritenendo che tale natura debba necessariamente doversi dedurre da un quadro normativo di riferimento chiaro e inequivoco⁸.

Ad avviso delle recenti sentenze del TAR Lazio, tale quadro chiaro e inequivoco non pare rinvenibile, anzi l'art. 1, l. n. 243/1991, laddove si stabilisce che i principi della legislazione in materia universitaria si applichino alle università non statali in quanto compatibili, costituisce un argomento ulteriore che depone per la reiezione dell'ontologica pubblicità e per la necessità di valutare caso per caso la natura dell'ente. E si segnala anche l'esigenza di non diversificare tra università non statali e istituzioni scolastiche paritarie (circa le quali non si discute della natura privatistica).

A tal fine, le sentenze in oggetto procedono a valutare la presenza di specifici elementi che diano indicazioni, caso per caso, in ordine alla natura: tra gli altri,

la fondazione per iniziativa di soggetti privati; la menzione nell'elenco ISTAT; il potere di nomina, da parte di soggetti pubblici, di membri nel consiglio di amministrazione; l'entità del finanziamento pubblico; e così via.

Questa analisi capillare mette di fronte a un panorama frastagliato e disomogeneo: in linea di massima, tra le università non statali, le Università della Valle d'Aosta, di Bolzano e di Enna Kore sembrerebbero più vicine a una qualificazione pubblicistica; mentre gli altri atenei non statali sembrerebbero qualificabili tra i soggetti privati che esercitano funzioni e servizi pubblici.

Se ne deduce, in particolare, che quella di 'università non statale' è una non definizione o, meglio, una definizione per esclusione: serve a dire ciò che non è, piuttosto che ciò che è. Perché si tratta di un gran calderone, al cui interno occorre principalmente distinguere.

3.2 *La sentenza del Consiglio di Stato del 2016*

Sull'opposta sponda si è collocata la sentenza del Consiglio di Stato, sez. VI, 11 luglio 2016, n. 3043, la quale, sviluppando un orientamento della medesima sezione (sentenza 26 maggio 2015, n. 2660), ha ribadito la necessità di una 'nozione comunitaria' di pubblica amministrazione, di tipo funzionale, sulla scorta di quella già invalsa, ad esempio, per l'organismo di diritto pubblico.

Ciò sul rilievo che la nozione di ente pubblico non possa «ritenersi fissa ed immutabile», ma che debba essere privilegiata «una nozione "funzionale" e "cangiante" di ente pubblico», non potendo ritenersi «che il riconoscimento ad un determinato soggetto della natura pubblicistica a certi fini, ne implichi automaticamente e in maniera automatica la integrale sottoposizione alla disciplina valevole in generale per la pubblica amministrazione».

Su tali basi, il Consiglio di Stato ha ritenuto «rispetto all'applicazione degli obblighi in materia di trasparenza e di pubblicità (ai fini che rilevano nel presente giudizio e, dunque, con specifico riferimento agli *obblighi di pubblicazione concernenti gli organi di indirizzo politico*, stante il divieto ex art. 34, comma 2, c.p.a. di pronunciare su poteri non ancora esercitati) debba escludersi la qualificazione delle c.d. libere Università in termini di enti pubblici».

Da ciò se ne ricava che «le Università non statali legalmente riconosciute soggiacciono alla disciplina che ad esse fa espresso riferimento. L'applicazione ad esse della disciplina prevista per le Università statali può avvenire alla duplice condizione che si tratti di disciplina espressione di un principio generale della legislazione in materia universitaria (condizione positiva) e che il relativo principio sia compatibile con il rispetto del principio costituzionale del pluralismo e della libertà di iniziativa privata nel campo dell'istruzione (condizione negativa)».

Il contenuto della pronuncia è connotato dalla rotondità del disegno motivazionale e dalla ricerca di coerenza con il quadro sistematico europeo di riferimento. A prescindere dalla circostanza che il dispositivo della sentenza (che in pratica, sotto questo profilo, è di conferma la decisione adottata dal TAR Lazio) pare condivisibile, sembra di poter dire, peraltro, che il giudice amministrativo d'appello, nel corpo di un ragionamento all'apparenza solido, non pare aver tenuto adeguato conto del fatto che il concetto di organismo di diritto pubblico è una *factio iuris* introdotta dal diritto europeo e dotata di caratteristiche omogenee; e che, allo stesso modo, le altre categorie privatistiche alle quali si estende tale nozione cangiante di amministrazione (società strumentali, società in controllo pubblico) costituiscono categorie sufficientemente omogenee. Al contrario, le università non statali, come si è cercato di mostrare in precedenza, rappresentano più un insieme assemblato in via residuale che un modello organizzativo dai tratti omogenei: certamente dotato di alcune parti di disciplina comuni individuate dal legislatore, ma anche di caratteri talvolta profondamente divaricati. Sicché, nel medesimo arcipelago delle università non statali troviamo, a un capo, l'Università di Enna Kore, che è stata istituita e poggia principalmente sul supporto di enti pubblici locali, e, dall'altro capo, l'Università LUM Casamassima, che invece è stata istituita e fa riferimento a soggetti privati. Nel mezzo, una serie di sfumature di vario tipo. Ne deriva la difficoltà di applicazione uniforme del criterio funzionale, dal momento che questo richiede, per la sua attuazione, un tessuto sufficientemente omogeneo sul quale operare: sicché, in relazione al caso di specie, pareva più idoneo l'approccio case by case adottato dal TAR Lazio.

4. Le università a distanza e la loro disciplina normativa

In seno alla prismatica nozione di università, si è inserita da alcuni anni una nuova categoria, quella delle università telematiche o a distanza. In ordine a tali atenei, si tratta di capire se esse possano essere annoverate tra le università non statali o se facciano parte di una categoria distinta e a sé stante.

Alcuni indizi porterebbero a propendere per la prima ipotesi: alcune telematiche (Marconi, Uninettuno, Pegaso, Cusano, San Raffaele, Giustino Fortunato, Universitas Mercatorum), ad esempio, accedono al fondo di finanziamento per le università non statali. In tal senso, significativo è poi l'art. 12, co. 3, l. n. 240/2010, come modificato dall'art. 49, co. 1, lett. e), l. 4.4.2012, n. 35, che esclude l'estensione dell'applicazione di alcune disposizioni relative al finanziamento delle università non statali alle telematiche, «ad eccezione di quelle che sono già inserite tra le università non statali legalmente riconosciute».

Ma vi sono altri elementi che potrebbero indurre ad optare per la tesi opposta: ad esempio, l'accreditamento delle sedi e dei corsi delle università telemati-

che è diverso rispetto a quello degli altri atenei, proprio in virtù del tipo di insegnamento impartito (a distanza). Ciò implica che l'accreditamento delle sedi delle università telematiche, proprio per la natura 'eterea', è soggetto a minori vincoli e requisiti rispetto a quello delle università accreditate all'insegnamento frontale (il che implica che esse non possano tenere didattica in presenza)⁹; e la stessa natura 'volatile' delle università a distanza fa sì che esse non siano strettamente collocabili in una sede fisica e territoriale (ciò spiega, tra l'altro, il motivo per cui esse non siano ammesse alla partecipazione nei Comitati delle università di ciascuna Regione).

Il dato abbastanza preoccupante è che la normativa delle telematiche, o università a distanza, poggia sulla sabbia. Un articolo di legge piuttosto scarno, art. 26, co. 5, l. 27.12.2002, n. 289, che richiama le università non statali legalmente riconosciute; un breve decreto ministeriale istitutivo del 17 aprile 2003; il d.m. 12.12.2016, n. 987, che ha sostituito il d.m. 30.1.2013, n. 47, e che disciplina in particolare l'accreditamento delle sedi e dei corsi delle telematiche; quasi più nulla, se non, più di recente, delibere ANVUR e sentenze dei giudici.

Per lungo tempo si è detto che il carattere precipuo delle telematiche sarebbe quello di erogare servizi didattici: dunque, esse non farebbero ricerca, in piena rottura con la tradizionale nozione di *universitas*. Ma alcuni atenei telematici hanno avuto accesso ai fondi pubblici per la ricerca e altri sono stati individuati quali sedi per dottorati di ricerca: sicché diviene assai difficile negare la circostanza che essi svolgano anche attività di ricerca. Anche se, si sostiene, la ricerca è complementare, non costituisce elemento essenziale degli atenei telematici, nel senso che l'assenza di attività di ricerca non sarebbe suscettibile di far venire meno la qualifica di università telematica.

Rientrano, allora, a pieno titolo nella nozione di università?

Se così fosse, la nozione di università, per come la conosciamo, non sarebbe più la stessa e resterebbe legata, pressoché in via esclusiva, alla erogazione di titoli di studio aventi valore legale. Ciò sta avvenendo anche in virtù della tendenza delle telematiche a 'forzare' i vincoli normativi, anche in virtù della scarsità e liquidità della disciplina, delle incertezze attuative degli organi di vertice dell'amministrazione centrale (che talvolta consente aperture eccessive, al limite della connivenza), e della giurisprudenza ondivaga.

C'è sicuramente uno zoccolo duro di regole che si devono necessariamente applicare anche alle telematiche.

Significativa, ad esempio, è una sentenza del TAR Lazio¹⁰, sull'esercizio del potere sanzionatorio di un ateneo telematico, la quale prende le mosse dal fatto che anche alle telematiche sia pienamente applicabile l'art. 1, l. n. 240/2010: sede primaria di libera ricerca e di libera formazione nell'ambito dei rispettivi ordinamenti e luogo di apprendimento ed elaborazione critica delle conoscenze;

combinazione organica di didattica e ricerca, per il progresso culturale, civile ed economico della Repubblica; ispirazione a principi di autonomia e responsabilità.

Significative anche due ordinanze del Consiglio di Stato¹¹ secondo cui lo stato giuridico ed economico dei professori e dei ricercatori universitari delle telematiche non può essere diverso da quello delle università statali e non statali (per tanto, i docenti delle telematiche non possono essere presi prigionieri e fungere da call center in seno a un ateneo telematico), perché verrebbe leso il principio costituzionale della libertà della scienza. Qui l'unica nota eccezione per le università non statali può riguardare semmai quelle di tendenza (si rinvia ai celebri casi Cordero e Lombardi Vallauri).

Il nodo cruciale consiste però nella *mission* degli atenei a distanza. Non ci si può nascondere che il fine di questi atenei (o, meglio, di una buona parte tra essi) non sia tanto di contribuire al progresso culturale, civile ed economico della Repubblica, ma di operare con fini essenzialmente lucrativi (ciò, quantomeno, in via di fatto, anche se, sotto il profilo normativo, le telematiche dovrebbero essere istituzioni *no profit*). Questo elemento risulterebbe dirimente in ordine alla nozione di *universitas* e alla sua metamorfosi.

La contrapposizione, sin qui, si è sempre mossa lungo la dicotomia pubblico/privato. Adesso potrebbe essersi spostata, si ripete, in via di fatto, lungo altri confini, quelli tra fine di lucro/non fine di lucro. E, comunque, come ricordato innanzi, con dinamiche funzionali ben diverse rispetto al passato: con la netta diminuzione dei finanziamenti pubblici, sono andati accrescendosi i meccanismi competitivi tra le università e la corsa all'accesso ai finanziamenti privati. E la natura di enti essenzialmente lucrativi di alcuni atenei comporterebbe la definitiva mutazione del 'genere' *universitas*.

Ciò, come si è ricordato, nonostante che le regole generali per le università affermino la non lucratività della istituzione universitaria, sotto due angoli prospettici differenti: come divieto di distribuzione di utili; come divieto di svolgere attività economiche non strettamente strumentali alle sue funzioni. Entrambi i divieti convergono nel limitare ogni attività economica della stessa al reperimento delle risorse necessarie ai propri fini istituzionali di insegnamento e ricerca. Per converso, peraltro, va registrato che una sentenza della Corte di Giustizia¹² aveva legittimato la partecipazione di un consorzio universitario a procedure di aggiudicazione di appalti pubblici: ma la dottrina italiana, per il momento, ne ha adattato, per così dire, gli effetti al modello nazionale, ridimensionandola.

Fatto sta che, di fronte a questi nuovi tipi di università ci si trova di fronte a interrogativi neppure articolabili fino a qualche anno fa:

- un ateneo, a prescindere dalla soppressione da parte del Ministero, può fallire? E che fine fanno i docenti strutturati assunti da quell'ateneo?

- università private straniere sono legittimate ad accedere al ‘mercato’ universitario italiano? Nel rispetto del vincolo della natura *no profit* delle università straniere autorizzate ad aprire una sede in Italia è possibile, al meno in parte, ‘remunerare’ l’investimento dell’impresa che tale università istituisca e gestisca (ad esempio, attraverso la locazione di beni, la fornitura di servizi, la concessione di licenze o del marchio)?

Circa quest’ultimo profilo, la qualificazione di organismi di diritto pubblico, di cui si è detto in precedenza (*a fortiori* valevole per le università telematiche) escluderebbe la legittimità di contratti, che (al di là dei casi della locazione di immobili e della concessione di diritti coperti da privativa, che potrebbe avvenire in forma diretta), si atteggiassero ad appalti di servizi, tra università privata e società istitutrice o di controllo in difetto di gara pubblica.

Per superare tale vincolo la strada intrapresa da talune telematiche è consistita nell’inclusione delle attività della società commerciale istitutrice o controllante nello Statuto dell’università. In tale forma il legame tra i due enti verrebbe istituzionalizzato e la approvazione da parte del MIUR varrebbe a ricondurre all’approvazione dello statuto in sede ministeriale ogni ipotetica questione in ordine agli affidamenti (Elefante, 2015).

5. Conclusioni

Al termine del percorso, si ritiene di essere giunti ad alcune, seppur parziali, conclusioni.

La nozione di *universitas*, lentamente ma costantemente indirzzatasi in senso pluralistico ed universalistico nel corso del primo secolo della storia d’Italia, ha subito una brusca mutazione nel corso dell’ultimo quarto di secolo, con l’introduzione di meccanismi competitivi e, talvolta, lucrativi. Ciò sta conducendo al superamento della c.d. università di massa e al sorgere di nuove divaricazioni sociali fondate sul grado di istruzione.

All’interno della nozione di università, la distinzione tradizionale tra università statali e non statali resta rilevante soltanto a taluni limitati fini (pur significativi: tra cui, principalmente, quello dell’accesso al finanziamento pubblico e quello della ontologica autonomia organizzativa). Per il resto, la nozione di università non statale sembrerebbe costituire una non nozione, nel senso che nel suo ambito si raccolgono realtà talvolta molto diverse tra loro: essa è una gran calderone, che consente di dire ciò che non si è, ma non ciò che si è.

Un regime a sé stante pare caratterizzare le c.d. università a distanza, la cui disciplina è tuttavia eccessivamente liquida e volatile. Sfruttando tali incertezze normative, le università telematiche tentano di ampliare le loro prerogative, fuo-

riuscendo dall'angusto territorio che era stato loro assegnato sotto il profilo del 'mercato' di riferimento e cercando di forzare il limite del divieto di fine lucrativo.

Questi elementi, accanto ad altri meccanismi competitivi introdotti nel corso dell'ultimo ventennio, hanno profondamente inciso sulla nozione di *universitas*, che è ormai completamente destrutturata sia rispetto a quella elitaria humboldtiana sia rispetto a universalistica degli anni Sessanta e Settanta.

Ciò che si tratterebbe di capire, alla fine del tragitto, è se questo tema, dell'università, costituisca l'ennesimo sintomo della fine di un tragitto, quello della tutela statale dell'istruzione universitaria, per cui il lento ma costante spostamento verso il mercato e la concorrenza sia da considerare il costo della destatalizzazione del servizio, ovvero se, alla base, vi sia una propria specifica deviazione distorsiva della funzione, che stia facendo virare verso una deriva economicistica un'area di attività che dovrebbe essere necessario preservare dagli sconfinamenti di soggetti mossi da finalità lucrative.

Ma su questo, la risposta potrà arrivare soltanto dal percorso dei prossimi anni, che ci si augura in grado di assicurare una crescita del livello culturale del Paese superiore a quelli appena trascorsi.

Note

- ¹ TAR Lazio, III, 15 giugno 2015, nn. 8374, 8375, 8376.
- ² Si v., in particolare, Cass., S.U. civ., 11.3.2004, n. 5054, in un caso relativo al riconoscimento delle pretese economiche di ricercatori della Luiss.
- ³ Cons. St., VI, 26 gennaio 2010, n. 841, secondo cui tali soggetti non possono ricorrere a trattativa privata per appaltare servizi di ambulanza e trasporto infermi, e Cons. St., VI, 26.5.2015, n. 2660, secondo cui il consorzio universitario Cineca non può ricevere affidamenti diretti di servizi informatici da parte dell'Università della Calabria; v. anche Cons. St., III, 30.10.2012, n. 5522; TAR Lombardia, IV, 6.9.2011, n. 2158.
- ⁴ C. conti, sez. giur. Lazio, 3.3.2010, n. 477: in caso di omesso versamento di introiti per prestazioni intramurarie.
- ⁵ Tra le altre, Cass. civ., sez. lav., 15.12.1999, n. 14129; TAR Lazio, III, 18.1.2005, n. 351; Cons. St., VI, n. 2660/2015.
- ⁶ Si v., in tale direzione, TAR Lazio, III, nn. 1874, 1875, 1876/2015.
- ⁷ Cons. St., VI, n. 2660/2015.
- ⁸ TAR Lazio, III *ter*, 4.12.2014, n. 12232.
- ⁹ Cfr. TAR Lazio, III *bis*, 7.9.2015, n. 11077.
- ¹⁰ TAR Lazio, III, 24.6.2014, n. 6682.
- ¹¹ Ord. Cons. St., VI, 5.2.2014, nn. 542 e 544.
- ¹² CGUE, IV, 23.12.2009, C-305/08.

Riferimenti bibliografici

- Barbati C. 2013, *La natura e il regime giuridico delle università e degli enti pubblici di ricerca*, in *L'inquadramento fiscale delle università e degli enti di ricerca. Vincoli e opportunità*, il Mulino, Bologna: 15 sgg.
- Battini S. 2011, *La nuova governance delle Università*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*: 359 sgg.
- Cassese S. 1990, *L'Università e le istituzioni autonome nello sviluppo politico dell'Europa*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*: 755 sgg.
- Colombini G. (a cura di) 2013, *Finanziamento, competizione ed accountability nel governo dell'università*, vol. II e III, Editoriale Scientifica, Napoli.
- Della Cananea G., Franchini C. (a cura di) 2009, *Concorrenza e merito nelle università. Problemi, prospettive e proposte*, Giappichelli, Torino.
- Elefante F. 2015, *University Business in Italy. Tipi di istituzioni universitarie e relativi regimi*, in *Munus*: 159 sgg.
- Ferrara L. 1994, *Le università "libere": enti pubblici di dubbia costituzionalità o enti privati autorizzati?*, in V. Cerulli Irelli, G. Morbidelli (a cura di), *Ente pubblico ed enti pubblici*, Giappichelli, Torino: 276 sgg.
- Finocchi Ghersi R. 2003, *Le università*, in S. Cassese (a cura di), *Trattato di diritto amministrativo*, vol. II: *Diritto amministrativo speciale* (II ed.), Giuffrè, Milano: 1349 sgg.
- Gasparri W. 2000, *Università degli Studi*, in *Dig. disc. pubbl.*: 617 sgg.
- Giglioli F. 2014, *Pubblico e privato nel sistema universitario italiano*, in G. Piperata (a cura di), *L'università e la sua organizzazione*, Editoriale Scientifica, Napoli: 37 sgg.
- Grossi P. 1999, *C'era una volta l'Università in Italia*, in *Quad. fior.*: 1141 sgg.
- Merloni F. 1990, *Autonomie e libertà nel sistema della ricerca scientifica*, Giuffrè, Milano.
- 2004, *Autonomia, responsabilità, valutazione nella disciplina delle università e degli enti di ricerca non strumentale*, in *Dir. pubbl.*: 581 sgg.
- 2006, *Università*, in *Diz. dir. pubbl.*, vol. VI, Giuffrè, Milano: 6103 sgg.
- 2010, *Il Rettore nell'assetto di governo delle università italiane. Ruolo, funzioni e imparzialità*, in *Dir. pubbl.*: 703 sgg.
- 2011, *La riforma dell'università. La nuova governance*, in *Giorn. dir. amm.*: 353 sgg.
- Piperata G. (a cura di) 2014, *L'università e la sua organizzazione*, Editoriale Scientifica, Napoli.
- Spaventa S. 1910, *L'autonomia universitaria* (Camera dei Deputati, 23, 26, 28 gennaio e 25 febbraio 1884), in S. Spaventa, *La politica della Destra. Scritti e discorsi raccolti da Benedetto Croce*, Laterza, Bari: 341 sgg.

IL VALORE LEGALE DEI TITOLI DI STUDIO

Benedetto Cimino

SOMMARIO – 1. Il valore legale dei titoli di studio. 2. Quattro ragioni per spiegare il valore legale dei titoli di studio. 3. Il modello alternativo: il sistema di accreditamento anglosassone. 4. Alcune critiche all'uniformità del valore legale. 5. Gli attori del sistema istituzionale e le reali alternative. 5.1 Quadro d'insieme. 5.2 L'accesso agli impieghi presso le pubbliche amministrazioni... 5.3 (*segue*) ...e il ruolo dei sindacati nel pubblico impiego. 5.4 L'accesso alle professioni regolamentate... 5.5 (*segue*) ...e la posizione degli ordini. 6. Considerazioni di sintesi.

1. Il valore legale dei titoli di studio

A cadenze periodiche, si riapre, in sede politica, professionale o scientifica, il dibattito sul *valore legale* dei titoli di studio, spesso accompagnato da proposte di sua attenuazione o abolizione. Nel 1997, il *rapporto sull'autonomia didattica* licenziato della commissione ministeriale Martinotti proponeva la «graduale sostituzione di un valore formale del titolo di studio [...] con un sistema di certificazioni *a posteriori* o accreditamento». Nel 2009, la Camera dei deputati approvò un ordine del giorno che impegnava il Governo al «graduale superamento del valore legale del titolo di studio». Nel marzo 2012, la VII Commissione Cultura del Senato della Repubblica ha pubblicato un ponderoso documento conclusivo di un'indagine conoscitiva «sugli effetti connessi all'eventuale abolizione del valore legale diploma di laurea». Sempre nel 2012, all'esito di un Consiglio dei ministri, si affidò al Ministro dell'università il compito di sottoporre a consultazione pubblica il problema del valore legale dei titoli di studio, in vista di una organica riforma della materia.

È rituale, in tutti quanti si occupino del tema, una *caveat* preliminare, sulla portata sfuggente – o, addirittura, apparente – del problema. In verità, da una sommaria ricerca testuale su una banca dati giuridica, risultano oltre trecento disposizioni normative nazionali, di varia fonte e livello, che utilizzano la nozione di 'valore legale' riferita ai titoli di studio. E tuttavia, nessuna di queste norme definisce tale nozione, che il legislatore sembra dare per ovvia; quasi sempre ad essa si fa riferimento al fine di stabilire l'equipollenza o il mutuo riconoscimento fra titoli rilasciati da vari soggetti (enti statali e non statali, università estere ecc.). In concreto, l'effettiva portata giuridica del *valore legale* si ricava solo in via indiretta, da una pluralità di disposizioni – contenute nel codice penale, nel codice civile e in numerose leggi amministrative – che prendono in considera-

zione, a vari fini, il possesso del *titolo di studio*. Da qui occorre senz'altro partire.

Il primo e forse più immediato effetto – sul piano sociale, prima ancora che giuridico – del conseguimento del titolo è la liceità del suo *uso pubblico*. L'*usurpatore* del titolo («chi si arroga dignità o gradi accademici») è punito dall'art. 498 c.p., che integra, non a caso, una fattispecie di delitto (oggi invero depenalizzata) contro la *fede pubblica*. Possono, poi, individuarsi effetti *interni* all'ordinamento scolastico: il conseguimento di un titolo di studi inferiore è requisito per l'iscrizione a corsi che consentono di ottenere un titolo superiore. Il tema, oggi, è di particolare importanza soprattutto ai fini dello scambio e della circolazione degli studenti di diverse nazioni.

Un terzo profilo è però il più rilevante: la spedita del titolo di studio nel mercato del lavoro (pubblico e privato), come presupposto legale per l'accesso ai pubblici uffici o per l'esercizio di una professione regolamentata. In verità, nel nostro ordinamento, sono eccezionali i casi di titoli direttamente *abilitanti*: già l'art. 172, r.d. 31.8.1933, n. 1592, *T.u. sull'istruzione superiore*, attribuiva ai diplomi «esclusivamente valore di qualifiche accademiche». Il valore legale del titolo è dunque *indiretto*: esso costituisce *requisito* per l'ammissione ai pubblici concorsi o al tirocinio professionale e all'esame di Stato *ex art. 33 Cost.*

A ben vedere, in questi casi, il valore legale è l'effetto di una *doppia riserva* in capo allo Stato. La legge definisce, da un lato, i percorsi universitari, fissando le *classi* di laurea, la loro durata, i contenuti formativi minimi ecc.; e, dall'altro lato, i percorsi di accesso alla professione e agli impieghi pubblici (laurea in giurisprudenza per l'accesso alla magistratura; laurea in programmazione e gestione delle politiche sociali per la professione di assistente sociale ecc.). Si crea, in questo modo, una corrispondenza *biunivoca* tra titolo universitario e sbocco lavorativo, che può essere più o meno rigida.

Per il versante delle professioni regolamentate, puntuali tabelle di corrispondenza sono contenute, in particolare, nel d.p.r. 5.6.2001, n. 328, recante *Disciplina dei requisiti per l'ammissione all'esame di Stato e delle relative prove per l'esercizio di talune professioni*, adottato a seguito della riforma del sistema universitario della XIII Legislatura; altre disposizioni si trovano poi nelle singole leggi professionali.

Per l'accesso agli impieghi pubblici, quanto ai *grandi corpi* (magistratura, carriera prefettizia, carriera diplomatica ecc.) la disciplina dei concorsi e i titoli di accesso sono individuati dai singoli ordinamenti; per i *professionisti* delle pubbliche amministrazioni (ingegneri del genio civile, architetti degli uffici tecnici comunali, medici ospedalieri ecc.) vale il rinvio alle corrispondenti classi di laurea imposte per l'accesso alla libera professione. Per il restante pubblico impiego, infine, la materia è in larga misura delegata ed è rimessa in parte alla contrattazione collettiva e, in altra parte, alle valutazioni delle amministrazioni nella redazione dei singoli bandi.

2. Quattro ragioni per spiegare il valore legale dei titoli di studio

L'attribuzione di un valore *legale* ed *uniforme* ai titoli di studio può avere molte giustificazioni. Qui se ne indicano quattro.

La prima e più intuibile è la tutela della *fede pubblica* e la semplificazione dei rapporti economici e professionali. Si vuole che chiunque possa fare legittimo affidamento nella *competenza professionale specifica* del titolare del diploma o dell'abilitazione riconosciuta dalla legge. Ordinariamente, in questi casi, la legge accompagna un controllo pubblico a monte (affidato al sistema universitario) con controlli corporativi a valle (affidati agli ordini e agli altri organi esponentiali delle categorie professionali, specie in ambito deontologico). Questi interventi sono necessari e difficilmente potrebbero essere sostituiti dalle normali dinamiche di mercato, in presenza di attività intellettuali particolarmente complesse, con forte asimmetria informativa tra prestatore e fruitore del servizio.

La seconda ragione concerne il reclutamento dei dipendenti pubblici. Lo Stato impone il possesso di previ requisiti formativi per partecipare ai concorsi, per poter gestire in modo più efficiente ed imparziale le procedure. Gli istituti di istruzione superiore operano al tempo stesso, come *formatori* e come *preselettori* dei candidati, riducendone il numero e migliorandone la preparazione media. In parte, questo approccio è il precipitato storico della scelta effettuata dallo Stato di affidare alle proprie università la formazione delle élite amministrative. In altra parte, e forse più banalmente, esso si lega ad una certa sfiducia nel sistema concorsuale e nella capacità degli organi burocratici che lo dirigono di selezionare i migliori, per cui si preferisce affidare ad enti esterni, le università appunto, una funzione di filtro.

Una terza ragione è politica. Il valore legale dei titoli consente allo Stato di controllare il sistema educativo – la «conquista statale delle Università», secondo Sabino Cassese: se, in astratto, l'insegnamento è libero, in concreto, gli enti che possono rilasciare titoli *spendibili* nei pubblici concorsi e nelle professioni hanno una capacità di attrarre studenti incommensurabilmente superiore. Tali enti sono gli istituti di Stato e quelli cui lo Stato conceda uno speciale riconoscimento: gli uni e gli altri sono soggetti a controlli ed ingerenze del Governo (la cui intensità, naturalmente, può molto variare ed molto variata nel corso del tempo).

Una quarta ragione si lega alla circolazione internazionale dei lavoratori e dei professionisti. Avere un sistema di titoli legali e dal valore predeterminato agevola il mutuo riconoscimento dei diplomi e delle abilitazioni professionali, consentendo il ricorso a meccanismi automatici o quasi automatici da parte delle autorità preposte.

3. *Il modello alternativo: il sistema di accreditamento anglosassone*

La descritta disciplina del valore – *legale ed uniforme* – dei titoli di studio è frutto di scelte stratificate, risalenti al periodo liberale della storia amministrativa nazionale e alla necessaria spinta *centripeta* all'epoca imposta dalle istituzioni post-unitarie. Essa si lega strettamente a due percorsi paralleli. Il primo è la *statizzazione* dell'istruzione superiore e il forte accentramento in capo al Ministero delle funzioni di organizzazione e indirizzo del sistema universitario: ad un modello uniforme di ateneo, doveva corrispondere un uniforme valore del titolo rilasciato. La seconda è la *pubblicizzazione* dei collegi professionali, che da organi esponenziali di comunità private diventano enti amministrativi: lo Stato assume così il controllo sull'accesso alle professioni, prima frutto di scelte corporative. Non si tratta di una peculiarità nazionale; lo stesso percorso, sia pure in tempi e forme diverse, è stato seguito da tutti gli Stati europei continentali.

Soluzioni alquanto differenti sono state invece adottate nel mondo anglosassone. Ciò non vuol dire, naturalmente, che in Inghilterra e negli Stati Uniti manchi un valore *riconosciuto* dei titoli di studio, comunque necessario per assicurare le esigenze di pubblica fede e di formazione e preselezione della classe dirigente (pubblica e privata) di cui si è detto al paragrafo precedente. Piuttosto, questi stessi obiettivi sono perseguiti con strumenti differenti, che vedono un minore (ma certo non nullo) ruolo dello Stato centrale che, storicamente, non ha inteso assumere il monopolio dell'istruzione.

Questo approccio si basa essenzialmente su due pilastri: l'*accreditamento* (in luogo del riconoscimento diretto) degli istituti di formazione superiore e il *controllo corporativo* o semi-corporativo (in luogo del controllo pubblico) dei percorsi di accesso alle professioni. In concreto, lo Stato non disciplina i corsi di studio, né riconosce o autorizza l'istituzione di università private; piuttosto individua gli enti che hanno la funzione di accreditare le istituzioni e i corsi, accertando, all'esito di verifiche rigorose, che essi rispondano a determinati requisiti minimi di qualità.

Negli Stati Uniti, queste *agencies* di accreditamento – tendenzialmente soggetti privati – sono a loro volta riconosciute o dal Dipartimento federale dell'educazione o dal *Council for Higher Education Accreditation*, un organo di autogoverno che riunisce oltre tremila istituzioni universitarie ed altri soggetti pubblici e privati. In Inghilterra, esiste, da un lato, un sistema di controllo pubblico indipendente sulle istituzioni universitarie (affidato alla *Quality Assurance Agency for Higher Education*) finalizzato all'erogazione di finanziamenti pubblici; dall'altro lato, un sistema di accreditamento dei singoli corsi, finalizzato alla spendita del titolo per l'accesso alle professioni, gestito dalle associazioni professionali. Ciò può accadere perché tramite leggi o, più spesso, atti concessori (*royal char-*

ter), le associazioni di categoria (la *Law Society*, il *General Medical Council*, l'*Institute for Chartered Engineers* ecc.) non si limitano a svolgere, come in Italia o in Francia, semplici funzioni amministrative di custodia e gestione degli albi, ma sono titolari di tutte le funzioni regolatorie della vita professionale, ivi comprese la definizione dei criteri di accesso. È competenza di tali associazioni private, dunque, accreditare un determinato corso di studi presso una data università e, quindi, stabilirne il *valore*.

Questi modelli, basati sul controllo corporativo della formazione (affidato agli ordini professionali o alle stesse istituzioni universitarie) hanno prodotto nel mondo anglosassone risultati di eccellenza; è evidente, tuttavia, che essi si reggono su particolari equilibri e non sono agevolmente o immediatamente esportabili. In assenza di regole riconosciute, stratificate e largamente accettate e di una diffusa fiducia del sistema economico e sociale negli organi competenti ad applicarle, è evidente il pericolo di deviazioni protezionistiche o autoreferenziali.

4. Alcune critiche all'uniformità del valore legale

Il valore *legale* ed *uniforme* dei titoli di studio in Italia è da tempo oggetto di una varietà di critiche.

Un primo gruppo di questioni concerne i *rapporti verticali* tra potere pubblico e ordinamento universitario: la tendenza all'omogeneità della formazione, la rigidità dei percorsi didattici e l'eccesso di controllo centrale. È un problema storico dell'università italiana, tuttavia almeno in parte attenuato dalle riforme avviate a cavallo degli anni Novanta del secolo scorso (l. 9.5.1989, n. 168 e 19.11.1990, n. 341 sull'autonomia statutaria e didattica) e, poi, nella XIII Legislatura. Non è raro, tuttavia, leggere critiche di opposto tenore, con riferimento ad un abuso dell'autonomia concessa, con riferimento alla moltiplicazione delle sedi e dei corsi di laurea, decisa non sempre su basi di efficienza.

Un secondo problema è quello, orizzontale, della *concorrenza tra università* e degli effetti sulla qualità dell'istruzione impartita. Si denuncia l'esistenza di un circolo vizioso, poiché gli atenei sarebbero incentivati ad allineare verso il basso gli standard formativi, fino al livello minimo necessario per mantenere il riconoscimento pubblico, così aumentando le iscrizioni di studenti attratti da corsi meno impegnativi. Da qui la proliferazione di atenei e corsi di laurea, la semplificazione eccessiva dei contenuti didattici, la banalizzazione delle verifiche di apprendimento, la rinuncia all'innovazione (si vedano, per la varietà di accenti, le audizioni rese nella citata indagine conoscitiva sul tema, svoltasi presso il Senato).

Un terzo gruppo di critiche riguarda la *limitazione della concorrenza tra i possessori del titolo*. È un effetto della rigida corrispondenza biunivoca tra classi di laurea e percorsi professionali e della loro eccessiva frammentazione. La rifor-

ma dell'accesso alle professioni disposta con il d.p.r. n. 328/2001 ha fortemente accentuato il problema, con la creazione di *sezioni* («ambiti professionali diversi in relazione al diverso grado di capacità acquisita mediante il percorso formativo») e di *settori* («circoscritte e individuate attività professionali») all'interno degli albi, variamente modulate in base al tipo di laurea posseduta e alla specializzazione, con indubbio effetto di compartimentazione dell'attività professionale. Questi risvolti protezionistici, peraltro, hanno favorito i professionisti più anziani (i quali, abilitati prima della riforma, non subiscono la parcellizzazione delle riserve) a discapito dei più giovani.

Una quarta critica concerne, infine, non la *limitazione*, ma all'opposto, l'*eccesso* (e la *slealtà*) della concorrenza tra possessori di titoli tutti di eguale valore formale, ma di diverso spessore sostanziale. Si evidenziano, in particolare, sperequazioni nell'accesso ai concorsi pubblici, a causa del vincolo delle amministrazioni di equiparare i titoli di laurea ovunque conseguiti, sia come requisito di partecipazione, sia in sede di valutazione dei titoli. Collegato a questo problema, è la creazione di un *falso mercato* della formazione, alimentato dalle pubbliche amministrazioni e finalizzato non a soddisfare reali esigenze formative degli interessati, ma a beneficiare di sistemi precostituiti di selezione e progressione in carriera.

Tutti questi problemi sono reali; solo alcuni, tuttavia, hanno realmente a che vedere con il *valore legale* del titolo e con la sua *uniformità*; altri, presumibilmente, verrebbero addirittura aggravati dalla soppressione del valore legale e dalla sua sostituzione con altri modelli. Ancora, alcune delle criticità denunciate si legano, per così dire, ad un *eccesso* di valore legale, altre ad un *difetto*.

Le alternative proposte all'attenzione del dibattito pubblico sono le più varie: la *sostituzione* del valore legale uniforme con un sistema di certificazione e accreditamento pubblico (o persino privato) dei corsi di studio; la creazione di *ranking* e di *rating* delle università; l'*affievolimento* del valore legale, limitato, ad esempio, alla sola laurea triennale; la *semplificazione* dei percorsi di accesso, attenuando la compartimentazione delle classi di laurea e dei relativi sbocchi. Variano spesso tempistiche e obiettivi: abolizione completa e immediata, considerazione, graduale superamento, affiancamento ad altri sistemi, ecc. Il dibattito, peraltro, è spesso ideologico, fortemente polarizzato su alternative secche e muove da modelli ideali e contrapposizioni astratte (centralismo *versus* autonomia, controllo pubblico *versus* riconoscimento di mercato ecc.), piuttosto che da una analisi concreta dei singoli problemi e delle specifiche implicazioni dei rimedi proposti.

Tra i rischi maggiori di questo approccio vi è quello di concentrare l'attenzione sul solo sistema universitario e sugli effetti che su di esso si producono, perdendo di vista la necessità di assicurare il corretto funzionamento delle pro-

cedure istituzionali che sul valore legale dei titoli fanno oggi affidamento e, in particolare, i meccanismi di accesso agli impieghi e alle professioni.

Per una corretta impostazione del problema, dunque, piuttosto che muovere dai modelli e dalle implicazioni sistematiche, occorre considerare la posizione dei singoli attori del sistema istituzionale e le alternative di scelta che ad essi concretamente si presentano.

5. *Gli attori del sistema istituzionale e le reali alternative*

5.1 *Quadro d'insieme*

Il sistema del valore legale dei titoli condiziona o, quantomeno, orienta i comportamenti di numerosi attori istituzionali e sociali: le pubbliche amministrazioni, in sede di reclutamento iniziale e di progressione professionale dei propri dipendenti; i sindacati del pubblico impiego, che difendono l'interesse degli iscritti a tali avanzamenti; gli ordini professionali, interessati a difendere le prerogative dei propri iscritti (le c.d. *riserve di competenza*), ad evitare un eccesso di offerta, ma anche ad assicurare la qualità dei servizi resi ai cittadini; le imprese, che devono selezionare i migliori laureati come loro dipendenti e affidare incarichi professionali; le università, interessate a beneficiare di contributi statali e ad attrarre iscritti. Occorre considerare distintamente questi vari centri di interesse, le alternative di scelta di cui attualmente godono e gli effetti di possibili interventi di revisione dell'attuale sistema.

5.2 *L'accesso agli impieghi presso le pubbliche amministrazioni...*

Come si è chiarito in precedenza, non esiste in senso tecnico un valore *legale* ed *uniforme* del titolo di studio per l'accesso agli impieghi pubblici, con l'eccezione dei grandi corpi, della dirigenza e dei professionisti della pubblica amministrazione. Solo per queste figure, infatti, la legge (o un regolamento governativo) predetermina i requisiti di accesso, indicando le classi di laurea richieste. Per il pubblico impiego comune, il valore del titolo non è *legale*, perché i pochi vincoli previsti sono quelli contenuti nei contratti collettivi (e non nelle leggi) e non è *uniforme*, perché le amministrazioni hanno, almeno in astratto, la possibilità di variare ampiamente i requisiti di partecipazione, rendendoli più restrittivi o più laschi. In concreto, i contratti prevedono il possesso del diploma di laurea per i concorsi da funzionario e il diploma di scuola superiore per le posizioni impiegatizie, ma solo per l'accesso dall'esterno. L'amministrazione, dunque, può – e si tratta di prassi costante – *derogare* al requisito della laurea per le progressioni interne, d'intesa con i sindacati; mentre potrebbe – ma ciò è più

raro – imporre dei requisiti ulteriori e specifici (ad esempio, un certo numero di anni di svolgimento della libera professione, per un concorso da avvocato di un ente pubblico). Astrattamente, non può nemmeno escludersi che l'amministrazione attribuisca punteggi superiori per i diplomi di laurea conseguiti presso alcune istituzioni universitarie o introduca dei meccanismi di ponderazione del voto di laurea, in base all'ateneo che l'ha rilasciata: in concreto, tuttavia, ciò non accade, per le intuibili difficoltà pratiche, per il forte rischio di contenzioso e per la dubbia utilità di una simile misura.

Di là da profili teorici, occorre in effetti considerare le reali necessità e criticità.

Per i concorsi pubblici, la laurea svolge una funzione pre-selettiva minima ed essenziale, estremamente semplice da prevedere nei bandi e senza rischi di contenzioso. Da un lato, la laurea non costituisce una barriera che abbassi irragionevolmente la concorrenzialità dei concorsi, visto l'attuale stato del mercato del lavoro e l'elevatissimo numero medio di domande presentate. Dall'altro lato, l'eventuale diversa 'qualità' sostanziale dei titoli non produce reali effetti distortivi, per l'evidente ragione che – come sopra chiarito – il titolo di studio è comunemente solo un requisito di partecipazione, non un titolo valutabile a fini del punteggio che possa pesare sulle graduatorie finali. La selezione è essenzialmente svolta dal concorso, non dal titolo di studio, che viene preso in considerazione solo in fase di ammissione.

Del resto, anche laddove fosse possibile *differenziare* il valore dei titoli, occorre interrogarsi sulla reale utilità di una tale soluzione. Si può dubitare, ad esempio, che un candidato meno capace, ma laureatosi presso un ateneo prestigioso debba essere preferito ad uno più capace, che sia tuttavia laureato in un ateneo 'secondario'. Appare più logico dare maggiore peso alla preparazione specifica dimostrata durante la prova concorsuale, piuttosto che al generico percorso universitario, svolto magari cinque o dieci anni prima. La scelta dell'ateneo, peraltro, può essere condizionata da ragioni contingenti, quali la provenienza geografica o l'estrazione sociale; la qualità di un ateneo, infine, può variare nel tempo. In concreto, dai progetti di riforma delle procedure concorsuali oggi in discussione (vedi, da ultimo, art. 17, l. 7.8.2015, n. 124), non sembra affatto emergere la necessità di misure volte a *differenziazione* il valore legale dei titoli o a *ponderare* il voto di laurea a fini concorsuali, ad esempio tramite classifiche degli atenei approvate da una autorità centrale.

Vero è che tali proposte scontano il vizio metodologico di cui si detto a monte: considerare il problema del valore del titolo di studio, prescindendo dai suoi risvolti applicativi. L'obiettivo di tali misure non è tanto quello di migliorare il sistema concorsuale; ma di modificare la disciplina dei concorsi nella speranza di creare, per questa via, una concorrenza virtuosa tra gli atenei. Prima di alterare in modo così profondo gli attuali assetti, tuttavia, occorre verificare se il medesimo obiet-

tivo non possa essere perseguito agendo su altre leve (ad esempio, ‘ponderando’ il finanziamento pubblico) senza incidere sul valore ‘concorsuale’ del titolo rilasciato.

5.3 (segue) ...e il ruolo dei sindacati nel pubblico impiego

Le reali criticità dell’uso del titolo legale di studio in ambito concorsuale risiedono non nella sua *uniformità*, ma, esattamente all’opposto, nell’utilizzo pregiudicato delle *deroghe* al titolo di studio minimo. Accade che in sede di contrattazione collettiva – dapprima a livello nazionale, che contiene vaghe disposizioni facultizzanti, quindi a livello decentrato con disposizioni cogenti – la pubblica amministrazione negozi con le organizzazioni sindacali specifici requisiti di accesso alle qualifiche superiori per il personale interno.

Questi interventi sono essenzialmente finalizzati a consentire a dipendenti privi di laurea, e da sempre adibiti a funzioni routinarie o impiegatizie, di occupare, a fine carriera, posizioni funzionali, limitando il numero di posizioni disponibili per l’accesso dall’esterno, tramite pubblico concorso. L’anzianità di servizio finisce così per supplire al possesso della laurea.

A questo problema se ne lega un altro, a sua volta frutto della pervasiva capacità sindacale di condizionare i percorsi selettivi dell’amministrazione: la creazione *artificiale* di un *mercato della formazione pubblica* parallelo a quello *genuino* destinato a soddisfare una domanda reale di istruzione. Questo mercato parallelo è supportato da discipline contrattuali pubbliche che consentono al dipendente che consegue un titolo aggiuntivo (laurea, master ecc.) di avanzare automaticamente (o quasi) in carriera, a prescindere dal confronto competitivo con colleghi e candidati esterni, tramite l’attribuzione di cospicui punteggi aggiuntivi in procedure concorsuali interne per soli titoli. In queste fattispecie, è utile un titolo purché sia, indipendentemente dal valore sostanziale dell’insegnamento impartito e della preparazione acquisita.

Contrariamente a quanto si potrebbe ritenere di primo acchito, in questi casi, il problema non risiede nel valore (legale) *uniforme* del titolo di studio, ma nel suo valore (contrattuale) *diretto*: il conseguimento del titolo di studio non costituisce un semplice requisito per partecipare ad un concorso (e cioè quel valore *indiretto* che non solleva specifiche distorsioni), ma assicura di fatto al dipendente la promozione.

I due ambiti che si sono descritti – le deroghe ai requisiti legali di partecipazione ai concorsi, tramite l’equipollenza dell’anzianità di servizio al titolo di studio; l’attribuzione di valore legale diretto a fini di carriera al titolo di studio – dimostrano come le patologie applicative più che derivare valore legale (indiretto e uniforme) dei titoli di studio, siano più spesso una conseguenza dell’allontanamento o della deviazione dal modello.

5.4 L'accesso alle professioni regolamentate...

Anche per l'accesso alle professioni regolamentate, almeno formalmente, il conseguimento del diploma o della laurea non costituisce titolo abilitativo diretto, in considerazione dell'obbligo (peraltro di rilievo costituzionale) del previo superamento dell'esame di Stato. Effettivamente, tra le finalità di questa disciplina, sin dalla sua originaria istituzione, vi era quella di esercitare un controllo pubblico sulla qualità della preparazione accademica delle singole università, attraverso un percorso di verifica di uniforme difficoltà su tutto il territorio nazionale. Si consideri, tuttavia, che per l'accesso a molte professioni l'esame di Stato non costituisce oggi una vera barriera e, talvolta, si risolve in una semplice formalità (l'esame di Stato per odontoiatri ha un tasso di respinti inferiore all'uno per cento; e un tasso pari o inferiore al 10% si misura negli esami di accesso alle altre professioni sanitarie, come pure alle professioni di ingegnere, chimico, biologo o farmacista): in tutti questi casi, la laurea è *di fatto* abilitante e come tale è percepita socialmente.

In alcuni settori, dunque, ogni singola università *riconosciuta* può decidere, in base alla qualità della formazione impartita e alla severità delle verifiche imposte ai propri iscritti, le condizioni di accesso al mercato delle professioni, così incidendo in modo *non omogeneo* sull'offerta di servizi professionali.

In verità, il quadro reale del fenomeno è molto frastagliato e le sue implicazioni sul tema di cui si discute alquanto varie. Occorre distinguere.

Per un primo gruppo di professioni – in particolare quelle di ambito sanitario e socio-sanitario – l'esercizio della professione è profondamente *embricato con l'erogazione pubblica dei corrispondenti servizi*. Le professioni di medico, infermiere o di tecnico radiologo sono esercitate in larghissima parte presso ospedali pubblici, con rapporto di lavoro dipendente o in convenzione con il servizio sanitario nazionale. In un simile contesto, discutere del valore legale del titolo e della sua uniformità ha relativamente poco senso, per le medesime ragioni che si sono indicate al § 5.2 a proposito dell'accesso agli impieghi: per un verso, la laurea costituisce un presupposto ineliminabile, per intuibili esigenze di tutela del pubblico; per altro verso, differenziare il valore dei titoli conseguiti non avrebbe concreta utilità, in relazione al fortissimo controllo statale sull'accesso al settore (esami ministeriali unici di accesso alle facoltà, esami nazionali di accesso alle scuole di specializzazione, concorsi pubblici per l'impiego negli ospedali). Già ora gli atenei devono 'competere' per accaparrarsi i laureandi migliori, che possono scegliere la sede secondo il loro ordine di graduatoria. In questi settori, come si dirà anche in seguito, i problemi sono differenti e si legano non all'eguale valore ma, semmai, al *difetto* di concorrenza tra possessori del titolo, causato da eccessive barriere e contingentamenti all'ingresso.

Un secondo gruppo di professioni – soprattutto in ambito ingegneristico – è invece caratterizzata dall'essere svolta in larga misura in rapporto di dipendenza da imprese private. In questi casi, i datori di lavoro sono liberi di selezionare il personale senza alcun condizionamento in ordine al valore formale dei titoli posseduti. Di più: per molte posizioni, potrebbero persino prescindere dal titolo (un *software* può essere sviluppato da un ingegnere informatico o da un tecnico diplomato, o addirittura – e non è infrequente – da un autodidatta, senza che per la concessione del brevetto sia necessaria la firma di un professionista abilitato) che, dunque, non riveste alcun *valore legale* (se si eccettua la riserva d'uso del titolo). Ancora, le imprese possono scegliere liberamente come *bacino di reclutamento* le università che ritengano garantire una migliore preparazione. A tal fine, esse si avvalgono comunemente di classifiche, graduatorie, *ranking* e segnalazioni prodotte da associazioni di settore, ampiamente diffuse e agevolmente disponibili; alcune imprese di maggiore importanza, poi instaurano rapporti diretti con i politecnici e sottoscrivono appositi protocolli di intesa. Anche per questo gruppo di professioni, dunque, la disciplina legislativa sull'uniforme valore dei titoli non sembra sollevare questioni di rilievo, né incidere sulle dinamiche concorrenziali.

Per un terzo gruppo di professioni, benché sussista effettivamente una riserva legale di attività in capo al possessore del titolo e della successiva semi-automatica abilitazione (solo i chimici possono svolgere alcune analisi rilasciando certificati utili per i controlli di legge; solo i farmacisti possono vendere medicinali ecc.), ugualmente non sembra che, nella prassi, emergano distorsioni concorrenziali particolari (né tra le università, né tra i possessori del titolo). La natura tecnica degli insegnamenti e la necessità di *grosse infrastrutture e investimenti* per poter attivare i corsi di laurea ne hanno infatti evitato il proliferare e si registra normalmente un elevato livello di competenza professionale dei laureati.

Infine, per un quarto gruppo di professioni (in particolare, in ambito giuridico ed economico) indipendentemente dagli standard di formazione universitaria, gli ordini professionali e lo Stato hanno mantenuto un controllo efficace sulle abilitazioni: ciò accade sia grazie all'imposizione di lunghi periodi di tirocinio presso professionisti già abilitati (spesso assolutamente decisivi per il futuro professionale dell'interessato), sia grazie al maggiore rigore e selettività con cui viene verificata la competenza degli aspiranti professionisti (con percentuali di abilitati inferiori ad un terzo dei candidati). In questi casi, il valore legale del titolo mantiene un valore genuinamente *indiretto*, per cui la qualità della formazione erogata dall'università può ancora orientare in modo efficace le iscrizioni.

Questa sommaria disamina mostra come le correlazioni tra la disciplina legale del valore dei titoli di studio e le dinamiche di accesso alle professioni regolamentate siano alquanto sfumate; e che, in ogni caso, i vari settori profes-

sionali presentano profili così diversificati da rendere inutile la ricerca di soluzioni orizzontali.

Con ciò non significa che molte delle distorsioni spesso denunciate nel mercato delle professioni non trovino causa nel sistema universitario; ma ciò accade spesso per ragioni che poco o nulla hanno a che fare con la disciplina del valore legale (ed anzi, sono di matrice esattamente opposta). Basti qui citarne due. La programmazione degli accessi ad alcuni corsi di laurea e l'introduzione di rigide barriere di ingresso in alcune professioni, che hanno inevitabilmente alterato le scelte dei singoli, riducendo artificialmente la concorrenza in alcuni settori ed esasperandola in altri. La compartimentazione dei corsi di laurea e degli albi professionali (un problema che discende, dunque, non all'uniformità, ma – esattamente all'opposto – dalla *frammentazione del valore legale*), che hanno ingenerato limiti alla concorrenza tra professionisti.

5.5 (segue) ... e la posizione degli ordini

Le considerazioni da ultimo svolte inducono ad affrontare, in chiusura, la posizione degli enti rappresentativi delle professioni rispetto al problema di cui si discute. Il ruolo degli ordini professionali in Italia e nei paesi continentali rispetto al riconoscimento dei titoli universitari è sostanzialmente passivo. Essi sono chiamati ad una mera verifica di congruenza del titolo vantato dall'aspirante professionista con quello definito dalla legge, senza poter in alcun modo incidere sulla definizione dei *curricula*. Molte professioni non prevedono nemmeno un periodo di previo tirocinio, i cui contenuti possano essere verificati dagli ordini.

Come si è detto, questa scelta ha due ragioni storiche: una nobile, quella di rompere il monopolio corporativo delle professioni; ed una meno nobile, quella di mettere sotto controllo statale i collegi professionali e la loro autonomia. È un tema che può oggi meritare una nuova riflessione.

Nel mondo anglosassone, per comune consenso, il controllo corporativo sulla formazione universitaria (adeguatamente temperato e sotto la generale vigilanza pubblica) ha prodotto risultati d'eccellenza: si sono evitate logiche autoreferenziali dell'accademia, la formazione universitaria è stata efficacemente orientata, gli standard di selezione sono stati mantenuti a livello elevati, la ricerca scientifica non ne ha risentito. L'Unione europea, a sua volta, ha ritenuto che un ruolo proattivo delle associazioni professionali – in parallelo o supplendo al ruolo regolatore degli Stati – possa assumere grande importanza ai fini dell'omogeneizzazione dei percorsi di studio e della circolazione dei professionisti. A tal fine, l'art. 15 della direttiva 2005/36/CE, c.d. *qualifiche* affida ad «associazioni o organismi professionali rappresentativi a livello nazionale ed europeo» la facoltà di proporre *piattaforme comuni* per «colmare le differenze sostanziali in-

dividuate tra i requisiti in materia di formazione esistenti nei vari Stati membri per una determinata professione». Negli ultimi anni, in effetti, si assiste in Italia a rivendicazioni degli ordini professionali per un più intenso coinvolgimento nelle politiche universitarie e nell'accREDITAMENTO dei corsi di laurea – specie in ambito ingegneristico –, come forma per correggere lo scadimento (vero o presunto) degli standard formativi.

Si tratta, evidentemente, di un percorso delicato. Di là dalle profonde differenze di contesto rispetto al modello anglosassone, sostituire al valore *legale*, il controllo *corporativo* dei titoli di studio potrebbe presumibilmente offrire il vantaggio di portare ad un innalzamento degli standard formativi, ma presenta seri rischi di chiusura protezionistica; è facile immaginare, peraltro, che le università opporrebbero una forte resistenza a soluzioni di questo tipo. Come si evidenzia, d'altro canto, alcune associazioni professionali hanno cercato di ottenere il medesimo risultato attraverso un'opera di *lobbying* opaca, o premendo sul decisore politico o grazie alla confusione tra vertici accademici e vertici professionali che si rinviene in molti ambiti. Tutto ciò con l'aggravante che, fino ad oggi, le politiche corporative o protezionistiche sono state perseguite dalle professioni non tramite un innalzamento degli standard formativi, ma con barriere all'ingresso e tramite la compartimentazione delle classi di laurea e delle riserve professionali.

La questione merita, dunque, di essere affrontata in modo trasparente. Varie sono le possibili alternative, che – ancora una volta – non sembrano necessariamente implicare un ripensamento del valore legale ed uniforme del titolo. Si può agire a valle, sul percorso post-universitario, arricchendo il *curriculum* formativo dell'aspirante professionista, ad esempio generalizzando l'obbligo di tirocinio (oggi previsto solo per alcune professioni) o imponendo la frequenza di *scuole* la cui istituzione e guida può essere rimessa agli ordini professionali. Si può poi agire a monte, sulla disciplina degli strumenti e dei soggetti competenti alle attività certificazione, all'accREDITAMENTO e alla verifica periodica della qualità degli atenei e dei corsi di laurea. Attualmente esse sono affidate ad agenzie governative i cui vertici sono di esclusiva estrazione accademica; un bilanciamento tra varie componenti, che affidi un ruolo anche ai vertici istituzionali delle professioni regolamentate, può essere oggetto di considerazione.

6. Considerazioni di sintesi

Il dibattito corrente in merito al valore legale dei titoli di studio si mostra affetto da una serie di errori di prospettiva.

Un primo problema concerne l'*approccio autoreferenziale* con cui gli interventi riformatori sono proposti, solitamente giustificati con la necessità di mi-

gliorare la qualità dell'insegnamento universitario. Storicamente, tuttavia, il legislatore ha inteso attribuire un determinato valore ai titoli di studio, non per esigenze del sistema universitario, ma per assicurare (o, almeno, per agevolare) il corretto funzionamento delle procedure di accesso alle professioni regolamentate, il migliore reclutamento dei pubblici dipendenti, l'affidamento dei cittadini. Modificare il regime del valore legale dei titoli può verosimilmente produrre un effetto di *spiazzamento* su questi altri sistemi istituzionali che sul quel valore fanno da sempre affidamento per il proprio funzionamento. L'approccio corretto, nel proporre una rivisitazione della materia, è dunque quello di considerare i problemi e le necessità delle amministrazioni pubbliche e del mercato professionale; mentre lo stimolo della concorrenza virtuosa tra le università può e deve essere perseguito con altri strumenti, interni a quel sistema (le condizioni di accreditamento delle sedi e dei corsi, l'erogazione dei finanziamenti pubblici ecc.).

Un secondo errore di metodo concerne la *comparazione con i modelli anglosassoni*, dove il valore dei titoli si basa sull'autoregolazione delle associazioni professionali e delle istituzioni accademiche. Si sottovaluta il fatto che quell'approccio è *storicamente alternativo* a quello continentale e si fonda su presupposti sociali, culturali e istituzionali (il ruolo dello Stato nell'educazione, lo *status* dei professionisti, i meccanismi di finanziamento delle università) profondamente differenti. Importare in Italia tale disciplina, in assenza dei presupposti di contesto in cui essa è maturata, produrrebbe, con tutta probabilità, derive corporative e protezionistiche.

Un terzo errore è quello di *accomunare problemi differenti* (eccesso di centralismo o, all'opposto, abuso di autonomia universitaria; limitazione o, all'opposto, eccesso di concorrenza tra laureati; cattiva concorrenza tra atenei e creazione di un falso mercato della formazione ecc.) imputando ad un presunto *eccesso di valore legale* criticità che con esso hanno poco o nulla a che vedere e che sono legate, viceversa, a scelte autonome delle università e delle amministrazioni pubbliche o, addirittura, alle normali dinamiche del mercato del lavoro privato. Non di rado, poi, si enunciano problemi solo apparenti (quali le presunte rigidità nelle politiche di reclutamento delle imprese private e delle amministrazioni pubbliche), che discendono da un fraintendimento dell'effettiva portata del valore legale, poiché si trascura il suo rilievo *indiretto* e mai automaticamente *abilitante* che, come tale, non può costituire alcun vincolo per i datori di lavoro pubblici e privati.

Si viene ora all'ultimo – e più grave – errore di prospettiva. Paradossalmente, mentre si concentra l'attenzione sugli effetti dell'*eccesso* di valore legale e sulle presunte distorsioni di sistema che esso produrrebbe, si ignorano altre gravissime e ben più concrete distorsioni che derivano, esattamente all'opposto, dal *difetto* di quel valore. Queste criticità sono principalmente causate dall'*allonta-*

namento dal modello originario, i cui tre connotati fondamentali, come ampiamente descritto in precedenza, sono quelli della natura *legale, uniforme e indiretta* del valore dei titoli. Questo indebolimento del modello è evidente in una pluralità di tendenze e di misure di varia natura, di fonte legislativa, regolamentare e collettiva, che incidono su tutti e tre i suoi pilastri: sull'*uniformità* del valore del titolo (lesa dalla *frammentazione* degli albi professionali e dalla *parcelizzazione* delle riserve; dalla *proliferazione* delle classi di laurea con sbocchi distinti e compartimentati; dalle *deroghe* al titolo di studio prescritto per l'accesso alle qualifiche nel pubblico impiego a favore dei dipendenti di ruolo); sulla matrice *legale* del valore del titolo (incisa dalla *delegificazione* e dalla *contrattualizzazione* dei requisiti di accesso agli impieghi pubblici); sulla portata *indiretta* del valore del titolo (alterata dalle *progressioni automatiche* in carriera per i dipendenti di ruolo che conseguono master, lauree o specializzazioni; o dall'inversione del rapporto tra conseguimento del titolo e concorso cui si assiste nelle professioni sanitarie, dove la programmazione degli accessi alle facoltà non costituisce una verifica di professionalità a monte, ma una misura per il controllo della concorrenza a valle).

Come si comprende, in tutti questi casi, la causa della crisi del modello si correla essenzialmente a *spinte corporative*, interne ai sistemi istituzionali sui quali il valore legale dei titoli incide, esercitate dai sindacati del pubblico impiego e delle associazioni professionali, volte, secondo i casi, a favorire i dipendenti in servizio a scapito degli esterni, i professionisti più anziani a scapito dei più giovani, i professionisti già in attività rispetto a quanti aspirano ad entrare nel mercato professionale.

L'ISTRUZIONE TRA DIRITTO EUROPEO E DIRITTO NAZIONALE

Fulvio Cortese

SOMMARIO – 1. Premessa: il discorso nazionale sull'istruzione dinanzi alle politiche europee. 2. Fonti, soggetti e tecniche dell'azione europea in tema di istruzione. 3. I profili oggetto di intervento europeo. 4. Gli effetti sull'ordinamento interno. 5. Conclusioni: gli snodi (critici) del rapporto tra politica scolastica nazionale e politica europea dell'istruzione.

1. Premessa: il discorso nazionale sull'istruzione dinanzi alle politiche europee

Una delle caratteristiche più risalenti del dibattito italiano sull'istruzione consiste nella ricorrente polarità tra due diversi approcci: da una parte, la tendenza a considerare l'istruzione come leva di obiettivi ulteriori e, al fondo, concepiti come preminenti, perché propri della comunità nel suo complesso; dall'altra, l'idea che l'istruzione non sia soltanto una politica pubblica, e come tale esposta al raffronto o al bilanciamento con altre politiche, bensì un luogo in qualche modo neutrale, dunque rilevante e 'delicato' in quanto intrinsecamente connesso a uno spazio di irriducibile autonomia nella formazione del soggetto, dell'individuo.

Sarebbe troppo semplice immaginare di sovrapporre i due approcci (solo) a due visioni potenzialmente diverse della forma di Stato e della sua evoluzione storica, (più) democratica nell'un caso e (più) liberale nell'altro.

Se ci si volesse collocare, idealmente, ai primordi della politica scolastica italiana, si potrebbe facilmente constatare come le due prospettive abbiano caratterizzato da subito il discorso del neonato (e liberale) Stato unitario sull'impostazione da dare alla politica dell'istruzione e, anzi, sulla concezione stessa della scuola, dei suoi scopi e dei suoi contenuti. Una traccia significativa di questa dialettica, ad esempio, si trova nel famoso 'scontro' – 'arbitrato' con grande acume da Francesco De Sanctis – tra Luigi Settembrini, da un lato, e Bonaventura Zumbini, dall'altro, tutto specificamente incentrato sui modi e sui temi dell'insegnamento della letteratura italiana, ma 'figura' di visioni complessive del tutto differenti sulle funzioni di quell'insegnamento e, quindi, sulle finalità del sistema scolastico (Grimaldi, 2001: 529).

Non si può affermare, del resto, che nello Stato liberale in generale una certa idea dell'insegnamento, e quindi dell'istruzione, non fosse particolarmente legata, non solo in Italia, a una correlata visione delle istituzioni pubbliche, della comunità e della cittadinanza (Pototschnig, 1971: 721).

Sempre nel caso italiano, poi, e solo per fare un altro esempio, la piena affermazione costituzionale del principio personalista ha rappresentato in più occasioni, dal secondo dopoguerra, il punto su cui far convergere sia il tentativo di stabilire un collegamento molto più stretto, in chiave democratizzante, tra la scuola e la società (o, come si direbbe, tra la scuola e il 'sistema Paese', nel quale l'istruzione è uno, e sia pur essenziale, dei diversi strumenti finalizzati a «rimuovere gli ostacoli» del programma emancipatore di cui all'art. 3 Cost), sia la volontà di preservare il carattere riservato e intangibile del rapporto educativo (come garanzia prima, nelle scuole concepite come «formazioni sociali» ex art. 2 Cost., di un'autentica valorizzazione delle capacità e delle inclinazioni del singolo, come uomo ma anche come cittadino, titolare, nella Repubblica, di prerogative nuove) (Andreucci, 1969). È su questa tensione, d'altra parte, che si sono 'giocati' sia la storia dell'iniziale insuccesso, negli anni Cinquanta, del progetto della scuola democratica come scuola della Costituzione (Scotto di Luzio, 2007: 283), sia l'afflato utopistico del rinnovamento culturale e sociale sfociato nell'approvazione della legge delega 30.08.1973, n. 477, e dei successivi e indimenticati 'decreti delegati' (dd.pp.rr. 31.05.1974, nn. 416-420).

I due profili, in sostanza, si rivelano interdipendenti, ed è sulle possibilità della loro reciproca combinazione che le discussioni si fanno più accese, specialmente allorché tale combinazione venga ricercata per mezzo del potenziamento di soluzioni più o meno vicine alle matrici forti (ideologiche) dell'ispirazione o democratica o liberale.

Vero è, ad ogni modo, che per entrambe le prospettive, disciplinare – e quindi anche riformare – l'istruzione comporta in ogni caso delle operazioni che eccedono lo spazio proprio di una materia o di un settore, perché ne va sempre della comunità e delle sue scelte di orizzonte, ma anche dei diritti e dei traguardi di ogni singola persona, considerata, come tale, anche al di fuori di un'esperienza esclusivamente scolastica.

Di fronte a questa dinamica – sulla quale, naturalmente, incidono tanti dei più noti e critici snodi del diritto pubblico statale degli ultimi trent'anni, e così anche del diritto scolastico: la spesa pubblica, il governo del personale, la posizione dei sindacati, la regolazione dei servizi pubblici e dell'accesso alle relative prestazioni, le competenze delle amministrazioni territoriali ecc. – il diritto dell'Unione europea sta svolgendo da tempo un ruolo via via più visibile e determinante (Cocconi, 2006). Esso, da più fronti, è stato ed è sempre più in grado di dettare l'agenda delle trasformazioni interne e di incidere proprio sull'individuazione delle soluzioni, sia puntuali, sia istituzionali, con cui risolvere il tradizionalissimo equilibrio tra i due approcci ora menzionati e, per questa via, anche l'altrettanto consueta oscillazione della politica scolastica italiana «tra decisione e non decisione» (Ventura, 1998: 185).

In tal modo, in particolare, l'Unione europea ha costretto e costringe l'Italia – e tutti gli Stati membri – a trattare esplicitamente della politica scolastica nel contesto di un'azione di sistema, con interventi che sono suscettibili di essere più o meno coerenti o confacenti con gli obiettivi sovranazionali, e quindi di essere monitorati e valutati come tali.

2. *Fonti, soggetti e tecniche dell'azione europea in tema di istruzione*

Occorre subito rammentare che un effetto di così forte condizionamento non è dovuto alla titolarità, in capo alle istituzioni e agli altri «organismi»¹ dell'Unione, di poteri formali altrettanto incisivi. Non è dato, cioè, all'Unione di prescrivere alle comunità nazionali come si deve organizzare l'istruzione e che cosa si deve insegnare nelle scuole. E tale è l'impostazione seguita dai Trattati sin dal debutto ufficiale dell'istruzione tra le politiche dell'Unione, ossia già dal Trattato di Maastricht (1992)².

Nonostante, storicamente, sia anche possibile individuare, nel continente europeo, una griglia di temi e di approcci comuni al problema dell'istruzione (Richter, 2012: 101), il cuore della scuola – per l'appunto «il contenuto dell'insegnamento e l'organizzazione del sistema di istruzione» – è ancora lasciato, dal diritto primario³, nella completa disponibilità degli Stati membri, ossia nella cornice della loro piena «responsabilità» e «delle loro diversità culturali e linguistiche».

Ciò di cui si vuole occupare l'Unione⁴ – metabolizzando un'inclinazione che si è affacciata passo dopo passo e che si è da ultimo affermata, anche positivamente, dopo il Trattato di Lisbona (2007), come conquista di un'evoluzione che punta esplicitamente all'equilibrio tra il traguardo originario dell'integrazione dei mercati e l'istanza via via più sentita di un'equa condivisione di valori sociali⁵ – è lo «sviluppo di un'istruzione di qualità», scopo per il quale l'Unione stessa si propone di svolgere un ruolo di facilitatore, impegnandosi a favorire la «cooperazione» tra gli Stati e a mettere in campo ogni opportuna azione di «sostegno», eventualmente «integrando» ciò che essi si propongono, in modo del tutto spontaneo e indipendente, di effettuare in questa direzione⁶.

Sicché risulta del tutto coerente con questa base giuridica la previsione⁷ secondo cui l'Unione non può procedere ad alcuna forma di armonizzazione, dovendosi limitare (il Parlamento e il Consiglio) all'adozione di idonee «azioni di incentivazione» e (il Consiglio, su proposta della Commissione) alla formulazione di «raccomandazioni».

Eppure, già in questa apparente *deminutio* programmatica, si nasconde il segreto di un'impostazione molto efficace e ben più penetrante di quanto non possa di primo acchito sembrare.

Affermare che l'Unione si può occupare dell'*output* dell'istruzione in termini di qualità equivale a stabilire: a) che quell'*output* è misurabile e valutabile secondo criteri che sono esterni agli Stati membri, e che avranno inevitabilmente a che fare con gli obiettivi di sistema dell'Unione; b) che tale verifica sarà rilevante sia ai fini dello specifico supporto sovranazionale, laddove di volta in volta previsto, sia nella prospettiva di agevolare o rendere ancor più effettivo il raggiungimento dei suddetti obiettivi generali.

È sempre il Trattato a svelare queste connessioni, poiché, laddove si descrivono quali possano essere gli scopi e gli ambiti dell'azione dell'Unione⁸, ci si accorge immediatamente che essi sono intrinsecamente correlati a ciò che sta fuori dall'istruzione tradizionalmente intesa (*in primis*, la circolazione delle persone, sia come studenti, sia come docenti, sia come lavoratori in processo di *life-long learning*, sia, ancora, come cittadini dell'Unione) e che è quel 'fuori' a valutare e a misurare l'adeguatezza (la qualità) di ciò che vi sta 'dentro'.

Questa scelta normativa – che, vale ribadirlo, è espressa, nel diritto primario, sin dal 1992 – ha il suo più esplicito manifesto nel Libro Bianco su «Insegnare ed apprendere: verso la società cognitiva», varato nel 1995 dalla Commissione guidata da Jacques Delors⁹: l'istruzione è considerata alla stregua di un settore cruciale, perché essenziale alla promozione della competitività europea nell'orizzonte del mercato globale (Cocconi, 2006: 60; Guerri, 2003: 56-59).

Un analogo impianto, d'altra parte, è seguito anche in tema di formazione professionale e continua¹⁰ (Rustico, 2009: 219), e non è un caso se nella Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea (Carta di Nizza) – e quindi nella sede in cui l'Unione, occupandosi espressamente del diritto all'istruzione¹¹ (e alla formazione professionale e continua: Demuro, 2001: 120; Guerri, 2003: 47; Fagnani, 2014: 140), avrebbe potuto conquistare un po' più di spazio anche all'interno di ciò che è *tout court* il servizio apprestato dagli Stati – si ribadisce, da un lato, che la tradizionale 'libertà della scuola' è affare delle leggi nazionali¹², dall'altro, che ciò che dev'essere tutelato è l'accesso¹³, pietra angolare di qualsiasi mobilità intraeuropea.

Se questa è l'impostazione, le summenzionate «azioni di incentivazione» – e le strutture che se ne fanno carico a valle, sul piano esecutivo: la Commissione, soprattutto¹⁴ – sono fondamentali.

Esse possono considerarsi come veicoli *soft* di influenza sovranazionale soltanto dal punto di vista della ormai consueta classificazione in termini di *soft law* (Cocconi, 2006: 205) ovvero anche nella prospettiva della disciplina diretta di singole fattispecie o specifici istituti dell'istruzione (aspetti sui quali, come si diceva, l'Unione non ha competenza); risultano, invece, *hard* per quanto concerne l'utilizzo di precisi parametri di riferimento, formulati sia per l'individuazione delle specifiche azioni statali da incoraggiare e supportare (i.e. finanzia-

re), sia per il monitoraggio (i.e. il controllo) dell'allineamento dei singoli Stati membri alle strategie complessive dell'Unione.

A tal proposito, naturalmente, giocano un ruolo importante le raccomandazioni. Su tutto, però, hanno rilievo essenziale le comunicazioni con cui la Commissione individua settori e finalità rilevanti¹⁵ e formula appositi indicatori¹⁶, che prefigurano, per i Governi nazionali, una vera e propria griglia di priorità e di valori da assumere nello svolgimento delle proprie politiche interne, e, per le istituzioni europee, una mappa utile per analizzare i relativi progressi, evidenziare le buone pratiche, comparare lo standard europeo con quello di altri contesti extraeuropei ecc.

È coerente con questo quadro il fatto che il più importante strumento attivo a disposizione dell'Unione in tema di istruzione siano i programmi di cui la Commissione è responsabile (da ultimo, il programma Erasmus+, che ha fatto sintesi di tutta la precedente galassia di iniziative¹⁷), i quali, in larga parte, e proprio in virtù della profonda funzionalità dell'istruzione rispetto agli obiettivi generali dell'Unione, sono stati progressivamente iscritti, per iniziativa della stessa Commissione e con l'avallo del Consiglio europeo, dapprima nella famosa Strategia di Lisbona¹⁸ – cui si deve la prima formulazione della volontà di realizzare, in Europa, un'economia basata sulla conoscenza – quindi nell'altrettanto cruciale Strategia Europa 2020¹⁹ – tra le cui priorità figurano, significativamente, i traguardi della crescita intelligente (un'economia basata sulla conoscenza e sull'innovazione) e della crescita inclusiva (un'economia con un alto tasso di occupazione che favorisca la coesione sociale e territoriale), nonché l'obiettivo (espreso) dell'istruzione, intesa quest'ultima come lotta all'abbandono scolastico e come promozione dell'istruzione universitaria.

In questo modo, quindi, l'Unione, nell'istruzione (ma non solo; tutti i settori sociali sono coinvolti), è gradualmente passata²⁰ da un pluralismo convergente di forme di cooperazione diverse all'applicazione sistematica di un metodo aperto di coordinamento, che, come è noto, rinuncia al ruolo centrale dello strumento normativo (che, come si diceva, non è immediatamente disponibile) o al modello del controllo sanzionatorio (non potendo avvalersi, in questa materia, di specifici meccanismi di coazione rispetto alle decisioni degli Stati), per seguire, invece, e assistere le comunità nazionali affinché elaborino le proprie politiche mediante un'autonoma attuazione di linee guida comuni, condivise sul piano sovranazionale (Cocconi, 2006: 65, 195; in generale, v. Del Gatto, 2012: 109; Giglioni, 2012: 50; Cortese, 2012: 147; Martinico, 2009: 625; Baroncelli, Farkas, 2008).

Ciò consente alle istituzioni europee di integrare più efficacemente la politica dell'istruzione (e della formazione professionale) anche nel quadro di altre politiche e così, in particolare, delle politiche finalizzate a promuovere e garan-

tire un'effettiva cittadinanza dell'Unione e a rendere maggiormente competitivo il sistema socio-economico europeo nel suo complesso. Al quadro di queste politiche non sono estranee, ad esempio, anche quelle sull'anti-discriminazione o sulla parità di genere o sul sostegno per i soggetti disabili.

Occorre comunque ricordare che il nesso di consequentialità che si può dare tra qualità dell'istruzione e altre politiche dell'Unione può essere anche particolarmente e formalmente forte e, per così dire, di ritorno, specialmente laddove le politiche di cui si tratti siano direttamente implicate nella garanzia delle tradizionali libertà fondamentali dell'integrazione europea (e specialmente della libertà di circolazione, delle persone come dei servizi²¹).

In questi casi, al di fuori di qualsivoglia programma specifico in tema di istruzione, l'azione dell'Unione si può fare improvvisamente *hard* anche sul piano normativo, giacché l'orbita della disciplina di quelle libertà (nel diritto dei Trattati come nel diritto derivato) può spingersi a porre 'fuori legge' tutto ciò che, pur essendo istruzione o formazione professionale nella piena responsabilità degli Stati membri, contribuisca a realizzare eccezioni (restrizioni) non ammissibili all'effettivo godimento di quelle stesse situazioni soggettive, ad esempio mediante la limitazione dell'accesso al relativo servizio (il quale, come si è annotato, è precisamente e coerentemente garantito dalla Carta di Nizza).

I protagonisti di tale azione sono, innanzitutto, i giudici degli Stati membri e la Corte di giustizia, da tempo chiamati a gestire (se non ad amministrare) il bilanciamento tra la tutela di ciò che è il 'nucleo duro' dell'integrazione e ciò che rappresenta, invece, la prerogativa che anche il diritto primario riconosce variamente alle comunità nazionali (Cortese, 2013: 154; Cornella, 2014: 165)²².

3. I profili oggetto di intervento europeo

La trama dei principali profili rispetto ai quali l'Unione si propone di misurare e stimolare la qualità dell'istruzione nazionale è del tutto coerente con l'impostazione integrata e funzionale che già discende dall'analisi della base giuridica.

Si tratterà, quindi, di tutti quegli aspetti che, nell'istruzione (e nella formazione professionale: a livello europeo istruzione e formazione professionale sono oggetto di un 'diritto' sostanzialmente unitario²³), consentono di rendere effettivi gli obiettivi generali sui quali l'Unione ha competenze più forti e, specialmente, di rendere pienamente fruibili gli effetti del riconoscimento previo di libertà fondamentali e, su tutte, di quella di circolazione. Non sono, a ben vedere, pochi aspetti.

Prendendo parzialmente spunto dalla nitida classificazione svolta in occasione della definizione degli indicatori per il monitoraggio dell'attuazione della Strategia di Lisbona²⁴, si possono isolare, precisamente, questi ambiti d'azione:

- le pre-condizioni dell'istruzione, ossia la lotta per l'equità nell'accesso e per l'eliminazione dei fattori principali dell'abbandono e della dispersione scolastici;
- l'efficienza dei processi e dei modi dell'istruzione, ossia l'incentivo all'adozione di formule organizzative valutate come più adeguate, anche in termini di valorizzazione delle risorse e del rapporto pubblico-privato;
- il campo dell'istruzione, ossia l'incentivo all'ampliamento dell'ambito dell'istruzione, integrata con la formazione professionale e destinata a diventare continua e permanente;
- le forme dell'insegnamento, ossia la modernizzazione e l'omogeneizzazione dell'articolazione degli insegnamenti, dei gradi dell'istruzione e della loro gestione coordinata, ma anche delle competenze dei docenti;
- il risultato dell'istruzione, ossia la valutazione del grado di assimilazione delle competenze chiave che all'interno dell'Unione sono adeguate agli obiettivi di sistema che essa si prefigge e la verifica della reale 'impiegabilità' dei soggetti istruiti e formati.

In tali ambiti, l'intervento dell'Unione è molteplice, risolvendosi, a seconda dei casi:

- nell'approvare programmi o progetti volti a finanziare iniziative o attività strumentali ad incentivare il raggiungimento degli obiettivi che l'Unione intende conseguire;
- nell'elaborazione di statistiche sui diversi livelli, negli Stati membri, di raggiungimento di specifici standard di volta in volta rilevanti (con coinvolgimento anche degli istituti o degli enti nazionali di statistica), nonché nella prefigurazione di questi stessi standard, in primo luogo dal punto di vista quantitativo (ed avvalendosi anche, in modo privilegiato, delle valutazioni compiute sia nell'ambito di sedi propriamente europee – quali Eurostat, la rete Eurydice²⁵, il Cedefop²⁶, la Fondazione europea per la formazione²⁷ –, sia in altri contesti sovranazionali, come sono quelli delle rilevazioni OCSE o UNESCO);
- nell'elaborazione e nella condivisione di dati che consentano di migliorare la cooperazione europea (soprattutto per quanto concerne le iniziative progettuali sull'integrazione tra istruzione e formazione: v. sempre la rete Eurydice o il Cedefop);
- nell'assistere le competenti autorità degli Stati membri circa i processi di implementazione degli obiettivi di qualità stabiliti sul piano europeo (v. sempre le medesime strutture menzionate ai punti precedenti, nonché la Rete europea per le politiche di orientamento permanente²⁸);
- nella formulazione periodica di rapporti o relazioni volti ad evidenziare, dal punto di vista anche qualitativo, i profili critici delle azioni autonomamen-

te condotte dagli Stati, nonché quelli sui quali sollecitare azioni di riforma coerenti con gli obiettivi europei (con una particolare attenzione anche alla percentuale del finanziamento che ciascuno Stato destina all'istruzione in rapporto al PIL).

Come si può osservare, tutte queste attività sono espressione del modello generale (metodo aperto di coordinamento) che l'Unione ha scelto come strumento essenziale di molte delle sue politiche (non solo in questa materia²⁹) e che implica, per il tramite di occasioni di misurazione e valutazione delle tendenze e degli sviluppi in atto sul piano nazionale, la generazione di processi di apprendimento reciproco e di emulazione.

Sul punto occorre sottolineare che la cooperazione che così viene richiesta agli Stati non si dispiega solo sul piano *lato sensu* politico, ma ha una sua specifica portata giuridica, giacché si tratta di un dovere che deve essere adempiuto comunque, anche in assenza di una specifica normativa (anzi, proprio per l'assenza di *hard law*). Più specificamente, gli Stati sono tenuti, all'interno del coordinamento attivato sul piano europeo, a conformarsi progressivamente – anche in chiave di riforma – alle misure che in altri Stati siano state adottate e che, nel monitoraggio complessivo, siano state valutate come meglio funzionali al raggiungimento degli obiettivi dell'Unione (Strazzari, 2006: 217).

4. *Gli effetti sull'ordinamento interno*

L'impatto sull'ordinamento interno del metodo che l'Unione ha sviluppato e poi sistematizzato in tema di istruzione (e formazione professionale) è particolarmente apprezzabile, in Italia, specialmente a decorrere dalla fine degli anni Novanta (i.e. già con l'introduzione dell'autonomia delle istituzioni scolastiche per effetto della l. 15.03.1997, n. 59, e del d.p.r. 08.03.1999, n. 275; ma v. naturalmente anche la riforma del Titolo V della Costituzione, di cui alla l. cost. 18.10.2001, n. 3, e il vigente art. 117 Cost.) (Cocconi, 2003: 201 e 2006: 273), anche se i suoi frutti più tangibili si possono riscontrare soprattutto nel flusso delle tre riforme della scuola che si sono avvicinate negli anni Duemila, ossia la riforma Berlinguer (l. 10.02.2000, n. 32), la riforma Moratti (l. 28.03.2003, n. 53) e la riforma Gelmini (avviata con le ll. 06.08.2008, n. 133, e 30.10.2008, n. 169, e proseguita sino ai dd.pp.rr. 15.03.2010, nn. 87, 88 e 89) (v. Briguglio, 2011: 1; per una considerazione d'insieme delle trasformazioni indotte dall'avvio di questo ciclo di riforme cfr., per tutti, Sandulli, 2003, nonché Marzuoli, 2003).

Proprio la considerazione delle indicazioni emergenti sul piano europeo consente di osservare come vi sia, al fondo, un tratto di sostanziale continuità in tutte queste riforme, dal momento che molte delle loro linee ispiratrici trovano

uno stimolo forte ed esplicito nella *soft law* sovranazionale, contribuendo, così, in modo determinante, alla ricerca di un nuovo punto di equilibrio per il tradizionale dibattito nazionale. Come si diceva in premessa, la ricaduta della politica europea dell'istruzione si può cogliere, in Italia, sul piano della razionalizzazione complessiva della politica scolastica e nell'ottica di un disegno di generale riordino di quello che viene ben presto definito (precisamente dalla riforma Moratti: v. l'art. 2 della l. n. 53/2003) come «sistema educativo di istruzione e formazione».

Non a caso, dunque, alcuni dei punti rispetto ai quali si può riscontrare la segnalata continuità (sia pur con l'uso di accenti e 'dispositivi' non del tutto coincidenti e non sempre altrettanto fortunati) hanno una portata potenzialmente generale, per nulla estrinseca a quello che si è dianzi definito come il cuore della scuola nazionale, e sono identificabili in esigenze di intervento che il legislatore italiano ha fatto proprie e che possono riassumersi in questo modo:

- la necessità di intervenire sull'articolazione del servizio di istruzione, al fine di imputarne il concreto svolgimento a strutture dotate di autonomia (segnatamente, di autonomia funzionale, costituzionalmente tutelata: Poggi, 2001; Rinaldi, 2014: 114) e, quindi, di una puntuale capacità di dare luogo a processi suscettibili di valutazione e sostegno, anche in rapporto alla loro capacità di coordinarsi con le amministrazioni e le comunità territoriali;
- la necessità di rivedere i cicli del sistema dell'istruzione, al fine di assorbirvi anche la scuola dell'infanzia e creare così un incentivo ad un rapido ingresso nel sistema, ma anche allo scopo di rendere meglio comunicanti istruzione e formazione professionale;
- la necessità di ridefinire coerentemente anche la posizione dei soggetti fruitori del servizio di istruzione e formazione concepito come servizio integrato, con introduzione dell'obbligo formativo e del diritto-dovere all'istruzione-formazione, ma anche di strumenti, quali, ad esempio, il Profilo educativo, culturale e professionale (Pecup) e il Portfolio delle competenze individuali (Cortese, 2005: 103), idonei a mappare e ad accertare il livello dell'istruzione conseguita dal singolo onde consentirne il passaggio verso altre esperienze formative, anche non nazionali;
- la necessità di definire analiticamente gli obiettivi specifici dell'apprendimento connesso a ogni ciclo e a ogni grado del sistema integrato (in apposite Indicazioni nazionali), sì da corrispondere all'esigenza di rendere pienamente operativa la certificazione europea della qualità delle competenze che sono indispensabili nella società della conoscenza, quale primo presupposto per la mobilità degli studenti e dei lavoratori³⁰;
- la necessità di adeguare questa attività di definizione con i contenuti dei curricula previsti per ogni percorso di istruzione e formazione (anche con conseguente potenziamento di specifici e nuovi insegnamenti);

- la necessità di collegare quella stessa attività di definizione a momenti sistematici di valutazione del sistema nel suo complesso (mediante l'introduzione di prove *ad hoc* per il monitoraggio del grado degli apprendimenti: v. la funzione svolta dall'INVALSI);
- la necessità di valorizzare occasioni di alternanza scuola-lavoro, in termini di effettiva transizione tra percorsi formativi diversi e di promozione di una maggiore occupabilità;
- la necessità, specialmente con riguardo al regime dell'alternanza (ma non solo), di predisporre misure specifiche per contrastare l'abbandono scolastico, anche con l'introduzione della figura del docente tutor o di altri analoghi istituti.

Non sfuggirà, dinanzi a questa breve rassegna, che il modo con cui l'ordinamento interno reagisce alle sollecitazioni (apparentemente) *soft* del livello europeo corrisponde ad un'azione riformatrice che, oltre ad estendersi direttamente all'organizzazione e al contenuto dell'insegnamento e dell'istruzione, non solo è destinata a farsi costante e ripetuta (in uno con la costanza e la ripetizione dei monitoraggi e delle valutazioni sovranazionali e con l'aggiornamento dei relativi obiettivi da raggiungere sul piano europeo), ma dimostra anche una rimarchevole portata 'retroattiva': molte delle opzioni che il legislatore nazionale ha deciso di premiare si sono rivelate influenti anche sulla rappresentazione costituzionale dell'istruzione (e dell'insegnamento) e delle molteplici e intrecciate competenze di Stato e Regioni, con dinamiche non sempre del tutto prevedibili, né automaticamente coerenti con i presupposti acquisiti sul piano europeo.

Da un lato, infatti, si può sottolineare che l'avvio del cennato flusso di riforme – dal quale non è estraneo nemmeno il recentissimo d.d.l. sulla Buona Scuola (Renzi-Boschi) approvato definitivamente dalla Camera, in seconda lettura, il 9 luglio 2015³¹, il cui art. 1, comma 1, è una vera e propria sintesi della cornice di obiettivi europei in cui viene inscritta la politica scolastica nazionale³² – ha riattivato il confronto tra le diverse e possibili concezioni del servizio di istruzione, rilanciandone la lettura oggettiva e rimettendo al centro del sistema la competizione tra i soggetti erogatori delle prestazioni e il diritto di scelta dei destinatari.

Di più: l'idea che al centro del sistema vi sia un paradigma di 'domanda' e 'interattivo', secondo il quale il sistema scuola ha una doverosa vocazione pluralistica e una inevitabile evoluzione accrescitiva e personalizzante della tipologia della propria offerta ha fortemente condizionato anche le modalità di realizzazione dell'autonomia delle istituzioni scolastiche, chiamate a rispondere della propria progettualità e degli standard del proprio servizio ad una molteplicità di interlocutori (lo Stato, gli enti territoriali, la comunità scolastica intesa in senso ampio e comprensiva, dunque, oltre alle famiglie, anche di alcuni rilevanti stakeholder locali).

Per altro verso, però, il fattore pluralistico è stato parzialmente oggetto, nei rapporti tra i diversi livelli di governo interni alla cornice nazionale, di un processo di *reductio ad unum*, nel quale è lo Stato (anzi, il Governo) a concentrare su di sé il massimo delle opzioni normative (talvolta in piena coerenza con l'utilizzo già diffuso dello strumento della delegificazione) e a controllare, dunque, le modalità con cui il servizio effettivamente si deve articolare o differenziare.

Sul punto è esemplare la vicenda dell'autoqualificazione statale – avallata anche dalla Corte costituzionale³³ – dei livelli essenziali delle prestazioni in tema di istruzione, delle norme generali sull'istruzione, nonché dei principi fondamentali della materia; uno sviluppo, questo, che stride, *in parte qua*, con la vocazione pluralistica che sul piano della politica europea dell'istruzione è sempre stata supportata quale fattore di significativa innovazione e sperimentazione, nel contesto nazionale, delle indicazioni provenienti dai monitoraggi e dalle valutazioni dell'Unione.

Quest'ultimo rilievo consente di far emergere un ulteriore profilo di impatto del diritto dell'Unione – o, meglio, del modo con cui questo diritto viene reso effettivo da parte del Governo – sulla disciplina nazionale dell'istruzione e del relativo servizio, vale a dire la tendenza del legislatore statale, per rendere concreto il suo generale controllo sull'adeguamento del sistema nazionale agli obiettivi di qualità sovranazionali, ad avvalersi, direttamente dal centro dell'amministrazione (ministeriale), del policentrismo intrinseco costituito dalle molteplici sedi di prestazione del servizio.

Si tratta di una tendenza che il legislatore sta cercando, da ultimo, di rafforzare anche per risolvere le sopravvenute questioni concernenti il 'governo' della spesa per l'istruzione e l'esigenza di far fronte ad un'istanza di stabilizzazione del grande numero di insegnanti precari, quale discendente, a sua volta, dal mancato rispetto, da parte del nostro ordinamento, della disciplina europea in tema di contratti di lavoro a tempo determinato (Saltari, 2015: 219; sulle difficili questioni del reclutamento, in Italia, del personale docente v. Saltari, 2014: 445)³⁴.

5. Conclusioni: gli snodi (critici) del rapporto tra politica scolastica nazionale e politica europea dell'istruzione

L'*excursus* fin qui condotto permette di individuare alcuni lineamenti caratterizzanti dell'attuale rapporto tra politica scolastica nazionale e politica europea dell'istruzione. Essi si possono compendiare nei seguenti elementi:

- l'efficientamento dell'istruzione: il diritto europeo si pone, rispetto al diritto nazionale e alle sue evoluzioni, come fattore di riforma particolarmente influente, non solo con riferimento a specifiche modifiche dell'assetto organizzativo, quanto a periodiche rivisitazioni del sistema di istruzione nel suo

complesso, in armonia con gli esiti dei monitoraggi e delle valutazioni operate in sede sovranazionale sulla base di indicatori condivisi di efficienza, formulati in sedi apparentemente neutrali (secondo un metodo di coordinamento aperto, nonché secondo un approccio che demanda il controllo sull'azione degli Stati membri a rilevazioni statistiche e all'elaborazione comune di informazioni e buone pratiche);

- la 'scuola oltre la scuola' e la strategia dei risultati: la politica scolastica italiana, dunque, perde una sua tradizionale autoreferenzialità, essendo costretta a misurarsi in modo molto più esplicito con le domande che emergono nel contesto di altre politiche, rispetto alla quali l'istruzione figura come elemento da integrare e valorizzare per meglio veicolare le finalità generali che la comunità si pone;
- il welfare della conoscenza: il tradizionale dibattito (nazionale) sugli scopi dell'istruzione, sui saperi da trasmettere e sulle garanzie dell'insegnamento viene conseguentemente ri-adattato alle esigenze di razionalizzazione incentivate dalle indicazioni europee, con una generale funzionalizzazione dell'istruzione ai bisogni dello spazio europeo e agli obiettivi, di cittadinanza e socio-economici, che questo pone a tutti gli Stati membri;
- la ridefinizione dei presupposti valoriali: simili rivisitazioni hanno condotto ad una graduale revisione dell'intera disciplina del servizio di istruzione e dei suoi canali, con effetti rilevanti nella definizione dei principi ispiratori (anche costituzionali) della materia e delle situazioni giuridiche dei soggetti variamente coinvolti.

Tutti questi profili sono oggetto di ripetute critiche all'interno del dibattito nazionale, anche se occorre evidenziare che le voci degli addetti ai lavori (operatori della scuola, insegnanti, pedagogisti, intellettuali ecc.) si rivolgono, prevalentemente, non tanto al fatto che le scelte – o, come si è visto, le strategie – sono compiute a livello europeo: ciò che viene contestato è costituito dalle opzioni – per vero, e in gran parte, del tutto corrispondenti – seguite dal legislatore nazionale in sede di riforma, come se quest'ultimo fosse totalmente libero di non conformarsi alle indicazioni sovranazionali (v., da ultimo, Ferroni, 2015).

Il tono dei rilievi critici, infatti, è tutto diretto, per lo più, alla tendenza consistente nel subordinare la scuola alle trasformazioni della realtà socio-economica e alle esigenze contingenti della società tecnologica, evidenziandosi, spesso, anche l'assenza, nell'ordinamento scolastico italiano in mutazione, di un progetto culturale vero e proprio, alternativo, se non antagonistico, rispetto a quello seguito dalla fine degli anni Novanta in poi.

Si è potuto constatare, tuttavia, che questa tendenza nazionale è largamente confacente alle direzioni impresse dall'azione di coordinamento guidata dalle istituzioni europee.

Ma si potrebbe anche sottolineare, ampliando gli orizzonti dello sguardo, che non è stato solo il processo dell'integrazione europea a determinare il legislatore nazionale. Questo processo, infatti, non ha fatto altro che cercare di 'governare' in modo diverso, e su di una scala ben più estesa, i grandi problemi, in primo luogo, degli effetti (risalenti) dell'industrializzazione sull'estensione quantitativa e qualitativa dell'istruzione a masse sempre più vaste (motore già vivo, proprio in Italia, delle riforme degli anni Settanta: v. Fadiga Zanatta, 1971: 7), in secondo luogo, delle ricadute (più recenti) che a tale riguardo si sono avute in seguito ai rapidissimi cambiamenti economici che, soprattutto a cavallo del nuovo Secolo, hanno imposto un ripensamento complessivo dell'approccio al ruolo del capitale umano e della riflessione sulla funzione della scuola e dell'educazione *tout court* (v. specialmente il successo delle proposte avanzate da Bruner, 1995, e Morin, 2000).

Occorre chiedersi, allora, non tanto (o non solo) se la tendenza italiana sia di per sé positiva sul piano formativo / educativo (in proposito qualche dubbio sembra più che legittimo: v. sempre Ferroni, 2015: 53, specialmente con riguardo alla definizione del contenuto dei curricula e, quindi, delle materie oggetto di insegnamento), bensì se essa sia o meno giuridicamente in contrasto con alcuni punti fermi e irrinunciabili del modo con cui la nostra Costituzione guarda all'istruzione, all'insegnamento e alla scuola (per un recente quadro d'insieme, v. Angelini, Benvenuti, 2014).

In questa prospettiva, uno spunto interessante è dato dagli studi che si sono posti esplicitamente tale questione nel contesto dell'analisi delle politiche europee della ricerca, valutate, in particolare, nel loro impatto in contesti di crisi economica, ossia in momenti nei quali lo spazio pubblico (statale, ma anche europeo) è stimolato non solo a valorizzare al massimo il nesso di strumentalità tra istruzione ed economia, ma anche a concentrare le poche risorse disponibili su profili, settori o, in generale, abilità considerati come funzionali agli obiettivi di crescita e di coesione (Bonini, 2014: 1). L'accostamento tra scuola e ricerca non pare azzardato, poiché, nel nostro assetto costituzionale, la libertà della scienza è affiancata proprio alla libertà dell'insegnamento, che dalla prima trae un naturale alimento (v. art. 33, comma 1).

Con riguardo alla libertà della scienza, e così della ricerca, è possibile notare che la *governance* europea del settore aspira apertamente a funzionalizzare modi, itinerari e risultati, ponendosi con ciò in potenziale conflitto con alcuni pilastri caratterizzanti dell'impianto costituzionale italiano (*in primis* con il principio pluralista e con la missione culturale della forma di Stato, ex art. 9 Cost.). Allo stesso tempo, però, si è anche evidenziato che un simile conflitto non si potrebbe risolvere nella posizione di una barriera fissa e facilmente identificabile *a priori*, dovendosi, piuttosto, cercare una soluzione di equilibrio e di bilanciamento, nella quale la cornice della contingenza economico-sociale, da

un lato, potrebbe spingere il legislatore nazionale ad enfatizzare il peso degli obiettivi europei, dall'altro, non potrebbe mai privare le finalità costituzionali di un ragionevole spazio per una loro invariata, effettiva e compiuta realizzazione (Bonini, 2014: 73).

Un rilievo simile si potrebbe mutuare, in generale, anche per il complesso rapporto tra scuola, istruzione e insegnamento, specialmente laddove si constataste l'imposizione, al libero esplicarsi di quel rapporto, di finalità specifiche, poste da poteri pubblici e da organizzazioni altre rispetto a quelle propriamente scolastiche, così come a quelle direttamente esponenziali della comunità politica repubblicana. Anche con riguardo alla politica scolastica, peraltro, il rischio sempre latente è che proprio queste ultime istituzioni si sentano legittimate ad intraprendere specifiche vie di riforma, segnatamente valorizzando gli input provenienti dal coordinamento europeo e orientando il dover essere dell'istruzione italiana in campi materialmente sbilanciati.

Al contempo, è possibile osservare che l'unico modo per misurare l'adeguatezza degli strumenti con cui il legislatore nazionale muta i lineamenti organizzativi e sostanziali dell'istruzione italiana non può consistere nella sola considerazione (astratta) della modellistica organizzativa mutuata dal livello europeo. Il caso dell'autonomia scolastica, in questo senso, è molto significativo, poiché, soprattutto in seguito alla sua costituzionalizzazione, con la l. cost. n. 3/2001, la maggioranza degli interpreti ne ha enfatizzato il carattere strumentale rispetto ad un rilancio della 'Costituzione scolastica' e delle sue finalità. Ma non si può nemmeno nascondere la circostanza che molte delle indicazioni europee sono sinergiche rispetto a traguardi di complessiva revisione delle soluzioni istituzionali del servizio pubblico e dell'amministrazione, già posti da lungo tempo quale realizzazione degli obiettivi trasversali di imparzialità e di buon andamento di cui all'art. 97 Cost. Si tratterà, dunque, sempre e comunque, di verificare la concreta configurazione normativa degli istituti introdotti nell'ordinamento nazionale sulla base dell'influenza europea, apprezzandone, volta per volta, la 'microfisica' e riscontrandone, se del caso, le ricadute positive anche nei confronti della migliore attuazione del disegno costituzionale.

Note

- * L'Autore desidera ringraziare il prof. Domenico Sorace per la lettura preventiva e per le preziose osservazioni ricevute.
- ¹ Usando la terminologia di cui all'art. 15.1 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (T.F.U.E.).
- ² V. il testo del 'vecchio' art. 126 del Trattato che istituisce la Comunità europea (T.C.E.), così come introdotto *ex novo* dall'art. G del Trattato di Maastricht, all'interno di un (allora) inedito Capo dedicato a «Politica sociale, istruzione, formazione professionale e gioventù». Ma cfr. anche il testo del 'successivo' art. 149 T.C.E., che dopo il Trattato di Amsterdam (1997), nella nuova numerazione, ha sostituito l'art. 126.
- ³ V. il vigente art. 165.1 Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (T.F.U.E.).
- ⁴ *Ibidem*.
- ⁵ Specchio di tale evoluzione, come è noto, è il tenore testuale del vigente art. 3 T.U.E.
- ⁶ Tale assetto è del tutto coerente con quanto stabilito, in via generale, dall'art. 2, punti 4, 5, 6, T.F.U.E.
- ⁷ Art. 165.4 T.F.U.E.
- ⁸ Art. 165.2 T.F.U.E.: «L'azione dell'Unione è intesa: – a sviluppare la dimensione europea dell'istruzione, segnatamente con l'apprendimento e la diffusione delle lingue degli Stati membri; – a favorire la mobilità degli studenti e degli insegnanti, promuovendo tra l'altro il riconoscimento accademico dei diplomi e dei periodi di studio; – a promuovere la cooperazione tra gli istituti di insegnamento; – a sviluppare lo scambio di informazioni e di esperienze sui problemi comuni dei sistemi di istruzione degli Stati membri; – a favorire lo sviluppo degli scambi di giovani e di animatori di attività socioeducative e a incoraggiare la partecipazione dei giovani alla vita democratica dell'Europa; – a incoraggiare lo sviluppo dell'istruzione a distanza; – a sviluppare la dimensione europea dello sport, promuovendo l'equità e l'apertura nelle competizioni sportive e la cooperazione tra gli organismi responsabili dello sport e proteggendo l'integrità fisica e morale degli sportivi, in particolare dei più giovani tra di essi».
- ⁹ 29.11.1995 [COM (95) 590]. Non sono, tuttavia, meno importanti i seguenti testi, parimenti prodotti dalla Commissione guidata da Delors: il Libro Bianco del 1993, su *Crescita, competitività, occupazione* [COM (93) 0700], e il Libro Verde, sempre dello stesso anno, su *La dimensione europea dell'istruzione* [COM (93) 457].
- ¹⁰ Cfr. l'art. 166 T.F.U.E.
- ¹¹ Art. 14 della Carta.
- ¹² Ivi, punto 4: «La libertà di creare istituti di insegnamento nel rispetto dei principi democratici, così come il diritto dei genitori di provvedere all'educazione e all'istruzione dei loro figli secondo le loro convinzioni religiose, filosofiche e pedagogiche, sono rispettati secondo le leggi nazionali che ne disciplinano l'esercizio».
- ¹³ Ivi, punti 1 e 2, laddove si specifica anche che deve garantirsi l'accesso gratuito all'istruzione obbligatoria.
- ¹⁴ All'interno della Commissione è attiva una specifica Direzione Generale per l'Istruzione e la Cultura, che collabora con moltissimi enti nazionali ed europei, innanzitutto con quelli indicati *infra*, § 3.
- ¹⁵ Cfr., ad esempio, la Comunicazione della Commissione 10.01.2003, dal titolo *Investire in modo efficace nell'istruzione e nella formazione: un imperativo per l'Europa* [COM(2002) 779 def].
- ¹⁶ V., ad esempio, la Comunicazione della Commissione 21.02.2007, dal titolo *Un quadro coerente di indicatori e di parametri di riferimento per monitorare i progressi nella realizzazione degli obiettivi di Lisbona in materia di istruzione e formazione* [COM(2007) 61 def].
- ¹⁷ Regolamento (UE) n. 1288/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio, 11.12.2013.
- ¹⁸ V. il Consiglio europeo straordinario di Lisbona, tenutosi nei giorni 23-24.03.2000.

- ¹⁹ Varata nel Consiglio europeo del 03.03.2010.
- ²⁰ Quanto meno a decorrere dal 2000, con un primo accordo tra i Capi di Stato e di Governo in merito alle priorità delle riforme nell'istruzione, seguito, innanzitutto, dal Memorandum della Commissione sull'istruzione e la formazione lungo tutto l'arco della vita, SEC (2000) 1832 del 30.10.2000.
- ²¹ Anche per gli studenti la fonte principale del diritto derivato è la direttiva 2004/38/CE, sul «Diritto dei cittadini dell'Unione e dei loro familiari di circolare e soggiornare liberamente all'interno degli Stati membri».
- ²² Cfr., ad esempio, l'importante caso deciso da C. giust., 13.05.2010, *C-73/08, Bressol*: «Gli artt. 18 T.F.U.E. e 21 T.F.U.E. [sono le disposizioni che, come è noto, si occupano, rispettivamente, di divieto di discriminazione in base alla nazionalità e di libertà di circolazione e soggiorno, n.d.r.] ostano ad una normativa di uno Stato membro che limiti il numero di studenti non considerati residenti di tale Stato che possono iscriversi per la prima volta in corsi di formazione medica e paramedica di istituti di istruzione superiore del medesimo Stato, salvo che il giudice nazionale, in esito ad una valutazione di tutti i pertinenti elementi presentati dalle autorità competenti, non constati che tale normativa risulti giustificata con riguardo all'obiettivo della tutela della sanità pubblica». Ma v. anche C. giust., 11.09.2007, *C-318/05 e C-76/05, Commissione c. Repubblica federale di Germania e Schwarz*: in questo caso il giudice comunitario ha stabilito che l'art. 49 T.C.E. [che si occupava della libertà di prestazione dei servizi; v. oggi art. 56 T.F.U.E., n.d.r.] è ostativo alla normativa di uno Stato membro che preveda la possibilità di dedurre come spese straordinarie le rette scolastiche versate a determinate scuole private nazionali, escludendo tale possibilità per le rette corrisposte ad una scuola privata stabilita in un altro Stato membro.
- ²³ V. sempre, in modo molto chiaro, l'art. 14 della Carta di Nizza.
- ²⁴ Cfr. la Comunicazione della Commissione del 21.02.2007, cit.
- ²⁵ V. al seguente indirizzo: <http://eacea.ec.europa.eu/education/eurydice/index_en.php> (12/2016). Questa rete è stata creata già nel 1980 dalla Commissione europea e dagli Stati membri, per finalità di cooperazione nel settore educativo e per migliorare, nello specifico, la conoscenza dei sistemi e delle politiche nazionali. Dal 1995 Eurydice è stata parte integrante di Socrates, il programma di azione comunitaria in materia di istruzione; dal 2007 è diventata parte del Programma per l'apprendimento permanente LLP e dal 2014 è parte di Erasmus+, il Programma europeo (oggi, come si diceva, onnicomprensivo) per l'istruzione, la formazione, la gioventù e lo sport. La rete in questione è composta da una unità centrale, presso l'EACEA (Education, Audiovisual and Culture Executive Agency), e da 40 unità decentrate. Eurydice svolge anche attività di supporto alla Commissione assieme ad altre organizzazioni internazionali, in particolare il Consiglio d'Europa, l'OCSE e l'UNESCO.
- ²⁶ Si tratta dello European Centre for the Development of Vocational Training: <<http://www.cedefop.europa.eu/>> (12/2016).
- ²⁷ ETF (European Training Foundation); v. al seguente indirizzo: <<http://www.etf.europa.eu/>> (12/2016).
- ²⁸ European lifelong guidance policy network (ELGPN): <<http://www.elgpn.eu/>> (12/2016).
- ²⁹ V. il Libro bianco sulla *governance*: comunicazione della Commissione del 25.07.2001 [COM(2001) 428].
- ³⁰ Le competenze sono definite come «comprovata capacità di utilizzare conoscenze, abilità e capacità personali, sociali e/o metodologiche in situazioni di studio o di lavoro nello sviluppo professionale e personale». Tale è la nozione che si trova espressa nella Raccomandazione del Parlamento europeo e del Consiglio del 23.04.2008 sulla costituzione del Quadro Europeo delle qualifiche per l'apprendimento permanente, che è a sua volta richiamata anche nel preambolo dei decreti attuativi della medesima riforma Gelmini (v., ad esempio, il d.p.r. n. 89/2010 cit.), al pari, ad esempio, della Raccomandazione del Parlamento europeo e del Consiglio del 18.12.2006, relativa alle competenze chiave per l'apprendimento permanente.

Tali decreti, riferendosi più volte alle competenze, così come specificate nelle *Indicazioni nazionali* ad essi allegate, presuppongono la definizione europea. A tale cornice sovranazionale si deve anche l'indicazione delle cc.dd. 'competenze chiave di cittadinanza': 1. imparare ad imparare; 2. progettare; 3. comunicare; 4. collaborare e partecipare; 5. agire in modo autonomo e responsabile; 6. risolvere i problemi; 7. individuare i collegamenti e le relazioni; 8. acquisire e interpretare le informazioni. Queste competenze sono poi completate da quelle digitali.

³¹ *Riforma del sistema nazionale di istruzione e formazione e delega per il riordino delle disposizioni legislative vigenti*: l. 13.07.2015, n. 157.

³² «Per affermare il ruolo centrale della scuola nella *società della conoscenza* e innalzare i livelli di istruzione e le *competenze* delle studentesse e degli studenti, rispettandone i tempi e gli stili di apprendimento, per *contrastare le diseguaglianze* socio-culturali e territoriali, per *prevenire e recuperare l'abbandono* e la dispersione scolastica, in coerenza con il *profilo* educativo, culturale e professionale dei diversi gradi di istruzione, per realizzare una scuola aperta, quale laboratorio permanente di ricerca, sperimentazione e *innovazione* didattica, di partecipazione e di educazione alla *cittadinanza attiva*, per garantire il diritto allo studio, le pari opportunità di successo formativo e di *istruzione permanente* dei cittadini, la presente legge dà piena attuazione all'autonomia delle istituzioni scolastiche di cui all'articolo 21 della legge 15 marzo 1997, n. 59, e successive modificazioni, anche in relazione alla dotazione finanziaria» (corsivi aggiunti).

³³ V., in modo chiarissimo, C. cost., 02.07.2009, n. 200.

³⁴ Cfr. la notissima C. giust., 26.11.2014, nelle cause riunite C-22/13, da C-61/13 a C-63/13 e C-418/13, *Mascolo, Forni e Racca*.

Riferimenti bibliografici

- Andreucci M. 1969, *Il principio personalistico nel diritto scolastico*, Giuffrè, Milano.
- Angelini F., Benvenuti M. (a cura di) 2014, *Le dimensioni costituzionali dell'istruzione. Atti del Convegno di Roma, 23-24 gennaio 2014*, Jovene, Napoli.
- Baroncelli S., Farkas O. 2008, *Il Metodo di Coordinamento Aperto e le sue applicazioni al governo economico e occupazionale dell'Unione europea: il contesto comunitario e le ricadute sull'ordinamento interno*, in *Osservatorio sulle fonti*, <<http://www.osservatoriosullefonti.it/saggi/152-01-baroncelli-s-farkas>> (12/2016).
- Bonini M. 2014, *La "libertà" di ricerca, dallo "Stato sociale nazionale" al "welfare di mercato europeo"*, in L. Degrossi (a cura di), *La ricerca scientifica tra Stato e mercato: ipotesi di collaborazione*, Editoriale Scientifica, Napoli: 1-74.
- Briguglio A.E. 2011, *Dal Ministero Berlinguer alla riforma Gelmini: note cursorie per riflettere sugli itinerari della formazione e dell'istruzione in Italia*, in *Quaderni di Intercultura*, <<http://cab.unime.it/journals/index.php/qdi/article/view/782>> (12/2016).
- Bruner J. 1995, *Verso una teoria dell'istruzione*, Armando, Roma.
- Cocconi M. 2003, *L'autonomia funzionale delle istituzioni scolastiche fra riforma del titolo V, riordino del sistema formativo e coordinamento comunitario*, in D. Borgonovo Re, F. Cortese (a cura di), *Un diritto per la scuola. Atti del Convegno "Questioni giuridiche e organizzative per la riforma della scuola". Giornata di studio in onore di U. Pototschnig (14 maggio 2003)*, Università degli Studi di Trento, Trento: 187-226.
- 2006, *Il diritto europeo dell'istruzione. Oltre l'integrazione dei mercati*, Giuffrè, Milano.
- Cornella S. 2014, *Scuola pubblica e scuola privata tra regole di diritto interno e principi comunitari*, in F. Cortese (a cura di), *Tra amministrazione e scuola. Snodi e crocevia del diritto scolastico italiano*, Editoriale Scientifica, Napoli: 151-170.
- Cortese F. 2005, *Sullo statuto giuridico del "portfolio delle competenze": brevi riflessioni su diritti e libertà di alunni e docenti nel prisma dell'autonomia scolastica*, in M. Bombardelli, M. Cosulich (a cura di), *L'autonomia scolastica nel sistema delle autonomie*, Cedam, Padova: 103-136.
- 2012, *Il coordinamento amministrativo. Dinamiche e interpretazioni*, FrancoAngeli, Milano.
- 2013, *Liberalizzazioni e garanzie dei diritti di cittadinanza*, in F. Manganaro, A. Romano Tassone, F. Saitta (a cura di), *Liberalizzare o regolamentare: il diritto amministrativo di fronte alla crisi*, Giuffrè, Milano: 141-172.
- Del Gatto S. 2012, *Il metodo aperto di coordinamento. Amministrazioni nazionali e amministrazione europea*, Jovene, Napoli.
- Demuro G. 2001, *Art. 14*, in R. Bifulco, M. Cartabia, A. Celotto (a cura di), *L'Europa dei diritti*, il Mulino, Bologna: 120-124.
- Fadiga Zanatta A.L. 1971, *Il sistema scolastico italiano*, il Mulino, Bologna.

- Fagnani E. 2014, *Tutela dei diritti fondamentali e crisi economica: il caso dell'istruzione. Stato di attuazione, funzioni amministrative e finanziamento del sistema*, Giuffrè, Milano.
- Ferroni G. 2015, *La scuola impossibile*, Salerno, Roma.
- Gigliani F. 2012, *Governare per differenza. Metodi europei di coordinamento*, ETS, Pisa.
- Grimaldi M. 2001, *Francesco De Sanctis e la scuola del Risorgimento*, in *Belfagor*: 529-542.
- Guerri M. 2003, *Istruzione: profili comunitari*, in C. Marzuoli (a cura di), *Istruzione e servizio pubblico*, il Mulino, Bologna: 47-65.
- Martinico G. 2009, *L'impatto del metodo aperto di coordinamento sulla "forma dell'Unione"*, in *Dir. pubbl.*: 625-652.
- Marzuoli C. (a cura di) 2003, *Istruzione e servizio pubblico*, il Mulino, Bologna.
- Morin E. 2000, *La testa ben fatta. Riforma dell'insegnamento e riforma del pensiero*, Cortina, Milano.
- Poggi A.M. 2001, *Le autonomie funzionali «tra» sussidiarietà verticale e sussidiarietà orizzontale*, Giuffrè, Milano.
- Pototschnig U. 1971, *Insegnamento (libertà di)*, in *Enc. Dir.*, XXI, Giuffrè, Milano: 721-751 (pubblicato anche in D. Borgonovo Re, F. Cortese (a cura di) 2003, *Un diritto per la scuola. Atti del Convegno "Questioni giuridiche e organizzative per la riforma della scuola". Giornata di studio in onore di U. Pototschnig (14 maggio 2003)*, Università degli Studi di Trento, Trento: 273-326).
- Richter I. 2012, *The Right to Education – The European Model*, in C.L. Glenn, J. De Groof (a cura di), *Balancing Freedom Autonomy and Accountability in Education*, Wolf Legal Publishers, Nijmegen: 101-114.
- Rinaldi P.G. 2014, *Istituzioni scolastiche e autonomie territoriali*, in F. Cortese (a cura di), *Tra amministrazione e scuola. Snodi e crocevia del diritto scolastico italiano*, Editoriale Scientifica, Napoli: 113-149.
- Rustico L. 2009, *La cooperazione europea nel settore dell'istruzione e della formazione*, in *Dir. relaz. industr.*: 219-224.
- Saltari L. 2014, *La formazione e il reclutamento degli insegnanti in Italia*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*: 445-475.
- 2015, *La precarietà del lavoro nella scuola italiana nel difficile dialogo tra le Corti*, in *Giorn. dir. amm.*: 219-232.
- Sandulli A. 2003, *Il sistema nazionale di istruzione*, il Mulino, Bologna.
- Scotto di Luzio A. 2007, *La scuola degli italiani*, il Mulino, Bologna.
- Strazzari D. 2006, *Tra soft law e hard law: prime riflessioni in favore della giustiziabilità degli atti emanati nell'ambito del metodo aperto di coordinamento*, in M. Barbera (a cura di), *Nuove forme di regolazione: il metodo aperto di coordinamento delle politiche sociali*, Giuffrè, Milano: 317-352.
- Ventura S. 1998, *La politica scolastica*, il Mulino, Bologna.

NEL PRISMA DELLA VALUTAZIONE DELL'ATTIVITÀ DI RICERCA SVOLTA DALLE UNIVERSITÀ. PLURALISMO E UNITÀ DEI RISULTATI DELLA RICERCA COME EFFETTI NON NEUTRALI DEI METODI E DEGLI ATTORI DELLA VALUTAZIONE

Monica Cocconi

SOMMARIO – 1. Le ragioni dell'introduzione di una valutazione istituzionale. 2. Modelli di valutazione e culture amministrative. 3. Il come valutare ovvero dei difetti e dell'assenza di neutralità dei metodi quantitativi. 4. Il necessario affiancamento della bibliometria con la *peer review*. 5. Valutazione dell'attività di ricerca e decisioni di finanziamento. 6. Alcuni spunti ricostruttivi a partire dal modello europeo di valutazione dell'attività scientifica.

1. Le ragioni dell'introduzione di una valutazione istituzionale

L'introduzione di una valutazione organica dei risultati dell'attività di ricerca scientifica svolta dagli atenei che caratterizza, attualmente, molte esperienze nazionali europee, discende da differenti fattori. Anzitutto l'aumento esponenziale della produzione scientifica, dovuta all'estensione spaziale dei suoi produttori, ha accresciuto il bisogno di indicatori di natura qualitativa e quantitativa in grado di selezionare la produzione realmente meritevole.

Alla stessa necessità ha concorso tuttavia, principalmente, l'esigenza, da parte dei decisori politici, di disporre di indicatori affidabili in grado di allocare le scarse risorse pubbliche disponibili privilegiando gli indirizzi di ricerca e i ricercatori più produttivi (Della Cananea, 2008: 349-351). L'introduzione di una valutazione esterna e istituzionale dei risultati dell'attività di ricerca delle università è diretta principalmente, su tale versante, ad offrire una legittimazione politica e sociale al necessario finanziamento pubblico dell'attività di ricerca scientifica.

La logica del «finanziamento della ricerca basato sulla *performance*» ha improntato l'introduzione, all'interno delle università europee, di una serie di valutazioni, a partire da quella anglosassone del *Research Assessment Exercise* nel 1986 (oggi *Research Excellence Framework*) a quella nazionale della VQR dell'Agenda nazionale di valutazione (2004-2010), caratterizzate da un controllo *ex post* dei risultati dell'attività di ricerca utilizzati per l'erogazione di risorse (Baccini, Coin, Sirilli, 2013: 49-61). Il nesso fra valutazione e allocazione efficace delle risorse pubbliche è stata alla base anche dell'azione esplicita dall'*Agence d'évaluation de la recherche et de l'enseignement supérieur* (d'ora innanzi Aeres) istituita in Francia il 18 aprile 2006, improntata ad una procedura di controllo *ex*

ante, ossia principalmente formativa e caratterizzata da passaggi formalizzati e da un'accentuata trasparenza.

Questa valutazione può investire, quanto all'oggetto, sia l'attività dei singoli ricercatori sia le unità di ricerca; può riguardare, inoltre, sia i programmi di ricerca sia il funzionamento e le strategie delle istituzioni di ricerca (Gasparri, 2008: 198).

La fase della ricostruzione post-bellica e, in seguito, l'avvento della c.d. Terza Rivoluzione industriale, nel XX secolo, con l'affermarsi della convinzione del contributo della ricerca allo sviluppo della competitività economica, ha inoltre indotto i Governi a tentare di assoggettarla al loro controllo. L'intervento pubblico è reso necessario, altresì, per assumere i rischi intrinseci della ricerca di base, la cui efficacia, rispetto alle risorse finanziarie impegnate, non è mai prevenibile con certezza (F. Sylos Labini, *Ricerca scientifica e rischio dell'investimento: perché lo Stato serve*, 25 ottobre 2014). Questo non sempre è avvenuto direttamente ma, spesso, attraverso l'intermediazione di soggetti formalmente indipendenti ma influenzabili, in realtà, dall'indirizzo politico.

L'intervento massiccio dei poteri pubblici, legittimato dal finanziamento dell'attività di ricerca per il suo apporto allo sviluppo economico degli Stati, ha sostituito dunque, gradualmente, l'autonomia conquistata nell'evo moderno dalle università europee rispetto alle istituzioni del potere politico e religioso (Cassese, 1989: 820 e 1990: 755; Wright, 1989: 658; Frier, 1990: I, 184).

Si è fatta strada l'idea, in tal modo, che il controllo del potere politico sulla scienza sia un'opzione più desiderabile dell'affidarla, com'era in precedenza storicamente avvenuto, alla capacità di autoregolazione della stessa comunità scientifica (Polanyi, 1962: 54-74).

Questa capacità, in realtà, aveva sempre garantito, in passato, lo sviluppo effettivo della scienza, anche in assenza di criteri e di parametri vincolanti di valutazione dell'attività scientifica, attraverso la competizione e la cooptazione tipiche e intrinseche ad ogni comunità scientifica. Il carattere ristretto ed elitario della comunità scientifica, soprattutto quanto al numero di professori ordinari, permetteva una cooptazione seria e rigorosa dei docenti nella progressione di carriera, simile a quello che avveniva, fra la fine del Settecento e i primi decenni dell'Ottocento, in comunità ristrette di scienziati, come l'*universitas* di *von Humboldt* a Berlino (A. Sandulli, *Spunti di riflessione sulla valutazione della ricerca universitaria*, 12 marzo 2009).

L'esistenza di criteri previamente definiti che informassero la valutazione dell'attività scientifica era stata anzi ritenuta, nella giurisprudenza costituzionale italiana degli anni Settanta, come un limite indebito alla libertà della scienza e, di conseguenza, all'autonomia universitaria, considerata dalla Corte il risvolto organizzativo della garanzia a questa apprestata¹. Tale convinzione indusse i

giudici costituzionali, ad esempio, a giudicare illegittimo l'obbligo delle commissioni concorsuali di stabilire previamente criteri di massima che ne autolimitassero la discrezionalità, unitamente all'affidamento del relativo giudizio a componenti esterni all'Accademia.

La successiva introduzione di una valutazione istituzionale ha generato una forte tensione fra gli interventi dei Governi – finalizzati a contenere i costi del finanziamento della ricerca e mossi dunque, principalmente, da intenti di sostenibilità economico-finanziaria – e le finalità di sviluppo effettivo della qualità e dell'originalità della ricerca scientifica, quali auspicabili effetti della valutazione per la comunità scientifica.

La valutazione dei prodotti di ricerca, inoltre, riflette il fatto che l'ancoraggio delle funzioni relative all'istruzione superiore ai poteri pubblici nazionali non è più esclusiva; ad essa si affianca l'influenza, sia pur indiretta, esercitata su di esse dal diritto europeo e dal processo di globalizzazione (Vesperini, 2009: 197). Anche la valutazione, pertanto, dipende sempre più da indicatori europei e internazionali che ne misurano la qualità; il loro funzionamento, inoltre, è sempre più condizionato dalla capacità di ottenere le risorse finanziarie messe a disposizione dai poteri pubblici ultrastatali.

L'interrogativo posto da questo saggio non attiene, tuttavia, alla questione, pur centrale, della necessità o meno di una valutazione della ricerca scientifica. Se infatti l'introduzione di una valutazione istituzionale può costituire un limite alla libertà di ricerca scientifica (Zuddas, 2011), valore costituzionale fondante conferma, nel nostro Paese, del riconoscimento di autonomia degli Atenei, un suo esercizio responsabile richiede oggi, necessariamente, una verifica dei suoi risultati (F. Merloni, *Autonomia, responsabilità, valutazione nella disciplina delle università e degli enti di ricerca non strumentale*, 2004, 609). L'estensione della comunità scientifica, soprattutto quanto alle posizioni apicali, non permette più un giudizio sull'attività di ricerca affidato unicamente alla cooptazione ma esige una *peer review* improntata a indicatori oggettivi e condivisi di valutazione.

La trasparenza nei risultati ottenuti dalle università nella valutazione, invece, è ritenuta essenziale sia per definire l'indirizzo politico sulla ricerca scientifica sia, *ad intra*, per riformulare le scelte organizzative e di gestione degli atenei. Poiché la ricerca, infine, è finanziata dalla spesa pubblica, è ragionevole pretendere una sua soggezione a qualche controllo che permetta di legittimarne la relativa imposizione fiscale dinnanzi alla comunità dei cittadini.

Si tratta di stabilire, piuttosto e anzitutto, se i metodi utilizzati e i soggetti preposti ad effettuarla siano in grado, nelle esperienze nazionali analizzate, di improntarla ad ottenere effettivamente – oltre che indicatori circa i finanziamenti da erogare – un miglioramento della qualità dei risultati della ricerca scientifica e quali correttivi si possano introdurre per favorire questo obiettivo.

I metodi di valutazione utilizzati, la scelta dei soggetti preposti alla loro definizione e l'utilizzo dei risultati ottenuti, infatti, non risultano certo neutrali rispetto alla concezione e alle finalità della valutazione e alla possibilità stessa di ottenere, attraverso di essa, uno sviluppo qualitativo della scienza; la loro scelta influisce, come si evidenzierà più oltre, sul necessario pluralismo metodologico e di contenuti intrinseci alla libertà di ricerca scientifica, fondamentali per il suo sviluppo oltre che sul comportamento dei ricercatori (Charlton, 2008).

La loro introduzione, pertanto, dovrebbe risultare graduale e prudente, con un'attenzione specifica al contesto complessivo in cui sono destinati ad operare e ai comportamenti che potrebbero favorire o scoraggiare e dovrebbe necessariamente coinvolgere i soggetti coinvolti, sia valutatori sia valutati (Mari, 2008).

La stessa definizione dei metodi di valutazione, infatti, può condizionare e uniformare il comportamento dei ricercatori verso scelte non sempre favorevoli allo sviluppo del progresso scientifico.

È necessaria pertanto, e anzitutto, una maggiore chiarezza sull'adeguatezza dei differenti meccanismi di valutazione a migliorare realmente la qualità della ricerca scientifica oltre che sulle effettive finalità delle attività di valutazione sottostanti alla loro introduzione (ossia sul come e sul perché valutare). L'attività di valutazione, in realtà, appare più congegnata, nelle esperienze statuali analizzate, al servizio della sua sostenibilità economico-finanziaria che a quella, altrettanto essenziale e prioritaria, del miglioramento della qualità della ricerca.

Al fine di evitare questo rischio è necessario approntare dunque, anzitutto, meccanismi adeguati di valutazione della qualità della ricerca e dotare i soggetti valutatori di caratteristiche idonee. Si tratta di interrogarsi, infine, sulla correlazione e l'imputazione allo stesso o a diversi soggetti delle attività di valutazione e delle decisioni di finanziamento dell'attività di ricerca scientifica.

La ricognizione di meccanismi e di finalità dell'attività di valutazione della ricerca sarà affrontata, in questo studio, mettendo a confronto la nostra esperienza nazionale con alcuni specifici profili di quella francese ed anglosassone e riguarderà esclusivamente la ricerca svolta nelle sedi universitarie. Su tale versante, è utile precisare che il nostro Paese è caratterizzato dall'individuare soprattutto nelle università la sede «primaria» della libera ricerca (art. 1, comma 1, l. n. 240 del 2010) a differenza dei sistemi francesi e, in parte, tedeschi in cui una parte rilevante della ricerca scientifica viene svolta all'esterno degli atenei.

2. Modelli di valutazione e culture amministrative

L'analisi comparata mette in luce come la dimensione organizzativa della valutazione istituzionale, le sue finalità e modalità di esplicazione siano principal-

mente un effetto della cultura amministrativa presente in ciascuna esperienza nazionale e del rapporto esistente fra gli atenei e i poteri pubblici.

In Francia, ad esempio, l'emergere di una valutazione istituzionale accompagna e rafforza la transizione degli atenei verso una maggiore autonomia dal vertice politico ministeriale, sancita dalla *loi Savary* del 1984 e poi dalla *loi Pécresse* del 10 agosto 2007 (Cocconi, 2013: 245). Alla consacrazione del principio dell'autogoverno, ovvero dell'affidamento del governo dell'Università ad organi elettivi, quale esplicazione del principio dell'indipendenza dell'insegnamento e della ricerca universitaria, si deve la rinascita effettiva degli atenei francesi, fino ad allora confinati nell'*inexistence*, in quanto totalmente identificati, fin dall'università imperiale, con l'amministrazione statale (Musselin, 2001).

Alla conquista di maggior autonomia è conseguito un mutamento di qualità, non di intensità della regolazione pubblica, che ha avuto il suo baricentro, principalmente, nel sistema dei *Contract de Plan*, introdotti dalla legge *Savary* del 1984 e relativi alla programmazione e al finanziamento dei progetti più qualificanti per il territorio, attraverso una valutazione *ex post* dei risultati ottenuti dagli atenei.

Alla rinascita delle università francesi, infatti, è conseguita l'affermazione di una valutazione istituzionale dell'attività scientifica, informata a protocolli e *standard* fondati su parametri verificabili, concepita quale condizione irrinunciabile per una distribuzione efficace delle risorse pubbliche. Questa stessa valutazione rappresentava, in effetti, il contrappeso ineludibile dell'esigenza di *accountability* discendente dalla conquista, da parte degli atenei francesi, di una crescente autonomia dai poteri pubblici.

La peculiarità della valutazione istituzionale, in Francia, risiede, anzitutto, nella sua collocazione *ex ante* rispetto allo svolgimento di programmi di ricerca o al funzionamento di unità di ricerca e quindi nella sua valenza essenzialmente formativa e di orientamento delle tecniche e metodologie di ricerca. Altrettanto specifico è il suo articolarsi ad ampio raggio sui diversi enti di ricerca, non solo universitari, in funzione di una più complessiva valutazione strategica e l'esercizio di un' incisiva azione di influenza sulla relativa *governance* nazionale e sulla definizione degli orientamenti generali della politica di ricerca.

L'iniziale affidamento di tale valutazione all'*Agence d'évaluation de la recherche et de l'enseignement supérieur* è tramontata, nel 2013, a causa del crescente *délire bureaucratique* di cui era accusata tale istituzione da parte della comunità scientifica e del personale degli enti di ricerca e ha aperto il varco alla fondazione di un'altra Agenzia, ridefinita secondo *standard* di indipendenza, di semplicità, di legittimazione scientifica e trasparenza.

La valutazione messa in atto dall'*Agence* si fondava, principalmente, sul metodo dell'*anonymous peer review* la cui soggettività risultava ridotta su un dupli-

ce versante. Anzitutto la predeterminazione di parametri oggettivi all'interno e nel rispetto dei quali dispiegare il giudizio (l'originalità e significatività; l'adeguatezza della metodologia impiegata; l'esperienza dei soggetti coinvolti; la ragionevole disponibilità delle risorse utilizzate; la durata della ricerca in relazione ai suoi obiettivi). In secondo luogo le garanzie di trasparenza e di pubblicità da cui venivano assistite le procedure di valutazione sia nelle fasi di svolgimento, rigorosamente scandite, sia nei risultati ottenuti.

Anche nel Regno Unito la valutazione istituzionale assume una specificità discendente dal fatto, per un versante, che le università, articolate nella duplice categoria dell'*higher education* e della *further education*, non sono collocate nell'organizzazione amministrativa statale ma sono soggetti ibridi fra pubblico e privato, dotati di una propria autonomia statutaria e regolamentare, in concorrenza per l'acquisizione di risorse pubbliche. La loro origine comune sin dall'apparire delle più antiche, nel Medioevo, è, in effetti, il caratterizzarsi come formazioni sociali, che solo a seguito della legittimazione da parte dei poteri pubblici, attraverso la *Royal Charter* o l'*Order in Council*, hanno acquistato la natura di soggetti giuridici dell'ordinamento (Wright, 1989: 658; Bendal, 1977: 32).

Peculiare appare anche il relativo sistema di finanziamento, affidato, dall'*Education Reform Act* del 1988, all'*Universities Funding Council* e, per i *colleges* e i politecnici, al *Polytechnics and Colleges Funding Council* e improntato sull'erogazione di finanziamenti differenziati a seconda che riguardino l'attività didattica o quella di ricerca. Se infatti, per la prima, i criteri di assegnazione investono, principalmente, il numero degli studenti iscritti, nel caso della seconda i fondi sono attribuiti sulla base di un'ulteriore valutazione più complessa, la c.d. *Research Assessment Exercise* del 2008, riguardante, *ex post*, i prodotti di ricerca di ciascun ateneo. In tal caso sono gli enti di ricerca a trasmettere al *Council* le proprie *submissions* in modo da poter partecipare all'erogazione dei finanziamenti; alla valutazione consegue un *ranking* che mette in competizione le diverse sedi universitarie attraverso l'assegnazione ad esse di un punteggio in termini numerici.

Il nuovo sistema di finanziamento ha prodotto, peraltro, una restrizione dell'originaria e ampia autonomia degli atenei inglesi, dovuta alla maggior necessità di risorse finanziarie pubbliche per sostenere la propria attività didattica e di ricerca che le condiziona ad uno stanziamento basato principalmente su una valutazione del rischio (*risk assessment*) a cui può conseguire la possibilità di una retrocessione dei fondi ricevuti nel caso in cui l'ateneo non ottenga i risultati prefissati.

La differente natura giuridica degli atenei, nelle due esperienze statuali analizzate, si riflette inevitabilmente sulle finalità della valutazione; nel Regno Unito questa è diretta a creare competizione fra le università attraverso il riconoscimento di un *ranking* e dà vita ad un'esperienza più aperta alla società civile mentre

in Francia investe il singolo ateneo, in genere molto più contiguo e permeabile rispetto all'indirizzo politico (Macchia, 2008: 467).

Sebbene le due esperienze nazionali si differenzino in modo significativo, per la diversa posizione in cui si collocano i rispettivi atenei dinnanzi ai poteri pubblici, si può affermare, tuttavia, che la distanza fra di esse si stia riducendo; mentre le università francesi, in effetti, si stanno allontanando dall'origine accentrata per una maggiore maggior autonomia, quelle anglosassoni l'hanno vista gradualmente ridursi per il peso acquisito dal finanziamento statale.

3. Il come valutare ovvero dei difetti e dell'assenza di neutralità dei metodi quantitativi

L'introduzione di una valutazione istituzionale dell'attività di ricerca svolta dagli atenei ha fatto assumere una centralità ai metodi quantitativi (*impact factor*, *total cites*, *immediacy index*, *cited half-life*, *h-index*), dovuta, principalmente, alla loro semplicità e alla loro natura in apparenza oggettiva. Questi caratteri hanno indotto a considerare la bibliometria (ossia la valutazione dell'attività scientifica fondata su metodi quantitativi) come la risposta più adeguata alle crescenti richieste di *accountability* dell'attività di ricerca svolte dagli atenei, sotto il profilo sia economico sia sociale.

La dominanza assunta dai metodi quantitativi dev'essere intesa, altresì, come un tentativo di depotenziare la discrezionalità e la capacità di autoregolazione delle comunità scientifiche, ritenute, a torto o a ragione, responsabili di un esercizio della cooptazione non sempre corretto.

È bene chiarire, tuttavia, che la prevalenza e la rilevanza assunti dai metodi quantitativi non sono neutrali rispetto alle finalità della valutazione; producono, invero, effetti significativi sia sui comportamenti dei ricercatori sia sull'identità stessa della ricerca scientifica sia, infine, sulle funzioni assegnate agli atenei.

L'affermarsi della bibliometria, anzitutto, produce l'effetto positivo, grazie al suo approccio sistematico, di ridurre l'incertezza degli esiti della valutazione poiché completa e offre un assetto più sistemico ai giudizi soggettivi espressi dai pari. Non richiede, inoltre, costi eccessivi e quindi può essere applicata in caso di valutazione di strutture e aggregati di soggetti rispetto ai quali, peraltro, il numero elevato di prodotti di ricerca riduce l'impatto delle distorsioni tipiche dell'analisi quantitativa.

Nel nostro Paese l'introduzione formale della valutazione quantitativa nel processo di reclutamento si deve al d.m. n. 76 del 2012, noto come *Decreto parametri e criteri*, attuativo della l. n. 240 del 2010 che contiene criteri in prevalenza quantitativi. Lo stesso ha stabilito la distinzione dei prodotti scientifici in due macroaree comprensive dei settori c.d. 'bibliometrici' e 'non bibliometrici', intendendosi,

per i primi, i settori in cui si applica l'analisi citazionale. Peraltro nella giurisprudenza amministrativa è prevalso l'orientamento per cui le commissioni nazionali potessero discostarsi, sia pur con adeguata motivazione, da tali indicatori, abilitando candidati privi di requisiti o non rilasciando l'abilitazione a chi li possedesse².

Il ricorso esclusivo alla bibliometria presenta, tuttavia, come messo in luce, in Francia, dal *Rapport de l'Académie des sciences* del 17 gennaio 2011, limiti significativi: anzitutto non permette di accertare fattori decisivi per la valutazione dei prodotti di ricerca, in particolare la loro originalità e il loro contributo al progresso scientifico.

La prospettiva di una soggezione ad una valutazione fondata sull'impatto delle proprie ricerche, in effetti, incoraggia negli scienziati il conformismo e ostacola l'originalità dell'approccio scientifico. Si afferma la tendenza, infatti, a pretendere dallo scienziato prodotti conformi ai criteri e parametri più accreditati dalla comunità scientifica di appartenenza, sia nella metodologia e nell'impostazione teorica, sia nelle modalità di comunicazione e di diffusione dei risultati (c.d. *streamlined research*).

È evidente, invero, che mentre la ricerca scientifica dovrebbe caratterizzarsi per la produzione di innovazioni che, per definizione, sono eterogenee e incomparabili, qualsiasi parametro o criterio valutativo si fonda su un'unità di misura e, dunque, favorisce l'uniformità dei risultati e rischia di comprimere il pluralismo scientifico.

I ricercatori, dunque, sono inevitabilmente indotti ad adattare l'orientamento delle loro ricerche ai settori o alle tecnologie privilegiate dalle riviste ad elevato fattore d'impatto a detrimento della capacità di innovazione discendente dall'esplorazione di settori nuovi. In tal modo si riduce considerevolmente il necessario pluralismo di metodi e di contenuti dei prodotti di ricerca che dovrebbe caratterizzare il patrimonio scientifico delle comunità accademiche e si produce un'unità fittizia e standardizzata dei risultati (Gillies, 2014: 2).

L'utilizzo esclusivo dei metodi quantitativi, inoltre, è il frutto e la causa di una concezione dell'attività scientifica come attività principalmente *esterna*, ossia guidata da fattori appartenenti in prevalenza alla sfera sociale, politica ed economica, ma non dotati di una logica *interna* alla scoperta stessa (Viale, Leydesdorff, 2003: 24).

In questa prospettiva il gradimento di un prodotto di ricerca rischia di dipendere più dalla sua attività esterna di promozione e di divulgazione che dal contributo reale ed effettivo offerto allo sviluppo della scienza.

La sua applicazione, inoltre, si traduce in una misurazione e non in un'effettiva valutazione dell'attività di ricerca che è cosa ben diversa, in quanto quest'ultima comporta anche il confronto dei dati quantitativi ottenuti con altre misurazioni, sia anteriori sia medie, e non un mero risultato quantitativo (Cassese, 2012).

La soggezione dell'attività scientifica ad una valutazione in cui sono dominanti meccanismi quantitativi, inoltre, innesca tendenzialmente, nei ricercatori, comportamenti di per sé confliggenti con il progresso della scienza. Anzitutto si accentuano inevitabilmente la concorrenza fra ricercatori e l'individualismo, che di per sé sfavoriscono lo sviluppo della ricerca, spesso derivante da uno sforzo cooperativo.

L'introduzione di soglie quantitative, relative principalmente alla produttività scientifica per il reclutamento del personale docente favorisce inoltre l'adozione, da parte degli scienziati, di comportamenti scorretti, finalizzati principalmente ad ottimizzare i risultati quantitativi anziché a migliorare la qualità della ricerca; si pensi al plagio di scritti e di idee altrui, al ricorso a schemi citazionali concordati con altri studiosi, alla frammentazione irragionevole dei propri prodotti di ricerca al fine di aumentarne la quantità e all'autocitazione dei propri scritti.

La pressione verso i risultati quantitativi, inoltre, induce a trascurare le attività universitarie non direttamente investite dalla valutazione istituzionale, come quella didattica e gli incarichi amministrativi, a vantaggio di quelle premiate dai meccanismi quantitativi, creando uno squilibrio nelle attività istituzionali degli atenei.

Il suo utilizzo esclusivo, pertanto, rischia di deformare le stesse modalità di generazione di nuova conoscenza che tende a divenire in prevalenza strumentale ossia finalizzata unicamente ad adeguarsi ai parametri quantitativi anziché a perseguire risultati originali e utili al progresso scientifico.

I metodi quantitativi, inoltre, presentano difficoltà di applicazione nelle scienze sociali per le differenti forme di ricerca scientifica e la diversa tipologia di prodotti ottenuti nei relativi settori disciplinari. Gli indici bibliometrici, in effetti, laddove il criterio di valutazione si fonda sul *ranking* delle riviste, escludono prodotti di ricerca tipici dei settori umanistici e sociali (come le monografie, le curatele e le recensioni); non comportano, inoltre, la capacità di riconoscere il rilievo e la qualità del singolo lavoro scientifico, non discendente necessariamente dal livello della rivista in cui è pubblicato.

Più nello specifico, nelle scienze giuridiche, i meccanismi quantitativi non consentono di tener conto del ruolo significativo svolto dalle osservazioni mosse dagli studiosi alla giurisprudenza nell'evoluzione degli istituti giuridici.

Peraltro anche nelle scienze sociali è utile il ricorso alla bibliometria al fine di misurare, quantomeno, la produttività e la continuità della produzione scientifica del singolo studioso e l'applicazione di indicatori oggettivi condivisi per limitare la soggettività del giudizio dei pari. Si pensi, ad esempio, agli incarichi di insegnamento richiesti presso prestigiosi atenei stranieri o all'importanza della rivista in cui è pubblicato l'articolo per il settore scientifico dello studioso, all'anonimato del referaggio e, infine, al suo rilievo internazionale, europeo o solo nazionale.

Nel nostro Paese, infine, la scarsità di studiosi di bibliometria e scientometria ha accentuato le difficoltà nella comprensione e nell'analisi critica dei metodi quantitativi (Banfi, 2014: 361) e ha aumentato, pertanto, gli aspetti critici della loro applicazione e del loro funzionamento.

La scelta dei meccanismi di valutazione dell'attività di ricerca dipende, infine, dalla convinzione su quali siano le funzioni principali degli atenei.

L'affermarsi di una valutazione fondata su meccanismi in prevalenza scientometrici comporta il rischio, inoltre, di identificare l'attività di ricerca unicamente con la sua applicazione tecnologica e produttiva, servente all'attività di impresa, a scapito della ricerca di base e di quella svolta nelle scienze sociali, non sempre direttamente finalizzata ad applicazioni industriali (Paradeise, Reale, Goastellec, 2009: 197-225).

Tale identificazione rende le Università, altresì, fortemente interdipendenti, benché formalmente separate, dal sistema produttivo (come *dancing partners*); di conseguenza risulta accentuata soprattutto una delle funzioni dell'università, ossia quella di produzione di eccellenza scientifica funzionale alla crescita della competitività economica, a svantaggio delle altre.

In tal modo si rischia di depotenziare una delle funzioni principali assegnate agli atenei nel modello humboldiano, ossia la stretta integrazione fra didattica e ricerca pura; inoltre si svalutano i settori della ricerca che non conducono a risultati empiricamente dimostrabili ma sono fondati sulla centralità della *knowledge*, ossia della conoscenza pura come la maggior parte delle scienze sociali.

Peraltro non pare condivisibile la convinzione, spesso sottesa alla centralità acquisita dagli indicatori bibliometrici, per cui gli scritti prodotti dagli studiosi di scienze umane siano da reputarsi come 'inutili' ai fini della formazione degli studenti e della creazione di nuove professionalità; la formazione umanistica, infatti, diffonde e favorisce competenze complesse e offre una capacità autonoma di controllo sull'innovazione tecnologica (Banfi, Franzini, Galimberti, 2014).

Dagli effetti nocivi prodotti e riscontrati nel ricorso prevalente a metodi quantitativi è disceso il suggerimento, da parte del *Rapport de l'Académie des sciences* francese del 2011, di correttivi nella loro applicazione. Anzitutto tali metodi non dovrebbero supplire ma solo affiancare il tradizionale ricorso alla *peer review*, riconosciuta come strumento preferibile per valutare la ricerca scientifica. Il loro utilizzo, inoltre, non potrà esaurirsi nell'indicazione numerica ma dovrà accompagnarsi ad un esame approfondito e diretto dei dati bibliometrici e bibliografici e, se possibile, degli stessi articoli che ne sono alla base.

Inoltre il ricorso agli indicatori dovrà essere differenziato in ragione specifica degli obiettivi a cui è diretta la valutazione dell'attività svolta dagli studiosi, siano essi il reclutamento, l'avanzamento in carriera, l'affidamento di contratti e di comparazioni rispetto ad altri scienziati.

Infine la valutazione bibliometrica dovrà essere oggetto di ricerche e di riflessioni dirette a migliorarne l'adeguatezza. L'*Académie* francese ha raccomandato ad esempio, su questo versante, la formazione di un *Comité de pilotage de l'évaluation individuelle bibliométrique*, inserito nel contesto dell'Osservatorio della scienza e della tecnica.

Si rammenta che all'Anvur è riconosciuta la funzione di promuovere e di diffondere la cultura della qualità della valutazione, anche al fine di formare specifiche competenze professionali in tale ambito scientifico.

4. Il necessario affiancamento della bibliometria con la peer review

La *peer review* – che ha trovato applicazione, ad esempio, in processi valutativi *ad hoc*, condotti da commissioni di esperti sulla qualità, la rilevanza e l'originalità dei prodotti di ricerca (ne sono stati esempi la valutazione CIVR VTR 2001-2003 svoltasi in Italia e le valutazioni *RAE-Research Assessment Exercise* del Regno Unito) – è ritenuto il metodo privilegiato di valutazione della ricerca scientifica. Anche nell'esperienza francese questa continua a rappresentare il metodo prevalente su cui fondare la valutazione dell'attività scientifica anche perché viene inteso come la forma più adatta a preservare l'indipendenza e l'autonomia della ricerca scientifica e delle sue istituzioni.

La sua preminenza discende dalla convinzione dell'intrinseco carattere pubblico della scienza, evidenziato da Karl Popper (1934: 1970) per il quale è il controllo condotto attraverso la libera discussione razionale interna alla comunità scientifica a custodire l'oggettività della scienza. La peculiarità del metodo scientifico consisterebbe infatti, per il celebre studioso, nella possibilità di falsificare la veridicità di una tesi scientifica formulata in via deduttiva da uno autore, non nella presunzione, da parte dello stesso, di poterla verificare in via induttiva.

Nella sua concreta applicazione, tuttavia, la *peer review* ha evidenziato alcuni limiti che ne sollecitano una revisione. Anzitutto essa pecca spesso di una certa soggettività, accentuata dalla competenza talora insufficiente di alcuni valutatori, oltre che dal potenziale conflitto di interessi fra gruppi scientifici differenti; richiede inoltre costi elevati, corrispondenti al tempo sottratto all'attività di ricerca dai pari impegnati nella valutazione.

Il giudizio dei valutatori inoltre, come da tempo ha rilevato la psicologia cognitiva, è spesso distorto da fattori legati al contesto in cui viene esplicitato e dalla premessa dei ragionamenti effettuati.

La ragione di questi effetti discende da una serie di meccanismi cognitivi definiti 'euristici' che accelerano il giudizio o lo distorcono a scapito della sua completezza e precisione. Fra questi si annovera ad esempio il c.d. 'effetto Matteo' ossia la tendenza a valutare in modo più pregevole le opere degli scienziati do-

tati di una miglior reputazione; un altro effetto da evitare è il c.d. *framing effect* ossia il fatto per cui il modo con cui viene presentato un problema, all'interno di uno studio, a parità di contenuto logico, ne condiziona in misura significativa la soluzione.

La questione centrale dunque non è tanto, anzitutto, quella di sostituire la *peer review*, strumento privilegiato di controllo della qualità scientifica, quanto quella di assicurarne un funzionamento più accurato e attendibile (Gillies, 2008). Essa dovrebbe essere integrata dal ricorso a meccanismi quantitativi e a indicatori oggettivi in modo da ridurne i margini di soggettività e di arbitrio.

Sia nell'esperienza francese sia in quella del RAE presente nel Regno Unito vi è in effetti l'obbligo di avvalersi, in via supplementare, di indicatori quantitativi o oggettivi come supporto alla valutazione dei pari. In Francia l'affiancamento alla valutazione qualitativa del ricorso a indici bibliometrici, tuttavia, non ha comunque portato a riconoscere a tali dati una presunzione autonoma e certa di pregio e di originalità. Sono stati piuttosto l'applicazione di parametri consolidati delle procedure di *peer review* e la scansione di queste in passaggi molto formalizzati e trasparenti a ridurne il margine di soggettività.

Sarebbe necessario, inoltre, che i *peers* effettuassero una valutazione informata il più possibile alle convenzioni vigenti all'interno della comunità scientifica del proprio settore disciplinare e ispirata a principi di etica scientifica in modo da ridurre l'autoreferenzialità del giudizio formulato.

In tale direzione sono utili le Raccomandazioni contenute nel *Rapport 2009 de l'Académie* francese, improntate a sottoporre la *peer review* al rispetto di principi di competenza, di trasparenza e di etica. Sulla base di tali Raccomandazioni la *peer review* dovrebbe essere, anzitutto, razionale nel senso che la sua logica interna dovrebbe essere previamente conoscibile, apparire ragionevole ai partecipanti e risultare imparziale, ossia applicare nel giudizio dei prodotti di ricerca un trattamento equo e risultare coerente con le norme scientifiche dell'universalismo e del disinteresse. Essa dovrebbe ispirarsi, infine, a *standard* tecnici di buona misurazione, di validità e di affidabilità.

Nella *Loi pour la recherche* francese del 2006³, dove l'attività di ricerca, ai sensi dell'art. 114-1-1, è soggetta a procedure di valutazione periodiche improntate principalmente alla *peer review*, ad esempio, si prevede che queste avvengano in contraddittorio e vi sia la possibilità del destinatario di far ricorso all'autorità amministrativa.

I *referees* a cui è affidata la *peer review*, oltre ad essere investiti di un breve mandato, immuni da conflitti d'interessi e obbligati alla riservatezza, dovrebbero seguire, inoltre, un adeguato percorso formativo e sviluppare una capacità di governo dei propri processi di ragionamento al fine di non incorrere in trappole cognitive che ne alterino la capacità di giudizio.

Solo in tal modo tale valutazione può svolgere realmente un ruolo nell'elaborazione di teorie scientifiche effettivamente innovative.

A codici di condotta improntati a principi etici analoghi a quelli contenuti nel *Rapport de l'Académie* francese e già contenuti, ad esempio, nel Codice internazionale *Committee Publication Ethics* dovrebbero ispirarsi gli *editors* e le riviste che ospitano prodotti scientifici per prevenire ed eventualmente sanzionare con la *retraction* dell'articolo comportamenti scientifici scorretti. Si è ipotizzato altresì, nei casi più gravi, che la violazione dei codici di condotta possa coinvolgere sia la comunità scientifica di appartenenza del ricercatore sia la sua istituzione di afferenza attraverso la comminazione di sanzioni disciplinari.

5. Valutazione dell'attività di ricerca e decisioni di finanziamento

Venendo, più specificamente, all'assetto del sistema nazionale di valutazione e alle funzioni ad esso assegnate, sarebbe auspicabile, anche su tale versante, una riforma del modello sviluppatosi nel nostro Paese a partire soprattutto dal 2010.

Com'è noto l'esempio dell'esercizio di valutazione britannico, ossia il RAE/REF, svoltosi nel 1986, diede impulso molto più tardi in Italia, ossia all'inizio del XXI secolo, ad una valutazione triennale della ricerca, relativa agli anni 2001-2003, ad opera del CIVR, istituito dal d.lgs. n. 204 del 1993.

Benché tale esperienza avesse esercitato una limitata influenza sull'università italiana, da lì prese le mosse il processo che condusse, grazie alla l. n. 286 del 2006, all'istituzione dell'Agenzia nazionale di valutazione della ricerca. Dotata di compiti estesi e diversificati solo a seguito della c.d. Riforma Gelmini (l. n. 240 del 2010) che la menzionò fra i suoi principi ispiratori (art. 1, comma 4) quale strumento per la valutazione dei risultati del sistema universitario, è stata destinata ad assolverli in una logica differente da quella alla base della sua istituzione.

Infatti, più che essere improntato ad una finalità di promozione e di sviluppo della ricerca scientifica, il funzionamento effettivo dell'Agenzia è stato pervaso, in prevalenza, da un intento punitivo verso comportamenti di professori e ricercatori universitari giudicati presuntivamente, per gran parte, improduttivi.

Tale giudizio, peraltro, è stato fondato su percezioni ed episodi specifici e non su un'accurata e seria analisi del rapporto sussistente fra le risorse pubbliche erogate dai poteri pubblici per finanziare l'attività di ricerca da questi svolta in percentuale del PIL e i risultati scientifici da questi ottenuti.

Il recente rapporto commissionato dal Governo britannico a Elsevier, finalizzato ad indagare con strumenti statistici la *performance* della ricerca inglese rispetto a quella del resto del mondo ha dimostrato, in effetti, che, a parità di *input*, ossia di quanto i Paesi analizzati investono nella ricerca scientifica, l'Italia sarebbe al terzo posto dopo il Regno Unito e il Canada. Gli scarsi risultati ot-

tenuti in assoluto dal nostro Paese nella produzione scientifica sarebbero dunque, principalmente, un effetto della scarsa entità della spesa pubblica investita in fondi di ricerca (Lipari, 2014; D'Alterio, 2014: 1188).

Oltre all'eccesso e alla diversità di competenze attribuite all'Agenzia – comprensive sia dell'allocazione di fondi per la ricerca (art. 5, comma 5; art. 9, comma 1), sia della valutazione individuale, *ex ante* ed *ex post*, del reclutamento (art. 5, comma 1; art. 6, comma 7; art. 24, comma 2), della valutazione della didattica e dell'accreditamento di sedi, corsi di laurea, corsi di dottorato (art. 5, comma 3; art. 19) e, infine, di razionalizzazione dell'offerta formativa (art. 3) – essa non è stata dotata di un'effettiva autonomia dal vertice ministeriale.

L'autonomia effettiva del funzionamento dell'Agenzia dal vertice politico risulta condizionata dal ruolo incisivo svolto dal Ministro nella nomina del Consiglio direttivo (art. 8, d.p.r. 2010, n. 76), nella definizione delle relative linee di azione e nella vigilanza da questo esplicata.

L'assegnazione al Ministro, in via esclusiva, del conseguente potere di nominare i membri del Consiglio direttivo, in effetti, non risulta bilanciato in modo adeguato – com'è stato rilevato (Pinelli, 2011) – dall'obbligo di attingere ad un elenco di 10-15 membri composto da un Comitato di selezione costituito con decreto ministeriale e designato da autorità scientifiche anche estranee al Governo. Che l'aspirazione iniziale, tuttavia, fosse quella di un'effettiva separazione dal vertice ministeriale emerge dai principi che, sulla base del decreto istitutivo, dovrebbero ispirare la sua azione ossia i «principi di imparzialità, professionalità, trasparenza e pubblicità degli atti» e l'indipendenza «nella scelta dei criteri, dei metodi e degli strumenti di valutazione, nonché nella formulazione dei rapporti di valutazione» (art. 2, comma 3, d.p.r. n. 64 del 2008).

L'adesione al modello organizzativo dell'*executive agency*, anziché a quello, più diffuso a livello europeo, dell'Autorità indipendente dal vertice ministeriale, non risulta coerente con la sua funzione prevalente, ossia quella di promuovere, attraverso la valutazione, la qualità della ricerca scientifica nel rispetto della libertà della scienza dall'ingerenza dei poteri pubblici (Merloni, Cammelli, 2006).

Tale scelta, inoltre, rappresenta un'anomalia a livello europeo laddove l'indipendenza delle Agenzie di valutazione costituisce un requisito irrinunciabile a tutela stessa del valore della libertà e dell'autonomia della ricerca scientifica, ritenuto più rilevante della necessità di una sua valutazione.

La stessa, peraltro, risulta coerente con il disegno, insito nella legge di riforma, di delineare «un sistema universitario sotto tutela» attraverso il rafforzamento della centralità del Ministero dell'università e della ricerca e l'indebolimento della rappresentanza degli interessi delle comunità scientifiche.

Alla concentrazione di competenze nell'Agenzia si è accompagnato, infatti, in modo speculare, lo svuotamento conseguente delle funzioni del CUN che,

sebbene sia, almeno in parte, elettivo e costituisca, pertanto, l'organo rappresentativo delle comunità scientifiche, è stato gradualmente relegato ad un ruolo marginale e quindi non ha assicurato il necessario coinvolgimento delle comunità scientifiche nelle procedure di valutazione.

La mancanza di un nesso con i soggetti valutati, sostanzialmente estromessi sia dalla formulazione dei criteri di valutazione sia dalla redazione dei *rankings* delle riviste, ha posto le premesse per un funzionamento inefficace della valutazione istituzionale.

La condivisione dei criteri e dei parametri di valutazione da parte delle comunità scientifiche e il rispetto delle convenzioni in esse vigenti, infatti, era una delle condizioni essenziali per rendere efficace l'attività di valutazione introdotta. Lo stesso Consiglio di Stato, nel parere interlocutorio reso in data 25 febbraio 2011, n. 670 in sezione consultiva per gli atti normativi, aveva sostenuto che la definizione di criteri e parametri su cui doveva fondarsi il motivato giudizio delle commissioni nazionali sui candidati all'abilitazione, avrebbe dovuto avvalersi di organi di consulenza tecnica rappresentativi della comunità scientifica, come, ad esempio, il CUN.

6. Alcuni spunti ricostruttivi a partire dal modello europeo di valutazione dell'attività scientifica

La stretta correlazione fra valutazione dell'attività di ricerca, culture amministrative e stili di comportamento delle comunità scientifiche sconsiglia decisamente un trapianto *tout court* nel nostro ordinamento del modello presente in un'altra esperienza europea; una prassi funzionante in modo eccellente in un altro ordinamento, infatti, potrebbe essere resa inefficace da comportamenti consolidati nel nostro costume nazionale.

Né dalle istituzioni europee può attendersi la costruzione di un modello di valutazione fondato su parametri in grado di vincolare le esperienze nazionali.

Il tipo di integrazione presente nello spazio europeo della «ricerca e dello sviluppo tecnologico e dello spazio» (art. 165 T.C.E.), in effetti, non si avvale di precetti vincolanti ma si fonda e si costruisce, grazie all'azione di coordinamento esplicita dalla Commissione, su una fertilizzazione reciproca delle esperienze nazionali e la presentazione dei modelli e delle soluzioni più efficaci e convincenti, da declinare nel modo più adatto al relativo contesto nazionale.

La stessa competenza comunitaria sulla valutazione consiste, sulla base del diritto primario dell'Unione (art. 165 T.C.E.), nella «preparazione di elementi necessari per il controllo e la valutazione periodici» dell'azione di coordinamento della ricerca e dello sviluppo tecnologico, al fine di garantire una coerenza reciproca fra le politiche nazionali e quella dell'Unione. A questa si affiancano le

altre forme di valutazione, più specifiche, dirette a selezionare i beneficiari dei finanziamenti, specificamente previsti in ciascun programma europeo di ricerca.

Tali competenze traggono origine, come illustrato più ampiamente in altra sede (Cocconi, 2006), dalla necessità di affidare il recupero di competitività dell'economia europea dinnanzi alla concorrenza dei mercati mondiali ad un'iniziativa dell'Unione negli ambiti materiali dell'istruzione, della formazione e della ricerca, sotto l'impulso del Consiglio europeo di Lisbona del marzo 2000. Grazie alla sua attivazione, invero, l'Unione doveva divenire l'economia della conoscenza (*knowledge economy*) «più competitiva e dinamica al mondo, in grado di realizzare una crescita economica sostenibile con nuovi e migliori posti di lavoro e una maggiore coesione sociale».

Benché il conseguimento di tale obiettivo sia affidato ad un metodo di coordinamento comunitario che non crea, in capo agli Stati, obbligazioni giuridicamente vincolanti né attribuisce ai cittadini europei pretese immediatamente esigibili, la sua attivazione non è priva di un'influenza significativa perché favorisce la messa in comune, da parte degli Stati, degli strumenti per migliorare le loro *performances* amministrative e confrontarsi sui meccanismi più adatti per ottenerle.

Proprio al fine di offrire agli Stati degli orientamenti in tale ambito, l'*European Association for Quality Assurance in Higher Education*, su mandato della Conferenza svoltasi a Berlino nel 2003, ha individuato una serie di *standards and guidelines*⁴ a cui dovrebbero ispirarsi gli approcci nazionali alla valutazione istituzionale. Tali parametri, in sintesi, dovrebbe essere i seguenti: 1) l'istituzione di un'agenzia per lo svolgimento della valutazione esterna dotata di caratteri di terzietà, quindi non soggetta alla vigilanza del vertice politico, e di appropriate risorse finanziarie ed umane; 2) lo svolgimento di procedure di valutazione pubbliche, sulla base di criteri di misurazione predeterminati; 3) la coerenza fra il tipo di procedure attivate e le finalità proposte; 4) l'ottenimento di risultati chiari e accessibili; 5) l'attivazione di controlli sui risultati interni, a seguito dello svolgimento della valutazione; 6) la riforma periodica dei procedimenti.

Alla luce delle linee europee di indirizzo, numerosi sono i correttivi che potrebbero introdursi per restituire efficacia e credibilità al funzionamento dell'attività nazionale di valutazione sia nelle modalità, sia sotto il profilo degli attori che la svolgono.

Sarebbe da attuarsi, anzitutto, una netta separazione fra i soggetti cui è affidata la valutazione della qualità della ricerca e quelli deputati ad assumere scelte politiche e di finanziamento conseguenti alle informazioni acquisite attraverso la valutazione. Questa separazione è necessaria al fine di evitare che l'attività di valutazione abbia il fine prevalente di legittimare scelte politiche dirette a comprimere l'erogazione di finanziamenti agli Atenei e sia congegnata in modo prevalente al fine di giustificarle.

A tal fine sarebbe indispensabile che l'Autorità assumesse quel carattere di effettiva terzietà dal vertice politico richiesto al fine dell'accreditamento da parte dell'*European Association for Quality Assurance in Higher Education*⁵.

Dovrebbero essere messi in atto, inoltre, meccanismi e canali di finanziamento della ricerca che, in modo anche non consequenziale ai risultati della valutazione, premino e incentivino il pluralismo scientifico al fine di ridurre il rischio di conformismo insito nell'applicazione di metodi quantitativi (Baccini, 2014).

Alle Agenzie nazionali di valutazione dovrebbero competere, inoltre, decisioni esclusivamente tecniche, relative all'applicazione dei meccanismi di valutazione; la formulazione di criteri o la redazione di *ranking* di riviste dovrebbero essere affidati a organismi rappresentativi della comunità scientifica o comunque definiti con il loro contributo decisionale, come avviene in quasi tutte le esperienze nazionali (ad esempio quella anglosassone da cui ha preso le mosse la nostra).

In tal senso sarebbe opportuno – com'è stato peraltro autorevolmente proposto – provvedere ad una riforma sul piano organizzativo e funzionale del CUN in modo da farlo divenire realmente «il luogo di rappresentanza della comunità scientifica nazionale», in cui saperi e discipline possano contribuire allo sviluppo della scienza e al miglioramento dell'attività didattica anche attraverso la formulazione di criteri e di parametri condivisi di valutazione. Sempre al CUN dovrebbe essere restituita, proprio in quanto sede di rappresentanza elettiva delle comunità scientifiche, la potestà disciplinare sul personale docente e ricercatore in relazione ai comportamenti più gravi di violazione dell'etica scientifica in materia di proprietà intellettuale e di plagio che, attualmente, spetta alle sedi universitarie.

L'applicazione della *peer review* dovrebbe avvenire nel quadro e nel rispetto di parametri obiettivi e condivisi di qualità della ricerca; i soggetti valutatori, inoltre, dovrebbero improntare il proprio giudizio a principi di carattere etico e esprimere valutazioni coerenti con le convenzioni e i principi epistemologici vigenti all'interno delle diverse comunità scientifiche. Inoltre le procedure e i criteri applicati andrebbero resi trasparenti, essere scanditi secondo fasi pre-determinate e produrre risultati accessibili e chiari alla comunità accademica.

Non andrebbe trascurata, inoltre, la valutazione più informale promossa all'interno delle Associazioni e organizzazioni di studiosi sia per esigenze interne alla Comunità accademica sia per fornire un apporto qualificato sulla meritevolezza sul piano scientifico dei candidati alle future abilitazioni nazionali. Sempre queste associazioni dovrebbero redigere Codici etici di condotta contenenti gli obblighi dei soci in materia di *publication ethics* e di appositi organi incaricati di accertare ed eventualmente valutare i comportamenti censurabili.

Altrettanto distinte dovrebbero risultare, in seno alle Agenzie nazionali, le funzioni di valutazione dell'attività di ricerca da quelle di «assicurazione della

qualità» dell'insegnamento universitario. Dalle prime andrebbero distinti, in effetti, i compiti di carattere organizzativo – aziendale relativi alla verifica del possesso di «idonei requisiti didattici strutturali, organizzativi, di qualificazione dei docenti e delle attività di ricerca, nonché di sostenibilità economico-finanziaria» (art. 5, comma 2, lett. a) della l. n. 240 del 2010), indispensabili ad ottenere l'accreditamento delle sedi e dei corsi di studio universitario.

Il riscontro del possesso di tali requisiti richiede, in effetti, competenze differenti da quelle, fondate principalmente sulla qualificazione scientifica, sulla base delle quali sono scelti i membri dell'Anvur e dei sottostanti Gev (Baccini, 2014).

Questo non significa che la valutazione dell'attività didattica possa prescindere dall'attività di ricerca svolta dal docente.

Non va trascurato, in effetti, che uno degli indici di valore dell'azione intrapresa dall'Anvur risulti, sulla base del regolamento istitutivo, «l'integrazione ed il mutuo sostegno tra attività didattiche e di ricerca dell'Università» (Fracchia, Gianelli, 2011: 101).

Com'è stato rilevato, la logica che impronta il regolamento è quella, anzi, per cui fra attività didattica e ricerca si debba attivare una dinamica virtuosa d'integrazione. Nell'azione didattica saranno riversati, infatti, i risultati originali ottenuti nell'attività di ricerca e i relativi contenuti ne beneficeranno in profondità e innovazione. La presentazione degli esiti della ricerca nelle sedi della didattica permetterà, in modo speculare, un primo controllo della loro validità, da promuovere attivando su di essi un confronto interattivo.

In realtà nell'esperienza francese anche l'*Agence d'évaluation* era incaricata di una missione globale di accertamento della qualità che investiva sia le istituzioni universitarie e gli enti di ricerca, sia il livello di formazione ricevuto dagli utenti e l'attività di ricerca condotta dalle singole unità. Dalla valutazione che confluiva nella determinazione redatta dall'Agenzia, tuttavia, non conseguivano effetti diretti. Le procedure di finanziamento e di riconoscimento dei titoli di studio restano in ogni caso di competenza del vertice ministeriale.

Nelle proposte sopra individuate, discendenti dagli *standards* e *guidelines* europei, può discendere una possibile revisione dell'esperienza nazionale di valutazione istituzionale che, sebbene non deducibile interamente da altre esperienze europee, potrà giovare dei frutti ottenuti in altri ordinamenti nazionali oltre che evitarne i difetti già sperimentati. A tale revisione è affidato il difficile tentativo di trovare un equilibrio fra libertà dell'attività scientifica e suo esercizio responsabile.

Note

- ¹ Si v. C. cost., 6.07.1972, n. 143.
- ² Sulla questione cfr. ad es. TAR Campania-Salerno, sez. I, 14.03.2012, n. 496; TAR Sicilia-Catania, sez. III, 21.03.2012, n. 723; TAR Sicilia-Catania, sez. III, 5.04.2012, n. 936; TAR Lombardia-Milano, sez. IV, 24.04.2012, n. 1209; TAR Lombardia-Milano, sez. IV, 11.07.2012, n. 1944; TAR Lombardia-Milano, sez. IV, 25.07.2012, n. 2077; TAR Lazio-Roma, sez. III, 27.07.2012, n. 6996; TAR Lombardia-Milano, sez. IV, 14.09.2012, n. 2332; TAR Lombardia-Milano, sez. IV, 19.09.2012, n. 2357; TAR Veneto, sez. I, 31.10.2012, n. 1315; TAR Sicilia-Palermo, sez. II, 21.11.2012, n. 2402; TAR Emilia Romagna, sez. I, 26.11.2012, n. 725; TAR Toscana, sez. I, 4.12.2012, n. 292.
- ³ A tale riforma è subentrata la *Réforme* Fioroso del 2013, *Loi sur l'enseignement supérieur et de la recherche*.
- ⁴ Si veda in tal senso *Guidelines for external reviews of quality assurance agencies in the European Higher education area*, 22.02.2013.
- ⁵ Questa terzietà è ricompresa fra gli *Standards and Guidelines for Quality Assurance in the European Higher Education Area* adottati dai ministri competenti a Bergen nel 2005.

Riferimenti bibliografici

- Baccini A., Coin F., Sirilli G. 2013, *Costi e benefici della valutazione della ricerca e della didattica*, in *Paradoxa*: 49-61.
- Banfi A. 2014, *Impatto nocivo. La valutazione quantitativa della ricerca e i possibili rimedi*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*: 361 sgg.s
- Banfi A., Franzini E., Galimberti P. 2014, *Non sparate sull'umanista*, Guerini, Milano.
- Bendal R.O. 1977, *British Universities and the State*, Columbia University Press, New York.
- Cassese S. 1989, *Storia e prospettive dell'ordinamento universitario*, in *Riv. trim. dir. e proc. civ.*
- 1990, *L'Università e le istituzioni autonome nello sviluppo politico dell'Europa*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*: 820 sgg.
- 2012, *L'Anvur ha ucciso la valutazione. Viva la valutazione!*, Intervento in occasione dell'incontro promosso da Roars su *Il sistema dell'Università e della ricerca. Fatti, leggende, futuro*, Istituto dell'Enciclopedia Treccani, Roma.
- Charlton B.G. 2008, *Shifting Among Top UK Scientist? The Decline of revolutionary Science and the Rise of Normal Science in the UK Compared with the Usa*, in *Medical Hypotheses*, 70: 465-472.
- Cocconi M. 2006, *Il diritto europeo dell'istruzione*, Giuffrè, Milano.
- 2013, *La nuova Governance degli Atenei francesi*, in F.A. Roversi Monaco, *Università e riforme*, Bononia University Press, Bologna.
- D'Alterio E. 2014, *Il rapporto 2013 sullo stato del sistema universitario e della ricerca*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*: 1188 sgg.
- Della Cananea G. 2008, *Sulla valutazione dell'attività scientifica e didattica nel diritto amministrativo*, in *Gior. dir. amm.*: 349 sgg.
- Fracchia F., Giannelli A. 2011, *La valutazione della didattica come banco di prova per il rinnovamento dell'Università*, in A.M. Arcari, G. Grasso, *Ripensare l'Università. Un contributo interdisciplinare sulla legge n. 24 del 2010*, Giuffrè, Milano: 101 sgg.
- Frier P. 1990, *Les Universités en France*, in *Riv. Trim. Dir. pubbl.*: 184 sgg.
- Gasparri W. 2008, *Conoscenza e decisione nella valutazione della ricerca scientifica*, in *Dir. pubbl.*: 188 sgg.
- Gillies D. 2008, *How Should Research Be Organised?*, College Publication, London.
- 2014, *Selecting applications for funding: why random choice is better than peer review*, in *A Journal on Research Policy and Evaluation*, II (1).
- Lipari G. 2014, *La performance della ricerca scientifica*, in <<http://www.roars.it>> (12/2016).
- Macchia M. 2008, *La cultura della valutazione della ricerca scientifica in chiave comparata*, in *Gior. dir. amm.*, 4: 467 sgg.
- Mari A. 2008, *L'Agenzia nazionale di valutazione del sistema dell'Università e della ricerca*, in *Gior. dir. amm.*: 384 sgg.

- Merloni F. 2004, *Autonomia, responsabilità, valutazione nella disciplina delle università e degli enti di ricerca non strumentale*, in *Dir. pubbl.*, 609 sgg.
- Merloni F., Cammelli M. 2006, *Università e sistema della ricerca. Proposte per cambiare*, il Mulino, Bologna.
- Musselin C. 2001, *La longue marche des universités françaises*, Puf, Paris.
- Paradeise C., Reale E., Goastellec G. 2009, *A Comparative Approach to Higher Education Reforms in Western European Countries*, in *University governance: Western European perspectives*.
- Pinelli C. 2011, *Autonomia universitaria, libertà della scienza e valutazione dell'attività scientifica*, in *Aic*, 3.
- Polanyi M. 1962, *The republic of Science: Its Political and Economic Theory*, in *Minerva*: 54 sgg.
- Popper K. 1934, *The logic of Scientific Discovery*, London-New York.
- Sandulli A. 2009, *Spunti di riflessione sulla valutazione della ricerca universitaria*, Relazione al Convegno *Concorrenza e merito nelle Università*, Autorità Garante della concorrenza e del mercato e dall'Università di Roma Tor Vergata, Roma, 12 marzo 2009, in <<http://www.agc.com>> (12/2016).
- Vesperini G. 2009, *Per uno studio delle tendenze di riforma del sistema universitario*, in *Gior. dir. amm.*: 197 sgg.
- Viale R., Leydesdorff L. 2003, *Qualità e quantità nella scientometria*, in R. Viale, A. Cerroni, *Valutare la scienza*, Rubettino, Catanzaro.
- Wright W. 1989, *The administration of British Universities: the Managerial Impact of Recent Development*, in *Riv. Trim. Dir. Pubbl.*: 658 sgg.
- Zuddas P. 2011, *La valutazione della ricerca scientifica: caratteri, efficacia, limiti*, in A.M. Arcari, G. Grasso, *Ripensare l'Università. Un contributo interdisciplinare sulla legge n. 24 del 2010*, Giuffrè, Milano.

PARTE SECONDA
LA LINGUA

LA LINGUA COME FATTORE DI INTEGRAZIONE CIVILE E POLITICA

Matteo Gnes

SOMMARIO – 1. L'italiano come lingua della nazione italiana. 2. La nascita della lingua comune in Italia. 2.1 I problemi linguistici dell'Italia preunitaria. 2.2 I riflessi dell'Unità sull'unificazione linguistica e i fattori di integrazione. 3. L'italiano come lingua ufficiale. 3.1 L'affermazione della lingua italiana come lingua 'ufficiale'. 3.2 La politica linguistica fascista. 3.3 Il dibattito sulla costituzionalizzazione della lingua italiana. 4. Frammenti di una politica linguistica italiana. 4.1 Le politiche scolastiche per la diffusione della lingua italiana. 4.2 Lingua italiana e pubblica amministrazione. 4.3 La lingua italiana nei mezzi di comunicazione di massa. 4.4 L'italiano degli stranieri. 4.5 L'italiano all'estero. 4.6 I limiti all'uso delle lingue straniere.

1. L'italiano come lingua della nazione italiana

In genere, si ritiene che la lingua costituisca uno degli elementi caratterizzanti dell'idea di nazione, intesa quale «una comunità d'individui aventi razza, lingua, religione, storia, tradizioni, ecc. comuni e con la coscienza (ciò che essenzialmente conta) di costituire un'unità etico-sociale proprio per la sussistenza di siffatti identici caratteri distintivi» (Biscaretti di Ruffia, 1965: 183 sgg.; cfr. anche Chabod, 1961; e, per una critica Ferrari, 1990; nonché, per l'idea che più che un presupposto costituisca un problema da affrontare, Carrozza, 1995: 132 sgg.).

Ed anzi, ancor più la regolamentazione di una lingua è un carattere distintivo e costitutivo della nazione. Per esempio, in Francia, dopo la Rivoluzione, tra il 1793 ed il 1794, venne portata avanti una politica volta a promuovere e rendere obbligatorio l'uso della lingua francese, stabilendo l'obbligatorietà dell'uso del francese nelle scuole (decreto del 26 ottobre 1793), il divieto dell'uso dei dialetti, ed in particolare del tedesco in Alsazia (decreto del 27 gennaio 1794), l'obbligatorietà dell'utilizzo del francese negli atti giudiziari (decreto del 20 luglio 1794) e, soprattutto, l'obbligatorietà dell'uso del francese negli atti pubblici e per gli atti privati soggetti a registrazione (legge del II termidoro dell'anno II, ossia del 20 luglio 1794, che stabilì il *terreur linguistique*) (cfr. Renzi, 1981).

Fin dall'unificazione italiana si vide nella lingua uno dei fattori unificanti di maggior rilievo. Come sottolineava L. Settembrini «quando un popolo ha perduto patria e libertà e va disperso pel mondo, la lingua gli tiene luogo di patria e di tutto; e che quando gli ritorna il pensiero e il sentimento della sua passata grandezza, la lingua ritorna appunto all'antico. Sapete che così avvenne in Italia,

e che la prima cosa che volemmo quando ci risentimmo italiani dopo tre secoli di servitù, fa la nostra lingua comune, che Dante creava, il Machiavelli scriveva, il Ferruccio parlava. Sapete infine che parecchi valenti uomini si diedero a ristorare lo studio della lingua, e fecero opera altamente civile, perché la lingua per noi fu ricordanza di grandezza di sapienza di libertà, e quegli studi non furono moda letteraria, come ancor credono gli sciocchi, ma prima manifestazione del sentimento nazionale» (Settembrini, 1890: 81; cfr., anche per altri esempi, De Mauro, 1963: 1 sgg.).

Tuttavia, la retorica rinascimentale copriva una situazione linguistica molto differente da quella francese: fattori storici, culturali, sociali, politici hanno reso l'unificazione linguistica italiana molto più complessa e difficoltosa da raggiungere. Invero, al momento dell'unificazione, l'italiano era una lingua «straniera in patria» (De Mauro, 1977: 150), dato che l'italiano parlato era quasi inesistente al di fuori della Toscana e di Roma ed i dialetti avevano vasto consenso sociale, anche nelle classi sociali più elevate ed anche nelle occasioni ufficiali: lo stesso Vittorio Emanuele II, primo sovrano dell'Italia unita, usava il dialetto piemontese nelle riunioni con i suoi ministri (De Mauro, 1963: 32).

Il raggiungimento dell'unità politica nazionale, dopo quattordici secoli di 'frantumazione' non solo politica, ma anche sociale, culturale ed economica, fu un fatto che trovò impreparati gli italiani. Non solo non venne realizzata la 'rivoluzione mancata', ossia l'unità verticale italiana, che raccogliesse tutte le classi, delle città e della campagna, del Nord e del Sud, ma l'Unità fu anche percepita come 'una rivoluzione passiva' (secondo la tesi, utilizzata per spiegare il fallimento della repubblica partenopea del 1799, proposta da Vincenzo Cuoco nel suo *Saggio storico sulla rivoluzione di Napoli* del 1801) e diede luogo a fenomeni di trasformismo, perché nulla cambiasse, secondo quanto in seguito romanizzato nel *Gattopardo* (1958) di Giuseppe Tomasi di Lampedusa (per tale tesi, cfr. Petronio, 1987: 605 sgg.).

Quindi, dopo l'unificazione, da un lato, l'esistenza di una radice linguistica comune avrebbe dovuto accrescere il sentimento di appartenenza ad un'unica nazione; dall'altro, si rendeva necessario, una volta fatta l'Italia, fare gli italiani (secondo la sintesi della frase attribuita a Massimo D'Azeglio, che riteneva che «il primo bisogno d'Italia è che si formino Italiani dotati d'alti e forti caratteri. E pur troppo si va ogni giorno più verso il polo opposto: pur troppo s'è fatta l'Italia, ma non si fanno gl'Italiani»: Taparelli D'Azeglio, 1871: 7).

Questo studio ha l'obiettivo di verificare se, ed in quale misura, l'ordinamento italiano abbia disciplinato l'uso della lingua in funzione dell'integrazione civile e politica dei cittadini. Se, cioè, la lingua sia stata considerata un fattore di integrazione civile e politica e se vi sia stato l'obiettivo del perseguimento di una lingua comune, con lo sviluppo di una vera e propria politica linguistica.

A tal fine, innanzitutto, anche sulla base degli importanti studi compiuti dagli storici della lingua italiana, saranno esaminati i fattori che hanno consentito la nascita di una lingua comune, gradualmente superando i problemi del periodo preunitario, attraverso l'influenza di diversi fattori.

Quindi, sarà esaminata l'affermazione della lingua italiana come lingua ufficiale (ma non esclusiva) del Regno di Sardegna (e poi del Regno d'Italia) fino alla sua forte ed esclusiva affermazione (caratterizzata però da contraddittorietà) con il regime fascista ed all'odierno dibattito relativo alla sua costituzionalizzazione.

Infine, si cercheranno di ricostruire i diversi aspetti di una frammentaria, per non dire casuale, politica linguistica, caratterizzata dall'assenza di un disegno unitario, che non ne rende quindi possibile un esame se non per settori.

2. La nascita della lingua comune in Italia

Gli storici della lingua italiana hanno da tempo ricostruito le sue origini (ricondotte al *Placito campano* del 960) ed i successivi sviluppi letterari; ed hanno anche cercato le ragioni per cui, a differenza di quanto avvenuto in altre nazioni, l'unificazione politica non abbia trovato anche una lingua per la nazione italiana.

La retorica risorgimentale favoleggiò l'esistenza di una nazione italiana «una d'arme, di lingua, d'altare, di memorie, di sangue e di cor» (come scriveva A. Manzoni nel *Marzo 1821*). Invero, la situazione era molto differente, e da tempo era stata posta l'attenzione sulla non esistenza dell'italiano come lingua effettivamente praticata dagli abitanti dei diversi Stati preunitari. Per esempio, Ruggiero Bonghi (1826-1895) nel suo scritto del 1855 su *Perché la letteratura italiana non sia popolare in Italia*, evidenziava il paradosso di una società estranea alla cultura scritta di riferimento, in quanto quest'ultima si esprimeva con una lingua inaccessibile ai più.

Già poco dopo il raggiungimento dell'unità politica, uno dei maggiori linguisti italiani osservò che in Italia erano mancate l'unità di pensiero e di cultura a cui altri paesi, come la Francia e la Germania, erano pervenute: infatti «la differenza dipenda da questo doppio inciampo della civiltà italiana: la scarsa densità della cultura e l'eccessiva preoccupazione della forma» (Ascoli, 1873: XXVI; su tale aspetto, v. Asor Rosa, 1975: 906 sgg.). E, inoltre, erano mancate quelle forze centripete (di carattere demografico, economico, politico e culturale) dovute ad uno Stato unitario ed alla presenza di una città capitale prevalente sugli altri centri, in grado di imporre, come Parigi in Francia, la propria lingua (De Mauro, 1963: 16 sgg.).

All'assenza di forze centripete si aggiunge la presenza di forze centrifughe di diverso genere: la realtà geografica discontinua del territorio italiano, tagliato da catene montuose che ancor oggi rendono complesse le comunicazioni; la frammen-

tazione etnico-linguistica sorta in epoca preromana, favorita anche dalla discontinuità territoriale; le sopravvivenze linguistiche prelatine; la sopravvivenza delle partizioni amministrative romane. Si tratta di fattori che hanno favorito la frammentazione politica e culturale italiana, che la rivoluzione industriale non riuscì a superare, ma anzi, al contrario, contribuì ad accrescere (De Mauro, 1963: 16 sgg.).

In effetti, tra i dialetti italiani, il fiorentino si affermò come lingua nazionale fin dal Trecento, in particolare per il prestigio letterario conferitovi, in particolare, dalle Tre Corone (Dante, Petrarca e Boccaccio), nonché per alcuni fattori economici e sociali (ossia, la vivacità, opulenza ed estesa attività mercantile della società fiorentina) e per i caratteri intrinseci di quella lingua (che occupava una posizione mediana tra le parlate italiane) (Marazzini, 2004: 79 sgg.; Tesi, 2007: 61 sgg., anche per la distinzione tra toscano e fiorentino, ed in particolare il fiorentino trecentesco, come modello letterario).

Il fiorentino cominciò così ad affermarsi, come lingua letteraria e lingua dei dotti, ed in particolare trovò, in anticipo di secoli rispetto alle altre città italiane, diffusione a Roma, per effetto del forte afflusso di immigranti, per la peculiarità socio-politica della Chiesa (composta di individui provenienti da tutte le Regioni, che avevano necessità di utilizzare un idioma comune per l'uso corrente e quotidiano) e per lo sviluppo dell'insegnamento elementare (peraltro languente nel resto dello Stato pontificio): ciò fece sì che alla metà dell'Ottocento Roma era l'unico grande centro urbano non toscano ove l'italofonia era considerata un obbligo sociale (De Mauro, 1963: 25 sgg.).

Tuttavia, fuori da Roma e dalla Toscana, l'italiano rimase la lingua dei dotti, utilizzata solo negli scritti e, spesso, ma non sempre, nelle occasioni ufficiali, e sopravvisse per secoli per il «patriottico affetto nutrito per essa dai letterati» (De Mauro, 1963: 27). Dunque, una «lingua morta», strettamente legata al latino, non arricchita dai vocaboli dell'uso quotidiano, una «lingua che non si sa» e che «non si parla» (come sottolineava De Amicis, 1906: 173 sgg. e 180 sgg.), che, peraltro, si poteva apprendere (con molti limiti, come si vedrà) soltanto a scuola.

2.1 I problemi linguistici dell'Italia preunitaria

Al momento dell'unificazione italiana, la conoscenza dell'italiano era appannaggio di pochi dotti; pur se gli italiani, in qualche modo, comunicavano tra di loro e, accanto all'italiano letterario (scritto) ed al dialetto (parlato) si poteva rinvenire, secondo taluni, una forma di italiano parlato tale da permettere la comunicazione interregionale, ossia di una lingua parlata comune (Serianni, 2002: 35 sgg.; Testa, 2011: 86).

La situazione era, comunque, a dir poco drammatica. Il primo censimento della popolazione del Regno, compiuto nel 1861, rilevò che il 78% della popo-

lazione era analfabeta e, quindi, non aveva alcuna possibilità di venire a contatto con l'italiano scritto. Secondo alcune stime (De Mauro, 1963: 43), il numero di coloro che parlavano l'italiano era di circa seicentomila persone, su una popolazione di circa 25 milioni: ossia, circa il 2,5%. Secondo un'altra stima (Castellani, 2009), tale percentuale poteva essere maggiore, ossia del 9,52%, e, oltre a ciò, si poteva rinvenire qualche familiarità con l'italiano, favorita dalla predicazione, specie nelle città. In ogni caso, è opinione comune tra gli storici della lingua italiana che, al momento dell'unificazione italiana, mancava quasi completamente una lingua comune della conversazione (Marazzini, 2015: 291; nonché, per altri dati sull'analfabetismo, v. Faccini, Graglia, Ricuperati, 1976: 756 sgg.).

Nonostante gli sforzi dei politici del Risorgimento, l'italiano era una lingua di uso non normale ma eccezionale, non spontaneo ma voluto; il cui apprendimento non era favorito dall'uso quotidiano, ma poteva essere acquisito soltanto attraverso uno studio scolastico prolungato (favorendo, quindi, chi appartenendo alle classi più elevate, aveva la possibilità di studiare). Vi erano, inoltre, forti resistenze all'estensione dell'uso della lingua italiana a tutti: i Gesuiti della *Civiltà cattolica*¹, sulla base della distinzione tra «branchi di zotici contadinelli» e «giovannetti di civil condizione», ritenevano che «ogni studio che si muovesse a far apprendere quell'idioma e quella pronunzia alle classi infime del popolo, sarebbe per la massima parte e quasi totalità un lavar la testa dell'asino» (De Mauro, 1963: 45 e 1977: 151).

2.2 I riflessi dell'Unità sull'unificazione linguistica e i fattori di integrazione

Secondo la ricerca di Tullio De Mauro (1963: 51 sgg.; v. anche Marazzini, 2015: 291 sgg.; Trifone, 2005: 221 sgg.), l'azione di unificazione linguistica svolta dallo Stato e dalla scuola dopo l'Unità fu favorita da alcuni fattori di integrazione, di cui i principali sono: fenomeni demografici quali l'emigrazione ed il rimpatrio; l'industrializzazione; l'urbanizzazione; la burocrazia e l'esercito; la stampa periodica e quotidiana.

Innanzitutto, vi è l'emigrazione, che nel riguardare soprattutto le regioni e le persone che facevano maggior uso del dialetto, ebbe come effetto sia il diradamento dei ceti e della popolazione delle regioni a più alto tasso di analfabetismo e, quindi, dei dialettofoni; sia l'accrescimento intellettuale e professionale degli emigrati, anche per la spinta alla frequenza delle scuole.

L'industrializzazione, che comportò anche l'aumento dei redditi e la diminuzione delle ore di lavoro, lasciò più tempo per lo studio e per i consumi (tra cui radio e televisione) e portò alla diffusione di oggetti, utensili e prodotti che dovevano quindi avere caratteristiche e denominazione comune in tutto il territorio italiano (portando così ad una nomenclatura unitaria).

L'urbanesimo, se da un lato portò a polemiche e pregiudizi etnici, dall'altro portò all'osmosi della popolazione ed al rafforzamento dell'influenza delle forze che propagavano l'italiano (come le scuole e gli uffici amministrativi).

Altri fattori di unificazione furono la burocrazia e l'esercito. La creazione di un corpo unitario di burocrati ebbe effetti sui burocrati stessi (che, per effetto dei trasferimenti, furono costretti ad abbandonare, almeno in pubblico, l'uso del dialetto di origine) sia per l'influenza dei dialetti degli stessi burocrati sul linguaggio (burocratico e non solo). Se, almeno fino alla fine dell'Ottocento, vi fu una prevalenza piemontese (o, comunque settentrionale) tra gli impiegati superiori dei ministeri, nel quindicennio giolittiano il reclutamento della burocrazia cominciò a spostarsi verso le regioni meridionali, ove la piccola e media borghesia, spesso laureata in giurisprudenza, imboccava la carriera degli uffici statali come l'unico obiettivo professionale (oltre alla professione forense) che le era possibile raggiungere (Melis, 1996: 40, 185, 477 sgg.; sui problemi del pubblico impiego dopo l'Unità, v. anche Calandra, 1978: 24 sgg.).

Importante funzione svolse anche l'esercito, ove il servizio militare obbligatorio contribuì ad indebolire l'uso del dialetto (allontanando per un certo tempo le persone dai loro luoghi di origine), pur se l'uso dell'italiano era eccezionale ed anche tra gli ufficiali si utilizzavano i dialetti, con una diffusione di numerosi piemontesismi. E, fino alla prima guerra mondiale, l'uso del dialetto era consueto, pur se, negli anni della guerra, si sviluppò per la prima volta un livello linguistico popolare e unitario, ricco di regionalismi ma non regionale (De Mauro, 1963: 108).

L'influenza della stampa, del teatro, della radio e della televisione è stata da tempo analizzata: tali strumenti non solo contribuirono al consolidamento della lingua comune, ma portarono anche allo sviluppo di nuovi moduli stilistici legati alle esigenze di fissazione e trasmissione dei messaggi attraverso tali strumenti. La stampa ebbe, in origine, tiratura essenzialmente locale e in forma dialettale ed elementare; dal 1880 si ebbe un notevole aumento della tiratura, anche per effetto dello sviluppo delle lotte politiche e sindacali. Ciò portò al consolidamento del prestigio linguistico della capitale, ove tutti i giornali più importanti stabilirono una redazione o tenevano dei corrispondenti; ma anche, durante il fascismo, ad un controllo sulla stampa stessa e sui suoi contenuti. Ruolo determinante nella diffusione dell'italiano (a scapito del dialetto) lo ebbero il cinema, la radio e la televisione. In particolare, nella radio si sviluppò una 'pronuncia radiofonica', alla quale erano tenuti a conformarsi i servizi radiofonici per potersi far comprendere, in assenza di un sussidio visivo (come quello della televisione), caratterizzato da scarsità e semplicità sintattica e da scarsa sintatticità fonologica, ma che tra le due guerre mondiali costituì l'unico modello di pronuncia non dialettale. Eccezionale il ruolo svolto dalla televisione, che, in epoca ove la

possibilità di circolazione e comunicazione di idee tra le persone era ridotta, fu «scuola di lingua e di cultura», supplendo alla secolare carenza di impegno nella scuola in Italia (De Mauro, 1977: 161 sgg.; cfr. anche Tesi, 2005: 207 sgg., sullo sviluppo della lingua radiofonica unitaria).

In sintesi, secondo la ricerca di Tullio De Mauro (1963: 127 sgg.), da un lato operarono forze che comportarono la riduzione o l'abbandono dei dialetti: emigrazione verso l'estero; inurbamento; ruolo della burocrazia e dell'esercito. Dall'altro operarono forze che favorirono lo sviluppo della lingua comune: il crescente vigore delle istituzioni scolastiche e delle organizzazioni politiche; la stampa ed i mezzi di informazione di massa; l'influenza di fattori sociali, che portarono a ritenere l'italofonia (comune ai livelli più alti di istruzione e di reddito) come elemento di livellamento sociale e di attenuazione delle differenze di classe, pur se, a causa della bassa mobilità sociale, vi fu una lenta accettazione della lingua comune (De Mauro, 1963: 133 sgg.).

Grande importanza nella diffusione della lingua italiana ebbero, quindi, i mezzi di comunicazione di massa. Questi però, contribuiscono solo alla diffusione di una competenza passiva della lingua nazionale, e non alla competenza attiva, per la quale è necessaria un'interazione quotidiana consistente e svariata, che si può acquisire solo attraverso la scuola e, soprattutto, l'uso nella famiglia (Mioni, 1977: 75 sgg. e 80 sgg.).

3. *L'italiano come lingua ufficiale*

Il dibattito sulla questione della lingua, che trovò rinnovato vigore con l'unificazione italiana, mostrò chiaramente che all'epoca non vi era una lingua nazionale di uso comune. Non solo: accanto ai dialetti italiani ed all'italiano letterario dei colti, erano utilizzate altre lingue, come il latino ed il francese. Il latino era stato per secoli la lingua comune e la lingua della giustizia; il francese, invece, era utilizzato per motivi culturali e storico-politici.

Quanto ai motivi culturali, dall'XI secolo la letteratura provenzale e quella francese avevano esercitato una profonda influenza sull'Italia, come dimostrato dal fatto che opere come il *Tresor* di Brunetto Latini ed il *Milione* di Marco Polo furono scritte in francese. L'influenza del francese, nel Settecento, la rese una lingua 'indispensabile' nelle famiglie e nelle scuole, frequentemente utilizzata nella comunicazione letteraria e scientifica, ma anche negli scritti privati e nel parlato delle classi nobili e borghesi. Il francese – tra utilizzo di francesismi e reazioni puristiche – ha continuato, grosso modo fino alla seconda guerra mondiale, ad influenzare l'italiano e ad essere la lingua straniera maggiormente conosciuta ed insegnata (sull'influenza francese, v. Morgana, 1994: 671 sgg.; nonché Serianni, 2013: 15 sgg.).

L'italiano dovette quindi conquistare il suo spazio come lingua comune e come lingua ufficiale, acquisendo ruolo ed autonomia in contrapposizione alle altre lingue comuni dell'epoca (in particolare, il latino ed il francese). Si trattò di un processo culturale lungo e complesso, accompagnato da specifici atti normativi, cui non seguì, però, la formalizzazione dell'attribuzione di lingua ufficiale nella Costituzione repubblicana.

Ciò ha portato ad un rinnovato dibattito sulla necessità di costituzionalizzare la lingua italiana, anche sulla base di quanto avvenuto in altri paesi (ed in particolare in Francia).

3.1 *L'affermazione della lingua italiana come lingua 'ufficiale'*

L'utilizzo di quest'ultimo ha antica origine, dal momento che la presenza del franco-provenzale e del provenzale, nonché del francese come lingua di cultura, sul versante italiano delle Alpi, ha origini remote, risalente all'epoca preromana; e, con la formazione del Principato del Piemonte, si venne a costituire un'unità politica bilingue (De Mauro, 1963: 286). Quando, a seguito della pace di Cateau-Cambrésis del 1559, Emanuele Filiberto (1528-1580) poté riprendere possesso (nel 1560) dei territori invasi da Francesco I di Francia nel 1536, dovette rimediare alla situazione di degrado dei territori, anche per mezzo di una serie di riforme volte a modernizzare l'amministrazione. Come aveva fatto Francesco I in Francia, che, con l'editto di Villers-Cotterêts del 25 agosto 1539 aveva imposto l'uso del francese, Emanuele Filiberto, con l'editto di Rivoli del 22 settembre 1561 (scritto peraltro in francese, com'era d'uso nei documenti ufficiali della monarchia sabauda) ordinò l'uso della *langue vulgaire* nell'amministrazione della giustizia e in tutti gli altri pubblici affari, e, poco dopo, estese ai notai l'obbligo di redigere gli atti in volgare. Quindi, «abolì in tutti gli atti giuridici, non che nelle scritture del suo governo, l'uso della lingua latina, surrogata invece la lingua volgare, vale a dire l'italiano in Piemonte, la francese in Savoia» (Sclopis, 1863: 430-431), nonché in Val d'Aosta, come precisato in un editto di un anno e mezzo dopo (Fiorelli, 1994: 577).

In seguito, lo Statuto albertino del 1848 (che, esso stesso, fu redatto in francese ed in seguito tradotto in italiano) confermò l'impostazione bilingue della Monarchia sabauda (ossia del Regno sardo-piemontese e, dopo l'Unità, del Regno d'Italia), stabilendo, all' art. 62, che «la lingua italiana è la lingua ufficiale delle Camere. È però facoltativo di servirsi della francese ai membri, che appartengono ai paesi, in cui questa è in uso, od in risposta ai medesimi». In tal modo si intendeva agevolare i rappresentanti delle popolazioni di lingua francese (nelle Province di Nizza e della Savoia) permettendogli di usare la propria lingua, consentendo allo stesso tempo alle popolazioni di apprendere e control-

lare più direttamente ciò che i loro rappresentanti dicevano. Di tale facoltà si avvalsero anche alcuni ministri, nonché il capo del Governo (per breve periodo, dal 27 marzo al 7 maggio 1849) Claudio Gabriele de Launay, del quale si ricorda il rifiuto di utilizzare la lingua italiana, pur esortato a far ciò, invocando quanto stabilito dallo Statuto². Con la cessione di Nizza e della Savoia alla Francia (con il Trattato di Torino del 24 marzo 1860) fu smesso l'uso della lingua francese nel Parlamento, arrivando, di fatto, ad una abrogazione per desuetudine della norma statutaria: gli ultimi discorsi in lingua francese furono pronunciati il 25 maggio 1860.

Anche la pubblicazione delle norme era, per antica consuetudine, bilingue, dal momento che gli atti del Governo venivano pubblicati in due raccolte ufficiali parallele, a seconda della lingua parlata localmente: la raccolta in lingua italiana era pubblicata a Torino, mentre quella in lingua francese era pubblicata a Chambéry. Ciò venne in seguito formalizzato dall'art. 4 della legge 23 giugno 1854, n. 1371, che stabiliva che «(1) Le leggi promulgate saranno immediatamente inserite nella raccolta degli atti del Governo. [...] (3) La raccolta degli atti del Governo conterrà pure in distinta serie la traduzione in lingua francese di ogni legge all'uso dei comuni in cui parlasi tale lingua, firmata essa traduzione dal ministro proponente, col visto del Guardasigilli. (4) La inserzione della detta traduzione sarà contemporanea a quella del testo».

Allo stesso modo, la legge *Casati* sull'istruzione (r.d.lgs. 13 novembre 1859, n. 3725) stabiliva che «nei Comuni dove si parla la lingua francese, essa verrà insegnata invece dell'italiano» (art. 374) e che, nelle Province ove era in uso la lingua francese, nelle scuole secondarie si insegnasse la lingua e la letteratura italiana «e» francese (artt. 190 e 191), mentre in quelle tecniche si insegnassero la lingua e la letteratura francese (artt. 274 e 275).

Numerose altre norme prevedevano l'uso della doppia lingua, come l'art. 277 del r.d. 19 febbraio 1911, n. 298, in materia di debito pubblico, che richiedeva la traduzione «in lingua italiana o francese» dei documenti rilasciati da autorità all'estero.

In materia processuale, ormai da tempo superato l'utilizzo del latino (su cui v. Pertile, 1900: VI.1, 228 sgg.), l'art. 212 del codice di procedura civile del 1865 prevedeva la nomina dell'interprete nel caso in cui la persona da interrogare non conoscesse «la lingua dell'autorità giudiziaria procedente»: tale norma fu interpretata nel senso di ammettere l'uso dell'italiano o anche del francese nelle Province bilingui, ma solo fino alla cessione dei territori alla Francia, con il trattato del 1860 (per cui tale previsione, nel codice del 1865, fu considerata un errore di 'inerzia storica', come sottolinea Jamalio, 1938: 961, dato che era chiaro che ormai la sola lingua dell'autorità giudiziaria era quella italiana: cfr. Mortara, 1910: III, 494). La formalizzazione della lingua italiana come unica

lingua ufficiale nel processo (salve le eccezioni stabilite nei trattati internazionali per la città di Fiume)³ fu stabilita con il r.d.l. 15 ottobre 1925, n. 1796, il cui art. 1 prevedeva che «(1) In tutti gli affari civili e penali che si trattano negli uffici giudiziari del Regno, deve usarsi esclusivamente la lingua Italiana. (2) La presentazione di istanze, atti, ricorsi e scritture in genere compilati in lingua diversa dalla Italiana, si ha come non avvenuta, e non giova neppure a impedire la decorrenza dei termini [...]». Tuttavia, le istruzioni ministeriali del 1926 prescrivevano una certa 'mitezza' nell'applicazione del r.d.l. n. 1796/1925, consentendo la produzione di atti e documenti probatori formati nel territorio della Val d'Aosta e scritti originariamente in francese (ma non delle istanze, ricorsi e altri atti compilati ai fini della produzione in giudizio, da redigersi obbligatoriamente nella lingua italiana) (Jamalio, 1938: 975).

Dopo essere divenuta la lingua ufficiale ed esclusiva per la pubblicazione delle leggi e degli atti (normativi) del Governo e degli organi giurisdizionali, la lingua italiana è divenuta anche la lingua in cui doveva essere redatto l'atto di matrimonio (art. 9 della l. 24 giugno 1929, n. 1159) come pure gli atti notarili. Infatti, l'art. 54 della legge notarile (l. 16 febbraio 1913, n. 89), tuttora vigente, stabilì che «(1) Gli atti notarili devono essere scritti in lingua italiana. (2) Quando però le parti dichiarino di non conoscere la lingua italiana, l'atto può essere rogato in lingua straniera, sempre che questa sia conosciuta dai testimoni e dal notaio. In tal caso deve porsi di fronte all'originale o in calce al medesimo la traduzione in lingua italiana, e l'uno e l'altra saranno sottoscritti [...]» e che la mancata osservanza sull'uso della lingua rende l'atto nullo (art. 58)⁴.

3.2 *La politica linguistica fascista*

Il fascismo adottò una politica linguistica fortemente nazional-puristica, di cui però alcuni prodromi erano ravvisabili in età giolittiana, o negli atteggiamenti xenofobi di alcuni giornali⁵. Gli aspetti più rilevanti della politica fascista sono l'antidialettismo, la repressione delle minoranze etniche, la battaglia contro i forestierismi, nonché la campagna (promossa con alcune disposizioni del febbraio 1938) per la sostituzione del 'lei' (considerato straniero) con il 'tu' (considerato più 'romano') o con il 'voi' (considerato solenne ed autoctono)⁶.

L'azione antidialettale trovò la sua massima espressione soprattutto nella scuola. Solo pochi anni prima, nei programmi scolastici per le scuole primarie redatti nel 1922-1923 da Giuseppe Lombardo Radice, chiamato dal ministro Giovanni Gentile alla direzione generale delle scuole elementari, i dialetti erano stati oggetto di studio e di riferimento sistematico, con il programma 'dal dialetto alla lingua'. Invero, in seguito, venne introdotto il libro di testo unico per tutte le scuole del paese (1929) e la *Carta della scuola* (1939) del ministro Giuseppe

Bottai costituì la base concettuale della scuola. Quindi lo stesso Mussolini, nel 1931-1932, si dedicò ad una 'campagna' contro l'uso del dialetto e, con i programmi del ministro Francesco Ercole del 1934 (approvati con r.d. 20 settembre 1934, n. 28), il dialetto scomparve dalla scuola. L'orientamento fortemente contrario all'uso dei dialetti riguardava il loro utilizzo non solo come lingue parlate, ma anche come lingue letterarie, come dimostrato dalle direttive-istruzioni del Ministero della cultura popolare, ove, fra l'altro, si indicava che «i quotidiani, i periodici e le riviste non devono più occuparsi in modo assoluto del dialetto, né del teatro in vernacolo [...] in quanto mere sopravvivenze del passato che la dottrina morale e politica del Fascismo tende decisamente a superare» (testo riportato da Fiorelli, 1948a: 352, n. 267 e ripreso da Caretti, 2005: 8 e da Flora, 1945: 81-82).

La lotta contro le lingue delle minoranze etniche, specie altoatesine e giuliane, rientra nella trasformazione della xenofobia linguistica di pochi in atteggiamento culturale di massa, che portò ad una minuta disciplina linguistica, con l'italianizzazione forzata della toponomastica, del commercio, delle insegne alberghiere e pubblicitarie e così via. Talvolta vi furono interventi ancora peggiori, costringendo chi aveva un cognome straniero ad italianizzarlo (cfr. Raffaelli, 1983).

La lotta contro le parole straniere aveva avuto dei prodromi già nel 1923, quando, ad esempio, si stabilì che per la registrazione degli atti occorresse la traduzione in italiano da parte di un perito, tranne che per quelli scritti in francese⁷, e si stabilì l'obbligatorietà dell'imposizione sulle insegne straniere, in misura quadrupla rispetto a quelle in lingua italiana⁸ (Addeo, 1943: 40 sgg.). In seguito si sviluppò con un crescendo di iniziative: nel 1930 si ordinò la soppressione dai film delle scene in lingua straniera; nel 1940 si vietò l'uso delle parole straniere nelle intestazioni delle ditte e nelle varie forme pubblicitarie⁹, e nel 1942 si stabilì che «la R. Accademia d'Italia, sentito il parere di un'apposita commissione da essa nominata, determina quali parole possano ritenersi acquisite alla lingua italiana o in essa tollerate; suggerisce, inoltre, i termini italiani da sostituire a quelli stranieri di più largo uso. Tali determinazioni sono pubblicate nella Gazzetta Ufficiale del Regno e nel Bollettino d'informazioni dell'Accademia medesima»¹⁰. L'Accademia pubblicò, in tre anni, ben quindici elenchi di sostituzioni di forestierismi (o 'esotismi') con parole italiane; e, sempre in quegli anni, fu fondata, nel 1939, la rivista *Lingua nostra*, ove ai dibattiti scientifici si affiancavano discussioni normative, volte a regolamentare l'uso della lingua (Foresti, 2003: 60 sgg.; Raffaelli, 1983: 212 sgg.).

Inoltre (anche sulla base delle convinzioni di Benedetto Croce, contrario ad una lingua modello), Giovanni Gentile, divenuto ministro della pubblica istruzione nel 1923, tolse all'Accademia della crusca il compito di preparare la nuova versione del *Vocabolario* (avviata nel 1863, ed il cui primo volume era sta-

to dedicato a Vittorio Emanuele II re d'Italia, e che era giunta alla lettera 'O'), per affidarlo all'Accademia d'Italia. Comunque, il *Vocabolario* diretto da Giulio Bertoni (che non ebbe fortuna, in quanto ne fu pubblicato, nel 1941, il solo volume 'A-C') mostrò un atteggiamento equilibrato, nei confronti dei neologismi, che non corrispondeva alle esagerazioni del fascismo (Marazzini, 2004: 210 sgg.).

Il programma linguistico fascista non ebbe, per fortuna, successo, sia per la mancanza di una pianificazione organica, sia per la sua stessa contraddittorietà: da un lato, spingeva per la lotta ai dialetti; dall'altro, il demagogismo non poteva prescindere dagli stessi. E così si spiega, tra l'altro, come mai il 'voi' (che si presentava come una forma largamente dialettale) non riuscì a soppiantare il 'lei' (v. Mengaldo, 2014: 16).

La vicenda fascista consente di rilevare come la 'questione della lingua' fosse ormai superata: la lingua italiana, dopo l'unificazione, si era ormai messa in moto, e non era più una lingua 'morta', ma aveva iniziato a diffondersi tra la gente (e, quanto alla norma d'uso, fu promosso un asse Roma-Firenze in cui si cercava di rivalutare il ruolo della capitale temperandolo col tradizionale primato toscano). La questione della lingua venne così superata; anzi, si presentò nella forma della «questione della pronuncia» (Marazzini, 1993: 324).

3.3 Il dibattito sulla costituzionalizzazione della lingua italiana

Di tanto in tanto è riemerso il dibattito sulla costituzionalizzazione della lingua italiana, al fine di formalizzarne il ruolo di lingua ufficiale, in contrapposizione ad altre lingue. La questione fu affrontata, per esempio, durante il periodo fascista, quando c'era chi riteneva che occorresse una 'leggina' speciale per integrare la legge 19 gennaio 1939, n. 129, istitutiva della Camera dei fasci (che era stato creato come organo legislativo in sostituzione delle Camera dei deputati) (Addeo, 1940: 134).

La Costituzione italiana non indica espressamente la lingua italiana come 'lingua ufficiale' o 'lingua di Stato', pur se tratta le questioni della lingua in tre diverse disposizioni: nell'art. 3, c. 1, ove stabilisce che «tutti i cittadini hanno pari dignità sociale e sono eguali davanti alla legge, senza distinzione [...] di lingua»; nell'art. 6, ove si prevede che «la Repubblica tutela con apposite norme le minoranze linguistiche»; nell'art. 111, c. 3 (introdotto dall'art. 1 della l. cost. 23 novembre 1999, n. 2) in materia di uso della lingua nel processo penale (ed in particolare al diritto all'assistenza da parte di un interprete da parte di chi non comprende o non parla la lingua impiegata nel processo).

La mancata individuazione della lingua italiana come lingua dello Stato da parte dell'Assemblea costituente è probabilmente una conseguenza delle vicende storiche precedenti e risiede sia nella scarsa urgenza del problema in quel mo-

mento, sia nella necessità di non rimarcare un tratto che il fascismo aveva esasperato (tesi sostenuta da F. Sabatini, N. Maraschio e V. Coletti, nell'audizione del 18 ottobre 2006 alla Prima commissione permanente della Camera dei deputati su *La lingua italiana nella nostra Costituzione*; v. anche Caretti, 2014: 4 sgg.). Il problema del riconoscimento costituzionale della lingua italiana è riemerso negli ultimi quindici anni, anche attraverso la proposizione di numerose iniziative legislative, volte ad inserire il riconoscimento negli artt. 6, 9 o 12 Cost. (su cui v. Franchini, 2012).

In realtà, il riconoscimento della lingua italiana come lingua ufficiale è presente, oltre che, pur se in forma implicita, nella stessa Costituzione, in fonti di rango costituzionale, come gli statuti delle Regioni speciali e in numerose leggi ordinarie.

In particolare, l'art. 99 dello statuto della Regione Trentino Alto Adige¹¹ stabilisce che «nella regione la lingua tedesca è parificata a quella italiana che è la lingua ufficiale dello Stato. La lingua italiana fa testo negli atti aventi carattere legislativo e nei casi nei quali dal presente statuto è prevista la redazione bilingue»; e l'art. 38 dello Statuto della Valle d'Aosta¹² stabilisce che «nella Valle d'Aosta la lingua francese è parificata a quella italiana. Gli atti pubblici possono essere redatti nell'una o nell'altra lingua, eccettuati i provvedimenti dell'autorità giudiziaria, i quali sono redatti in lingua italiana».

Inoltre, vi è un espresso riconoscimento in varie leggi ordinarie, come la legge 15 dicembre 1999, n. 482, di tutela delle minoranze linguistiche, che, all'art. 1, stabilisce che «(1) La lingua ufficiale della Repubblica è l'italiano. (2) La Repubblica, che valorizza il patrimonio linguistico e culturale della lingua italiana, promuove altresì la valorizzazione delle lingue e delle culture tutelate dalla presente legge»; la richiamata legge relativa all'ordinamento del notariato (art. 54 della l. n. 89/1913); la legge relativa all'ordinamento dello stato civile (artt. 19, 22 e 34 del d.p.r. 3 novembre 2000, n. 396); il codice di procedura penale (art. 109, c. 3) e quello di procedura civile (art. 122, c. 4, che però si riferisce solo agli atti processuali, non precludendo al giudice di far tradurre i documenti in lingua straniera esibiti dalle parti)¹³.

Tra le altre norme che prevedono (in alcuni casi soltanto in via prioritaria) l'uso della lingua italiana, vi sono: le norme generali relative alla scuola dell'infanzia e al primo ciclo dell'istruzione (art. 5 del d.lgs. 19 febbraio 2004, n. 59) che stabilisce che la scuola primaria ha tra i suoi fini quello «di fare apprendere i mezzi espressivi, la lingua italiana e l'alfabetizzazione nella lingua inglese»; le norme sugli esami di Stato conclusivi dei corsi di studio di istruzione secondaria superiore (art. 3 della l. 10 dicembre 1997, n. 425); le norme sulla costituzione e partecipazione del Ministero degli esteri ad associazioni e fondazioni per la diffusione e la promozione della lingua italiana e delle tradizioni e cultu-

re locali (art. 26 della l. 16 gennaio 2003, n. 3); il testo unico sulla documentazione amministrativa (approvato con 28 dicembre 2000, n. 445, che però ammette, all'art. 7, che negli atti pubblici «sono ammesse abbreviazioni, acronimi, ed espressioni in lingua straniera, di uso comune», pur se l'art. 33 prevede la traduzione in lingua italiana certificata degli atti redatti in lingua straniera); la previsione che le indicazioni ai consumatori siano date almeno in lingua italiana, consentendo l'utilizzo di espressioni straniere divenute di uso comune (art. 9 del codice del consumo, d.lgs. 6 settembre 2005, n. 206); come pure in materia di etichettatura dei prodotti alimentari (art. 3 del d.lgs. 27 gennaio 1992, n. 109) e sulle indicazioni nelle confezioni di farmaci (art. 80 del d.lgs. 24 aprile 2006, n. 219); il testo unico sull'immigrazione, che prevede la promozione dell'apprendimento della lingua italiana per i minori stranieri e per gli stranieri ospitati nei centri di accoglienza (artt. 38 e 40 del d.lgs. 25 luglio 1998, n. 286); il codice della strada, per cui si possono utilizzare, nei segnali di localizzazione territoriale del confine del comune, lingue regionali o idiomi locali presenti nella zona di riferimento, in aggiunta alla denominazione nella lingua italiana (art. 37 del d.lgs. 30 aprile 1992, n. 285); la norma che prevede l'attribuzione del compito del concessionario del servizio pubblico generale radiotelevisivo di «promuovere la lingua italiana e la cultura, di salvaguardare l'identità nazionale e di assicurare prestazioni di utilità sociale» (art. 7 del d.lgs. 31 luglio 2005, n. 177).

Senza entrare nel merito del dibattito sul riconoscimento costituzionale dell'ufficialità della lingua italiana, si può rilevare che, di fatto, un riconoscimento nella Costituzione materiale dell'Italia già vi è, ed è stato più volte affermato dalla Corte costituzionale e dal Parlamento. In particolare, la Presidenza della Camera ha affermato che la lingua di lavoro delle camere è l'italiano, in quanto ciò corrisponde ad una consuetudine costituzionale¹⁴.

Inoltre, la Corte costituzionale ha ritenuto (con riferimento alla lingua utilizzata nell'organo legislativo del Friuli Venezia Giulia), anche in considerazione del fatto che «la consacrazione, nell'art. 1, comma 1, della legge n. 482 del 1999, della lingua italiana quale “lingua ufficiale della Repubblica” non ha evidentemente solo una funzione formale, ma funge da criterio interpretativo generale delle diverse disposizioni che prevedono l'uso delle lingue minoritarie, evitando che esse possano essere intese come alternative alla lingua italiana o comunque tali da porre in posizione marginale la lingua ufficiale della Repubblica», che «ove si tratti, in particolare, di un organo elettivo di un ente pubblico, la comunicazione secondo modalità linguistiche immediatamente accessibili è il presupposto per un appropriato confronto dialettico. A sua volta, detto confronto è una delle modalità di estrinsecazione del principio democratico. Sicché, la garanzia della contestuale conoscenza, nella “lingua ufficiale della Repubblica”,

da parte di tutti i componenti l'organo collegiale del contenuto degli atti e degli interventi posti in essere in quella sede è condizione essenziale perché il confronto democratico possa aver luogo»¹⁵.

Secondo alcuni, l'ufficializzazione costituzionale del ruolo della lingua italiana potrebbe servire non solo a rendere più 'armonioso' il testo costituzionale od a sanare alcune contraddizioni tra lo stesso e alcune leggi ordinarie, ma anche a chiarire le incertezze nell'azione dei pubblici poteri che ciò ha ingenerato (Fiorelli, 1948: 45; Caretti, 2014: 6 sgg.). D'altronde anche in altri paesi, ove pure la lingua nazionale era da tempo riconosciuta come lingua ufficiale, se ne è recentemente costituzionalizzato il ruolo. Ad esempio, in Francia, ove pure è consolidato nei secoli il principio dell'unicità linguistica, nel 1992 è stato modificato l'art. 2 della Costituzione per stabilire che «la langue de la République est le français»; e, nel 2008, è stato modificato l'art. 75 per indicare che «les langues régionales appartiennent à son patrimoine». In questo caso, però, tra i motivi del riconoscimento costituzionale della lingua nazionale vi è una reazione 'nazionalista' all'integrazione europea, nonché alla crescente invadenza della lingua inglese (v. Blanc, 2013).

Costituzionalizzare la lingua italiana come lingua ufficiale potrebbe, forse, aiutare a risolvere alcuni problemi. Ma una rigida affermazione della stessa è, da un lato, inutile (dal momento che ve ne è già il chiaro riconoscimento da parte del legislatore ordinario e della Corte costituzionale) e, dall'altro, potrebbe creare ulteriori difficoltà (per esempio, nei rapporti con gli stranieri che, pur se integrati nell'ordinamento, non appartengono alle minoranze linguistiche, e quindi non godono di formale tutela costituzionale) ed essere in contrasto con le tendenze recenti.

4. Frammenti di una politica linguistica italiana

A differenza della Francia, in Italia non vi è stata una coerente e forte politica linguistica: non vi è stata dopo l'Unità; vi è stata, ma in modo non organico e contraddittorio, durante il periodo fascista; vi sono state solo alcune isolate iniziative (tra cui i tentativi di costituzionalizzazione della lingua) nel periodo repubblicano. Come è stato rilevato (Raffaelli, 2006: 92 sgg.), non c'è politica linguistica senza un appoggio forte delle istituzioni e la debolezza della politica linguistica italiana fu dovuta a due fattori: uno interno (dato dall'andamento non lineare degli interventi) ed uno esterno (la scarsa adesione di molti intellettuali, lo scetticismo verso qualsiasi intervento sulla lingua e la scarsa incisività normativa).

Prima di esaminare i 'frammenti' di cui è composta la politica linguistica repubblicana, che, in modo disorganico e parziale, ha interessato diversi settori,

va precisato che per 'politica linguistica' si intende «ogni iniziativa o insieme di misure attraverso cui le istituzioni esercitano un influsso sugli equilibri linguistici esistenti in un Paese» (Orioles, 2011: 1115), pur se con «vari gradi di intenzionalità, dal consapevole al non consapevole» (Klein, 2003: 67). Vi rientrano, quindi, tutte le azioni dirette o esplicite che servono a influenzare i comportamenti delle persone relativamente all'utilizzo dei loro codici linguistici, che vanno dalla definizione della cd. norma linguistica, al riconoscimento dell'ufficialità di un idioma, alla gestione del repertorio linguistico in una comunità plurilingue fino alla risoluzione di un conflitto linguistico. Si distingue dalla 'pianificazione linguistica', che è «la programmazione di interventi specifici che hanno come oggetto la struttura, la fissazione di una norma, la creazione di un'ortografia, l'arricchimento lessicale capace di far fronte alle esigenze di una lingua di ampia comunicazione ecc.» (Orioles, 2011: 1115).

Tra le azioni della politica linguistica rientrano anche le norme del c.d. 'diritto linguistico', inteso come il diritto che, da un lato, disciplina le questioni grammaticali o lessicali nell'ambito di una lingua; e, dall'altro lato, che dirime i possibili conflitti fra lingua e lingua riguardo a determinate attività sociali (Fiorelli, 1948: 43; per il primo utilizzo di tale termine, v. Addeo, 1940: 132; per la conflittualità ed i criteri pratici cui può rispondere l'individuazione di una lingua ufficiale, v. Poggeschi, 2010: 12). Differente è invece la nozione di 'diritti linguistici', con cui si fa riferimento al diritto di singoli o di collettività ad usare la propria lingua nativa, anche nel caso sia differente rispetto alla lingua ufficiale o standard, ed implica sia il diritto all'uso della lingua materna da parte del singolo, sia l'uso della lingua minoritaria nella scuola e in contesti di rilevanza giuridica e pubblica (cfr. Savoia, 2010: 374).

Pur se la regolamentazione linguistica, e la consapevolezza della sua necessità, è un fenomeno relativamente recente, che discende dalla democratizzazione dello Stato contemporaneo, dando luogo ai cd. diritti linguistici (Poggeschi, 2010: 12 sgg.), la consapevolezza dell'importanza della diffusione della conoscenza della lingua per lo sviluppo di una società democratica è più risalente nel tempo.

Si è visto sopra (par. 2.1) la resistenza da parte delle classi elevate e della Chiesa alla diffusione della lingua; basti ora ricordare le posizioni di Gramsci e di Don Milani.

Antonio Gramsci, nei *Quaderni dal carcere* scritti tra il 1929 ed il 1935, espresse la posizione per un forte intervento politico a favore di un'italianizzazione delle masse, nonché per una 'politica della lingua' destinata a superare «i particolarismi locali e i fenomeni di psicologia ristretta e provinciale» (su tali tesi, v. Renzi, 1977: 20 sgg.).

Don Milani portò ad un importante cambiamento sull'approccio della pedagogia linguistica, spostando l'attenzione dalla 'questione della lingua' ad una

prospettiva di più ampio respiro, ossia della necessità sociale che le masse, ossia i contadini e gli operai, acquistassero un'ampia capacità verbale, nella consapevolezza che è la lingua che fa uguali. Come sottolineò in una lettera al direttore del *Giornale del mattino* del 28 marzo 1956 (riportata in Renzi, Cortelazzo, 1977: 44 sgg.) la differenza tra il campagnolo e il cittadino è il «dominio sulla parola», dal momento che «la parola è la chiave fatata che apre ogni porta», per cui «ci sarà sempre l'operaio e l'ingegnere, non c'è rimedio. Ma questo non importa affatto che si perpetui l'ingiustizia di oggi per cui l'ingegnere debba essere più uomo dell'operaio (chiamo uomo chi è padrone della sua lingua). Questa non fa parte delle necessità professionali, ma delle necessità di vita d'ogni uomo, dal primo all'ultimo che si vuol dir uomo».

Degli aspetti 'interni' della politica linguistica si è già fatto un breve cenno. Si approfondiranno ora gli aspetti di maggior rilievo giuridico-politico della politica linguistica, ossia le politiche di promozione della lingua e la normativa che impone l'uso della lingua italiana nell'ambito dei rapporti con i pubblici poteri o servizi.

Data la frammentarietà della normativa in materia, se ne tratterà in modo settoriale, esaminando le politiche scolastiche per la diffusione della lingua italiana (anche con riferimento al contrasto all'analfabetismo di ritorno), il ruolo della lingua nei rapporti con i pubblici poteri ed in particolare con la pubblica amministrazione, le politiche linguistiche relative ai mezzi di comunicazione di massa, la politica linguistica nei confronti degli stranieri, le politiche volte a promuovere la lingua italiana all'estero ed infine i limiti all'uso delle lingue straniere.

4.1 Le politiche scolastiche per la diffusione della lingua italiana

Come si è già fatto cenno (par. 2.1), al momento dell'Unità italiana la situazione dell'alfabetizzazione era drammatica e ciò in gran parte dipendeva dallo scarso intervento pubblico in materia di istruzione (sulle vicende storiche della scuola v. Ricuperati, 1973: 1695 sgg.; Calcerano, Martinez y Cabrera, 1989: 829 sgg.; Raichich, 1981; De Fort, 1979; Sandulli, 2003; e, specie per quanto riguarda l'insegnamento dell'italiano, v. De Mauro, 1963: 36 sgg.; De Blasi, 1993: 400 sgg.; Serianni, 2013: 27 sgg.).

L'istruzione, fin dal Medioevo, era un privilegio di pochi, in gran parte appannaggio della Chiesa; solo nel corso del Settecento (con la soppressione dell'Ordine dei Gesuiti nel 1773, che già in precedenza erano stati espulsi da molti Stati) passò allo Stato. Con i primi interventi riformatori (ad esempio, in Piemonte, nel 1729) lo Stato aveva preso il controllo dell'istruzione (in particolare quella superiore) per poter formare un ceto intellettuale adeguato ad affrontare le questioni giurisdizionali dell'epoca. Ancora nel corso del Settecento predomi-

nava una visione aristocratica dell'istruzione, tanto che lo stesso Voltaire esprimeva diffidenza verso l'istruzione dei contadini; solo con la Rivoluzione francese e la dominazione napoleonica anche in Italia si ebbe un impulso per la creazione di istituzioni scolastiche di massa, che resistettero alla restaurazione solo in Piemonte e nel Lombardo-Veneto.

Nel primo Ottocento, anche laddove vi erano scuole elementari, ne era incerta la stessa nozione, come pure i programmi e l'orario delle lezioni (che talvolta si riduceva a un'ora o un'ora e mezza al giorno), scadenti e mal pagati gli insegnanti, restii i ragazzi ad andare a scuola ed i genitori a mandarceli (in quanto non ne capivano l'utilità), osteggiata l'istruzione femminile, largamente praticato lo sfruttamento del lavoro infantile nei campi (Serianni, 2013: 28).

Nella seconda metà dell'Ottocento la situazione cominciò molto lentamente a mutare. Nel Piemonte l'atto che segna l'ingresso dello Stato nell'istruzione dei cittadini è rappresentato dall'istituzione, nel 1847, del Ministero della pubblica istruzione. L'intervento fu poi attuato, in modo graduale, con il r.d. 4 ottobre 1848, n. 818 (c.d. legge Boncompagni), la l. 22 giugno 1857, n. 2328 (c.d. legge Lanza) e il r.d.l. 13 novembre 1859, n. 3725 (c.d. legge Casati). La legge Casati – che rappresentò fino alla riforma Gentile del 1923 il più organico intervento legislativo sulla scuola – era caratterizzata dall'accentramento, dalla volontà di selezionare una classe dirigente piccola ma ben preparata, dalla focalizzazione su una formazione di cultura umanistica, che da un lato rappresentava il valore unificante dell'élite e dall'altro costituiva il filtro per gli altri (Ricuperati, 1973: 1700).

L'obbligo scolastico, introdotto dalla legge Casati (per due anni sulla durata quadriennale della scuola elementare), era largamente disatteso e solo con la l. 9 luglio 1876, n. 3250 (legge Coppino, che portò la scuola elementare a cinque anni e l'obbligo a tre) vennero introdotte sanzioni per i genitori inadempienti. La scuola media prevedeva due rami, uno classico (ginnasio e liceo, destinato alla prosecuzioni degli studi ed alla formazione della classe dirigente) ed uno tecnico.

La scuola elementare disegnata dalla legge Casati era caratterizzata da obbligatorietà, gratuità e parità dei sessi; ma, poiché le spese di gestione gravavano sui comuni (fino alla l. 4 luglio 1911, n. 487, c.d. legge Daneo-Credaro, che dispose il passaggio allo Stato delle scuole elementari, salvo quelle dei comuni che chiedevano di mantenerle e dei comuni capoluoghi di Provincia), il funzionamento era alquanto precario e la scuola elementare non riusciva ad assolvere il proprio compito primario, ossia quello dell'alfabetizzazione, anche per la mancanza di un corpo docente in grado di parlare l'italiano fiorentino e con un buon corredo di nozioni storico-linguistiche e dialettologiche.

Quanto alla diffusione della lingua, si possono individuare le linee di sviluppo della politica linguistica con l'esame dei programmi di studio della scuola ele-

mentare, il cui compito primario è quello dell'alfabetizzazione¹⁶. Questi, infatti, danno un'idea, pur se approssimata, del 'peso' dato all'insegnamento dell'italiano (e del relativo metodo di insegnamento), nonché dei riflessi sulla questione della lingua e sul rapporto con i dialetti.

Tra gli aspetti caratterizzanti i programmi post-unitari vi era il metodo del c.d. 'insegnamento oggettivo' (indicato nei programmi del 1888 e del 1894) volto a ricercare la nomenclatura, cioè l'unico nome corretto per ciascuna cosa, al fine di pervenire ad un lessico univoco (mitizzando così il toscano vivo e spingendo ad una ricerca affannosa per la proprietà di linguaggio).

Allo stesso tempo vi era un costante riferimento ai dialetti: le prime scelte linguistiche, che si rinvengono nei programmi scolastici del ministro Michele Coppino del 1867 (approvati con r.d. 10 ottobre 1867), suggerivano di far notare analogie e differenze «tra il dialetto della rispettiva Provincia e la lingua nazionale poiché così se ne agevola lo studio, e si rende più fresco e schietto il modo di adoperarla negli scritti». L'anno successivo il ministro Emilio Broglio varò la commissione, presieduta da Alessandro Manzoni, il cui scopo era «aiutare a rendere più universale in tutti gli ordini del popolo la notizia della buona lingua» e da cui scaturì la relazione *Dell'unità della lingua e dei mezzi di diffonderla* (1868) nella quale si individuava nel fiorentino colto contemporaneo il modello linguistico di riferimento. Nei programmi per le scuole tecniche del 1880 (quando era ministro Francesco De Sanctis), il manzoniano Luigi Morandi suggeriva di riconoscere e far tesoro di ciò che ogni dialetto ha «in comune con la buona lingua». L'obiettivo della scuola era di portare gli scolari alla conoscenza di una lingua uguale per tutti e, quindi, vi era un orientamento antidialettale che raggiunse il culmine nei programmi scolastici del 1905 (redatti da Francesco Orestano ed approvati con il r.d. 29 gennaio 1905, n. 43, quando era ministro Vittorio Emanuele Orlando), nonostante le polemiche di Graziadio Isaia Ascoli. Tale posizione, però, non necessariamente ostacolava l'uso del dialetto (che era la lingua parlata dagli alunni e dalla gran parte dei maestri) nella comunicazione non scolastica (De Blasi, 1993: 406-407 e 2011).

Un deciso cambiamento si ebbe con i programmi stesi da Giuseppe Lombardo Radice nel 1922-1923 (ed approvati con ord. 11 novembre 1923 del ministro Giovanni Gentile), che prevedevano la redazione di una serie di manuali intitolata *Dal dialetto alla lingua* (cui si è fatto cenno nel par. 3.2), pur se fu una parentesi di breve durata, per le chiusure in seguito imposte dal fascismo, che, tra l'altro, anche in funzione anti-dialettale, impose il libro di testo unico.

L'impostazione non mutò dopo la seconda guerra mondiale: nei programmi del 1945 (approvati con d.lgt. 24 maggio 1945, n. 459) si richiedeva ai maestri la «sostituzione dei termini dialettali»; e in quelli del 1955 (approvati con d.p.r.

14 giugno 1955, n. 503) si riteneva che una persona dimostra padronanza di linguaggio solo se «scrive come parla e parla come scriverebbe».

Un importantissimo passo avanti fu l'istituzione della scuola media unica e l'innalzamento dell'obbligo scolastico a quattordici anni, con la legge 31 dicembre 1962, n. 1859, a conclusione di un percorso, avviatosi negli anni Cinquanta, che aveva portato ad una diffusione di massa dell'istruzione postelementare. Tuttavia, vi dominava l'antidialettismo, che aveva portato allo 'anti-parlato', ossia al «parlare come un libro stampato», come risultato di un ipercorrettismo scolastico (De Mauro, 1963: 104)¹⁷.

Anche per impulso delle *Dieci tesi per l'educazione linguistica democratica*, redatte da Tullio De Mauro e dal Gruppo di intervento e studio nel campo dell'educazione linguistica (Giscler)¹⁸, ove si poneva in discussione l'insegnamento tradizionale della grammatica e veniva affermato, tra l'altro, che «la sollecitazione delle capacità linguistiche deve partire dall'individuazione del retroterra linguistico-culturale personale, familiare, ambientale dell'allievo, non per fissarlo e inchiodarlo a questo retroterra, ma, al contrario, per arricchire il patrimonio linguistico dell'allievo attraverso aggiunte e ampliamenti che, per essere efficaci, devono essere studiatamente gradualmente», furono realizzate importanti innovazioni. I programmi per le scuole medie del 1979 (approvati con d.m. 9 febbraio 1979) e quelli per le elementari del 1985 (approvati con d.p.r. 12 febbraio 1985, n. 104) (tuttora vigenti), da un lato, esprimevano rispetto per il dialetto, «in funzione dell'identità culturale del proprio ambiente»; dall'altro avevo l'obiettivo di motivare i docenti ad aggiornare le proprie conoscenze in campo linguistico e di sollecitare utili collegamenti tra ricerca storico-linguistica e didattica.

Con il sorgere del nuovo millennio, notevoli sono le sfide che il cambiamento della società e fenomeni come la globalizzazione e l'immigrazione pongono al sistema scolastico ed ai linguisti. Se l'approccio più moderno è per la sostituzione dell'attenzione al «comune sentimento della lingua» dei parlanti in luogo del rispetto della rigida norma linguistica (Serianni, 2004 e 2006), si affacciano nuovi problemi.

Innanzitutto, la scuola deve essere in grado di educare alla variabilità linguistica con la variabilità linguistica (De Mauro, 1983: 63; Mengaldo, 1994: 23; e, per la necessità dell'insegnamento in contesto di diglossia, v. Mioni, 1977: 81 sgg.). Né deve essere troppo 'professorale': come sottolinea Tullio De Mauro nel suo studio su Anna del Salento, quest'ultima, vivendo nello squallore del suo ambiente e del suo paese, nella miseria e senza istruzione «ha tuttavia almeno la fortuna di non imbattersi nell'italiano professorale restandone soffocata. Attraverso i contatti con gli amici di Roma, il cinema, la televisione, ha lentamente imparato ad esprimersi in modo comprensibile e, nello stesso tempo, vivo

e vero» (De Mauro, 1977: 164) contribuendo inoltre all'affermazione dell'uso popolare unitario della lingua italiana.

In secondo luogo, devono essere promosse azioni per il recupero della padronanza linguistica e l'educazione alla parola, da parte sia dei giovani (su tale problema, v. Ferroni, 2015: 78 sgg.; nonché Berruto, 2004: 165 sgg.), sia da parte di coloro che, soprattutto nel Meridione, per la mancata esercitazione delle competenze alfanumeriche, regrediscono perdendo la capacità di utilizzare il linguaggio scritto per formulare e comprendere messaggi, rischiando di rientrare nell'ampio gruppo dei cd. analfabeti di ritorno. A tale ultimo proposito, si può ricordare che la legge 8 luglio 1904, n. 407 (c.d. legge Orlando), aveva previsto l'organizzazione di scuole serali e festive per il recupero di semianalfabeti; la citata legge Credaro del 1911 trasferì allo Stato le competenze sulle scuole serali per adulti e analfabeti; la riforma Gentile del 1923 se ne disinteressò (lasciando ai privati l'iniziativa in merito); e solo con la previsione del diritto allo studio stabilita dall'art. 10 dello Statuto dei lavoratori (l. 20 maggio 1970, n. 300) furono istituite nuove scuole serali pubbliche per il recupero e l'alfabetizzazione culturale dei 'lavoratori studenti'.

In terzo luogo, vi è l'esigenza di promuovere la conoscenza delle lingue straniere, senza che però ciò possa portare ad una svalutazione dell'italiano come lingua di cultura (su ciò si tornerà ai par. 4.5 e 4.6).

In quarto luogo, vi è il problema dell'accoglienza di alunni immigrati (su cui si tornerà al par. 4.4), con la conseguente necessità della specifica formazione (linguistica e storico-linguistica) dei docenti.

4.2 Lingua italiana e pubblica amministrazione

La pubblica amministrazione rappresenta un importante strumento di diffusione della lingua italiana, per diverse ragioni.

Innanzitutto perché, come si è visto (par. 2.2) la creazione di un corpo burocratico unitario (inizialmente con prevalenza di piemontesi, poi connotato dal fenomeno della cd. meridionalizzazione) con ricerca del lavoro o trasferimenti del personale anche a sedi molto distanti da quella di origine, favorì la conoscenza e lo sviluppo della lingua comune.

In secondo luogo, perché nei rapporti con i pubblici poteri l'utilizzo della lingua italiana trovò la sua necessaria affermazione, sia per le esigenze di unitarietà della comunicazione tra le diverse pubbliche amministrazioni e verso i cittadini, sia per garantire, più in generale, il principio dell'uniformità dell'azione amministrativa. Si è formato così un linguaggio della burocrazia, che, per il suo carattere forzatamente 'aulico', ma in realtà inutilmente complicato ed ermetico, viene definito in modo spregiativo come 'burocratese'. Sul linguaggio

dell'amministrazione si rinvia ad altri studi¹⁹; basti ricordare un esempio della profonda influenza che il linguaggio della burocrazia ha avuto anche sul parlare comune: la formula burocratica «il sottoscritto», utilizzata fino alla metà del Novecento per indicare, con intento scherzoso, chi sta parlando, è poi entrata nel linguaggio comune (Serianni, 2006: 164).

In terzo luogo, perché la conoscenza della lingua italiana è (con la parziale eccezione delle minoranze linguistiche storiche, per le quali vigono regole specifiche, come quella della possibilità di sostenere l'esame nella lingua materna²⁰) presupposto per l'accesso alle pubbliche amministrazioni. Si tratta di un riconoscimento spesso implicito: la conoscenza della lingua italiana è prevista nei programmi scolastici e nei programmi degli esami per l'accesso ai gradi di istruzione superiore (es. l. 7 gennaio 1929, n. 8; l. 15 giugno 1931, n. 889); mentre per i concorsi pubblici talvolta è prevista in modo espresso (es., per gli archivi, art. 17 della l. 17 maggio 1952, n. 629; per il personale di cancelleria, art. 5 della l. 27 dicembre 1956, n. 1444), mentre in altri casi di ritiene un presupposto implicito. Infatti, anche laddove non espressamente prevista, si ritiene che la sua conoscenza sia necessaria in quanto presupposto per l'ottenimento dei titoli di studio richiesti per l'accesso (Pizzorusso, 1957: 941) e, comunque, ha valenza di fattore di valutazione extra-giuridico di tipo sociale²¹.

In quarto luogo perché nel campo amministrativo il riconoscimento della lingua italiana ha trovato una formalizzazione maggiore rispetto ad altri settori (ma pari a quella avuta nell'ambito giudiziario, sui cui v. par. 3.1 e 3.3). Come si è visto, numerose norme che prevedono l'uso della lingua italiana nei rapporti tra cittadini e pubbliche amministrazioni. Tralasciando il problema specifico delle minoranze linguistiche, rispetto alle quali gli ordinamenti delle Regioni a statuto speciale prevedono specifiche disposizioni e la legge sulle minoranze linguistiche storiche prevede che «è consentito, negli uffici delle amministrazioni pubbliche, l'uso orale e scritto della lingua ammessa a tutela» (ad eccezione delle forze armate e delle forze di polizia dello Stato) (art. 9 della l. n. 297/1999), nell'ordinamento italiano la lingua delle istituzioni pubbliche e dei rapporti con le pubbliche amministrazioni è l'italiano.

Si tratta di un principio affermato dalla stessa giurisprudenza costituzionale, per cui «la Costituzione conferma per implicito che il nostro sistema riconosce l'italiano come unica lingua ufficiale, da usare obbligatoriamente, salvo le deroghe disposte a tutela dei gruppi linguistici minoritari, da parte dei pubblici uffici nell'esercizio delle loro attribuzioni»²².

Oltre che essere la lingua, anche di lavoro, del legislatore, a parte le deroghe stabilite per le minoranze linguistiche storiche, numerose norme, in modo espresso o implicito, stabiliscono che nei rapporti con le pubbliche amministrazioni si debba utilizzare la lingua italiana (v. par. 3.3). Da ciò conseguiva il

complesso sistema di autenticazioni, legalizzazioni (che, peraltro, legate all'idea di un'amministrazione frammentata, erano richieste in passato anche per la circolazione dei documenti amministrativi tra amministrazioni italiane: v. Gnes, 2014: 48 sgg. e 69 sgg.; Valentini, 1973: 703 sgg.; Morone, 1982: 118 sgg.), traduzioni giurate, e così via, di documenti redatti in lingua straniera, stabilite da antiche e nuove norme. Tale sistema è notevolmente evoluto, anche per effetto delle semplificazioni amministrative, dell'integrazione (anche amministrativa) europea e della globalizzazione dell'economia e del diritto, che costringe le pubbliche amministrazioni di diversi Paesi ad interagire direttamente tra di loro, anche per lo svolgimento delle attività documentali di cui un tempo si dovevano sobbarcare i cittadini (per esempio, nell'ambito della cd. decertificazione, rispetto alla quale le amministrazioni sono tenute a svolgere attività di controllo, richiedendo la documentazione direttamente alle amministrazioni estere: Gnes, 2014: 84, 152 sgg., 158-159).

In un contesto di integrazione delle amministrazioni, in ambito europeo e globale, risultano sempre più anacronistiche le decisioni che escludono la possibilità di utilizzare altre lingue (dialettali/regionali o straniere) per rivolgersi ad una pubblica amministrazione.

In Francia, anche di recente, è stato ribadito il principio stabilito con l'editto di Villers-Cotterêts del 25 agosto 1539 per cui la lingua della giustizia (e, come è stata interpretata la norma, anche dell'amministrazione) è il francese. Ciò è stato affermato, in ambito processuale, dal *Conseil d'Etat*, che, nella decisione *Quillevère* del 22 novembre 1985²³, ha ribadito, sulla base della norma cinquecentesca, che l'atto introduttivo del processo deve essere redatto in lingua francese. Inoltre, nella legge n. 94-665 del 4 agosto 1994 sull'uso della lingua francese (c.d. *loi Toubon*), è stato stabilito che «toute inscription ou annonce apposée ou faite sur la voie publique, dans un lieu ouvert au public ou dans un moyen de transport en commun et destinée à l'information du public doit être formulée en langue française».

All'opposto, nell'ordinamento europeo, caratterizzato da vocazione plurilinguistica, non solo vi è un regime linguistico per la disciplina delle lingue di lavoro, ma è stabilito che, nell'ambito del principio di buona amministrazione rientra anche quello per cui «ogni persona può rivolgersi alle istituzioni dell'Unione in una delle lingue dei trattati e deve ricevere una risposta nella stessa lingua»²⁴.

L'ordinamento amministrativo italiano, come quello francese, mostra di non essere ancora pronto per i nuovi tempi e di ritenere in modo rigido che nei rapporti con la pubblica amministrazione – pur con alcune eccezioni, specie in ambito culturale, scientifico ed universitario (ove sempre più spesso è richiesta la presentazione delle istanze in italiano ed in inglese) – la lingua di utilizzo esclusivo sia l'italiano.

Ne consegue, ad esempio, che il verbale di accertamento di violazioni al codice della strada può essere redatto in italiano, anche nei confronti di appartenenti a minoranze linguistiche²⁵; che il provvedimento amministrativo di rigetto della domanda di protezione internazionale è redatto e notificato allo straniero in lingua italiana²⁶; che l'ordine di demolizione disposto in danno di stranieri non può ritenersi illegittimo per la mancata traduzione del suo contenuto nella lingua madre dei ricorrenti o nella lingua inglese, in quanto nello Stato italiano i provvedimenti vanno scritti nella lingua italiana²⁷; e che il legislatore regionale legittimamente può richiedere ai cittadini stranieri di attestare la conoscenza della lingua italiana (o la frequenza ad un corso professionale per il commercio) nella comunicazione di avvio di un'attività commerciale²⁸.

Inoltre, in materia di contratti pubblici, la normativa prevede che il bando o l'avviso di gara (che deve essere redatto in italiano, che è l'unico facente fede, ed in estratto nelle altre lingue ufficiali dell'Unione europea²⁹, nell'ambito delle procedure ristrette, del dialogo competitivo, delle procedure negoziate, possa stabilire, relativamente alla presentazione delle offerte, «la lingua o le lingue, diverse da quella italiana, in cui possono essere redatte, fermo restando l'obbligo di redazione in lingua italiana e il rispetto delle norme sul bilinguismo nella Provincia autonoma di Bolzano»³⁰. Inoltre, il regolamento di esecuzione ed attuazione, per quanto riguarda gli appalti di lavori, prevede la presentazione dei documenti delle imprese straniere corredati da traduzione realizzata da traduttore ufficiale³¹. La giurisprudenza ha mostrato un atteggiamento oscillante tra posizioni rigorose, in cui si richiedeva la traduzione di tutta la documentazione di gara³² e posizioni più 'aperte', in cui si è consentita la presentazione di certificazioni internazionali nella lingua ufficiale delle stesse³³, fino ad arrivare a giustificare, in un caso comunque isolato e particolare, il bando di gara che prevedeva, a pena di esclusione, la presentazione della documentazione di gara in lingua inglese (e non in italiano)³⁴.

In effetti, in un contesto di integrazione europea, ove le amministrazioni si confrontano con un mercato ampio (ove la lingua della scienza e della tecnica più utilizzata è l'inglese) e con le altre amministrazioni europee ed internazionali, con le quali operano spesso nell'ambito di reti transnazionali, è quantomeno anacronistico imporre l'uso della lingua italiana anche laddove, per esempio, le certificazioni rilasciate da organismi tecnici internazionali sono in inglese.

4.3 La lingua italiana nei mezzi di comunicazione di massa

Gli strumenti che, assieme (e forse più della scuola) hanno contribuito a diffondere la lingua italiana sono stati i mezzi di comunicazione di massa e, in particolare, la televisione (v. par. 2.2).

Il ruolo che cinema, radio e televisione oltre che, in certa misura, anche i giornali, hanno esercitato per la diffusione della lingua è stato studiato ed evidenziato dai linguisti (v. in particolare, De Mauro, 1963: 111 sgg. e 2014b: 92 sgg.; Maraschio, 2011: 161 sgg.; Marazzini, 2004: 211 sgg., sul ruolo di tali strumenti nella creazione della lingua 'standa'). In questa sede interessa solo verificare in che misura ciò sia stato frutto di specifici e coerenti interventi di politica linguistica.

A livello legislativo si possono distinguere due grandi linee di intervento: da un lato, gli obblighi di promozione culturale gravati sui concessionari di pubblico servizio (ed in particolare la RAI); dall'altro, i finanziamenti di promozione della cultura e lingua italiana, come le agevolazioni per la proiezione di film stranieri in lingua italiana³⁵ oppure gli incentivi per «la distribuzione nazionale di opere di nazionalità italiana, espressione di lingua originale italiana»³⁶.

Un esempio noto di politica linguistica portato avanti dalla RAI è quello delle trasmissioni televisive a fini pedagogici: dopo la trasmissione 'pilota' *Telescuola* (1958-1966), mandata in onda a fini 'sostitutivi' (in quanto finalizzata a consentire il completamento del ciclo di istruzione obbligatoria ai ragazzi residenti in località prive di scuole secondarie), venne mandata in onda (in fascia preserale anche per permettere ai lavoratori di assistervi quotidianamente, dal lunedì al venerdì) la trasmissione *Non è mai troppo tardi*, frutto di un progetto del Ministero della pubblica istruzione e curata da Oreste Gasperini, Alberto Manzi e Carlo Piantoni. Le lezioni del 'maestro Manzi' ebbero un notevole successo e furono mandate in onda ben 484 puntate. Inoltre, un ruolo importante ebbero le trasmissioni di grande diffusione, da *Lascia o raddoppia?* al *Musichiere* (cfr. Grasso, 1992).

4.4 L'italiano degli stranieri

Se il possesso della lingua nazionale o standard è condizione per l'accettazione sociale, oltre che requisito indispensabile per poter accedere ai posti pubblici e per poter comunque partecipare in modo consapevole alla vita sociale e politica del Paese, sempre più frequentemente gli Stati nazionali impongono l'acquisizione della lingua nazionale agli immigrati.

Il dibattito sull'imposizione dell'acquisizione della lingua nazionale da parte degli stranieri immigrati e sugli strumenti di verifica del possesso delle capacità linguistiche, che è stato storicamente e politicamente condizionato (v. Morozzo della Rocca, 2014: 147 sgg.), ha portato ad interventi legislativi non coerenti, se non irrazionali.

Rinviando agli studi in materia di immigrazione, in sintesi si possono esaminare due casi per verificare come gli orientamenti linguistici in materia di immi-

grazione: i requisiti linguistici stabiliti con il c.d. accordo di integrazione e quelli in materia di concessione della cittadinanza.

Nel presupposto che il possesso della lingua nazionale costituisca un fattore importante per l'integrazione, nel 2009 il legislatore italiano ha stabilito, su modello del *contrat d'accueil* francese, che, contestualmente alla domanda di rilascio del permesso di soggiorno, lo straniero deve sottoscrivere un 'accordo di integrazione', con l'impegno a raggiungere specifici obiettivi di integrazione (individuati nel conseguimento di 'crediti'), da conseguire nel periodo di validità del permesso di soggiorno. La stipula di tale accordo è condizione necessaria per il rilascio del permesso di soggiorno e la perdita integrale dei crediti determina la revoca dello stesso e l'espulsione dello straniero dal territorio dello Stato (art. 4 *bis* del d.lgs. 25 luglio 1998, n. 286, testo unico dell'immigrazione). Il regolamento di attuazione (emanato con il d.p.r. 14 settembre 2011, n. 179), prevede, tra l'altro, che lo straniero debba acquisire: a) un livello adeguato di conoscenza della lingua italiana parlata (equivalente almeno al livello A2 di cui al quadro comune europeo di riferimento per le lingue emanato dal Consiglio d'Europa); b) una sufficiente conoscenza dei principi fondamentali della Costituzione della Repubblica e dell'organizzazione e funzionamento delle istituzioni pubbliche in Italia; c) una sufficiente conoscenza della vita civile in Italia, con particolare riferimento ai settori della sanità, della scuola, dei servizi sociali, del lavoro e agli obblighi fiscali; e d) debba garantire l'adempimento dell'obbligo di istruzione da parte dei figli minori (art. 2, c. 4).

È stato sottolineato come tale accordo, in realtà, non stabilisca premi, ma solo sanzioni, così favorendo il passaggio all'irregolarità; non tenga conto che l'integrazione, nel senso di assimilazione, è un processo lungo, per il quale possono essere necessarie anche due o tre generazioni, e che richiede uno sforzo importante da parte delle istituzioni; che gli oneri di conoscenza linguistica richiesti (livello A2) richiederebbero, per un lavoratore, due o tre anni di studio per 3/5 ore settimanali; che l'acquisizione delle conoscenze di educazione civica indicate richiederebbe un grande sforzo anche per molti italiani; che il sottoscrittore dell'accordo di integrazione non chiede né la cittadinanza né lo *status* di lungo residente, ma semplicemente un permesso di soggiorno. Si tratta, quindi, di condizioni sproporzionate rispetto all'obiettivo; ed anzi, viene capovolta la vecchia impostazione, per la quale la stabilità della residenza era strumento per favorire l'integrazione: ora, invece, la dimostrazione, da parte dell'interessato, del raggiungimento dei requisiti per l'integrazione consente la stabilità della residenza (v. Morozzo della Rocca, 2011: 9 sgg.; e, sui test linguistici, Rocca, 2010, 111 sgg.).

La possibilità di richiedere 'misure di integrazione' agli immigrati stranieri è, d'altronde, prevista dalla stessa normativa europea, anche per il ricongiungimento familiare. E tra tali misure possono rientrare la conoscenza sia della lingua sia

della società dello Stato membro ospitante, dal momento che ciò, come sostenuto dalla Corte di Giustizia europea, può facilitare «notevolmente la comunicazione tra i cittadini di paesi terzi e i cittadini nazionali e, inoltre, favori(re) l'interazione e lo sviluppo di rapporti sociali tra gli stessi»³⁷ (Gnes, 2016: 221 sgg.).

Allo stesso modo, anche per la concessione della cittadinanza è richiesta la conoscenza della lingua italiana. In realtà, tale requisito non è richiesto dalla legge sulla cittadinanza (l. 5 febbraio 1992, n. 91), se non nell'ipotesi, introdotta nel 2006, degli ex cittadini italiani dell'Istria, di Fiume della Dalmazia e dei discendenti di lingua e cultura italiane, ma è frutto di interpretazione giurisprudenziale. Infatti, sulla base dell'ampia discrezionalità di cui gode l'amministrazione nel concedere la cittadinanza 'per naturalizzazione' (ai sensi dell'art. 9 del testo unico sull'immigrazione), è stato ritenuto che l'amministrazione chiamata a decidere sulla domanda di concessione di cittadinanza italiana deve accertare, tra l'altro, il grado di conoscenza della lingua italiana del soggetto richiedente³⁸. Tuttavia, da un lato, la giurisprudenza ha precisato che, nell'ambito dell'ampia discrezionalità di cui gode l'amministrazione, il requisito della conoscenza della lingua è un fattore rilevante, ma che deve essere considerato assieme ad altri elementi per valutare l'integrazione dello straniero nel tessuto sociale e nella comunità nazionale³⁹. Dall'altro lato, imporre il requisito della conoscenza italiana a chi ha già risieduto per un lungo periodo, appare quanto meno sproporzionato rispetto alla concessione della cittadinanza ai discendenti dei cittadini italiani, per i quali, anche se non parlano italiano, sarà sufficiente che i genitori li iscrivano al registro degli italiani all'estero per fare di loro cittadini italiani (su tale critica, v. Zincone, 2010: 765 sgg.).

4.5 *L'italiano all'estero*

Nonostante l'importante ruolo di 'lingua comune' svolto, in passato, dal francese, ed in epoca più recente dall'inglese, l'italiano ha svolto un importante ruolo, in passato, anche come lingua della diplomazia (Seriani, 2015: 164, 168) e, ora, come lingua della cultura, della letteratura, del melodramma. Anche per tali motivi, l'italiano è la quarta lingua più studiata al mondo (cfr. Gasperetti, 2014).

Vi è una politica di diffusione dell'italiano all'estero, che riguarda sia gli immigrati ed i loro discendenti, che fanno parte di comunità di italiani all'estero, sia la promozione della lingua verso altri stranieri. Vi sono quindi, frammenti di politica linguistica che riguardano la promozione della lingua all'estero, attraverso il Ministero degli esteri ed in particolare gli istituti italiani di cultura; ed in Italia, con la realizzazione di corsi di italiano per stranieri, nonché con la creazione del sistema unico di certificazione lingua italiana di qualità (CLIO), che riunisce i quattro enti certificatori della lingua (Università per stranieri di

Perugia, Università per stranieri di Siena, Università di Roma Tre e la Società Dante Alighieri) nell'ambito dell'Associazione CLIO, con cui il Ministero degli affari esteri ha sottoscritto una convenzione.

4.6 I limiti all'uso delle lingue straniere

I 'frammenti' esaminati della politica linguistica italiana denotano incertezze e contraddizioni; atteggiamenti di apertura e interventi xenofobi. Ci si può quindi domandare se, e, in che misura la lingua italiana svolga la funzione di elemento unificante della 'nazione italiana' (su cui v. Franchini, 2012) e come elemento di integrazione degli stranieri.

Probabilmente, anche tenendo conto del contesto di forte integrazione sovranazionale in cui si trova l'ordinamento italiano, occorre conciliare politiche di promozione della lingua (in Italia ed all'estero) con politiche di integrazione ed assimilazione graduale degli immigrati.

Solo così si eviteranno situazioni paradossali come quella del differente trattamento riservato a chi ha un ascendente italiano ma non parla per niente l'italiano, rispetto a chi ha serie intenzioni di integrarsi. Ci si può quindi chiedere se non sia più rispondente alla realtà odierna un orientamento che sia attento più alla sostanza (e cioè all'integrazione sociale) che alla formale conoscenza della lingua, come nel caso del giudice democratico di Bertolt Brecht.

Anche relativamente al rapporto tra italiano e lingue straniere, un atteggiamento 'neo-purista' o xenofobo può portare a soluzioni non al passo dei tempi e controproducenti. Un esempio è l'annullamento, da parte del giudice amministrativo, delle delibere del Politecnico di Milano con cui si era decisa l'attivazione, a partire dall'anno 2014, delle lauree magistrali e dei dottorati di ricerca 'esclusivamente in inglese'⁴⁰. Ciò ha fatto aprire un ampio dibattito su ufficialità della lingua, libertà di insegnamento, competizione delle università in ambito europeo o globale, internazionalizzazione (su tale dibattito, v. della Cananea, 2013: 1; Caretti, 2013: 1223; Cifarelli, 2013: 2203 sgg.).

La soluzione a tali problemi non deve essere fornita dal giudice, che non è in grado di mediare tra le diverse esigenze poste dalla società; né dal legislatore, con un intervento normativo che rischierebbe di essere troppo contingente in una materia molto sensibile. Probabilmente sarebbe meglio, stabilite le garanzie di partecipazione e di accrescimento culturale, favorire politiche di promozione della cultura e della lingua italiana (in Italia ed all'estero), prevedere ampi percorsi di assimilazione degli stranieri e la ricerca, da parte dei linguisti, della lingua comune dell'Europa. Nella consapevolezza che il plurilinguismo e la conoscenza di più lingue o dialetti è una ricchezza e che la spontaneità con cui gli italiani hanno imparato ad usare lingua comune e dialetti può essere l'esempio

per il futuro, come suggerisce Tullio De Mauro (2014a: 82-83), per il quale noi europei dovremmo portare nell'uso dell'inglese, lingua comune della *polis* europea, «tutta la ricca varietà di culture, di significati e di immagini delle diverse lingue, senza abbandonarle, e portare nelle nostre lingue il gusto della concisione e della limpidezza dell'inglese».

Note

- ¹ 1868, a. XIX, vol. II, s. VII, 341.
- ² Dichiarando che «Messieurs, je me sers de la langue française, parce que c'est un privilège qui nous est accordé par le Statut. Vouloir m'obliger à parler en italien, ce serait un vrai despotisme; or, Je déclare que je ne souffre point de despotisme», come riporta Addeo, 1940: 133.
- ³ Allegato alla l. 18 marzo 1926, n. 562.
- ⁴ Cfr. Cass. civ., Sez. II, 11 aprile 2014, n. 8611, in *Riv. notariato*, 2014: 303.
- ⁵ Sui tratti caratteristici dello Stato fascista, della sua amministrazione e del suo disegno istituzionale, specie per quanto riguarda la stampa, v. Cassese, 2010.
- ⁶ Sulla politica linguistica del fascismo, v, tra gli altri, gli scritti raccolti in *La lingua italiana e il fascismo*, 1977; le relazioni raccolte in *Parlare fascista*, 1984; Klein, 1986; e, per una sintesi, Raffaelli, 2010; De Mauro, 1963: 340 sgg.; Mengaldo, 2014: 13 sgg.; Marazzini, 2015: 328 sgg.
- ⁷ Art. 78 del r.d. 30 dicembre 1923, n. 3269.
- ⁸ R.d. 11 febbraio 1923, n. 352; norma poi ribadita dagli artt. 201 sgg. del r.d. 14 settembre 1931, n. 208, recante il testo unico per la finanza locale.
- ⁹ L. 23 dicembre 1940, XIX, n. 2042, poi abrogata con il d.lgs. lgt. 26 aprile 1946, n. 543.
- ¹⁰ Art. 3 del r.d. 26 marzo 1942, XX, n. 720, recante norme integrative della l. n. 2042/1940.
- ¹¹ Approvato con d.p.r. 31 agosto 1972, n. 670.
- ¹² Approvato con l. cost. 26 febbraio 1948, n. 4.
- ¹³ Cfr. Cass. civ., Sez. III, 12 marzo 2013, n. 6093, in *Mass. Giust. civ.*, 2013; Cass. civ., Sez. I, 16 giugno 2011, n. 13249, in *Mass. Giust. civ.*, 2011: 1197; Cass. civ., Sez. I, 28 dicembre 2006, n. 27593, in *Mass. Giust. civ.*, 2006; cfr. anche Corte cost., 29 gennaio 1996, n. 15, in *Giur. cost.*, 1996: 140.
- ¹⁴ Cfr. l'intervento del Presidente on. Fausto Bertinotti nella seduta della Camera dei deputati del 23 febbraio 2002, XV legislatura, per il quale «l'uso esclusivo dell'italiano negli atti e nei dibattiti parlamentari costituisce, infatti, in coerenza con i principi affermati nella giurisprudenza costituzionale, una vera e propria consuetudine, alla cui osservanza la Presidenza ha sempre espressamente richiamato i deputati che intendevano parlare in altra lingua o in dialetto, come loro possono riscontrare in numerosi precedenti, quali quelli del 10 agosto 1983, del 1° agosto 1996 e del 25 maggio 1998. Tale consuetudine è stata da ultimo ribadita nella XIV legislatura dall'Ufficio di Presidenza per i deputati italiani eletti all'estero. L'uso in Parlamento della lingua italiana costituisce un requisito necessario per la piena comprensione della discussione, in primo luogo, da parte di tutti i deputati e del Governo. Richiamandomi alle pronunce delle precedenti legislature, faccio presente che esso è altresì essenziale per consentire al Presidente della Camera l'esercizio dei suoi poteri ordinatori, di direzione e di moderazione del dibattito, funzionali a garantire il rispetto delle regole di correttezza parlamentare, anche a tutela dei soggetti esterni, e lo svolgimento della discussione in forma adeguata al ruolo costituzionale del Parlamento. [...] È, altresì, evidente che l'uso dell'italiano costituisce il presupposto necessario per garantire l'attuazione del principio costituzionale della pubblicità dei lavori parlamentari attraverso la resocontazione degli interventi».
- ¹⁵ Corte cost., 22 maggio 2009, n. 159, in *Giur. cost.*, 2009, 1734, punti 2.4 e 3.2.
- ¹⁶ I programmi possono essere consultati nella raccolta di Bettini, 1961. Cfr., per approfondimenti, Mazzotta, 1969; De Mauro, 1963: 337 sgg.
- ¹⁷ Per i problemi di discriminazione linguistica cui aveva dato luogo, per la mancanza delle stesse basi di partenza degli alunni, v. Renzi, 1977: 9 sgg.
- ¹⁸ Consultabili, oltre che sul sito Internet <<http://www.giscel.it>>, in Renzi, Cortelazzo, 1977: 93 sgg.
- ¹⁹ Ed in particolare allo studio di O. Roselli. Sulla complessità del linguaggio giuridico e burocratico, che rappresenta un ostacolo quasi insormontabile per una parte non indifferente della popolazione, cfr. inoltre Berruto, 2004: 103 sgg.; Berruto, Cerruti, 2015: 50.

- ²⁰ Cfr. Corte cost., 19 maggio 1988, n. 571, in *Foro it.*, 1989, I: 997.
- ²¹ In quanto chi commette 'errori' linguistici è soggetto a riprovazione sociale: Berruto, 2004: 165. Per la valutazione di errori sintattico-grammaticali nella correzione dell'esame da avvocato, v. TAR Sicilia, Catania, Sez. IV, 10 ottobre 2014, n. 2689, in *Foro amm.*, 2014: 2693.
- ²² Corte cost., 11 febbraio 1982, n. 28, in *Giur. cost.*, 1982, I: 247.
- ²³ In *Rec. Lebon*, 1985: 333.
- ²⁴ Art. 42, c. 4, della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea.
- ²⁵ Cass. civ., Sez. II, 9 febbraio 2015, n. 2417, in *D&G*, 2015; Cass. civ., Sez. VI, 16 gennaio 2015, n. 709, in *Mass. Giust. civ.*, 2015, rv 633966.
- ²⁶ Non applicandosi le norme che prevedono la traduzione in altri casi specifici: Cass. civ., Sez. VI, 16 febbraio 2012, n. 2294, in *Giust. civ.*, 2013: 712.
- ²⁷ TAR Lazio, Roma, Sez. I, 4 marzo 2009, n. 2248, in *Foro amm. TAR*, 2009: 714.
- ²⁸ Corte cost., 23 maggio 2013, n. 98, in *Giur. cost.*, 2013: 1706.
- ²⁹ Ai sensi dell'art. 66, c. 5 del codice dei contratti pubblici, approvato con d.lgs. 12 aprile 2006, n. 163.
- ³⁰ Art. 67, c. 2, lett. b, del codice dei contratti pubblici.
- ³¹ Art. 62 del codice dei contratti pubblici.
- ³² Cfr. TAR Emilia-Romagna, Parma, Sez. I, 15 aprile 2008, n. 226, in *Foro amm. TAR*, 2008: 996.
- ³³ Cfr. TAR Sicilia, Palermo, Sez. I, 21 aprile 2010, n. 5583, in *Foro amm. TAR*, 2010: 1478.
- ³⁴ Cfr. TRGA, Bolzano, Sez. I, 12 agosto 2013, n. 276, in *Foro amm. TAR*, 2013: 2234.
- ³⁵ Previsti, ad es., dalla l. 26 luglio 1949, n. 448, in materia di cinema.
- ³⁶ Art. 1, c. 327 della l. 24 dicembre 2007, n. 244.
- ³⁷ Corte di Giustizia UE, sent. 9 luglio 2015, *Minister van Buitenlandse Zaken c. K e A*, causa C-153/14, par. 53.
- ³⁸ Parere del Cons. Stato, sez. I, 26 ottobre 1988, n. 1423; sent. del Tar Lazio, Roma, Sez. II, 7 ottobre 2013, n. 8659, in *Foro amm. TAR*, 2013: 3087.
- ³⁹ TAR Lazio, Roma, Sez. II *quater*, 21 gennaio 2014, n. 750.
- ⁴⁰ TAR Lombardia, Milano, Sez. III, 23 maggio 2013, n. 1348, in *Giur. cost.*, 2013, 1204; pur se nel corso del giudizio di appello la questione è stata rinviata alla Corte costituzionale dal Cons. Stato, Sez. VI, ord. 22 gennaio 2015, n. 242.

Riferimenti bibliografici

- Addeo P. 1940, *Lingua e Statuto*, in *Lingua nostra*: 132-134.
 — 1943, *La lingua italiana ed il fisco*, in *Lingua nostra*: 39-41.
- Ascoli G.I. 1873, *Proemio*, in *Arch. glott. ital.*: V-XLI.
- Asor Rosa A. 1975, *La cultura*, in *Storia d'Italia*, vol. 4.2 (*Dall'Unità ad oggi*), Einaudi, Torino: 821-1664.
- Berruto G. 2004, *Prima lezione di sociolinguistica*, Laterza, Roma-Bari.
- Berruto G., Cerruti M. 2015, *Manuale di sociolinguistica*, Utet Università, Torino.
- Bettini F. 1961, *I programmi di studio per le scuole elementari dal 1860 al 1945*, La scuola, Brescia.
- Biscaretti di Ruffia P. 1965, *Nazione*, in *Nss. D.I.*, XI: 183-185.
- Blanc A. 2013, *La langue de la république est le français. Essai sur l'instrumentalisation juridique de la langue par l'État (1789-2013)*, L'Harmattan, Paris.
- Brecht B. 2005, *L'esame per ottenere la cittadinanza o il giudice democratico*, in Id., *Poesie*, II (1934-1956), Einaudi, Torino: 1062-1063.
- Calandra P. 1978, *Storia dell'amministrazione pubblica in Italia*, il Mulino, Bologna.
- Calcerano L., Martinez y Cabrera G. 1989, *Scuola (ordini e gradi)*, in *Enc. dir.*, XLI: 828-923.
- Caretti P. 2013, *Ufficialità della lingua italiana e insegnamento universitario: le ragioni del diritto costituzionale contro gli eccessi dell'eterofilia linguistica*, in *Giur. cost.*: 1223-1231.
 — 2015, *Lingua e costituzione*, in *Osservatorio costituzionale AIC*, 2: 1-14.
 — 2014, *Lingua e Costituzione*, in *Rivista AIC*, 2 (<<http://www.rivistaaic.it>>).
- Carrozza P. 1995, *Nazione*, in *Dig. disc. pubbl.*, X: 126-159.
- Cassese S. 2010, *Lo Stato fascista*, il Mulino, Bologna.
- Castellani A. 2009, *Quanti erano gl'italofoni nel 1861?*, in Id., *Nuovi saggi di linguistica e filologia italiana e romanza (1976-2004)*, Salerno, Roma: 117-137.
- Chabod F. 1961, *L'idea di nazione*, Laterza, Roma-Bari.
- Cifarelli R. 2013, *La tradizione della lingua italiana e l'esigenza di internazionalizzazione: una convivenza ancora possibile?*, in *Giur. merito*: 2203-2209.
- Coletti V. (a cura di) 2011, *L'italiano. Dalla nazione allo Stato*, Le Lettere, Firenze.
- De Amicis E. 1906, *L'idioma gentile*, Treves, Milano.
- De Blasi N. 1993, *L'italiano nella scuola*, in L. Serianni, P. Trifone (a cura di), *Storia della lingua italiana*, vol. 1 (*I luoghi della codificazione*), Einaudi, Torino: 383-423.
 — 2011, *Scuola e lingua*, in *Enc. dell'italiano Treccani*, Istituto della Enciclopedia Italiana, Roma: 1295-1298.
- De Fort E. 1979, *Storia della scuola elementare in Italia*, vol. I (*Dall'unità all'età giolittiana*), Feltrinelli, Milano.
- della Cananea G. 2013, *Law, language, and culture*, in *Italian journal of public law*, 1: 1-4.
- De Mauro T. 1963, *Storia linguistica dell'Italia unita*, Laterza, Bari (III ed. 2015).

- 1977, *Per lo studio dell'italiano popolare unitario*, nota linguistica ad A. Rossi, *Lettera da una tarantata*, De Donato, Bari 1970: 43 sgg., ora in L. Renzi, M.A. Cortelazzo (a cura di), *La lingua italiana oggi. Un problema scolastico e sociale*, il Mulino, Bologna: 147-164.
- 1983, *Sette lezioni sul linguaggio e altri interventi per l'educazione linguistica*, FrancoAngeli, Milano.
- 2014a, *In Europa son già 103. Troppo lingue per una democrazia?*, Laterza, Roma-Bari.
- 2014b, *Storia linguistica dell'Italia repubblicana dal 1946 ai nostri giorni*, Laterza, Roma-Bari.
- Faccini L., Graglia R., Ricuperati G. 1976, *Analfabetismo e scolarizzazione*, in *Storia d'Italia*, vol. VI (*Atlante*), Einaudi, Torino: 756-781.
- Ferrari G.F. 1990, *Nazione*, in *Enc. giur. Treccani*, XX: 1-6.
- Ferroni G. 2015, *La scuola impossibile*, Salerno, Roma.
- Fiorelli P. 1948a, *I diritti linguistici delle minoranze*, in *Archivio per l'Alto Adige*: 293-431.
- 1948b, *La lingua nell'ordinamento costituzionale*, in *Lingua nostra*: 43-45.
- 1994, *La lingua del diritto e dell'amministrazione*, in L. Serianni, P. Trifone (a cura di), *Storia della lingua italiana*, vol. II (*Scritto e parlato*), Einaudi, Torino: 553-597.
- Flora F. (a cura di) 1945, *Stampa dell'era fascista. Le note di servizio*, Mondadori, Roma.
- Foresti F. (a cura di) 2003, *Credere, obbedire, combattere. Il regime linguistico nel Ventennio*, Pendragon, Bologna.
- Franchini M. 2012, "Costituzionalizzare" l'italiano: lingua ufficiale o lingua culturale?, in *Rivista AIC*, 3 (<<http://www.rivistaaic.it>>).
- Gasperetti M. 2014, *L'italiano lingua è la quarta più studiata nel mondo*, in *Corr. sera*, 16 giugno 2014.
- Gnes M. 2014, *La decertificazione. Dalle certificazioni amministrative alle dichiarazioni sostitutive*, Maggioli, Rimini.
- 2016, *Requisiti linguistici ed integrazione degli stranieri extracomunitari*, in *Giornale di diritto amministrativo*: 221-229.
- Grasso A. 1992, *Storia della televisione italiana*, Garzanti, Milano.
- Jamalio A. 1938, *Lingua italiana (uso della)*, in *Nuovo dig. it.*, VII: 961-977.
- Klein G. 1986, *La politica linguistica del fascismo*, il Mulino, Bologna.
- 2003, *Lezioni di sociolinguistica. Con esercitazioni e glossario*, Morlacchi, Perugia.
- La lingua italiana e il fascismo 1977*, Bologna, Consorzio provinciale pubblica lettura.
- Maraschio N. 2011, *Le nuove fonti della lingua: radio e televisione*, in V. Coletti (a cura di), *L'italiano. Dalla nazione allo Stato*, Le Lettere, Firenze: 161-171.
- Marazzini C. 1993, *Le teorie*, in L. Serianni, P. Trifone (a cura di), *Storia della lingua italiana*, vol. 1 (*I luoghi della codificazione*), Einaudi, Torino: 231-329.
- 1999, *Da Dante alla lingua selvaggia. Sette secoli di dibattiti sull'italiano*, Carocci, Roma.

- 2004, *Breve storia della lingua italiana*, il Mulino, Bologna.
- 2011, *Questione della lingua*, in *Enc. dell'italiano Treccani*, Istituto della Enciclopedia Italiana, Roma: 1207-1212.
- 2015, *La lingua italiana. Storia, testi, strumenti*, con la collaborazione di L. Maconi, il Mulino, Bologna.
- Mazzotta G. 1969, *Lingua e dialetto nei programmi delle scuole elementari (1923-1955)*, in *Studi salentini*, 2 (*Protimesis, Scritti in onore di Vittore Pisani*): 139-155.
- Melis G. 1996, *Storia dell'amministrazione italiana. 1861-1993*, il Mulino, Bologna.
- Mengaldo P.V. 1994, *Storia dell'italiano nel Novecento*, il Mulino, Bologna.
- Migliorini B. 1961, *Storia della lingua italiana*, Firenze, Sansoni.
- Mioni A.M. 1977, *Sociolinguistica, apprendimento della madre lingua e lingua standard*, in L. Renzi, M.A. Cortelazzo (a cura di), *La lingua italiana oggi. Un problema scolastico e sociale*, il Mulino, Bologna: 75-91 (e anche in V. Lo Cascio (a cura di), *Prospettive sulla lingua madre. Sviluppo e educazione*, Istituto dell'Enciclopedia italiana, Roma 1978).
- Morgana S. 1994, *L'influsso francese*, in L. Serianni, P. Trifone (a cura di), *Storia della lingua italiana*, vol. III (*Le altre lingue*), Einaudi, Torino: 671-719.
- Morone E. 1982, *Documentazione amministrativa, autenticazione e legalizzazione di firme*, in *Noviss. dig. it.*: Appendice, III, 118-121.
- Morozzo della Rocca P. 2011, *Entra in vigore l'accordo (stonato) di integrazione*, in *Gli stranieri*, 3: 7-24.
- 2014, *Gli immigrati e i dilemmi della nuova cittadinanza*, in *Studium*: 147-155.
- Mortara L. 1910, *Commentario del Codice e delle leggi di procedura civile*, Vallardi, Milano.
- Orioles V. 2011, *Politica linguistica*, in *Enc. dell'italiano Treccani*, Istituto della Enciclopedia Italiana, Roma: 1115-1117.
- Palazzi F. 1940, *Grammatica italiana moderna*, Principato, Milano-Messina.
- Parlare fascista. Lingua del fascismo, politica linguistica del fascismo* 1984, Convegno di studi, Genova, 22-24 marzo 1984, in *Movimento operaio e socialista*, 1.
- Pertile A. 1900, *Storia del diritto italiano dalla caduta dell'Impero romano alla codificazione*, vol. VI (*Storia della procedura*), Unione tipografico-editrice, Torino: pt. I.
- Petronio G. 1987, *L'attività letteraria in Italia. Storia della letteratura italiana* (ed. orig. 1964), Palumbo, Firenze.
- Pizzorusso A. 1957, *Lingue (uso delle)*, in *Nvs. dig. it.*, IX: 934-946.
- Poggeschi G. 2010, *I diritti linguistici. Un'analisi comparata*, Carocci, Roma.
- Raffaelli A. 2010, *Fascismo, lingua del*, in *Enc. dell'italiano Treccani*, Istituto della Enciclopedia Italiana, Roma: 459-461.
- Raffaelli S. 1983, *Le parole proibite. Purismo di Stato e regolamentazione della pubblicità in Italia (1812-1945)*, il Mulino, Bologna.
- 2006, *La vicenda dei neologismi a corso forzoso nell'Accademia d'Italia*, in G. Adamo, V. Della Valle (a cura di), *Che fine fanno i neologismi? A cento anni dalla pubblicazione del Dizionario moderno di Alfredo Panzini*, Olschki, Firenze: 91-104.

- Raicich M. 1981, *Scuola, cultura e politica da De Sanctis a Gentile*, Nistri-Lischi, Pisa.
- Renzi L. 1977, *Introduzione*, in L. Renzi, M.A. Cortelazzo (a cura di) 1977, *La lingua italiana oggi. Un problema scolastico e sociale*, il Mulino, Bologna: 9-29.
- 1981, *La politica linguistica della Rivoluzione francese. Studio sulle origini e la natura del Giacobinismo linguistico*, Liguori, Napoli.
- Renzi L., Cortelazzo M.A. (a cura di) 1977, *La lingua italiana oggi. Un problema scolastico e sociale*, il Mulino, Bologna.
- Ricuperati L. 1973, *La scuola nell'Italia unita*, in *Storia d'Italia*, vol. 5.2 (*I documenti*), Einaudi, Torino: 1693-1736.
- Rocca L. 2010, *Requisiti linguistici ed integrazione*, in *Gli stranieri*, 3: 111-119.
- Sandulli A. 2003, *Il sistema nazionale di istruzione*, il Mulino, Bologna.
- Savoia L.M. 2010, *Diritti linguistici*, in *Enc. dell'italiano Treccani*, Istituto della Enciclopedia Italiana, Roma: 374-376.
- Sclopis F. 1863, *Storia della legislazione italiana*, vol. II (*Progressi*), Unione tipografico-editrice, Torino.
- Serianni L. 2002, *Viaggiatori, musicisti, poeti. Saggi di storia della lingua italiana*, Garzanti, Milano.
- 2004, *Il sentimento della norma linguistica nell'Italia di oggi*, in *Studi linguistici italiani*, XXX: 85-103.
- 2006, *Prima lezione di grammatica*, Laterza, Roma-Bari.
- 2011, *L'italiano nel mondo*, in V. Coletti (a cura di), *L'italiano. Dalla nazione allo Stato*, Le Lettere, Firenze: 227-231.
- 2013, *Storia dell'italiano nell'Ottocento*, il Mulino, Bologna.
- 2015, *Prima lezione di storia della lingua italiana*, Laterza, Roma-Bari.
- Serianni L., Trifone P. (a cura di) 1993, *Storia della lingua italiana*, vol. 1 (*I luoghi della codificazione*), Einaudi, Torino.
- Settembrini L. 1890, *Ricordanze della mia vita*, Morano, Napoli.
- Stussi A. 1993, *Storia della lingua italiana: nascita di una disciplina*, in L. Serianni, P. Trifone (a cura di), *Storia della lingua italiana*, vol. 1 (*I luoghi della codificazione*), Einaudi, Torino: 1-27.
- Taparelli D'Azeglio M. 1871, *I miei ricordi*, Barbera, Firenze (V ed.).
- Tesi R. 2005, *Storia dell'italiano. La lingua moderna e contemporanea*, Zanichelli, Bologna.
- 2007, *Storia dell'italiano. La formazione della lingua comune*, Zanichelli, Bologna.
- Testa E. 2011, *Un italiano per capirsi*, in V. Coletti, *L'italiano. Dalla nazione allo Stato*, Le Lettere, Firenze: 83-90.
- Trifone P. 2005, *Una lingua per l'Italia unita*, in *Storia della letteratura italiana*, diretta da E. Malato, VIII, Salerno, Roma: I, 221-261.
- Valentini S. 1973, *Legalizzazione*, in *Enc. dir.*, XXIII: 703-707.
- Vitale M. 1978, *La questione della lingua*, Palumbo, Palermo.
- Zincone G. 2010, *L'immigrazione e l'incerta cittadinanza*, in *Il Mulino*: 758-766.

UNITÀ NAZIONALE E PLURALISMO CULTURALE:
L'EVOLUZIONE DELLO *STATUS* GIURIDICO DELLE
MINORANZE LINGUISTICHE DALL'UNITÀ D'ITALIA AD OGGI

Giovanni Poggeschi

SOMMARIO – 1. Breve storia della tutela delle minoranze linguistiche in Italia. 2. La tutela delle minoranze linguistiche nella Costituzione. 3. Il dispiegamento normativo del principio costituzionale della protezione delle minoranze linguistiche. 4. La giurisprudenza costituzionale sulla tutela delle minoranze linguistiche. 5. Una rilettura dell'art. 6 o un suo 'aggiramento' per modernizzare la tutela delle lingue minoritarie e dei loro parlanti?

1. Breve storia della tutela delle minoranze linguistiche in Italia

La tutela delle minoranze linguistiche e dei loro diritti linguistici, come anche la regolamentazione giuridica della lingua in genere, non risulta certamente fra le maggiori preoccupazioni dei legislatori dell'Ottocento, in particolare costituzionali. La prima Costituzione, e una delle pochissime, che disciplinò la questione linguistica fu quella del Belgio del 1831, ancor oggi vigente: il suo art. 23 (oggi art. 30, in seguito alla revisione del 1994, che fra l'altro stabilisce che il paese è uno Stato federale composto da comunità e regioni), consacra la libertà di lingua, misura giustamente ritenuta minima ai nostri giorni, ma che denota, in senso per l'appunto tradizionalmente liberale, un'attenzione di lunga data verso il fenomeno linguistico difficile da evitare in un paese binazionale, e dunque bilingue, come era e continua ad essere il Belgio (Mastromarino, 2012).

L'Italia dello Statuto Albertino, pur essendo un paese tutt'altro che omogeneo dal punto di vista linguistico, risentiva, per quel che riguarda le differenziazioni di carattere linguistico, del «preminente indirizzo nazionalistico, dominante anche fra gli studiosi di problemi linguistici, (il quale) impedì qualunque loro riconoscimento giuridico, peraltro raramente rivendicato dagli stessi interessati» (Pizzorusso, 1975a: 298).

L'ufficialità della lingua italiana, pur non esplicitamente dichiarata nel testo costituzionale – in ossequio alla descritta tendenza di disinteresse verso il fenomeno linguistico, perlomeno a livello costituzionale – non era in discussione, e tale scelta si accompagnava alla decisione di fondare la nuova Italia su una base amministrativa fortemente centralizzata di chiara ispirazione francese, e non federale, come avevano proposto Cattaneo e Gioberti, e neanche regionale, come

invece desiderato da Farini e Minghetti. La presenza di alloglotti non sollevava comunque problemi minoritari del tipo di quelli propri degli Stati plurinazionali.

A differenza della Costituzione del 1948, che tratta delle minoranze linguistiche all'art. 6, lo Statuto Albertino presentava un articolo che prevedeva l'ufficialità della lingua italiana (a differenza della Costituzione del 1948, lo Statuto Albertino non inseriva la lingua nei criteri di non discriminazione elencati all'art. 24), pur se non in ambito generale, costituendo così, insieme al già citato esempio del Belgio, un'eccezione all'indifferenza della maggior parte delle Costituzioni in materia linguistica. Infatti, ai sensi dell'art. 62, «La lingua italiana è la lingua ufficiale delle Camere. È però facoltativo di servirsi della francese ai membri, che appartengono ai paesi, in cui questa è in uso, od in risposta ai medesimi». Una sorta di bilinguismo italiano-francese a livello parlamentare veniva dunque sancito, e questo si doveva alla presenza di una popolazione di lingua francese (o meglio, franco-provenzale), ed anche al prestigio che all'epoca aveva il francese, la lingua internazionale per eccellenza.

La seconda metà dell'Ottocento fu peraltro un'epoca in cui al normale impulso dato alla lingua italiana corrispondeva un uso minoritario di essa. L'italiano era già la lingua di prestigio della nazione italiana, divisa in vari Stati, ma la stragrande maggioranza della popolazione parlava in dialetto. Negli anni dell'unificazione dunque il primato dell'italiano era «un dato certo e sicuro, ma soltanto sul piano culturale e politico, non sull'effettivo piano linguistico: a che l'italiano fosse davvero l'idioma principalmente usato dagli italiani si opponevano abiti e caratteri che, radicati da secoli nella società italiana, avevano prodotto condizioni linguistiche assai singolari, cioè, in definitiva, il paradosso di una lingua celebrata ma non usata e, per dir così, straniera in patria» (De Mauro, 2011: 14).

Molte opere sui dialetti italiani vennero pubblicate nella seconda metà dell'Ottocento (ad esempio, numerosi vocabolari dialettali), ma questo non implicava nessun atteggiamento anti-italiano. I dialetti e la lingua 'alta' comune convivevano come parti della stessa identità, al contempo composita ed unitaria. Il (piccolo) paradosso è in pochi anni, in occasione dell'Unità d'Italia – ed in particolare in seguito al Trattato di Torino del 24 marzo 1860, col quale il regno di Sardegna cedette alla Francia i suoi possedimenti siti oltre lo spartiacque delle Alpi –, lo Stato sabauda era passato «dalla funzione di ponte fra i territori di lingua e cultura francese che aveva svolto nel periodo precedente a quella di centro unificatore della nazione italiana» (Pizzorusso, 1975b: 238).

Ma «da un atteggiamento originariamente tollerante e volto a stabilire un clima di pacifica convivenza fra le diverse lingue del vecchio Stato Sabauda, si è progressivamente passati ad un atteggiamento assai più intransigente per approdare, infine, ad un regime nel quale ogni vera tutela era di fatto negata» (Caretto, 2014: 7). Proprio il modello (sottolineo l'apparente paradosso) amministrativo

francese, che comprende una concezione in certi ambiti autoritaria del concetto di sovranità, e la lingua è senz'altro uno di questi ambiti, di fatto relegò la lingua francese (che era quella oggetto di protezione, anche se le minoranze erano di parlata franco-provenzale o provenzale-occitana) in una posizione subalterna, senza che vi fosse una forte ribellione a questa tendenza.

Ma la situazione cambiò all'indomani della Prima guerra mondiale, quando in seguito all'annessione di Trentino, e soprattutto di Alto Adige, Trieste ed Istria, l'Italia si trovò a dover 200.000 tirolesi di lingua tedesca ed altrettanti slavi di lingua slovena o croata, di tedeschi e slavi, ben più rivendicativi dei francofoni di Piemonte e Valle d'Aosta, in quanto legati ad una patria che costituiva un'entità statale diversa da quella italiana.

Il timido riconoscimento giuridico delle minoranze alloglotte che si stava apprestando fu cancellato dal fascismo e dalla sua politica nazionalista e dunque anti-minoritaria. Il periodo della resistenza passiva delle minoranze (significativa l'esperienza delle *Katakombenschulen* in Alto-Adige/*Südtirol*) segna la memoria di queste comunità, ed influirà sulla futura regolamentazione della questione una volta ritrovata la democrazia, con la Costituzione del 1948.

2. La tutela delle minoranze linguistiche nella Costituzione

La Costituzione non dichiara l'ufficialità della lingua italiana, ma prevede la tutela delle minoranze linguistiche, ammettendo quindi una presa in considerazione delle lingue di esse ed inserendo significativamente fra i principi fondamentali quello della tutela minoritaria. Va però precisato che se non esiste un'esplicita dichiarazione di ufficialità della lingua italiana nel testo costituzionale (vi è invece in norme ordinarie, come nei codici di procedura civile e penale), vi è però in un documento normativo di rango costituzionale una dichiarazione della natura ufficiale dell'italiano. Si tratta dell'art. 99 dello Statuto di autonomia del Trentino-Alto Adige/Südtirol (legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 5, *Statuto speciale per il Trentino-Alto Adige*), ai sensi del quale «Nella Regione la lingua tedesca è parificata a quella italiana che è la lingua ufficiale dello Stato». Inoltre, anche se la tutela delle minoranze linguistiche non può essere disgiunta da quella delle corrispondenti lingue minoritarie, in dottrina e soprattutto nella pratica la distinzione fra i due oggetti di tutela è piuttosto comune. È soprattutto in Francia, dove l'art. 75 Cost., in seguito alla revisione costituzionale del 2008, stabilisce che «le lingue regionali della Francia costituiscono patrimonio culturale», che la distinzione fra tutela minoritaria e tutela delle lingue minoritarie (o regionali), di contenuto soprattutto culturale, è assai rilevante.

Il tema della protezione delle minoranze linguistiche è stato affrontato in dottrina tradizionalmente distinguendo fra la tutela individuale e quella collettiva. L'art. 3 sul

principio di non discriminazione (per quel che qui interessa per motivo di lingua) riguarderebbe l'individuo, l'art. 6, che tratta in generale di minoranze linguistiche, di gruppi. In realtà le due dimensioni sono indissolubilmente legate, e vanno lette alla luce del combinato fra i principi personalista e pluralista della Costituzione.

Il clima dell'epoca era però favorevole ad una enfattizzazione della dimensione individuale rispetto a quella collettiva nell'esercizio dei diritti di tutela minoritaria. I documenti internazionali del secondo dopoguerra puntavano infatti alla valorizzazione dei diritti fondamentali dell'individuo, per il timore di enfattizzare l'appartenenza a gruppi nazionali potenzialmente minacciosi per l'integrità territoriale dei singoli Stati, memori anche degli incalcolabili danni che il nazionalismo aggressivo aveva compiuto pochi anni prima. Non si negava la questione delle minoranze, ma si riteneva che essa potesse essere risolta attraverso un'effettiva vigenza dei diritti fondamentali individuali.

La descritta teoria fu anche sostenuta in Assemblea costituente da Meuccio Ruini, convinto che fosse sufficiente il principio di non discriminazione per lingua per tutelare le minoranze linguistiche. Prevalse invece la tutela 'positiva', che prevedeva misure speciali, come l'art. 6.

La norma peraltro non compariva nel progetto elaborato dalla 'Commissione dei Settantacinque', e trasse origine da un emendamento proposto all'assemblea da Tristano Codignola, che intendeva con la previsione della tutela minoritaria sostituire l'istituzione delle Regioni a statuto speciale in quelle parti del territorio dello Stato nelle quali si manifestavano corrispondenti esigenze, «ma l'esito del dibattito non corrispose al programma del proponente in quanto l'emendamento fu approvato, ma la previsione delle Regioni a statuto speciale Valle d'Aosta, Trentino-Alto Adige e Friuli-Venezia Giulia rimase, affiancandosi all'attuale articolo 6» (Pizzorusso, 1975b: 28). Anche Emilio Lussu aveva proposto un emendamento, poi ritirato per lasciare spazio unicamente a quello di Codignola, con la finalità di impedire che gli enti autonomi regionali limitassero «il pieno e libero sviluppo delle minoranze etniche e linguistiche esistenti nel territorio dello Stato» (Stipo, 1990: 1). Il termine 'etiche' non fu utilizzato nel testo costituzionale, lasciando solamente l'aggettivo 'linguistiche' a qualificare le minoranze.

La correlazione fra l'art. 3 e l'art. 6 della Costituzione deve essere completata dall'«intervento» dell'art. 2, che implica l'inserzione delle minoranze linguistiche fra le 'formazioni sociali', nelle quali si realizza la personalità dell'uomo, «non più considerato isolatamente, ma visto nel vivo del tessuto sociale, anche ove si tratti di comunità o di associazioni che hanno dimensioni più ridotte di quelle della comunità statale o che attraversano in vario modo le frontiere degli Stati. Le minoranze etnico-linguistiche rientrano indubbiamente fra siffatte comunità [...]».

La discussione sulle società intermedie fu particolarmente intensa ed importante negli anni cinquanta e sessanta (sui vari aspetti Barbera, 1975; Rescigno,

1987, 1988 e 1999; Poggeschi, 1951), poiché la loro valorizzazione significava un taglio netto con il (recente) passato autoritario, «quando lo Stato ha preteso di offrire all'uomo tutta la realtà distrutta, la famiglia la classe il partito la Chiesa» (Rescigno, 1958: 50).

Nella società contemporanea il discorso delle società intermedie e delle formazioni sociali può essere ripreso tenendo conto dell'aumentata complessità ed interculturalità, di cui la lingua è una delle manifestazioni più evidenti: anche la società italiana è molto più multilingue di settanta anni fa. Il tema sarà ripreso nell'ultimo paragrafo, ma intanto è bene sottolineare che non bisogna confondere le formazioni sociali intermedie con le comunità territoriali minori, anche se vi è un nesso indissolubile nell'ordinamento italiano fra la protezione minoritaria ed il principio di territorialità. Infatti, ove siano conferite situazioni giuridiche collettive alle minoranze «ciò avviene di regola senza che si ricorra ad alcun sistema di accertamento preventivo della qualità di appartenente alla minoranza, ma limitando l'efficacia delle norme che la conferiscono al solo territorio mistilingue» (Pizzorusso, 1975a: 311).

La tutela minoritaria in Italia, sia quella relativa alle minoranze 'super-protette' attraverso gli Statuti di autonomia di Val d'Aosta, Trentino-Alto-Adige/*Südtirol* e Friuli-Venezia Giulia, sia quella delle altre minoranze tutelate attraverso la legge 15 dicembre 1999, n. 482, *Norme in materia di tutela delle minoranze linguistiche storiche*, è attivata su base territoriale, salvo deroghe eccezionali che contemplan il criterio personale (come si vedrà nel prosieguo dell'articolo relativamente alla regolamentazione giuridica del Trentino-Alto-Adige/*Südtirol*). L'appartenenza ad una minoranza (anche qui con l'eccezione della Provincia di Bolzano) non è stabilita in modo ufficiale, ed è comunque fondata (anche nella Provincia di Bolzano) sulla mera volontà di ogni individuo che la rivendichi, nel rispetto della Convenzione quadro per la protezione delle minoranze nazionali del Consiglio d'Europa (Palermo, Woelk, 2008: 256). La regola della protezione minoritaria consiste dunque nella sua diversità di attuazione ed intensità, e ciò, secondo Sergio Bartole, si tradurrebbe addirittura in una violazione del principio del trattamento uniforme di gruppi sociali dello stesso tipo (Bartole, 1984: 47). Ma se questo può essere vero per minoranze fra di loro paragonabili, questo non è per molte delle esperienze minoritarie dello Stato italiano, caratterizzate da situazioni molto differenti fra di loro.

3. Il dispiegamento normativo del principio costituzionale della protezione delle minoranze linguistiche

La protezione delle minoranze linguistiche in Italia è dunque assolutamente asimmetrica, andando da quella forte e straordinariamente dettagliata dell'Al-

to Adige/*Südtirol*, che si basa addirittura sull'«autodeterminazione territoriale» (Toniatti, 2001: 34 sgg.), a quella molto debole, di tipo unicamente culturale, relativa ai parlanti greco-salentino (Poggeschi, 2014: 135 sgg.).

Le minoranze con uno *kin-State*, viventi in una penisola linguistica e concentrate, come quella tedesca dell'Alto Adige /*Südtirol* (ed in parte i ladini), la francese (o franco-provenzale) della Val d'Aosta e slovena del Friuli Venezia-Giulia, sono dunque le più protette, ma anche all'interno di questa categoria vi sono delle differenze.

La più protetta delle 'minoranze superprotette' è quella di lingua tedesca dell'Alto Adige/*Südtirol*. Ancorata anche a livello internazionale, almeno fino al 1992, anno nel quale l'Austria rilasciò la 'quietanza liberatoria', si basa originariamente sull'Accordo De Gasperi-Grüber del 1948, stipulato a Parigi il 5 settembre 1946 ed allegato al trattato di pace tra l'Italia e le forze alleate (Parigi, 10 febbraio 1947). e, a livello interno, dapprima con lo Statuto del 1948 e quindi con quello del 1972, ancora vigente.

«L'intero sistema istituzionale della Provincia di Bolzano (e della Regione) è improntato al principio della distinzione tra i gruppi linguistici ed il riconoscimento agli stessi di una soggettività propria» (Palermo, Woelk, 2008: 256). Lo statuto contiene norme particolari per la composizione in base ai gruppi linguistici degli organi regionali (artt. 30, 36 e 62), provinciali di Bolzano (artt. 49, 50 e 62) e comunali. L'art. 56 prevede per il solo Alto Adige/*Südtirol* la possibilità di votare all'interno del consiglio provinciale. Il secondo comma dello stesso art. 56 prevede la possibilità proporre ricorso costituzionale sulla base di gruppi linguistici.

Fra le materie in cui i diritti e doveri linguistici rileva il pubblico impiego: l'art. 89 dello Statuto prevede che i posti siano distribuiti in ragione della proporzione dei gruppi linguistici: è questa la cosiddetta proporzionale etnica, che serve anche nella distribuzione delle risorse: ad esempio, le norme sull'edilizia popolare si basano quindi su di essa. La proporzionale etnica si basa sul censimento linguistico, che si svolge ogni dieci anni, in occasione del censimento generale della popolazione che si tiene in tutta Italia, e che solo in Trentino-Alto Adige/*Südtirol* comprende l'aspetto linguistico (Poggeschi, 2001a: 653 sgg.).

La base normativa della 'proporzionale etnica' è nel d.p.r. n. 752 del 26 luglio 1976, portante *Norme di attuazione dello statuto speciale della regione Trentino-Alto Adige in materia di proporzionale negli uffici statali siti nella provincia di Bolzano e di conoscenza delle due lingue nel pubblico impiego*. All'art.1, primo comma, esso prescrive «la conoscenza della lingua italiana e di quella tedesca, adeguata alle esigenze del buon andamento del servizio», come requisito necessario «per le assunzioni comunque strutturate e denominate ad impieghi nelle amministrazioni dello Stato, comprese quelle ad ordinamento autonomo, e de-

gli enti pubblici in Provincia di Bolzano» nonché per il personale di cui al secondo comma del medesimo art. 1.

Secondo l'ultimo censimento del 2011 i tedeschi sono il 69,41%, gli italiani il 26,06% ed i ladini il 4,53%. La dichiarazione di appartenenza linguistica è libera, rispettando anche quanto stabilito dall'art. 3 della *Convenzione quadro per la protezione delle minoranze nazionali*, alla quale l'Italia aderisce, secondo cui «ogni persona appartenente ad una minoranza nazionale ha il diritto di scegliere liberamente di essere trattata o di non essere trattata come tale e nessun svantaggio deve risultare da questa scelta o dall'esercizio dei diritti che ad essa sono legati». Il Consiglio di Stato, però, ha affermato – più o meno esplicitamente – con due sentenze del 1984 e del 1987 (Carrozza, 1988: 73 sgg.), che tale dichiarazione non può considerarsi una mera opzione, ma deve tendere a verificare la verità oggettiva. La conclusione del Consiglio di Stato è però in pratica priva di conseguenza, dato che la dichiarazione resa in occasione del censimento non può essere sindacata.

Per quello che riguarda il diritto all'uso della lingua nei confronti della pubblica amministrazione, lo statuto stabilisce il diritto ad utilizzare l'italiano od il tedesco (ed il ladino nelle località in cui esso è ufficiale), e questo vale anche nei confronti degli organi giudiziari. Il diritto all'uso della lingua nel processo, oltre che dall'art. 100 dello Statuto, è disciplinato dal Decreto del Presidente della Repubblica 15.07.1988, n. 574 (successivamente modificato con il d.lgs. 283/2001 e da ultimo con il d.lgs. 124/2005), *Norme di attuazione dello Statuto speciale per la Regione Trentino-Alto Adige in materia di uso della lingua tedesca e della lingua ladina nei rapporti dei cittadini con la pubblica amministrazione e nei procedimenti giudiziari*.

Uno dei pilastri della autonomia della Provincia di Bolzano è il sistema educativo e scolastico. Il sistema scolastico è ispirato al cosiddetto 'separatismo linguistico': esistono infatti due reti scolastiche, una tedesca e l'altra italiana (art. 19 Statuto), in modo da garantire a ciascuno l'insegnamento nella propria lingua materna. Vi è l'obbligo di imparare l'altra lingua ufficiale, insegnata a partire dal secondo o terzo anno della scuola elementare, ma la divisione è piuttosto netta. L'art. 19 dispone che «L'iscrizione dell'alunno alle scuole della Provincia di Bolzano avviene su semplice istanza del padre o di chi ne fa le veci», e che «contro il diniego di iscrizione è ammesso ricorso da parte del padre o di chi ne fa le veci alla autonoma sezione di Bolzano del Tribunale regionale di giustizia amministrativa». Nelle scuole ladine vige invece la tecnica dell'immersione linguistica, che implica l'insegnamento in tutte e tre le lingue (Rautz, 2001: 746 sgg.).

Negli ultimi anni, nei quali è molto cresciuto il numero degli alunni, figli di stranieri, la cui lingua non è né l'italiano, né il tedesco né il ladino. La tendenza sembra quella di scegliere la scuola del gruppo maggioritario dell'area in cui

la famiglia vive, dunque l'italiano a Bolzano, Laives ed in parte Merano ed il tedesco nel resto della Provincia. Il fenomeno non sembra per ora mettere in discussione il 'separatismo linguistico' o l' 'autonomia culturale' al quale si ispira il sistema scolastico sudtirolese, ma potrebbe favorire iniziative ispirate all' inclusione delle lingue degli stranieri e della seconde generazioni (nel senso indicato nell'ultimo paragrafo del presente contributo). Vi sono poche (ma significative) iniziative di creare una terza rete scolastica ispirata al bilinguismo totale in scuole private, soprattutto cattoliche. Nonostante la società sudtirolese si stia aprendo verso una maggiore integrazione dei due maggiori gruppi linguistici, quello del separatismo linguistico o dell'autonomia culturale fra i gruppi linguistico tedesco ed italiano sembra essere un caposaldo dell'autonomia.

L'altra minoranza protetta all'interno della Provincia di Bolzano è quella ladina. I ladini delle Dolomiti, che sono circa 30.000, vivono in tre diverse entità territoriali con conseguenti diversi gradi di tutela: forte in Alto Adige/*Südtirol*, media in Trentino e debole in Veneto. Questo dimostra la convivenza di diverse tutele anche per la stessa minoranza. La protezione minoritaria della Provincia di Bolzano, con la sua asimmetria, è dunque molto forte e dettagliata, e «le peculiarità linguistiche sono state la giustificazione di un trattamento differenziato» (Bin, 2001: 247).

Anche il Trentino si è dotato di una significativa normativa per le sue minoranze, che risente del vicino modello forte sudtirolese, tenendo conto della grande diversità di situazione socio-linguistica. In Trentino infatti la percentuale di popolazione minoritaria è abbastanza modesta. Destinata alle popolazioni che parlano ladino, mòcheno e cimbro è la legge provinciale n. 6 del 19 giugno 2008, *Norme di tutela e promozione delle minoranze linguistiche locali*, che rinnova la precedente legge provinciale n. 4 del 30 agosto 1999, *Norme per la tutela delle popolazioni di lingua minoritaria nella provincia di Trento*. La legge provinciale trentina, è un moderno strumento di diritto minoritario, iscrivibile «all'interno di un sistema plurale di strumenti e meccanismi di riconoscimento e promozione delle minoranze, ciascuno di per sé normativamente non autosufficiente ma "obbligato" a reciprocamente integrarsi, sviluppando ed esprimendo le rispettive funzioni e caratteristiche» (Penasa, 2009: 1020).

La minoranza di lingua slovena del Friuli-Venezia Giulia è, fra le minoranze protette, quella la cui tutela è più cresciuta negli ultimi decenni. Anch'essa trae origine da accordi internazionali, *in primis* il *memorandum* siglato nel 1954 fra Italia, Gran Bretagna, Stati Uniti e Jugoslavia, a cui succedette il Trattato di Osimo del 1975.

Lo statuto del 1963 della Regione Friuli-Venezia Giulia (legge costituzionale 31 gennaio 1963, n. 1, *Statuto speciale della Regione Friuli-Venezia Giulia*) si limita ad una generica dichiarazione, all'art. 3, di parità di diritti e di trattamen-

to a tutti i cittadini, «qualunque sia il gruppo linguistico al quale appartengono, con la salvaguardia delle rispettive caratteristiche etniche e culturali». Destinata solo agli sloveni d'Italia è la legge n. 38 del 23 febbraio 2001, *Norme per la tutela della minoranza linguistica slovena della regione Friuli - Venezia Giulia*. Il secondo comma della citata legge prevede che «ai cittadini italiani appartenenti alla minoranza linguistica slovena si applicano le disposizioni della l. n. 482/1999, salvo quanto espressamente previsto dalla presente legge», che si presenta quindi come norma speciale all'interno di una normativa speciale. Degno di menzione è l'art. 19 sulla restituzione di alcuni beni immobili alla minoranza slovena.

La tutela della minoranza linguistica slovena è, all'interno della Regione Friuli-Venezia Giulia, asimmetrica, più forte nella Provincia di Trieste e meno in quelle di Gorizia e Udine (in quest'ultima è di fatto piuttosto scarsa, ed unicamente garantita dalla legge regionale del 2001). La tutela dello sloveno nell'ambito dell'istruzione era già garantita per il fatto di seguire la tradizione dell'autonomia culturale dell'impero austro-ungarico, che prevedeva istituzioni scolastiche per ogni gruppo numericamente rilevante. Nella Trieste imperiale vi erano infatti scuole tedesche, italiane, slovene, ed anche greche e serbe (i serbi, che sono ancora oggi presenti a Trieste, non sono però considerati minoranza storica ai sensi della l. 482/1999). Un progresso decisivo per il miglioramento dello standard di tutela minoritario per gli sloveni del Friuli-Venezia Giulia è stato determinato dalla sentenza della Corte costituzionale n. 28 del 1982 (C. cost., 11.2.1982, n. 28), e da quelle successive n. 92 del 1992 e n. 15 del 1996 (C. cost., 24.2.1992, n. 62; C. cost., 29.1.1996, n. 15).

La tutela della lingua slovena è, all'interno della Regione Friuli-Venezia Giulia, asimmetrica, essendo più forte nella Provincia di Trieste che in quelle di Gorizia e Udine. La tutela dello sloveno nell'ambito dell'istruzione era già garantita per il fatto di seguire la tradizione dell'autonomia culturale dell'impero austro-ungarico, che prevedeva istituzioni scolastiche per ogni gruppo numericamente rilevante. Nella Trieste imperiale vi erano scuole tedesche, italiane, slovene, ed anche greche e serbe (i serbi, che sono ancora oggi presenti a Trieste, non sono però considerati minoranza storica ai sensi della l. n. 482/1999).

La minoranza parlante friulano riceve la tutela derivante dallo Statuto e dalla legge regionale n. 29 del 18 dicembre 2007, *Norme per la tutela, valorizzazione e promozione della lingua friulana*. Il friulano è definito «lingua propria» del Friuli, e ciò rivela il forte ««modello catalano», anche se il peso sociale della lingua friulana, pur non disprezzabile, non è paragonabile a quello del catalano. L'estensione a tutto il territorio della regione del carattere di ufficialità della lingua friulana, che non è parlata tradizionalmente nelle zone slovene e giuliane, ed anche in molte della Provincia di Pordenone, dove il friulano ha lasciato posto al dialetto veneto (e naturalmente all'italiano), è una scelta di politica

linguistica forte. Anche il veneto è tutelato nel Friuli-Venezia Giulia, con la legge regionale 17 febbraio 2010, n. 5, *Valorizzazione dei dialetti di origine veneta parlati nella regione Friuli Venezia Giulia*.

La legge è stata oggetto di alcune censure da parte della sentenza n. 159, del 28 maggio 2009, della Corte costituzionale che sarà analizzata nel prossimo paragrafo.

La minoranza francese (o franco-provenzale) della Val d'Aosta riceve la sua protezione dallo Statuto del 1948. Il metodo scolastico scelto è quello del bilinguismo integrale, a differenza che nell'Alto Adige/*Südtirol*, e ciò è facilitato dalla comune radice latina del francese e dell'italiano.

Benché gli autoctoni valdostani parlino un dialetto franco-provenzale (a metà strada dunque fra il francese e l'occitano), la lingua oggetto di tutela, ed in quanto tale usata nell'istruzione, nella pubblica amministrazione e nei media, è il francese. Negli ultimi anni l'interesse per il *patois* è sensibilmente aumentato, e ciò si è tradotto in alcune concessioni a livello di statuti comunali per il suo uso, e, a livello educativo, è da segnalare l'*École populaire de patois*, attiva dagli anni Novanta, «che ha consentito a molte centinaia di nuovi locutori di acquisire i rudimenti di questa lingua e ad altri di migliorarne la conoscenza e la padronanza» (Louvin, 2014: 158).

In Val d'Aosta non esiste alcun meccanismo simile a quello della proporzionale dell'Alto Adige/*Südtirol*, ma solo un diritto di preferenza per l'assunzione di chi conosca il francese o sia originario della Regione (artt. 51, 52 e 54 dello statuto, legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 4, *Statuto speciale per la Valle d'Aosta* e legge regionale del 15 giugno 1978, n. 196 *Norme di attuazione dello Statuto speciale della Valle d'Aosta*). La toponomastica è tendenzialmente monolingue (vale a dire in francese). Anche in Valle d'Aosta vi sono comunità trilingui, come quella della valle del Lys/Gressoney, dove è diffuso il walser, parlata germanica che gode di una seppur minima tutela accordata dallo statuto (art. 40).

Per terminare il quadro delle Regioni speciali, vanno citate per la Sardegna la legge sulla lingua sarda n. 26, del 15 ottobre 1997, *Promozione e valorizzazione della cultura e della lingua della Sardegna*, e la legge della Regione Sicilia, n. 9 del 31 maggio 2011, recante *Norme sulla promozione, valorizzazione ed insegnamento della storia, della letteratura e del patrimonio linguistico siciliano nelle scuole*. Riguardo alla prima delle due leggi citate, va ricordato che se il sardo, nelle sue diverse varietà dialettali, appare oggi ancora vivo, questo avviene non certo per merito della predetta legge, ma per l'attaccamento dei sardi alla *limba*. Un problema che riguarda la Sardegna è quello della mancanza di una *κοινὴ* che faciliti il lavoro di chi attua il recupero in tutti gli ambiti della lingua sarda.

La l. 482/1999, che completa l'art. 6 Cost., stabilisce all'art. 2 che «In attuazione dell'articolo 6 della Costituzione e in armonia con i principi genera-

li stabiliti dagli organismi europei e internazionali, la Repubblica tutela la lingua e la cultura delle popolazioni albanesi, catalane, germaniche, greche, slovene e croate e di quelle parlanti il francese, il franco-provenzale, il friulano, il ladino, l'occitano e il sardo».

La l. n. 482/1999, parametro interposto di legittimità costituzionale secondo il dettato della Corte (sentenza n. 159 del 2009), è dunque servita ad apprestare una tutela minoritaria, irregolare ma esistente, aiutando a sensibilizzare i legislatori locali sulla necessità di valorizzare il patrimonio linguistico, legato all'identità di un dato gruppo minoritario.

La procedura per il riconoscimento di un territorio come 'minoritario', ai sensi della l. n. 482/1999, implica un coinvolgimento 'dal basso'. Il primo comma dell'art. 3 stabilisce che «la delimitazione dell'ambito territoriale e subcomunale in cui si applicano le disposizioni di tutela delle minoranze linguistiche storiche previste dalla presente legge è adottata dal consiglio provinciale, sentiti i comuni interessati, su richiesta di almeno il quindici per cento dei cittadini iscritti nelle liste elettorali e residenti nei comuni stessi, ovvero di un terzo dei consiglieri comunali dei medesimi comuni».

Vi è dunque molta libertà nel definirsi territorio minoranza linguistica: se l'elemento storico dovrebbe essere chiaro e caratterizzante una comunità che effettivamente parlano qualcosa che i linguisti considerano lingua minoritaria, negli ultimi anni vi è stata un uso estensivo della l. n. 482/1999 che riguarda anche comunità che non presentano le caratteristiche di minoranza storica. È questo ad esempio il caso del Comune di Messina, che ha attivato, su proposta della 'Comunità ellenica dello stretto', la procedura per il riconoscimento da parte del Consiglio Provinciale, della minoranza greca. Il Consiglio Provinciale di Messina ha approvato, il 10 febbraio 2012, la delimitazione dell'ambito territoriale per la minoranza storica di lingua greca residente nel territorio del Comune di Messina. La proposta di inserire Messina fra i territori minoritari è venuta da un gruppo di persone con legami con la moderna repubblica di Grecia, non da membri di minoranze linguistiche storiche! Anche il ladino veneto è stato oggetto di decisioni locali discutibili (Toso, 2008: 91 sgg.).

Il problema è che la procedura della l. n. 482/1999 non ha un serio meccanismo di controllo sulla veridicità della dichiarazione di appartenenza minoritaria. Su questo ed altri punti (l'esclusione dei Rom e dei Sinti dal novero delle minoranze è uno dei punti delicati) la legge sulle minoranze storiche meriterebbe di essere ripensata.

Vi è anche una normativa delle Regioni ordinarie sulle minoranze linguistiche e sul patrimonio linguistico storico in genere (Panzeri, 2014: 509 sgg.). Così è per Veneto, Piemonte, Molise, Puglia, Basilicata e Calabria, mentre la Regione Emilia-Romagna ha misteriosamente abrogato, con la legge regionale

20 dicembre 2013, *Abrogazioni di leggi, regolamenti e singole disposizioni normative regionali*, la, in realtà poco ambiziosa, ma pur sempre giustificata, legge regionale 7 novembre 1994, *Tutela e valorizzazione dei dialetti dell'Emilia-Romagna*.

4. *La giurisprudenza costituzionale sulla tutela delle minoranze linguistiche*

Una fattispecie aperta come quella dell'art. 6, oltre che dal variegato dispiegamento normativo analizzato nel precedente paragrafo, non può essere che essere soggetta alla rilevanza dell'interpretazione della tutela minoritari effettuata dalla Corte costituzionale. Le sentenze di questa in materia testimoniano sì un'evoluzione che dimostra una accresciuta sensibilità verso la questione, ma non corrispondente ad una ininterrotta dichiarazione di *favor* verso le lingue minoritarie (come si vede in particolare dalla sentenza n. 159 del 18 maggio 2009). Senza pretesa di completezza, saranno di seguito analizzate le più rilevanti decisioni del Giudice delle leggi sulla tutela normativa delle minoranze linguistiche in Italia.

La Corte costituzionale, nelle sue prime decisioni degli anni Sessanta (nn. 15 e 32 del 1960, n. 1 del 1961 (C. cost., 29.3.1960, n. 15; C. cost., 18.5.1960, n. 32; C. cost., 11.3.1961, n. 1) era stata particolarmente restrittiva, stabilendo nell'ultima delle citate sentenze che «la competenza normativa in ordine all'uso della lingua appartiene esclusivamente allo Stato, quale che sia la materia con riferimento alla quale l'uso della lingua debba essere regolato», facendo prevalere dunque una concezione restrittiva di eguaglianza. In seguito il rafforzamento della democrazia, insieme alla maggiore rilevanza politica dell'autonomia delle Regioni e delle Province autonome ha modificato la dottrina della Corte, rendendola più attenta alle esigenze della tutela minoritaria, nell'ottica della superiorità gerarchica del principio di eguaglianza sostanziale rispetto all'eguaglianza formale.

Il superamento della concezione restrittiva della tutela minoritaria, che comporta nel caso di specie il diritto all'uso della lingua della minoranza anche se l'imputato o la parte nel processo o nel procedimento amministrativo conosce la lingua italiana, fu dato dalla sentenza fu sancito dalla sentenza n. 28 del 1982, che estende alla minoranza slovena lo status di 'minoranza riconosciuta'. Vale la pena soffermarsi su quanto stabilito da essa.

«Se ormai si è in presenza, al di là di ogni dubbio, di una "minoranza riconosciuta", con tale situazione è incompatibile, prima ancora logicamente che giuridicamente, qualsiasi sanzione che colpisca l'uso della lingua materna da parte degli appartenenti alla minoranza stessa. È questa infatti l'operatività minima, che, in tema di trattamento delle minoranze linguistiche, deriva dal fatto ricognitivo di una singola minoranza. E ciò a prescindere dalla circostanza, che perde ogni rilievo, della conoscenza o meno della lingua ufficiale da parte dell'appartenente alla minoranza, sicché questi, ove lo volesse, potrebbe servirsi, "nell'uso

pubblico”, della lingua italiana: altrimenti nessun trattamento particolare riceverebbe sotto questo aspetto lo sloveno, pretendendosi da lui lo stesso comportamento richiesto a tutte le persone, cittadine e straniere, che sappiano esprimersi in lingua italiana (art. 137, secondo comma, cod. proc. pen.). Questa tutela “minima”, anche nei rapporti con le locali autorità giurisdizionali, consente già ora agli appartenenti alla minoranza slovena di usare la lingua materna e di ricevere risposte dalle autorità in tale lingua: nelle comunicazioni verbali, direttamente o per il tramite di un interprete; nella corrispondenza, con il testo italiano accompagnato da traduzione in lingua slovena».

La sentenza impone alternativamente un interprete o un traduttore (più precisamente, una traduzione), dando così efficacia tipicamente ad un diritto linguistico di prima specie, che consiste nel diritto fondamentale a farsi comprendere dalle autorità ed a comprendere queste, insistendo sul contenuto piuttosto che sulla lingua, oppure, e qui sta lo ‘scivolamento’ verso i diritti linguistici di seconda specie, potendosi intendere con le autorità ‘direttamente’, a prescindere dalla conoscenza o meno della lingua italiana. Il contenuto innovativo della sentenza n. 28 del 1982 (Bartole, 1982: 248 sgg.) è confermato dalle sentenze n. 92 del 1992 e n. 15 del 1996, già citate.

Importante la sentenza n. 213 del 1983 (C. cost., 1.7.1983, n. 213), nella quale si dichiara per la prima volta la protezione delle minoranze linguistiche fa parte dei principi fondamentali (dottrina ribadita costantemente in decisioni successive e mai rinnegata).

Conferma la sostanziale costituzionalità della ‘proporzionale etnica’ la sentenza n. 289 del 1987 (C. cost., 28.7.1987, n. 289), relativa alla qualificazione o meno del «Mediocredito Trentino Alto-Adige» quale «ente pubblico locale», destinatario quindi delle norme sulla proporzionale, come viene chiarito attraverso le seguenti parole:

«Appare chiaro, dunque, che ai fini dell’applicazione della c.d. proporzionale etnica, di cui all’art. 61, alinea, St. T.A.A., la nozione di “ente pubblico locale” equivale a quella di ente pubblico operante nella Regione o in una delle due province che la compongono (sentenza n. 155 del 1975). Per risolvere la questione di costituzionalità sotto tale profilo è sufficiente, pertanto, verificare se la legge impugnata disciplini il “Mediocredito Trentino Alto-Adige” come ente pubblico che svolge la sua attività nell’ambito del territorio regionale o in quello di una delle due province autonome di Trento o di Bolzano. Per tale aspetto la legge impugnata non può dar adito a dubbi, poiché non soltanto disciplina il “Mediocredito Trentino-Alto Adige” come ente pubblico regionale, ma ne circoscrive anche l’ambito di operatività al territorio della Regione stessa».

La giurisprudenza della Corte costituzionale degli anni ottanta e novanta rafforza dunque lo status delle minoranze forti, ed è nel nuovo secolo, non a caso

in seguito all'entrata in vigore della l. n. 482/1999, che la Corte costituzionale rivolge la sua attenzione alle altre minoranze linguistiche.

Con la sentenza n. 159/2009 (C. cost., 22.5.2009, n. 159) la Corte dichiara incostituzionali alcuni importanti precetti della legge del Friuli-Venezia Giulia del 2007 n. 29 del 18 dicembre 2007 (Toniatti, 2009: 1121 sgg.), *Norme per la tutela, valorizzazione e promozione della lingua friulana*, salvandone il nucleo principale ma intaccandone alcuni punti, effettivamente troppo 'ambiziosi'. Così è per il secondo comma dell'art. 6 ed i commi 1 e 3 dell'art. 8. Ai sensi dell'art. 6.2 «nei rapporti con la Regione e i suoi enti strumentali, il diritto di usare la lingua friulana può essere esercitato a prescindere dal territorio in cui i relativi uffici sono insediati». Il primo ed il terzo comma dell'art. 8 vertono sullo status di ufficialità del friulano in tutto il territorio regionale, stabilendo rispettivamente che «gli atti comunicati alla generalità dei cittadini dai soggetti di cui all'articolo 6, sono redatti, oltre che in italiano, anche in friulano» e che «la presenza della lingua friulana è comunque garantita anche nella comunicazione istituzionale e nella pubblicità degli atti destinata all'intera regione». Tutte le citate disposizioni sono state dichiarate illegittime per violazione del primo comma dell'art. 9 della l. n. 482/1999, che limita l'uso della lingua minoritaria ai «Comuni di cui all'art. 3», vale a dire quelli nei quali si applicano le norme di tutela.

Fra le disposizioni della l. reg. n. 29 del 2007 dichiarate incostituzionali vi è l'art.12.3: si tratta di una sorta di 'silenzio-assenso' relativo all'insegnamento della lingua friulana: i genitori devono comunicare al momento dell'iscrizione se ai figli non debba essere impartito tale insegnamento. Il silenzio comporta dunque l'assenso sull'insegnamento della lingua friulana.

Vengono poi dichiarate incostituzionali altre due disposizioni relative all'insegnamento della lingua friulana dell'art. 14 della legge regionale: una riguarda la previsione dell'insegnamento della lingua friulana per almeno un'ora alla settimana, l'altra è relativa alla previsione dell'uso del friulano come lingua veicolare. Entrambe le disposizioni sono incompatibili con norme statali che prescrivono la libertà di scelta educativa da parte delle famiglie, e sono anche in contrasto con l'autonomia delle istituzioni scolastiche.

La sentenza n. 159/2009 eleva anche la l. n. 482/1999 a parametro interposto di costituzionalità, con le conseguenze, fra l'altro, della blindatura della declinazione dell'art. 6 cost. fornita dalla legge stessa, dall'altro a possibili soluzioni diverse ricorrendo alla normativa di attuazione degli statuti speciali.

La sentenza della Corte costituzionale n. 170 del 2010 (C. cost., 13.5.2010, n. 170) ha stabilito che è contraria alla Costituzione la dichiarazione, contenuta nella legge della Regione Piemonte 7 aprile 2009, n. 11, recante *Tutela, valorizzazione e promozione del patrimonio linguistico del Piemonte*, secondo la quale il piemontese è una lingua, e non solo un dialetto (Delledonne, 2011: 668 sgg.): le

sole lingue minoritarie protette in Italia sono quelle elencate dalla l. n. 482/1999. Più che questa scontata dichiarazione rileva il giudizio della Corte secondo cui quella della tutela della lingua non è configurabile rigidamente come ‘materia’.

«In quanto relativo ad un elemento identitario di remote ascendenze – e tuttavia impresso come un connotato indelebile nella vita di generazioni di persone e nelle diverse esperienze della loro convivenza, nonché delle molteplici loro forme espressive –, il tema della tutela della “lingua” (o, piuttosto, come si è detto, di coloro che la parlano) appare, in definitiva – nei limiti, peraltro, in cui possa costituire oggetto di legislazione – non solo naturalmente refrattario ad una rigida configurazione in termini di “materia” (come criterio di riparto delle competenze) ma soprattutto necessariamente sottratto alla competizione, o alla conflittualità, tra legislatori “competenti”. Ed è, perciò, primariamente affidato alla cura dell’istituzione, come quella statale, che – in considerazione delle ragioni storiche della propria più ampia rappresentatività, indipendente dal carattere unitario della propria organizzazione – risulti incaricata di garantire, in linea generale, le differenze proprio in quanto capace di garantire le comunanze: e che perciò risulti in grado di rendere compatibili, sul piano delle discipline, le necessità del pluralismo con quelle dell’uniformità».

L’ultima sentenza in ordine cronologico che tratta, in un *obiter dictum*, della tutela delle minoranze linguistiche è la n. 215 del 2013 (C. cost., 18.7.2013, n. 215), la quale contesta il criterio di aree «nelle quali siano presenti minoranze di lingua madre straniera», espresso dall’art. 19, comma 5, del decreto-legge n. 98 del 2011 *Decreti urgenti per la stabilizzazione finanziaria*. Nel caso di specie si contestano, nell’ambito del Friuli-Venezia Giulia, esclusioni dalla *spending review* che riguardino solo le istituzioni scolastiche di lingua slovena, con l’esclusione di quelle che utilizzano (accanto all’italiano) la lingua friulana. Stante la clausola di salvaguardia dell’art. 24 *bis* del decreto n. 95 del 6 luglio 2012 sul diritto delle Regioni speciali e delle Province autonome di Trento e Bolzano (decreto legge 6 luglio 2012, n. 95, *Disposizioni urgenti per la revisione della spesa pubblica con invarianza dei servizi ai cittadini (nonché misure di rafforzamento patrimoniale delle imprese del settore bancario*, convertito poi in legge, la n. 135 del 7 agosto 2012), la questione non ha rilevanza pratica, ma è importante sottolineare l’estraneità del concetto di «minoranze di lingua madre straniera» dall’impianto del sistema di tutela minoritaria italiano.

5. Una rilettura dell’art. 6 o un suo ‘aggiramento’ per modernizzare la tutela delle lingue minoritarie e dei loro parlanti?

Già dal titolo di questo paragrafo si potrebbe capire che, se da un lato ritengo opportuno procedere ad una nuova interpretazione dell’art. 6 della Costituzione,

che potrebbe passare attraverso una revisione della l. n. 482/1999, prediligo un diverso approccio alla questione linguistica minoritaria.

L'art. 6 non prevedeva una lista delle minoranze destinatarie della protezione. Nell'intenzione del costituente dovevano essere comprese tutte le minoranze linguistiche presenti nel territorio, ma è certo che la preoccupazione fosse rivolta soprattutto verso le minoranze compatte del nord dotate di uno Stato di riferimento (*kin State*), che furono le prime, insieme ai ladini, a ricevere la tutela. La l. n. 482/1999 completò la tutela, attuando dunque per intero l'art. 6. Vi è però l'ipotesi, che la lista della legge citata non debba per forza considerarsi esaurita. Oltre al caso controverso dei Rom e dei Sinti (Bonetti, Simoni, Vitale, 2011; Baldin, 2012), vi sarebbe la possibilità di inserire anche gli immigrati entro la tutela prevista dall'art. 6. Nulla vieta di provvedere ad una rilettura dell'art. 6, ampliando il numero delle minoranze riconosciute: il discorso vale soprattutto per i Rom ed i Sinti, esclusi per motivi sia politici che giuridici dalla protezione dalla lista della l. n. 482/1999. Per quello che riguarda i gruppi di immigrati, ritengo, anche se non impossibile, forzata una loro inclusione nella protezione dell'art. 6. È vero che «le formazioni e le associazioni di immigrati, dunque, potrebbero diventare portatrici di interessi prossimi a quelli che si ritengono abitualmente destinati per le minoranze tradizionali» (de Vergottini, 1995: 20), ma questa lettura necessita di una ampia riflessione.

È ovvio che non bisogna privilegiare un'interpretazione puramente 'originalista' del testo costituzionale: ma questo vale soprattutto per i diritti di libertà che conoscono una continua evoluzione dettata dal progresso scientifico: si pensi ad Internet che modifica non di poco la portata dell'art. 21, ma si pensi anche, in senso restrittivo, alle mutate condizioni relative alla sicurezza ed al terrorismo internazionale, che impongono una restrizione delle libertà. La Costituzione va letta ed interpretata alla luce dell'evoluzione sociale, non si può immaginare di essere negli anni Cinquanta. Ma si sa quanto sarebbe difficile una revisione costituzionale dell'art. 6, ed anche mettere mano ad una riforma della l. n. 482/1999, con la voglia di essere minoranza di tanti gruppi regionali italiani (soprattutto del nord, ma il discorso potrebbe facilmente propagarsi al Sud), i quali parlano dialetti e non lingue minoritarie, non è consigliabile in termini di mera utilità.

Si potrebbe invece pensare di tutelare le lingue, con un approccio globale, che formalmente 'aggira' dal punto di vista dell'attuazione costituzionale l'art. 6, ma in realtà lo farebbe vivere e rinvigorire. Sto parlando di leggi linguistiche, sia dello Stato che delle Regioni. Leggi che riguardino la lingua della maggioranza, stabilendo anche percorsi appropriati perché gli stranieri la apprendano, le lingue delle minoranze storiche, con iniziative volte alla loro tutela (registrazioni audio, dizionari, video ecc.), le lingue degli immigrati (che potrebbero essere insegnate a scuola, ovviamente su base volontaria: si pensi al cinese,

è o non è utile saperlo, anche per la maggioranza?), e che regolino e promuovano anche l'apprendimento delle lingue straniere, specialmente l'inglese, oggi più che mai indispensabile. Si tratterebbe di una attuazione indiretta ed effettiva del dettato costituzionale sulle minoranze linguistiche, con una lettura moderna e lungimirante.

Riferimenti bibliografici

- Baldin S. 2012, *Le minoranze Rom fra esclusione sociale e debole riconoscimento giuridico*, Bononia University Press, Bologna.
- Barbera A. 1975, *Commento all'art. 2 della Costituzione*, in G. Branca (a cura di), *Commentario della Costituzione italiana*, Zanichelli, Bologna: 74-130.
- Bartole S. 1982, *Gli sloveni nel processo penale a Trieste*, in *Giur. cost.*, 1: 249-259.
- 1984, voce *Minoranze Nazionali*, in *Novissimo Digesto Italiano, Appendice*, vol. V, Utet, Torino: 44-53.
- Bin R. 2001, *L'asimmetria della Provincia di Bolzano: origini, cause e prospettive*, in S. Ortino, J. Marko, F. Palermo (a cura di), *L'ordinamento speciale della Provincia autonoma di Bolzano*, Cedam, Padova: 238-254.
- Bonetti P., Simoni A., Vitale T. 2011, *La condizione giuridica di Rom e Sinti in Italia*, Giuffrè, Milano.
- Caretti P. 2015, *Lingua e Costituzione*, in *Rivista AIC*: 1-14.
- Carrozza P. 1988, *Il Consiglio di Stato "corregge" la normativa sui censimenti linguistici in Sudtirolo*, in *Foro it.*, III: 73-76.
- De Mauro T. 2011, *Storia linguistica dell'Italia unita*, Laterza, Roma-Bari.
- Delledonne G. 2011, *La Corte costituzionale si pronuncia sulla «lingua piemontese»: fra tutela delle minoranze linguistiche e incerti limiti di un «costituzionalismo regionale»*, in *Le Regioni*, 4: 718-730.
- Louvin R. 2014, *Lingue fra parentesi. Francoprovenzale, francese, occitano e dialetti germanici nell'area alpina nord-occidentale*, in J. Woelk, S. Penasa, F. Guella (a cura di), *Minoranze linguistiche e pubblica amministrazione. Il problema dei piccoli numeri: modello trentino e esperienze comparate*, Cedam, Padova: 153-175.
- Marko J., Ortino S., Palermo F. (a cura di) 2011, *L'ordinamento speciale della Provincia autonoma di Bolzano*, Cedam, Padova.
- Mastromarino A. 2012, *Il Belgio*, il Mulino, Bologna.
- Palermo F., Woelk J. 2008, *Diritto costituzionale comparato dei gruppi e delle minoranze*, Cedam, Padova.
- Panzeri L. 2014, *Diritti linguistici e autonomie ordinarie*, in A. Morelli, L. Trucco (a cura di), *Diritti e autonomie territoriali*, Giappichelli, Torino: 509-519.
- Penasa S. 2009, *«La promozione delle minoranze linguistiche via meccanismi di partecipazione. La legge provinciale della Provincia autonoma di Trento n. 6 del 2008 quale laboratorio del sistema multilevel di tutela delle minoranze linguistiche?»*, in *Le Regioni*, 5: 1017-1056.
- Pizzorusso A. 1975a, *Art. 6*, in G. Branca (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, Zanichelli, Bologna: 296-321.
- 1975b, *Il pluralismo linguistico tra Stato nazionale e autonomie regionali*, Pacini, Pisa.
- Poggeschi G. 2001a, *Il censimento e la dichiarazione di appartenenza linguistica*, in S. Ortino, J. Marko, F. Palermo (a cura di), *L'ordinamento speciale della Provincia autonoma di Bolzano*, Cedam, Padova: 653-685.

- 2001b, *La proporzionale "etnica"*, in S. Ortino, J. Marko, F. Palermo (a cura di), *L'ordinamento speciale della Provincia autonoma di Bolzano*, Cedam, Padova: 686-716.
- 2014, *La tutela dei diritti linguistici nella Regione Puglia*, in J. Woelk, S. Penasa, F. Guella (a cura di), *Minoranze linguistiche e pubblica amministrazione. Il problema dei piccoli numeri: modello trentino e esperienze comparate*, Cedam, Padova: 135-151.
- Poggeschi R. 1951, *Le associazioni e gli altri gruppi con autonomia patrimoniale nel processo*, Giuffrè, Milano.
- Rautz G. 2001, *Il sistema scolastico*, in S. Ortino, J. Marko, F. Palermo (a cura di), *L'ordinamento speciale della Provincia autonoma di Bolzano*, Cedam, Padova: 746-760.
- Rescigno P. 1958, *Le società intermedie*, in *Persona, Società intermedie e Stato, Quaderni di Iustitia*, 10, Editrice Studium e Iustitia, Roma: 3-34.
- 1987, 1988 e 1999, *Persona e comunità*, Cedam, Padova.
- Stipo M. 1990, *Minoranze etnico-linguistiche (diritto pubblico)*, in *Enciclopedia Giuridica*, vol. XXII, Treccani, Roma: 1-12.
- Toniatti R. 2001, *L'evoluzione statutaria dell'autonomia speciale nell'Alto Adige/ Südtirol: dalle garanzie della democrazia consociativa all'"autodeterminazione territoriale"*, in J. Marko, S. Ortino, F. Palermo (a cura di), *L'ordinamento speciale della Provincia autonoma di Bolzano*, Cedam, Padova: 34-88.
- 2009, *Pluralismo sostenibile e interesse nazionale all'identità linguistica posti a fondamento di "un nuovo modello di riparto delle competenze" legislative fra Stato e Regioni*, in *Le Regioni*, 5: 1121-1150.
- Toso F. 2008, *Le minoranze linguistiche in Italia*, il Mulino, Bologna.
- Vergottini G. (de) 1995, *Verso una nuova definizione del concetto di minoranza*, in *Regione e governo locale*, 1-2: 9-26.
- Woelk J., Penasa S., Guella F. (a cura di) 2014, *Minoranze linguistiche e pubblica amministrazione. Il problema dei piccoli numeri: modello trentino e esperienze comparate*, Cedam, Padova.

IL REGIME LINGUISTICO DELLE AMMINISTRAZIONI NEL PROCESSO DI APERTURA EUROPEA E GLOBALE DEL SISTEMA AMMINISTRATIVO ITALIANO

Edoardo Chiti, Maria Elena Favilla

SOMMARIO – 1. I problemi. 2. La graduale costruzione di due gruppi di discipline. 2.1 La promozione dell'uso di lingue diverse dall'italiano. 2.2 La promozione dell'uso tanto dell'italiano quanto di lingue straniere. 3. Quale equilibrio tra unità e pluralismo? 4. Uno sviluppo problematico.

1. I problemi

In un numero crescente di aree e materie, le amministrazioni nazionali stabiliscono relazioni sempre più articolate e fitte con le amministrazioni di organismi ultrastatali e con le amministrazioni e i cittadini di altri paesi. Queste relazioni implicano interazioni linguistiche, orali e scritte, tra soggetti che parlano e scrivono lingue diverse.

In quale modo l'ordinamento giuridico italiano modifica il regime linguistico delle amministrazioni nazionali per tenere conto della sempre maggiore rilevanza europea e globale delle loro attività e della nuova trama di interazioni? Promuove l'uso dell'italiano, quello di lingue straniere o tenta soluzioni diverse? Interviene con una disciplina unitaria o con una pluralità di discipline? Qual è il punto di equilibrio che stabilisce tra unità e pluralismo linguistico? E quale valutazione è possibile dare degli sviluppi in atto?

La tesi di questo scritto è che l'ordinamento italiano stia intervenendo in maniera poco appariscente ma assai significativa sul regime linguistico delle amministrazioni nazionali chiamate a interagire con amministrazioni ultrastatali e amministrazioni e soggetti privati di altri paesi. In particolare, è possibile registrare lo sviluppo di due gruppi principali di discipline. Nel primo rientrano quelle che promuovono l'uso di lingue diverse dall'italiano da parte delle amministrazioni nazionali nello svolgimento delle proprie attività di rilevanza europea e globale. Il secondo gruppo è quello delle discipline che promuovono l'uso tanto dell'italiano quanto di lingue straniere. Non si tratta di due orientamenti tra loro contrapposti. Si tratta, piuttosto, di orientamenti che si collocano in punti diversi di un *continuum* tra due poli, quello della esclusiva promozione dell'uso dell'italiano e quello della esclusiva promozione dell'uso di una lingua straniera. Le discipline messe a punto in questi anni sono orientate ver-

so uno dei due estremi, quello dell'esclusiva promozione dell'uso di una lingua straniera, o individuano formule intermedie, mentre non si registrano casi nei quali l'ordinamento promuove l'uso esclusivo dell'italiano da parte delle amministrazioni nazionali, senza prevedere l'uso di altre lingue. Non si tratta, poi, di una disciplina unitaria, ma di una pluralità di discipline diverse, che perseguono obiettivi diversi e non danno luogo a una politica linguistica unitaria. Tali discipline, ancora, strutturano la dialettica tra unità e pluralismo linguistico in un modo che favorisce il secondo sulla prima. Le soluzioni che mettono a punto, in altri termini, valorizzano, in vari modi, il pluralismo, più che l'unità linguistica. Quanto alla valutazione degli sviluppi in atto, le nuove discipline non sono necessariamente incompatibili con il quadro costituzionale, ma portano con sé dei rischi di impoverimento della lingua italiana e di frammentazione del sistema amministrativo italiano.

Per illustrare questa tesi, saranno esaminati i due gruppi principali di discipline sopra richiamati (§§ 2.1 e 2.2). Per ciascuno di essi, saranno discussi alcuni esempi, ricostruendone le fonti, gli strumenti attraverso i quali le diverse finalità sono perseguite, le ragioni di fondo. Si passerà a considerare, quindi, i motivi per i quali le diverse normative nazionali non danno luogo a una vera e propria politica linguistica, volta a stabilire un punto di equilibrio stabile e costante tra unità e pluralismo linguistico (§ 3). Del quadro regolatorio, poi, si tenterà una valutazione, mostrandone i punti di forza e quelli di debolezza (§ 4).

Anche se l'indagine non ricostruisce l'evoluzione storica delle varie discipline linguistiche, queste ultime sono intese e interpretate come il provvisorio punto di approdo di un processo che si svolge negli ultimi tre decenni. La vicenda dell'apertura europea e globale dell'amministrazione italiana, naturalmente, ha tempi lunghi e prende avvio negli anni immediatamente successivi alla fine del secondo conflitto mondiale. È solo dalla metà degli anni Ottanta, però, che essa acquista una vera rilevanza quantitativa e qualitativa, in connessione con la proliferazione dei sistemi ultrastatali e con il potenziamento del loro ruolo in un contesto di crescente globalizzazione. Ed è in questo arco temporale che maturano le condizioni per la messa a punto di discipline linguistiche che tengano conto della crescente rilevanza europea e globale dell'attività delle amministrazioni nazionali. L'esame del regime linguistico delle amministrazioni italiane, dunque, sarà condotto con la consapevolezza che le sue finalità e i suoi caratteri si spiegano all'interno di un processo storico che si svolge in un arco temporale trentennale, che copre gli ultimi quindici anni del XX secolo e i primi tre lustri del nuovo millennio.

Resta fuori dall'indagine, invece, la considerazione del tempo storico più lungo nel quale sono inevitabilmente inseriti questi processi. La ricerca non si chiede come il recente sviluppo del regime linguistico delle amministrazioni italiane

rientri in un processo storico di lunga durata, nel quale l'ordinamento ha trovato, di volta in volta, punti di equilibrio diversi tra unità e pluralismo linguistico. Non si chiede, in altri termini, se con l'unificazione amministrativa avviata centocinquanta anni fa l'ordinamento abbia fatto una scelta chiara, sostenuta dalla realtà delle pratiche amministrative, per l'unità linguistica del sistema amministrativo italiano, quante volte questo equilibrio sia stato modificato nel corso della storia dello Stato italiano, in quale modo il regime linguistico delle amministrazioni nazionali che viene emergendo in relazione al processo di apertura europea e globale delle amministrazioni nazionali si inserisca in questa vicenda di lunga durata.

2. La graduale costruzione di due gruppi di discipline

2.1 La promozione dell'uso di lingue diverse dall'italiano

Gli sviluppi degli ultimi anni offrono molti esempi di discipline che promuovono l'uso di lingue diverse dall'italiano da parte delle amministrazioni nazionali nello svolgimento delle proprie attività di rilevanza europea e globale.

Tra questi, si può richiamare, per cominciare, la disciplina elaborata per l'esercito in conseguenza della partecipazione dell'amministrazione militare italiana agli organismi ultrastatali per la sicurezza regionale o globale. Di tale disciplina sono caratteristici vari aspetti.

Essa è posta, anzitutto, per lo più dalla stessa amministrazione, attraverso una serie di linee guida e direttive sulla formazione, l'addestramento linguistico e l'impiego del personale militare, la più importante delle quali è la pubblicazione IS-6 *Addestramento dei quadri e delle unità dell'Esercito – 2011* del Comando per la formazione e Scuola di applicazione dell'esercito¹.

L'obiettivo perseguito, poi, è l'uso di lingue straniere da parte del personale dell'esercito chiamato a interagire, nel contesto di organismi ultrastatali o nell'esercizio di operazioni e attività all'estero, con amministrazioni internazionali e con il personale amministrativo e i cittadini di altri Paesi.

Per realizzare questo obiettivo, ancora, la normativa vigente opera su due piani. Per un verso, subordina l'accesso a particolari posizioni alla conoscenza di una o più lingue straniere. Ad esempio, la conoscenza dell'inglese professionale costituisce una «discriminante d'impiego» per particolari incarichi, come quelli nell'ambito dell'Organizzazione delle Nazioni Unite (ONU) e dell'Organizzazione del Trattato del Nord-Atlantico (NATO); la conoscenza del francese, dello spagnolo, del tedesco e del portoghese è ritenuta «auspicabile» ai fini dell'integrazione nei comandi multinazionali; in relazione a operazioni in specifici «teatri», è talora richiesta la conoscenza di altre lingue, come l'arabo. Per

altro verso, la normativa prevede l'offerta ai militari interessati di un articolato servizio di formazione linguistica. La formazione è svolta da vari istituti di formazione, come la Scuola di applicazione, l'Accademia militare e la Scuola sottufficiali dell'Esercito, e dalla Scuola lingue estere dell'Esercito, che è l'unico apparato dell'esercito responsabile della valutazione e della certificazione delle conoscenze linguistiche.

Quanto al tipo di lingue richieste e per le quali è offerto un servizio di formazione, è ritenuta indispensabile, a tutti i livelli dell'organizzazione militare, la conoscenza dell'inglese. Ma la formazione riguarda anche altre lingue definite «portanti» dalla normativa, come quelle sopra ricordate, lingue più rare e idiomi locali (ad esempio, i maggiori ceppi linguistici africani, tra cui swahili, amarico, berbero, tigrino), che sono richiesti in relazione a specifiche operazioni o attività. La formazione è volta a sviluppare armonicamente le quattro abilità linguistiche di ascolto, produzione orale, lettura e scrittura, misurate in modo tale da formare lo *Standard Language Profile*, anche se l'insegnamento può privilegiare, in base alle specifiche esigenze, una o più abilità. Il livello di conoscenza da raggiungere varia da caso a caso: per la lingua inglese, si chiede che ufficiali e marescialli abbiano acquisito, al termine dei cicli studio, uno *Standard Language Profile* complessivo pari, rispettivamente, ad almeno 12 e almeno 8; per le lingue rare, è talora richiesta una formazione di base volta a raggiungere uno *Standard Language Profile* pari a 4.

Infine, le ragioni di questa disciplina sono essenzialmente funzionali: l'obiettivo dell'uso di lingue straniere da parte del personale dell'esercito è strettamente connesso all'esigenza di svolgere efficacemente le attività di servizio nel contesto degli organismi ultrastatali. Ciò è riconosciuto dalla stessa amministrazione, che osserva che l'addestramento linguistico costituisce «un fattore incrementale della capacità operativa, sia del singolo militare sia dell'unità nel suo complesso, e un imprescindibile strumento professionale per l'esecuzione del compito assegnato»². È solo indiretta, invece, l'influenza esercitata dalle norme europee e globali. La disciplina linguistica delle amministrazioni ultrastatali, ad esempio quella della NATO, che si basa su un limitato multilinguismo, ha certamente creato le condizioni perché l'ordinamento italiano subordinasse l'accesso a particolari posizioni alla conoscenza di una o più lingue straniere e prevedesse un corrispondente servizio di formazione. La disciplina nazionale, però, raccoglie le implicazioni funzionali delle norme ultrastatali, piuttosto che dare loro diretta attuazione.

Un secondo esempio può essere tratto dalla politica di internazionalizzazione del sistema universitario. Tale politica, ancora in corso di elaborazione, ha portato con sé lo sviluppo di varie disposizioni di carattere linguistico. Per quanto frammentarie e non sempre coordinate tra loro, queste disposizioni tendono a

combinarsi in una disciplina unitaria, che definisce il regime linguistico dell'amministrazione universitaria nel momento in cui essa è chiamata a svolgere tutte le sue principali attività (formazione, ricerca, accompagnamento al mondo del lavoro, comunicazione ecc.) in un contesto europeo e globale.

Tale disciplina non è posta da fonti legislative, ma da decreti ministeriali, come il n. 104 del 14 febbraio 2014, da misure dell'Agenzia nazionale di valutazione del sistema universitario e della ricerca (Anvur), tra cui, ad esempio, quelle sulla valutazione della ricerca, da misure degli stessi atenei, come i piani triennali.

La sua finalità, inoltre, consiste nel promuovere il ricorso da parte dell'amministrazione universitaria italiana a lingue straniere, sia per sviluppare le interazioni con le amministrazioni internazionali, le amministrazioni di altri paesi e cittadini stranieri, sia per sostenere queste interazioni, una volta che siano sufficientemente consolidate.

L'obiettivo è perseguito talora attraverso la previsione di indicatori, utilizzati in contesti differenti ma sempre volti a incentivare gli atenei a porre in atto azioni coerenti rispetto agli obiettivi generali del sistema nazionale. Ad esempio, il decreto ministeriale n. 104 del 14 febbraio 2014 include tra gli indicatori e i parametri di monitoraggio e di valutazione dei programmi triennali di ciascun ateneo anche il numero di corsi di studio offerti in lingua straniera. Più spesso, sono i singoli atenei a promuovere l'uso di lingue straniere, ad esempio là dove aumentano il numero degli insegnamenti in lingua inglese all'interno dei corsi di laurea, procedono alla formazione linguistica dei funzionari per un più efficace svolgimento delle loro attività in programmi come quello Erasmus, incentivano la produzione scientifica in lingue diverse dall'italiano.

Questa disciplina non promuove l'uso della sola lingua inglese. L'internazionalizzazione è un processo più complesso, che porta con sé normative che promuovono anche l'uso di altre lingue, ad esempio nel contesto del programma Erasmus. Allo stesso tempo, però, è innegabile che tanto le discipline relative alla formazione quanto quelle relative alla ricerca tendono, di fatto, alla promozione della lingua inglese, quale lingua della comunicazione scientifica internazionale³.

Quanto alle sue ragioni, la graduale messa a punto di una disciplina che orienta l'amministrazione universitaria all'uso di lingue diverse dall'italiano può essere considerata il prodotto di un gioco di forze che chiede agli atenei italiani di essere riconoscibili nel mercato accademico internazionale come università in grado di produrre una ricerca rilevante sul piano internazionale, di fornire competenze professionali e culturali adeguate a un mercato del lavoro e a un contesto sociale di dimensioni europee e globali, di sostenere l'inserimento dei propri laureati in un mercato del lavoro non esclusivamente nazionale. Alla base vi è, dunque, il processo di apertura delle università al contesto europeo e glo-

bale, che impone agli atenei, tradizionalmente ancorati a territori relativamente determinati, di posizionarsi in un contesto sociale, economico e culturale di dimensioni internazionali. La politica di internazionalizzazione del sistema universitario italiano rappresenta il tentativo di non subire passivamente i processi in corso, ma di governare, nei limiti del possibile, l'apertura europea e globale delle università. A sua volta, tale politica è inquadrata dalle indicazioni sempre più incisive fornite dagli organismi europei e internazionali, che vengono individuando una serie di obiettivi ai quali le azioni di internazionalizzazione dei sistemi universitari nazionali debbono essere orientate⁴.

I due esempi, naturalmente, non possono essere usati per trarre conclusioni generali. Consentono, però, di cogliere la varietà dei modi attraverso i quali l'ordinamento promuove l'uso di lingue straniere da parte delle amministrazioni nazionali. Sono diverse, anzitutto, le ragioni che spiegano queste discipline: nel caso dell'amministrazione militare, la disciplina è una risposta a un'esigenza strettamente funzionale, di capacità di svolgimento delle attività di servizio nel contesto di organismi ultrastatali; nel secondo caso, la disciplina linguistica è il prodotto di un gioco di forze più articolato, nel quale intervengono il processo di apertura europea e globale dell'amministrazione universitaria, il tentativo del nostro paese di governare questo processo attraverso una politica della internazionalizzazione e una crescente capacità di influenza degli organismi ultrastatali. È diverso, poi, l'obiettivo ricercato: in entrambi i casi, si promuove l'uso di lingue straniere da parte di amministrazioni nazionali; nel caso dell'amministrazione militare, però, si promuove l'uso non solo di una lingua dominante, l'inglese, ma anche di un ventaglio di altre lingue, incluse le lingue meno diffuse, a un livello considerato adeguato all'attività da svolgere, mentre la disciplina linguistica che sorregge l'internazionalizzazione del sistema universitario nazionale tende a promuovere, di fatto, l'uso della lingua dominante nella comunicazione scientifica internazionale. Sono diverse, inoltre, le fonti giuridiche utilizzate, anche se è comune ai due casi la circostanza che la disciplina linguistica non sia posta dal legislatore ma sia per lo più il prodotto di misure adottate dalla stessa amministrazione interessata. Sono diversi, ancora, gli strumenti attraverso i quali le discipline perseguono i propri obiettivi: in un caso, si subordina l'accesso a particolari posizioni alla conoscenza di una o più lingue straniere e si prevede un articolato servizio di formazione linguistica; nell'altro, si pongono in essere strumenti di vario tipo che mirano a incentivare l'uso di lingue straniere da parte delle varie componenti degli atenei.

Il fenomeno illustrato da questi esempi non è solo articolato e differenziato. Pone anche serie difficoltà di analisi. Mentre il quadro giuridico può essere ricostruito con sufficiente chiarezza, almeno nei suoi contorni generalissimi, la dimensione linguistica si rivela sfuggente ed elusiva, anche perché fortemen-

te legata alle pratiche reali. Quali sono esattamente le lingue straniere il cui uso viene promosso? Quale inglese, ad esempio, si chiede alle varie amministrazioni settoriali di utilizzare? A quale livello? E come si innesta l'uso di queste lingue straniere nella lingua burocratica utilizzata nel sistema amministrativo nazionale?

Tali domande richiederebbero un'indagine empirica che non può essere svolta in questo scritto. Ciò che qui interessa notare, invece, è come lo sviluppo che si è registrato sia allo stesso tempo carico di implicazioni, soprattutto sul piano linguistico, e tutt'altro che lineare, per i processi di reazione e opposizione che innesca. Un esempio delle sue implicazioni e delle resistenze che produce è offerto dalla vicenda avviata dalla decisione del Politecnico di Milano di rendere obbligatorio l'insegnamento in lingua inglese nei corsi di laurea magistrale e di dottorato. La decisione assunta dagli organi di governo del Politecnico ha espresso una scelta chiara, in attuazione all'obiettivo di internazionalizzazione degli atenei previsto dalla l. 30.12.2010, n. 240⁵. Le sue implicazioni linguistiche, però, sono profonde. La scelta di utilizzare l'inglese come lingua esclusiva dell'insegnamento, infatti, influisce sul repertorio linguistico nell'ambito dell'università, sui processi di apprendimento, sulla posizione dell'italiano nelle capacità linguistiche degli studenti. Non sorprende, dunque, che alla decisione del Politecnico di Milano abbia fatto seguito una discussione articolata, che mostra come l'emergere di discipline che promuovono l'uso di lingue straniere da parte delle amministrazioni nazionali dia luogo a un vero e proprio campo gravitazionale, all'interno del quale operano forze che spingono in direzioni divergenti. La discussione si è svolta su due piani interconnessi, uno che potrebbe dirsi scientifico-politico e l'altro giuridico. Nella discussione scientifico-politica, si sono confrontate due posizioni opposte, una radicalmente favorevole all'uso esclusivo della lingua inglese nell'insegnamento universitario, esemplificata dall'orientamento del Ministero, l'altra fortemente orientata alla tutela dell'uso dell'italiano, del quale è stata lamentata la «progressiva emarginazione e di abbandono [...] nei gradi alti della formazione universitaria» e la messa in discussione «come lingua ufficiale della Repubblica»⁶. La questione al centro della discussione giuridica, invece, è stata quella della legittimità della decisione del Politecnico, contestata di fronte al giudice amministrativo da una parte dei docenti dello stesso Politecnico. A venire in rilievo, in particolare, è stato il rapporto tra questa decisione e i principi e le regole che sanciscono l'ufficialità della lingua italiana, come lingua dell'ordinamento e come lingua dell'insegnamento universitario, e il divieto di discriminare l'italiano rispetto alle lingue straniere nell'insegnamento universitario. La discussione, peraltro, non solo non ha prodotto alcuna convergenza tra le due posizioni, ma non ha trovato, ancora, una soluzione formale sul piano giuridico. Il Consiglio di Stato, infatti, da un lato, ha stabilito che la norma della legge Gelmini relativa al rafforza-

mento della internazionalizzazione⁷ riforma il principio in base al quale l'italiano è la lingua ufficiale dell'insegnamento universitario⁸, dall'altro, ha sospeso il giudizio e sollevato la questione di costituzionalità della stessa norma della legge Gelmini. Quest'ultima, nella parte in cui consente l'attivazione di corsi esclusivamente in lingua straniera, non pare conforme alla Costituzione, che richiede, secondo l'interpretazione della Corte costituzionale, la «preservazione del patrimonio linguistico e culturale della lingua italiana»⁹ e tutela la libertà di insegnamento dei professori.

2.2 La promozione dell'uso tanto dell'italiano quanto di lingue straniere

Le attività europee e globali delle amministrazioni nazionali non sono regolate solo da discipline che promuovono l'uso di lingue diverse dall'italiano. A queste ultime, come si è detto in apertura, si affiancano discipline che promuovono l'uso, da parte delle amministrazioni italiane, tanto dell'italiano quanto di lingue straniere.

Un esempio è offerto dalla partecipazione delle amministrazioni italiane alle reti amministrative europee, come quelle coordinate dalle agenzie e autorità europee in settori come la tutela ambientale, la sicurezza alimentare, la qualità dei prodotti farmaceutici e l'ordine pubblico.

In questo caso, la disciplina nazionale delle condotte linguistiche delle amministrazioni italiane è inquadrata da una ricca disciplina europea. In mancanza di disposizioni volte a governare specificamente le condotte linguistiche delle amministrazioni italiane all'interno dei sistemi comuni europei settoriali, le amministrazioni sono tenute ad operare nella lingua ufficiale della Repubblica¹⁰. Le norme che definiscono la lingua ufficiale dello Stato, però, fanno parte di più ampie discipline europee che regolano le interazioni linguistiche all'interno delle varie reti amministrative europee settoriali. Queste discipline risultano da una varietà di fonti, generali (come il regolamento n. 1 del 1958 e il regolamento n. 1049/2001¹¹) e settoriali (ad esempio, le normative istitutive delle varie reti settoriali e delle agenzie europee preposte al loro coordinamento). Fondamentale, tuttavia, è il ruolo della prassi, sia perché molti aspetti dell'interazione linguistica che si svolge nei sistemi comuni europei sfuggono ad una vera e propria regolazione formale, sia perché le condotte effettive dei soggetti coinvolti nel funzionamento dei sistemi comuni europei tendono a discostarsi in misura significativa dalle disposizioni applicabili.

La complessità delle fonti giuridiche si riflette sull'obiettivo perseguito. L'ordinamento italiano promuove l'uso della lingua ufficiale della Repubblica da parte delle amministrazioni nazionali. Ma allo stesso tempo accetta che le amministrazioni nazionali operino in sistemi amministrativi settoriali le cui di-

scipline linguistiche si orientano verso il monolinguisimo inglese. Per la precisione, queste discipline promuovono un assetto incentrato su più orientamenti complementari: da un lato, un tendenziale monolinguisimo inglese per l'attività meramente interna dell'ente europeo chiamato a coordinare il sistema comune settoriale, che cede il passo ad un multilinguisimo almeno parziale nei casi di attività di alta amministrazione; dall'altro lato, un monolinguisimo inglese che potrebbe dirsi temperato per le relazioni tra le varie componenti del sistema comune europeo; dall'altro lato ancora, un monolinguisimo inglese corretto con un parziale multilinguisimo per le relazioni tra l'ente europeo ed i destinatari dell'attività¹². In questo modo, la promozione dell'uso dell'italiano da parte delle amministrazioni nazionali si accompagna all'accettazione dell'uso di più lingue veicolari, tra le quali spicca l'inglese.

Quanto agli strumenti attraverso i quali questo obiettivo è perseguito, sia la disciplina nazionale che quella europea dalla quale è inquadrata si limitano a definire le lingue in cui si possono svolgere le interazioni tra amministrazioni italiane, amministrazioni di paesi membri dell'Unione, amministrazioni europee e soggetti privati italiani o di altri Stati dell'Unione.

Sul piano linguistico, peraltro, sarebbe opportuno chiarire quali siano i caratteri dell'inglese effettivamente utilizzato ed i suoi rapporti con l'italiano e le altre lingue degli Stati membri. Tuttavia, le difficoltà di un'indagine linguistica sull'effettivo funzionamento di queste reti, che richiederebbe l'accesso alla documentazione delle interazioni orali e scritte, non consentono di verificare come nella pratica venga data attuazione a questa duplice tendenza della disciplina nazionale, la quale, da un lato, promuove l'uso dell'italiano da parte delle proprie amministrazioni, dall'altro, accetta che le amministrazioni nazionali operino in sistemi amministrativi settoriali le cui discipline linguistiche si orientano verso il monolinguisimo inglese. L'accesso alla documentazione delle interazioni permetterebbe anche di verificare se si riscontrano pratiche di multilinguisimo ricettivo, vale a dire di quella modalità comunicativa nella quale ciascuno degli interlocutori utilizza la propria lingua o una varietà di lingua nella quale è in grado di produrre fluentemente e che gli altri interlocutori sono in grado di comprendere grazie ad una competenza passiva¹³. Non ancora sufficientemente studiato e solitamente non contemplato nei testi ufficiali, il multilinguisimo ricettivo è una strategia comunicativa che, se anche non può costituire la soluzione unica e definitiva per i problemi legati alla comunicazione interculturale, può risultare, almeno in alcuni ambiti, una strategia molto efficace per gestire la «multilingual challenge for the European citizen» (ten Thije, 2013).

Se non è chiaro quali lingue e varietà di lingue vengano effettivamente utilizzate nelle interazioni, sono chiare, invece, le ragioni dello sviluppo di discipline di questo tipo. La promozione dell'uso dell'italiano risponde all'esigenza di

affermare, sul piano politico, la rilevanza della lingua ufficiale della Repubblica nel funzionamento della macchina istituzionale dell'Unione europea, in linea con il principio del multilinguismo quasi perfetto affermato dai trattati europei. L'accettazione di pratiche amministrative orientate al monolinguisma inglese, invece, ha ragioni essenzialmente funzionali, legate, in alcuni casi, alla prevalenza dell'inglese come lingua dell'attività di carattere tecnico-scientifico, che caratterizza la maggior parte dei sistemi comuni europei, in altri casi, alla necessità di assicurare che il processo decisionale si svolga in tempi adeguati alle questioni da affrontare, che possono talora essere di natura emergenziale, in altri casi ancora, alle abitudini linguistiche dei soggetti coinvolti nell'amministrazione di settore o alle loro preferenze politiche.

Un secondo esempio è quello dell'istruzione impartita nella scuola dell'infanzia e nel primo ciclo d'istruzione. La presenza sempre maggiore di minori stranieri e di minori italiani figli di migranti residenti in Italia ha determinato il graduale sviluppo di varie disposizioni di carattere linguistico. Queste si combinano in una disciplina tendenzialmente unitaria, di cui sono caratteristici alcuni aspetti.

La disciplina che viene emergendo, anzitutto, risulta in parte dalla legislazione sull'istruzione primaria, in parte da atti ministeriali, tra i quali spiccano le Indicazioni nazionali per il curriculum della scuola dell'infanzia e del primo ciclo d'istruzione¹⁴, in parte da decisioni assunte dai singoli istituti scolastici.

Diversamente da quanto si potrebbe immaginare, poi, essa non richiede all'amministrazione scolastica di utilizzare esclusivamente l'italiano, in funzione della alfabetizzazione e dell'integrazione dei cittadini stranieri o dei figli di migranti. L'orientamento che si registra è assai più sfumato: l'italiano rappresenta la lingua principale delle attività scolastiche svolte nella scuola dell'infanzia e nel primo ciclo d'istruzione, indipendentemente dalla cittadinanza italiana o straniera degli studenti; ma a ciò si accompagna una moderata promozione dell'uso di una o più lingue diverse dall'italiano nei rapporti tra l'amministrazione scolastica e i minori stranieri e le loro famiglie.

Lo strumento utilizzato, ancora, è per lo più quello dell'articolazione del servizio offerto. Per un verso, il servizio di istruzione è erogato per tutti gli studenti, a prescindere dalla cittadinanza, in lingua italiana, coerentemente con gli obiettivi formativi definiti dalla normativa, che individuano nell'italiano la «lingua di scolarizzazione». L'italiano rappresenta dunque, allo stesso tempo, uno degli specifici oggetti della formazione e la lingua nella quale si svolge il complessivo processo formativo. Per altro verso, nel processo formativo vengono talora utilizzate, per tutti gli studenti, lingue straniere: nella scuola del primo ciclo, ad esempio, sono insegnate due «lingue comunitarie», tra cui l'inglese, ed è prevista la possibilità che una lingua straniera «sia utilizzata, in luogo della lingua di scolarizzazione, per promuovere e veicolare apprendimenti collegati ad ambiti

disciplinari diversi»¹⁵. Per altro verso ancora, il servizio di istruzione è accompagnato, nel caso dei minori stranieri e dei figli di migranti, da numerosi servizi di supporto offerti in lingua straniera. Un esempio importante è quello dei servizi di mediazione culturale e linguistica, che sono svolti da professionisti e consistono, tra l'altro, nella traduzione dei *curricula* scolastici del paese d'origine, nella facilitazione dell'inserimento dell'allievo e nella comprensione dell'organizzazione, delle regole e delle attività scolastiche, il sostegno nella comprensione dei programmi¹⁶.

Quanto alle lingue il cui uso viene promosso, bisogna notare come all'amministrazione scolastica sia richiesta una notevole consapevolezza linguistica. L'amministrazione deve tenere conto, anzitutto, del fatto che l'italiano non costituisce per tutti gli studenti la lingua nativa. Questo non è legato solo alla circolazione delle persone prodotta dall'ordinamento europeo e ai fenomeni migratori globali, ma anche al tradizionale «policentrismo linguistico» (De Mauro, 2011: 4) della società italiana, nella quale restano significative le varietà regionali, le differenze di competenze nell'italiano parlato e scritto, la dialettologia e le lingue minoritarie. In questo contesto, all'amministrazione scolastica si richiede di utilizzare e insegnare la lingua di scolarizzazione a partire dalle competenze linguistiche già maturate dagli allievi nell'idioma nativo. Analogamente, l'insegnamento dell'inglese e della seconda lingua dell'Unione europea nella scuola del primo ciclo deve essere volto a rendere gli alunni consapevoli della varietà dei sistemi linguistici e a promuovere le interazioni tra le due lingue dell'Unione, la lingua madre dello studente e la lingua della scolarizzazione, in modo da sviluppare nei bambini una consapevolezza plurilingue. Nei servizi di supporto, ancora, si chiede ai mediatori di tenere conto, tra l'altro, delle caratteristiche specifiche della lingua madre dello studente straniero, dalle quali dipende il grado di difficoltà linguistica che lo studente può incontrare nell'inserimento.

Lo sviluppo di questa disciplina giuridica, inoltre, è dovuto alla sua capacità di soddisfare più esigenze simultaneamente. La promozione dell'italiano come lingua principale nella quale l'amministrazione scolastica eroga il proprio servizio di formazione nei confronti di tutti gli studenti, senza distinzione in base alla cittadinanza, è funzionale all'obiettivo, di natura essenzialmente politica, dell'integrazione sociale dei minori stranieri, dei figli di migranti e delle loro famiglie nella collettività dei residenti nel territorio italiano. Allo stesso tempo, la moderata promozione dell'uso di una o più lingue straniere nell'erogazione di una serie di servizi strumentali risponde all'esigenza funzionale di agevolare la comunicazione e le relazioni tra scuola, allievi e famiglie, che rivestono un'importanza non trascurabile nel processo di integrazione dei minori nell'ambiente scolastica. Alla base di questo sviluppo, dunque, vi è una stretta combinazione di ragioni politiche e ragioni funzionali.

Anche in questo caso, i due esempi servono non a fondare conclusioni generali, ma a mostrare la varietà dei modi attraverso i quali l'ordinamento promuove l'uso da parte delle amministrazioni nazionali tanto dell'italiano quanto di lingue straniere. In entrambi i casi, lo sviluppo delle discipline può essere ricondotto a una combinazione di ragioni politiche e funzionali: risponde a un obiettivo di natura politica la promozione dell'uso dell'italiano, mentre l'accettazione o la promozione dell'uso di lingue straniere risponde a esigenze essenzialmente funzionali. Se le discipline possono essere spiegate alla luce degli stessi fattori, però, la loro costruzione complessiva è diversa: in un caso, l'ordinamento promuove l'uso dell'italiano da parte delle amministrazioni nazionali e accetta, allo stesso tempo, che le amministrazioni nazionali operino in sistemi amministrativi settoriali le cui discipline linguistiche si orientano verso il monolinguisma inglese; nell'altro, la promozione dell'italiano è accompagnata da una moderata promozione dell'uso di una o più lingue straniere. Sono diverse anche le fonti giuridiche utilizzate, dato che solo nell'esempio della partecipazione delle amministrazioni italiane alle reti europee la disciplina nazionale è inquadrata dalla disciplina sovranazionale. Sono diversi, inoltre, gli strumenti attraverso i quali le discipline perseguono i propri obiettivi: nel caso della partecipazione alle reti amministrative europee, la disciplina nazionale e quella sovranazionale stabiliscono le lingue in cui si possono svolgere le interazioni tra le amministrazioni italiane, le amministrazioni straniere e dell'Unione, i soggetti privati stranieri; nel caso del servizio di istruzione nella scuola dell'infanzia e nel primo ciclo, si disciplinano gli aspetti linguistici dell'erogazione dei vari servizi offerti dall'amministrazione scolastica.

Come lo sviluppo esaminato nel paragrafo precedente, poi, anche questo pone serie difficoltà di analisi. Sul versante giuridico, l'analisi è complicata dal fatto che gli orientamenti che si registrano sono spesso informali e si realizzano attraverso il graduale consolidamento di pratiche amministrative, difficilmente misurabili. Ancora più sfuggente risulta l'analisi linguistica: quali sono esattamente le lingue straniere il cui uso viene promosso? A quale livello e in quali varietà? E come le lingue straniere modificano la lingua burocratica utilizzata nel sistema amministrativo nazionale?

Da ultimo, la messa a punto di discipline che promuovono l'uso tanto dell'italiano quanto di lingue straniere da parte delle amministrazioni è tutt'altro che privo di conseguenze. La scelta di riconoscere la rilevanza dell'inglese e di altre lingue straniere a fianco dell'italiano, promuovendone l'uso, influisce sul repertorio linguistico delle amministrazioni settoriali interessate, sui processi decisionali, sulle capacità linguistiche del personale amministrativo e dei destinatari dell'attività amministrativa. È probabile, inoltre, che inneschi processi di adattamento e opposizione all'interno delle amministrazioni coinvolte. Si trat-

ta, però, di processi dei quali non risultano esempi sufficientemente articolati e che potranno essere ricostruiti solo attraverso un'indagine empirica che fuoriesce dai limiti di questo scritto.

3. *Quale equilibrio tra unità e pluralismo?*

Agli sviluppi ricostruiti nelle pagine precedenti, la scienza giuridica e quella linguistica hanno dedicato, sin qui, ben poca attenzione. Eppure, tali sviluppi sono tutt'altro che irrilevanti. Segnalano un movimento importante nella disciplina delle condotte linguistiche delle amministrazioni pubbliche, destinato, verosimilmente, a rafforzarsi, carico di conseguenze e potenzialmente in grado di mettere in discussione alcuni punti di vista consolidati.

Di questi sviluppi si debbono notare vari aspetti. Essi non danno luogo, per cominciare, a una politica linguistica unitaria, caratterizzata da finalità chiare e da strumenti volti alla loro realizzazione. Le discipline che vengono emergendo rappresentano, piuttosto, un insieme di regimi giuridici tra loro relativamente autonomi, messi a punto in settori differenti e in risposta a problemi di volta in volta diversi. Tali regimi, poi, formano un insieme composito e plurale. L'ordinamento italiano, in effetti, regola in vari modi le condotte linguistiche delle amministrazioni nazionali nello svolgimento delle loro attività di rilevanza europea e globale. Non si tratta di una disciplina giuridica unitaria, ma di discipline diverse, che perseguono obiettivi differenti. Come si è detto in apertura, questi due orientamenti non debbono essere intesi come sviluppi tra loro contrapposti, ma come discipline che si collocano in punti diversi di un *continuum* tra due poli, quello della esclusiva promozione dell'uso di lingue straniere e quello della esclusiva promozione dell'uso dell'italiano. Le risposte che l'ordinamento dà alla sempre più profonda apertura europea e globale del sistema amministrativo italiano sono orientate attorno ad uno soltanto dei due estremi, quello dell'esclusiva promozione dell'uso di lingue diverse dall'italiano, o individuano formule intermedie, basate sulla promozione dell'uso tanto dell'italiano quanto di lingue straniere. Non si registrano, invece, ipotesi nelle quali l'ordinamento promuove l'uso esclusivo dell'italiano a scapito dell'uso di altre lingue.

L'emergere di queste discipline, inoltre, può essere spiegato alla luce di vari fattori. Nelle pagine precedenti, si è osservato come le ragioni alle quali può essere ricondotta la loro elaborazione sono in parte funzionali, legate alle esigenze di funzionamento e alla capacità di svolgimento delle attività amministrative, in parte politiche, connesse ad esigenze che l'ordinamento intende soddisfare. Questa combinazione di ragioni funzionali e politiche, però, non spiega fino in fondo lo sviluppo dei vari regimi linguistici. Un ruolo essenziale è giocato dai tratti più propriamente linguistici delle interazioni, dai soggetti coin-

volti ai canali utilizzati, al grado di formalità, ai diversi gradi di equilibrio tra le diverse funzioni della lingua, e, in particolare, tra quella comunicativa e quella simbolica. Quest'ultimo aspetto è particolarmente importante. Anche se è difficile distinguere in modo netto le varie funzioni, gli esempi raccolti sembrano evidenziare la tendenza a promuovere l'uso dell'inglese quando la funzione linguistica è prevalentemente comunicativa ed è più importante favorire il passaggio di informazioni. Quando la funzione è prevalentemente simbolica, invece, viene promosso l'uso della lingua italiana.

Per cogliere la rilevanza delle discipline linguistiche che vengono sviluppandosi, però, non basta metterne a fuoco le finalità e le ragioni. Occorre anche chiedersi quale punto di equilibrio esse stabiliscano tra unità e pluralismo linguistico, in quale modo, cioè, esse strutturino la dialettica tra queste due specifiche dimensioni del sistema linguistico, individuando soluzioni che ne permettano la convivenza.

L'analisi svolta nei paragrafi precedenti suggerisce che le discipline in corso di elaborazione privilegiano, nel complesso, la dimensione del pluralismo linguistico a scapito di quella dell'unità. La valorizzazione del pluralismo, tuttavia, avviene in due modi diversi. Per un verso, l'inglese è riconosciuto come lingua veicolare delle amministrazioni nazionali, a fianco dell'italiano o in concorrenza con esso, quando le amministrazioni svolgono attività di rilevanza europea o globale. Questa è la direzione nella quale spingono non solo le discipline che promuovono l'uso dell'inglese a scapito dell'italiano, come quella prodotta dalla politica di internazionalizzazione del sistema universitario, ma anche le discipline che promuovono tanto l'uso dell'inglese quanto quello dell'italiano, come avviene nella disciplina delle condotte linguistiche delle amministrazioni italiane all'interno dei sistemi comuni europei. Per altro verso, viene riconosciuta la rilevanza di lingue straniere, anche rare, diverse dall'inglese, per alcuni specifici tipi di attività amministrativa. Ciò avviene, ad esempio, nel caso della disciplina linguistica dell'attività militare e dell'istruzione nella scuola dell'infanzia e nel primo ciclo.

La tendenza alla valorizzazione del pluralismo linguistico a scapito dell'unità potrebbe essere considerata un'autentica novità nella storia dello Stato italiano. Secondo un punto di vista diffuso, infatti, l'ordinamento avrebbe attivamente promosso, a partire dall'unificazione politica e amministrativa e per tutto il corso del Novecento, l'uso dell'italiano da parte delle amministrazioni, dando luogo a un assetto incentrato sull'unità linguistica e sulla centralità dell'italiano e formalizzato dalla giurisprudenza della Corte costituzionale. Gli sviluppi registrati nelle pagine precedenti, invece, metterebbero direttamente in discussione questo assetto, rafforzando il pluralismo nei modi di cui si è detto. Una simile interpretazione, però, non può essere condivisa. È vero che l'ordinamen-

to giuridico ha promosso l'italiano, a partire dall'unificazione e per tutto il XX secolo, come lingua del sistema amministrativo nazionale¹⁷ e che le discipline elaborate negli ultimi anni, con il loro esplicito riconoscimento della rilevanza dell'uso delle lingue straniere da parte delle amministrazioni italiane, rappresentano uno sviluppo che per la prima volta mette direttamente in discussione tale orientamento. Allo stesso tempo, però, l'ordinamento ha riconosciuto il principio pluralistico attraverso la tutela delle minoranze linguistiche, che costituisce uno dei principi fondamentali della Costituzione¹⁸. Soprattutto, il multilinguismo, inteso come coesistenza sia di più lingue, sia di più varietà di una stessa lingua in una stessa comunità, ha da sempre caratterizzato le pratiche e l'attività della burocrazia italiana e le sue interazioni con i cittadini, al di là dell'orientamento del quadro normativo¹⁹.

La novità degli sviluppi registrati in questa indagine, dunque, non sta tanto nella messa a punto di soluzioni che privilegiano la dimensione del pluralismo linguistico a scapito di quella dell'unità, quanto piuttosto nella varietà delle lingue utilizzate dalle amministrazioni: al momento dell'unificazione, soprattutto l'italiano, con le sue varietà, e i dialetti e/o le parlate alloglotte; oggi, anche le lingue dei parlanti e delle amministrazioni di altri paesi.

La circostanza che le discipline linguistiche in corso di elaborazione sviluppino una dimensione, quella pluralista, già presente nell'assetto linguistico del sistema amministrativo italiano, in ogni caso, non significa che esse non siano cariche di implicazioni, anche problematiche.

4. *Uno sviluppo problematico*

La questione più immediata è quella delle conseguenze che questi sviluppi hanno sul ruolo e sullo *status* dell'italiano come lingua delle amministrazioni nazionali. È su questo aspetto che si sono appuntate, sin qui, le reazioni della scienza giuridica e di quella linguistica. Studiosi di entrambe le discipline si sono affrettati a correre in soccorso dell'italiano, lamentando l'incostituzionalità e i costi culturali di alcuni dei nuovi regimi linguistici e chiedendone il superamento.

La prospettiva di questo studio, tuttavia, è più sfumata. Non si tratta di negare che l'uso sempre più diffuso e in contesti sempre più estesi di lingue diverse dall'italiano, e in particolare dell'inglese, sollevi problemi giuridici e porti con sé un rischio di regressione strutturale e funzionale dell'italiano. Nel valutare le implicazioni dei nuovi regimi linguistici, però, occorre evitare interpretazioni eccessivamente rigide del quadro costituzionale, prospettare soluzioni che non si esauriscano nella semplice rimozione degli sviluppi in atto, considerare che tali sviluppi hanno conseguenze anche sui modi di funzionamento del sistema amministrativo italiano.

La riflessione sulle implicazioni delle discipline in corso di elaborazione, anzitutto, dovrebbe muovere dal riconoscimento che esse sono giuridicamente giustificabili. La Corte costituzionale ha stabilito che l'ordinamento riconosce l'italiano come unica lingua ufficiale dell'ordinamento e protegge il «patrimonio linguistico e culturale» di quest'ultima. Questo principio, come si è già osservato, ha convissuto a lungo con numerose e articolate pratiche di plurilinguismo nel sistema amministrativo italiano, oltre che con il formale riconoscimento del pluralismo operato attraverso la tutela costituzionale delle minoranze linguistiche. Deve essere interpretato, tuttavia, come «criterio interpretativo generale delle diverse disposizioni che prevedono l'uso delle lingue minoritarie, evitando che esse possano essere intese come alternative alla lingua italiana o comunque tali da porre in posizione marginale la lingua ufficiale della Repubblica»²⁰. Gli sviluppi in atto tendono a discostarsi da questo disegno. Essi valorizzano il pluralismo linguistico al di là di quanto previsto espressamente dalla Costituzione e dalla giurisprudenza della Corte costituzionale, promuovendo non tanto lingue minoritarie quanto lingue straniere e ammettendo la possibilità che il loro uso sia, in alcuni casi, alternativo a quello della lingua italiana. Ciò impone una nuova discussione del quadro costituzionale di riferimento, che la Corte costituzionale potrebbe svolgere nella pronuncia relativa alla questione di costituzionalità sollevata dal Consiglio di Stato nel giudizio sulla decisione del Politecnico di Milano di rendere obbligatorio l'insegnamento in lingua inglese nei corsi di laurea e di dottorato, sopra richiamata²¹. In attesa di questa pronuncia, si può notare come il riconoscimento dell'italiano quale lingua ufficiale dell'ordinamento, che non può essere messa in una posizione marginale a vantaggio di altre lingue, non rappresenti un principio assoluto. Una disciplina linguistica che produce l'effetto di limitare l'uso dell'italiano può essere giustificata in base ad altri principi o norme costituzionali. Ad esempio, la promozione di lingue straniere a fianco dell'italiano nella scuola dell'infanzia e nel primo ciclo d'istruzione può essere giustificata in base alle esigenze di integrazione sociale e politica, mentre l'accettazione del monolinguisma inglese nelle interazioni tra le amministrazioni italiane e quelle europee e di altri paesi membri dell'Unione può essere giustificata in base alla prevalenza del diritto europeo su quello domestico. Le ragioni che portano a riconciliare i nuovi regimi linguistici con il quadro costituzionale variano da caso a caso e non sono sempre immediate. Ciò che è importante notare, però, è che anche nei casi più complessi, come quello dell'istruzione universitaria, vi possono essere dei modi per giustificare sul piano costituzionale una disciplina che produce un effetto di marginalizzazione dell'italiano.

In secondo luogo, occorre riconoscere che le nuove discipline linguistiche portano con sé un rischio reale di regressione strutturale e funzionale dell'italiano, connesso all'uso sempre più diffuso e in contesti sempre più estesi di altre

lingue, e in particolare dell'inglese. Questo rischio può e deve essere contrastato. La prospettiva complessiva, però, non dovrebbe essere tanto quella del superamento dei regimi che promuovono l'inglese e altre lingue straniere a fianco dell'italiano o in concorrenza con esso. Ciò non terrebbe conto delle esigenze funzionali alle quali le amministrazioni debbono fare fronte e degli obiettivi politici che l'ordinamento può perseguire. Le nuove discipline, come si è detto, sono il frutto degli specifici caratteri delle interazioni nelle quali sono coinvolte le amministrazioni nazionali, ed in particolare delle funzioni linguistiche che entrano in gioco di volta in volta. Più in generale, derivano da esigenze in parte funzionali, in parte politiche, che ne spiegano e giustificano lo sviluppo. Ciascuno degli esempi richiamati può essere considerato una risposta pragmatica a specifiche esigenze incontrate dall'amministrazione nell'esercizio di funzioni caratterizzate da una sempre maggiore rilevanza europea e globale. Non dobbiamo dimenticare che le lingue servono principalmente per comunicare, anche se poi assumono un ruolo simbolico e il loro effettivo uso ne può determinare la sopravvivenza o la scomparsa. Di fronte a questi delicati equilibri, piuttosto che ipotizzare la rimozione delle nuove discipline, conviene allora mettere a punto strategie compensative, che consentano di bilanciare su altri piani del sistema linguistico il regresso che l'italiano può subire per effetto di regimi linguistici che promuovono lingue straniere. Tali strategie compensative possono anche non essere organizzate in una vera e propria politica linguistica. A rilevare è soprattutto la loro capacità di recuperare il patrimonio linguistico e culturale dell'italiano.

Da ultimo, gli sviluppi considerati in questo studio hanno conseguenze anche sui modi di funzionamento del sistema amministrativo italiano. La messa a punto di una pluralità di discipline orientate alla promozione di una o più lingue straniere, a fianco dell'italiano o in sua sostituzione, è uno sviluppo che esprime la capacità delle amministrazioni e del legislatore di adattare il regime linguistico delle varie componenti del sistema amministrativo a situazioni differenti, in un modo duttile e pragmatico. Allo stesso tempo, c'è il rischio di *ad hoc-ismo*, di mancanza di progettualità, di scelte caso per caso che rappresentano delle reazioni a circostanze contingenti, piuttosto che delle risposte ponderate, fondate su una riflessione dei costi e dei benefici. Vi è, inoltre, un pericolo di frammentazione del sistema amministrativo italiano, di spaccature tra amministrazioni di *élite*, capaci di attrezzarsi linguisticamente, e amministrazioni ordinarie, che faticano ad approntare regimi linguistici funzionali alle esigenze di un'attività la cui rilevanza europea e globale è sempre maggiore.

Note

- ¹ Comando per la formazione e Scuola di applicazione dell'esercito, *Addestramento dei quadri e delle unità dell'Esercito – IS-6*, 2011, <<http://www.slee.it/Resources/documenti/IS6.pdf>> (12/2016).
- ² Ivi: 8.
- ³ Rispetto all'attività di ricerca, questo effetto è confermato dal documento preparato dall'Anvur, *Rapporto sullo stato del sistema universitario e della ricerca 2013*: 95 sgg., <http://www.anvur.org/attachments/article/644/Rapporto%20ANVUR%202013_UNIVERSITA%20e%20RICERCA_integrale.pdf> (12/2016). Il fenomeno generale della prevalenza dell'inglese nella comunicazione scientifica è discusso in vari studi. Si veda, ad esempio, il numero monografico di *AILA Review* curato da Augusto Carli e Ulrich Ammon nel 2007 (Carli, Ammon, 2007); tra i vari saggi presenti nel volume, in quello di Guardiano, Favilla e Calaresu (Guardiano, Favilla, Calaresu, 2007) vengono evidenziati e discussi alcuni stereotipi e giustificazioni *a posteriori* sulla prevalenza dell'inglese nella comunicazione scientifica ravvisabili nella percezione di un campione di studiosi italiani. Emilia Calaresu ha approfondito vari problemi legati a questo tema, soffermandosi ad esempio sui rapporti tra scelte linguistiche, scienza e comunicazione scientifica e i problemi legati alla tendenza al monolinguisimo nella comunicazione scientifica (Calaresu, 2006) e sulle ripercussioni sullo *status* dell'italiano della tendenza al monolinguisimo nella comunicazione scientifica (Calaresu, 2011).
- ⁴ Tali obiettivi includono: il rafforzamento della consapevolezza delle questioni globali da parte degli studenti; lo sviluppo di un pensiero critico da parte dei giovani, in funzione della costruzione di società inclusive e tolleranti; il miglioramento della qualità della didattica e dell'apprendimento; il potenziamento della capacità di produrre conoscenza; la partecipazione a reti di università e studiosi; produzione di guadagni. Questo insieme di obiettivi, ad esempio, è stato affermato dalla *European University Association* (EUA), dalla *International Association of Universities* (IAU) e dai ministri dell'istruzione della *European Higher Education Area* (si vedano, ad esempio, le conclusioni del *Fourth Bologna Policy Forum*, Yerevan, 14-15 maggio 2015, in <http://www.minedu.fi/export/sites/default/OPM/Koulutus/artikkelit/bologna/liitteet/Statement_of_the_Fourth_Bologna_Policy_Forum_final_15052015.pdf>, 12/2016).
- ⁵ Si veda, in particolare, l'art. 2, c. 2, lett. l) della l. 30.12.2010, n. 240, secondo il quale le università statali provvedono, entro sei mesi dalla data di entrata in vigore della legge, a modificare i propri statuti in materia di organizzazione e di organi di governo dell'ateneo, con l'osservanza di vincoli e criteri direttivi che includono il rafforzamento dell'internazionalizzazione anche attraverso «l'attivazione, nell'ambito delle risorse umane, finanziarie e strumentali disponibili a legislazione vigente, di insegnamenti, di corsi di studio e di forme di selezione svolti in lingua straniera». Si veda anche l'art. 31 dell'allegato n. 2 al d.m. 23.12.2010, n. 50.
- ⁶ I passaggi citati sono contenuti nella Lettera aperta dell'Accademia della Crusca e delle Associazioni/Società scientifiche di studiosi di Linguistica italiana e di Scienze del linguaggio al Ministro dell'istruzione, dell'università, della ricerca, 2 agosto 2013. La posizione critica è sviluppata negli interventi raccolti nel volume curato da Maraschio e De Martino nel 2013 (Maraschio, De Martino, 2013). La riflessione sui limiti e gli inconvenienti linguistici della internazionalizzazione, peraltro, precede la specifica vicenda del Politecnico (si veda, ad esempio, Bernini G., 2012).
- ⁷ *Supra*, n. 5.
- ⁸ Si tratta di un principio stabilito dall'art. 271 del r.d. 31.8.1933, n. 1592, che il Consiglio di Stato ritiene superato dalla legge Gelmini. In questo senso, il ragionamento del Consiglio di Stato si discosta da quello del Tribunale amministrativo, ad avviso del quale i provvedimenti impugnati avevano marginalizzato in maniera indiscriminata l'uso della lingua italiana, protetto dal quadro giuridico vigente in funzione dei valori che ispirano lo Stato italiano.

- ⁹ C. cost., 22.5.2009, n. 159.
- ¹⁰ Secondo la ricostruzione della Corte costituzionale, la scelta dell'italiano quale lingua ufficiale dell'ordinamento è implicita nella Costituzione (C. cost., 22.5.2009, n. 159, e 20.1.1982, n. 28). Si veda, inoltre, l'art. 1, c. 1, della l. 15.12.1999, n. 482.
- ¹¹ Regolamento 15.4.1958, n. 1, che stabilisce il regime linguistico della Comunità economica europea, in GUUE 1958 17; e regolamento 30.5.2001, n. 1049, del Parlamento europeo e del Consiglio relativo all'accesso del pubblico ai documenti del Parlamento europeo, del Consiglio e della Commissione, in GUUE 2001 L 145.
- ¹² L'analisi su cui si basa questa conclusione è presentata nei contributi raccolti in una ricerca sul regime linguistico delle amministrazioni composite europee curata da Chiti e Gualdo (Chiti, Gualdo, 2008).
- ¹³ Allo studio delle caratteristiche e delle potenzialità di questa modalità comunicativa è stato recentemente dedicato un numero monografico della rivista *International Journal of Multilingualism* curato da J.D. ten Thije. Di particolare interesse ai fini della presente ricerca è il saggio di Berthele e Wittlin (Berthele, Wittlin, 2013), che presenta dati sulle pratiche comunicative nelle interazioni fra istruttori e reclute nell'esercito svizzero. Nonostante alcune disposizioni ufficiali che prevedono che le reclute siano istruite nella loro prima lingua, sembra che capiti spesso che la lingua prevalente sia il tedesco, con disagio sia dal punto di vista pratico che simbolico per i gruppi di minoranza. Il saggio presenta dati sulle pratiche effettive, sulle lingue utilizzate e sulle percezioni e attitudini dei soggetti coinvolti, mostrando come il multilinguismo ricettivo rientri fra le strategie utilizzate nei gruppi misti ed evidenziando i vantaggi e le potenzialità di questa modalità comunicativa anche in contesti istituzionali. Del resto, già un ventennio fa Umberto Eco aveva evidenziato che «Una Europa di poliglotti non è una Europa di persone che parlano correntemente molte lingue, ma nel migliore dei casi di persone che possono incontrarsi parlando ciascuno la propria lingua e intendendo quella dell'altro» (Eco, 1993; cfr. anche Carli, Calaresu, 2007).
- ¹⁴ Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca 2012, *Indicazioni nazionali per il curricolo della scuola dell'infanzia e del primo ciclo d'istruzione*, in <http://www.indicazioni-nazionali.it/documenti_Indicazioni_nazionali/indicazioni_nazionali_infanzia_primo_ciclo.pdf> (12/2016). Le Indicazioni sono state elaborate ai sensi dell'art. 1, c. 4, del d.p.r. 20.3.2009, n. 89.
- ¹⁵ Ivi: 37.
- ¹⁶ Le pratiche di mediazione variano molto da caso a caso. Un esempio interessante è offerto dall'esperienza bolognese, sulla quale si può vedere il documento elaborato nel 2008 dal comune di Bologna e intitolato *La mediazione culturale in ambito scolastico*, in <http://www.comune.bologna.it/media/files/la_mediazione_culturale.pdf> (12/2016).
- ¹⁷ Si pensi, ad esempio, alla giurisprudenza della Corte costituzionale, che ha affermato sin dai primi anni Ottanta che «la Costituzione conferma per implicito che il nostro sistema riconosce l'italiano come unica lingua ufficiale» (C. cost. 20.1.1982, n. 28), e alla disposizione dell'art. 1, c. 1, della l. 15.12.1999, n. 482, la quale, nel dare attuazione all'art. 6 Cost., individua nella lingua italiana la «lingua ufficiale della Repubblica». L'effettivo rilievo costituzionale della lingua italiana e i tentativi, sempre falliti, del suo riconoscimento nella Costituzione quale lingua ufficiale della Repubblica sono stati discussi, da ultimo, da Marco Franchini (Franchini, 2012). Nella prospettiva linguistica, Marazzini ha sottolineato la rilevanza della differenza tra lingua nazionale e lingua ufficiale, riferendo la prima al «possesso naturale da parte di un popolo che si identifica nella propria lingua», la seconda «a un uso pubblico» (Marazzini, 2013: 266-267). Questa distinzione, che porterebbe a far coincidere la lingua nazionale con la funzione più comunicativa della lingua, mentre quella ufficiale con la sua funzione più simbolica, non è universalmente riconosciuta e possono esserci delle sovrapposizioni nell'uso dei due termini. Così, ad esempio, sembrerebbe più vicina al concetto di lingua ufficiale con valore simbolico, la definizione che Dardano propone per lingua

nazionale, come «il sistema linguistico (o la varietà di un sistema linguistico) adottato da una comunità, costituente una nazione, come contrassegno del proprio carattere etnico e come strumento dell'amministrazione, della scuola, degli usi ufficiali e scritti» (Dardano, 1991: 101). Al di là del rilievo costituzionale dell'italiano, la promozione dell'italiano come lingua del sistema amministrativo ha rappresentato, come noto, un elemento essenziale della costruzione dell'Italia come ordinamento unitario. Questo aspetto è stato posto in evidenza nei primi anni Sessanta del XX secolo da Tullio De Mauro, che ha notato come l'Italia sia stata costruita non solo per mezzo dell'alfabetizzazione elementare e della leva militare, ma anche attraverso la creazione di un corpo di burocrati, «che dai trasferimenti sono stati costretti ad abbandonare spesso, almeno in pubblico, il dialetto d'origine e ad usare e diffondere un tipo linguistico unitario» (De Mauro, 2005: 105). Questa prospettiva è ripresa alla fine del secolo da Guido Melis (Melis, 1996: 48).

¹⁸ La tutela delle minoranze linguistiche è generalmente ricondotta all'art. 6 Cost., che rimanda ad apposite norme per la tutela delle minoranze linguistiche. Mentre le lingue delle aree di confine sono state tutelate a partire dal secondo dopoguerra (Dal Negro, 2000: 91-105), la tutela delle altre minoranze linguistiche storiche è prevista dalla l. 15.12.1999, n. 482 (*Norme in materia di tutela delle minoranze linguistiche storiche*). Tra le varie perplessità avanzate da linguisti e sociolinguisti sulla sua utilità e attuabilità (per una sintesi, Toso, 2008), è importante sottolineare che la legge include solo (e in modo impreciso) le minoranze linguistiche storicamente presenti nel territorio italiano, senza considerare, dunque, quelle di immigrazione più recente.

¹⁹ Rispetto al periodo fondativo del sistema amministrativo italiano, Tullio De Mauro ha rilevato come il tipo linguistico utilizzato dalle amministrazioni fosse influenzato dai dialetti, soprattutto meridionali, e come «gli arcaismi e le innovazioni più audaci si mescolano sotto la penna degli amministratori» (De Mauro, 2005: 106).

²⁰ C. cost., 225.2009, n. 159.

²¹ *Supra*, § 2.

Riferimenti bibliografici

- Bernini G. 2012, *I processi di internazionalizzazione delle università italiane e le loro ricadute linguistiche*, in R. Bombi, V. Orioles (a cura di), *150 anni. L'identità linguistica italiana. Atti del XXXVI Convegno della Società Italiana di Glottologia*, il Calamo, Roma: 151 sgg.
- Berthele R., Wittlin G. 2013, *Receptive Multilingualism in the Swiss Army*, in *International Journal of Multilingualism*, X (2): 181 sgg.
- Calaresu E. 2006, *L'universalità del linguaggio scientifico fra norma d'uso e sistema linguistico. La comunicazione scientifica fra plurilinguismo e monolinguisimo*, in E. Calaresu, C. Guardiano, K. Hölker (a cura di), *Italienisch und Deutsch als Wissenschaftsprachen. Bestandsaufnahmen, Analysen, Perspektiven / Italiano e Tedesco come lingue della comunicazione scientifica. Ricognizioni, Analisi, Prospettive*, LIT Verlag, Münster: 29 sgg.
- 2011, *The declining status of Italian as a language of scientific communication and the issue of diglossia in scientific communities*, in *International Journal of the Sociology of Language*, 210: 93 sgg.
- Carli A., Ammon U. (a cura di) 2007, *Linguistic inequality in scientific communication today*, in *AILA Review*, 20, John Benjamins, Amsterdam/Philadelphia.
- Carli A., Calaresu E. 2007, *Language and science*, in M. Hellinger, A. Pauwels, *Handbook of Language and Communication: Diversity and Change*, Mouton de Gruyter, Berlin-New York: 523 sgg.
- Chiti E., Gualdo R. (a cura di) 2008, *Il regime linguistico dei sistemi comuni europei. Multilinguismo e monolinguisimo nell'Unione europea*, Quaderno n. 4, *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, Giuffrè, Milano.
- Dal Negro S. 2000, *Il DDL 3366 – "Norme in materia delle minoranze linguistiche storiche": qualche commento da (socio)linguista*, in *Linguistica e filologia*, 12: 91 sgg.
- Dardano M. 1991, *Manualetto di linguistica italiana*, Zanichelli, Firenze.
- De Mauro T. 2005, *Storia linguistica dell'Italia unita* (IX ed.), Laterza, Roma-Bari.
- 2011, *L'Italia linguistica dall'Unità all'età della Repubblica*, intervento all'incontro su *La lingua italiana fattore portante dell'identità nazionale*, in <<http://www.quirinale.it/qnrw/statico/eventi/2011-02-lett/doc/DeMauro.pdf>> (12/2016).
- Eco U. 1993, *La ricerca della lingua perfetta nella cultura europea*, Laterza, Roma-Bari.
- Franchini M. 2012, «Costituzionalizzare» l'italiano: lingua ufficiale o lingua culturale?, in *Rivista AIC*, 3 (<http://www.rivistaaic.it>).
- Guardiano C., Favilla M.E., Calaresu E. 2007, *Stereotypes about English as the language of science*, in A. Carli, U. Ammon (a cura di), *Linguistic inequality in scientific communication today*, in *AILA Review*, 20, John Benjamins, Amsterdam/Philadelphia: 28 sgg.
- Maraschio N., De Martino D. (a cura di) 2013, *Fuori l'italiano dall'università? Inglese, internazionalizzazione, politica linguistica*, Laterza, Roma-Bari.

- Marazzini C. 2013, *Da Dante alle lingue del web. Otto secoli di dibattiti sull'italiano*, Carocci, Roma.
- Melis G. 1996, *Storia dell'amministrazione italiana*, il Mulino, Bologna.
- ten Thije J.D. 2013, *Lingua Receptiva (LaRa)*, in *International Journal of Multilingualism*, X (2): 137 sgg.
- Toso F. 2008, *Le minoranze linguistiche in Italia*, il Mulino, Bologna.

LE TRASFORMAZIONI DEL LINGUAGGIO DELLE PUBBLICHE AMMINISTRAZIONI

Orlando Roselli

SOMMARIO – 1. Le trasformazioni del linguaggio come indicatore delle trasformazioni ordinamentali. 2. Il retroterra culturale, linguistico e normativo della legislazione di unificazione amministrativa del 1865. 3. La legislazione sull'unificazione amministrativa del 1865 momento parziale del processo unitario nazionale. Unificazione amministrativa e contesto economico-sociale. 4. Dinamiche sociali e storicità del linguaggio giuridico. 5. La disciplina amministrativa ed il processo di modernizzazione del Paese. 6. Il diritto (ed il suo linguaggio) si piega alle esigenze della guerra. Le controverse dinamiche del primo dopoguerra. 7. Il linguaggio dell'amministrazione ed il fascismo. 8. Il linguaggio delle Costituzioni di valori. Il ritardo ad adeguarsi delle pubbliche amministrazioni e della stessa giurisprudenza (in particolare amministrativa). 9. Il progressivo evolversi del linguaggio della cultura giuridica, della legislazione, della giurisprudenza e degli apparati amministrativi nelle relazioni tra istituzioni e cittadini. 10. La svolta di paradigma culturale nel linguaggio delle pubbliche amministrazioni nell'ultimo trentennio.

1. Le trasformazioni del linguaggio come indicatore delle trasformazioni ordinamentali

Il linguaggio è elemento caratterizzante un ordinamento giuridico, il modo con cui questo si rappresenta, definisce il sistema di relazioni, il rapporto tra istituzioni e cittadini, l'immagine che ha della società.

L'analisi delle trasformazioni del linguaggio è quindi un prezioso strumento per comprendere le trasformazioni profonde dei caratteri di un ordinamento giuridico.

Un arco di tempo come quello che ci separa dai centocinquanta anni dalle leggi di unificazione amministrativa del nostro Paese offre, sul versante del 'modo di esprimersi' di un ordinamento giuridico, un immenso ambito di riflessioni, che in questa sede possono solo essere avviate.

Il principale obiettivo di questo necessariamente breve contributo vuole essere quello di evidenziare come lo studio delle trasformazioni del linguaggio giuridico possa aiutarci a comprendere trasformazioni profonde della stessa forma di Stato, il modo (multiforme) di relazionarsi dell'ordinamento con le trasformazioni della società.

Per quanto riguarda le funzioni e l'attività delle pubbliche amministrazioni l'evoluzione del linguaggio segnala un lento, non lineare, processo dalla sudditanza alla cittadinanza (Costa 1999, 2000, 2001a, 2001b).

Non solo: proprio per il ruolo che la legislazione in materia amministrativa ha nel processo costituzionale di unificazione nazionale il linguaggio giuridico si relaziona con l'evoluzione del lessico del linguaggio politico (Banti *et al.*, 2011).

Del resto, la stessa legislazione del 1865 è materialmente di rilievo costituzionale: determina caratteri fondamentali della forma di Stato quanto ai profili della struttura del potere e dei suoi rapporti con la società civile più di quanto abbia fatto lo Statuto albertino di diciassette anni prima.

Assistiamo a mutamenti del linguaggio giuridico nelle fasi risorgimentali, di consolidamento dello Stato liberale e poi della sua crisi, del ventennio fascista, della rivoluzione rappresentata dal nuovo assetto costituzionale, del mutamento nelle funzioni e nelle attività degli apparati pubblici determinato dalla costruzione dello Stato sociale, del ruolo assunto dallo 'Stato regolatore', sino alle trasformazioni di un sistema amministrativo che deve fare i conti con il processo anche linguistico di integrazione europea ed un sempre più ampio sistema di relazioni transnazionali e di presenza di comunità straniere.

Mutamenti del linguaggio che attengono non necessariamente ai soli mutamenti terminologici ma soprattutto di significato, tanto che, nel mutare della forma di Stato, l'uso identico di molti termini (ad esempio: 'popolo', 'diritto', 'cittadino') sembra mantenere in comune solo un'assonanza fonetica.

Peraltro, nella stessa evoluzione linguistica i termini conservano una 'memoria' dei significati precedenti che, in particolare nelle fasi di transizione, possono continuare a condizionarne la portata normativa.

2. Il retroterra culturale, linguistico e normativo della legislazione di unificazione amministrativa del 1865

La legislazione di unificazione amministrativa del 1865 ha un significativo retroterra politico, normativo e linguistico.

Si pensi non solo allo Statuto albertino ma ai plebisciti di annessione, alla legislazione, per tanti profili anticipatrice, del 1859 (e del 1861), alla proclamazione del Regno d'Italia.

Analizzando in sequenza queste fonti (ed il linguaggio da loro utilizzato), è possibile constatare come, nel breve arco temporale che va dal 1848 al 1865, si è avuto il superamento, sul terreno della costituzione materiale, di alcune ambiguità che caratterizzano lo Statuto albertino.

Vi è, in sintesi, nel flessibile Statuto, proprio con riferimento alle sue più significative innovazioni, un ambito di indeterminatezza ben individuato con il ricorrente *rinvio* alla legge. Ciò che finirà per caratterizzare la forma di Stato sarà proprio il modo con cui la legislazione darà risposte agli spazi lasciati indeterminati: si pensi al susseguirsi, durante tutta la seconda metà dell'Ottocento, di

leggi di pubblica sicurezza con cui si risponde alle cicliche tensioni sociali ispirandosi a logiche tutt'altro che liberali.

3. La legislazione sull'unificazione amministrativa del 1865 momento parziale del processo unitario nazionale. Unificazione amministrativa e contesto economico-sociale

Il 1865 è dunque solo un passaggio, certamente rilevante, dei processi di unificazione normativa ed amministrativa, anche perché questi si determinano altresì in altri ambiti fondamentali della vita nazionale: si pensi, ad esempio, a quello monetario-creditizio ed a quello militare. Ambiti nei quali il processo di unificazione segue logiche fortemente differenziate (plurale nel primo caso, con il convivere delle Banche centrali degli Stati pre-unitari sino al 1893; selettivo-discriminatorio-autoritario nell'ambito degli apparati militari). Il 1865 è poi l'anno dell'entrata in vigore nel Regno d'Italia dei codici civile, di commercio, di procedura civile, della marina mercantile, altrettanto importanti, ai fini dell'integrazione nazionale, della legislazione di unificazione amministrativa.

Valutare le conseguenze politico-amministrative-istituzionali della l. 20.3.1865 n. 2248 e dei suoi allegati nel processo di unificazione nazionale a partire da una sua disamina isolata sarebbe dunque riduttivo. Così, ad esempio, la lentissima (ma di tutta evidenza, relevantissima) unificazione monetaria e creditizia si è determinata in un arco pluridecennale partendo dalla constatazione dell'impossibilità immediata di *reductio ad unum* di tali attività in capo ad un'unica Banca centrale.

Non si possono cogliere le relazioni tra linguaggio ed ordinamento giuridico se non contestualizzandoli al tessuto economico-sociale.

Il linguaggio giuridico degli ultimi decenni dell'Ottocento si è 'modernizzato', ha perduto alcuni dei suoi caratteri esoterici, ma resta il fatto che la stragrande maggioranza della popolazione non solo è analfabeta ma non parla italiano ed il dialetto è per i più l'unica (è il caso di dire) lingua conosciuta, tanto che ancora nella prima guerra mondiale alcune decimazioni sembrano dovute a non aver eseguito ordini non compresi.

4. Dinamiche sociali e storicità del linguaggio giuridico

È stato ricordato come la stessa nozione di 'diritto amministrativo' sia una nozione storicamente determinata e dai contorni in continua evoluzione proprio con riferimento ai caratteri della forma di Stato, «non costituisce uno di quei lemmi da sempre presenti nel vocabolario giuridico», risale all'«età napoleonica» ed «il primo trattato» che lo utilizza «esplicitamente» è «del 1814» (Mannori, Sordi, 2001: 5).

Poco più di mezzo secolo separa l'utilizzazione scientifica di un tale lemma dalla legislazione di unificazione amministrativa del 1865 e ciò che colpisce è la sua generalizzata acquisizione da parte della comunità dei giuristi e degli operatori del diritto in un arco di tempo così breve. La nascita di un moderno diritto amministrativo ha una rilevanza non minore di quella delle codificazioni nel definire i caratteri dell'ordinamento. Del resto, l'uno e le altre rispondono alla stessa esigenza: quella della unificazione nazionale. Anche i codici civile e commerciale sono parte integrante del nuovo diritto pubblico nazionale (si pensi alle riflessioni di Cesarini Sforza sulla distinzione tra diritto pubblico, diritto privato e diritto dei privati, i primi due accomunati dalla matrice statutale (Cesarini Sforza, 1929; Grossi, 2000: 169 sgg.).

Il grado di pervasività di una nozione (linguistica e giuridica) è dato dalla misura con cui la comunità la considera acquisita, e può introiettarla sino al punto da presumerla sempre esistita: è il caso della stessa nozione di 'sciopero', il cui termine non era stato neppure coniato nelle principali lingue europee prima del processo di industrializzazione (Jocteau, 1988: 22; Roselli, 2005).

Dietro la formulazione del lemma 'interesse legittimo' vi è un determinato sviluppo dei rapporti tra cittadino e Stato così come la nozione di 'contratto collettivo' (che tanto ha impegnato la cultura giuridica a cavallo tra Otto e Novecento) rappresenta la naturale conseguenza dell'irrompere nella scena sociale dei sindacati di massa.

Il processo di costruzione di termini e categorie giuridiche ha seguito i tempi dell'evolversi della società, tempi rispetto a quelli odierni che ci appaiono lunghissimi (un problema per la cultura giuridica contemporanea è quello di tenere il passo con la sempre più accelerata rapidità delle trasformazioni tecnologiche e sociali).

Ma vi sono alcuni testi normativi (e la legislazione del 1865 ne è testimonianza) la cui lettura ci aiuta a comprendere le trasformazioni della società talora molto più di raffinate analisi sociologiche.

Si pensi all'uso, all'art. 3 dell'allegato E della l. 20.3.1865, n. 2248, del termine «affari», utilizzato per descrivere l'esigenza di una qualche forma di tutela in ambito amministrativo anche al di fuori delle ipotesi di fattispecie concrete non riconducibili ad «un diritto civile o politico» (o ad una causa «per contravvenzioni») di cui parla l'art. 2 dello stesso allegato.

L'ordinamento giuridico inizia (cautamente) ad evolversi nel rapporto tra cittadini ed amministrazione, nella consapevolezza che questo non può più essere delimitato nel solo recinto dei diritti soggettivi.

Inizia il cammino che porterà alla elaborazione del lemma (e della tutela) degli 'interessi legittimi' (Gasparri W., 2004: *passim*).

Accanto alla coniazione di nuovi lemmi il linguaggio giuridico conosce, come sopra ricordato, talora profondissimi mutamenti di significato, tanto che, nel

mutare delle forme di Stato e del conseguente contenuto normativo, muta spesso la *ratio* degli istituti. In altre parole, «la qualificazione giuridica delle attività è variabile, come lo sono i bisogni e gli interessi, perché cambia nel tempo e con il mutare delle opinioni, della tecnica e delle condizioni di mercato» (Rossi, 2010: 385). Si pensi all'evolversi della nozione di 'servizio pubblico' (Rossi, 2010: 384 sgg.; Cartei, 2002: *passim*).

Un effetto relevantissimo del processo unitario è quello del radicamento nella psicologia collettiva della nozione di persona (giuridica) con riferimento allo Stato.

Introiezione sociale della nozione, coniata faticosamente dalla cultura giuridica, che ne ratifica il successo, ed a cui ha concorso anche la percezione non sempre positiva del ruolo dello Stato¹.

Uno Stato che, tra l'altro, nell'imporre il processo di unificazione, non si avvale solo della legislazione ma dell'esercito e della pubblica sicurezza.

L'esercito è di per sé un ordinamento giuridico con una grande capacità uniformante, rappresenta spesso il volto autoritario, talora violento dello Stato (si pensi al contrasto di quel complesso ed ambiguo fenomeno rappresentato dal brigantaggio), ma diventa al contempo veicolo di diffusione della lingua italiana tra gli italiani.

Lo Stato che si va edificando è al culmine di quel processo definito dell'«assolutismo giuridico» (Grossi, 1998)², in cui le previsioni legislative sono percepite dal ceto dei giuristi (dottrina, giurisprudenza e apparati amministrativi) come fossero immanenti (proprio quel carattere che si pretendeva superato con il superamento della forma di Stato assoluta) e dal cittadino comune percepite prevalentemente come comando.

Nondimeno, la forma di Stato del 1865, pur ancora una forma di Stato ibrida, sospesa tra un passato che fa affiorare continuamente i propri residui ed un futuro che fa i conti con le difficoltà nell'emersione del nuovo, innova in settori caratterizzanti l'ordinamento giuridico come in tema di giustizia nell'amministrazione.

5. *La disciplina amministrativa ed il processo di modernizzazione del Paese*

Una generazione soltanto separa il 1865 da un avviato processo di industrializzazione che contribuirà a porre le basi sociali della crisi dello Stato liberale.

L'insieme della legislazione del 1865 (sia in ambito amministrativo che codicistico) rappresenta un momento significativo del processo di modernizzazione del paese e la costruzione di un ordinamento unitario, sia pure con tutti i suoi limiti, favorisce quel processo di industrializzazione che già negli anni '80 dell'Ottocento si è fatto significativo. Ne risente disciplina e linguaggio giuridico: si pensi al codice penale Zanardelli del 1889 ed alla legislazione crispina

con una attenzione nuova ad una dimensione sociale che neppure lo Stato liberale può più ignorare.

È importante, con riferimento agli effetti del processo di industrializzazione, segnalare un testo normativo poco studiato ma significativo quanto all'introduzione nel linguaggio giuridico di nozioni funzionali alle trasformazioni economiche e che segnala la capacità degli apparati amministrativi di operare in un contesto economico ormai complesso. Mi riferisco al r.d. 18.11.1913 ed in particolare al suo regolamento di attuazione (un complesso testo normativo di ben 244 articoli) che sono illuminanti del progredire, sia pure lento (il regolamento di esecuzione è del 1922), del processo di modernizzazione del nostro Paese.

In estrema sintesi, la disciplina prevede che le merci importate ed esportate in via temporanea per essere lavorate, e poi riesportate o reimportate entro «un termine stabilito» non siano sottoposte ai «diritti di confine».

Il linguaggio, la tecnica normativa, le procedure amministrative sono fortemente innovativi, la disciplina presuppone l'essersi ormai formati apparati amministrativi (soprattutto in ambito doganale) capaci di valutare variegatissimi processi di incorporazione della ricchezza sempre più rilevanti nell'ambito dei rapporti economici con l'estero (Roselli, 1996: 14 sgg.).

Il diritto testimonia di 'saper parlare' il linguaggio di relazioni economiche di una avanzata modernità, perde, in un siffatto complesso normativo, ogni ridondanza stilistica, acquisisce l'asciutta sinteticità funzionale ad un nuovo dinamico ceto imprenditoriale e commerciale.

6. Il diritto (ed il suo linguaggio) si piega alle esigenze della guerra. Le controversie dinamiche del primo dopoguerra

L'entrata in guerra del nostro Paese nel primo conflitto mondiale incide nel profondo dell'ordinamento giuridico, in particolare nella forma di governo e nel sistema delle fonti.

Nel primo caso, con il rafforzamento dei poteri sia del Sovrano, comandante delle forze armate, che del Governo; nel secondo, collegato alle mutazioni della forma di governo, con un uso della decretazione d'urgenza addirittura di fatto sostitutiva della funzione legislativa e l'estensione dei poteri anche normativi attribuiti alle forze armate (ed è un diritto che si esprime per ordinanze, bandi militari e circolari che in quel contesto hanno una indiscussa imperatività).

Il linguaggio degli apparati amministrativi è quello gerarchico del comando, della trasmissione dell'ordine da eseguire.

Si tratta di dinamiche che non si interrompono con la fine del conflitto. Il decreto legge rappresenterà la fonte normativa primaria ampiamente prevalen-

te nel triennio successivo, in una logica non dissimile a quella del periodo bellico (Caretto, De Siervo, 2014: 69).

Gli apparati amministrativi non trovano certo in queste dinamiche normative ragioni per attenuare l'autoritarismo, per rendere comprensivo il linguaggio burocratico, così lontano dalla psicologia del cittadino comune.

Ma il conflitto mondiale, con la partecipazione di grandi masse allo sforzo bellico, con il loro tributo di sangue, con la stessa massiccia partecipazione delle donne al sistema produttivo, determina anche rivendicazioni di partecipazione democratica alle scelte politiche del paese che non sono prive di effetti. Come noto, nell'agosto del 1919 una nuova legge elettorale estende il diritto di voto.

Il linguaggio della politica e dei partiti e sindacati di massa e quello del potere costituito e della burocrazia rispondono a logiche sempre più divaricate.

7. Il linguaggio dell'amministrazione ed il fascismo

La svolta autoritaria del fascismo, trova, quanto a tessuto normativo e lessico burocratico, terreno fertile. Così, ad esempio, è stato ricordato (Barile, Cheli, Grassi, 2007: 51) come le libertà statutarie fossero state ampiamente, precedentemente, limitate, attraverso la periodica emanazione di leggi di pubblica sicurezza ed eccezionali (ogni qual volta saliva la tensione sociale, ad esempio, nel 1859, 1869, 1889), per non parlare del modo con cui era gestito l'ordine pubblico (dalla lotta al brigantaggio ai cannoni ad alzo zero del generale Bava Beccaris nella Milano sotto stato d'assedio del 1898). Dell'attitudine dei Governi ad esautorare il Parlamento e delle inclinazioni autoritarie degli apparati amministrativi abbiamo detto appena poco sopra.

Le leggi 'fascistissime' del 1925, vero e proprio impianto costituzionale del fascismo, trovano dunque terreno fertile.

Per quanto riguarda il corporativismo fascista «sembra quasi una combinazione di contrarii, posto che tali sono autoritarismo e pluralismo» (Grossi, 2000: 175). La voce, il linguaggio giuridico, del sindacal-giurista Panunzio rimane isolata tra i giuristi vicini al regime (Grossi 2000: *passim*; Stolzi, 2007: *passim*). Non le teorizzazioni della Carta del Lavoro del 1927 si impongono ma la pubblicizzazione di formazioni sociali. Il linguaggio giuridico del fascismo è ben più rappresentato dal codice penale Rocco (e, ad esempio, dai provvedimenti amministrativi di italianizzazione di nomi e cognomi di cittadini appartenenti a minoranze linguistiche e delle denominazioni di località di loro storico insediamento). In dottrina il linguaggio in parte si fa cortigiano, e chi non aderisce al regime ricerca nella legge un'impossibile asettica neutralità (Grossi, 2000: *passim*). La pubblica amministrazione è abituata al rispetto della legalità, che ha però perso con il regime i caratteri della «legge-garanzia» per conservare solo quelli della «legge-potenza» (Costa, 2007: *passim*).

8. Il linguaggio delle Costituzioni di valori. Il ritardo ad adeguarsi delle pubbliche amministrazioni e della stessa giurisprudenza (in particolare amministrativa)

L'«italiano giuridico» (Bambi, Pozzo, 2012) si evolve anche in conseguenza di quel raffinato testo non solo normativo ma letterario che è rappresentato dalla nostra Costituzione (e che non a caso fu sottoposto alla rilettura dei più famosi italianisti e latinisti) (Bambi, 2012).

L'essere le Costituzioni del secondo dopoguerra Costituzioni di valori non è indifferente al loro stile linguistico, svolgono una funzione 'pedagogica' (il concetto fu utilizzato dal costituente Calamandrei), di radicamento nel corpo sociale dei propri principi supremi (Roselli, 2013: 8 sgg.)³.

Le Costituzioni occidentali (e le Carte internazionali) del secondo dopoguerra, di società traumatizzate da un'immane tragedia, esprimono, con un nuovo linguaggio giuridico, una fase nuova del costituzionalismo. Termini (come 'riconosce', di radbruchiana memoria), espressioni (come 'esistenza libera e dignitosa'), concetti valvola (come 'buon costume') hanno contorni espressivi a tratti poetici, ma sono lo strumento incisivo di una nuova dimensione giuridica e di tutela dei diritti fondamentali.

Il linguaggio costituzionale si evolve di pari passo con il mutare delle sensibilità culturali, delle conoscenze scientifiche, dei problemi a cui l'ordinamento giuridico deve dare soluzione. Se poniamo a confronto le Costituzioni francese (1947), italiana (1948), tedesca (1949), con quella greca (1975), portoghese (1976), spagnola (1978) e queste e quelle con le Costituzioni est-europee post 1989, possiamo cogliere l'evoluzione del linguaggio costituzionale, di Costituzioni che pur esprimono tutte una medesima forma di Stato democratico-sociale (con quella portoghese che presenta, peraltro, alcune accentuazioni ideologiche dovute al proprio processo costituente).

Termini come 'ambiente' (Grassi, Cecchetti, 2006; Cordini, Fois, Marchisio, 2008; Porena, 2009), principi come quello di 'prevenzione', sintagma come quello di 'tutela di genere', compaiono nelle nuove Costituzioni, Carte internazionali e sovranazionale o si impongono grazie alla giurisprudenza costituzionale ed ordinaria in parallelo al crescere della loro rilevanza sociale.

Per un lungo periodo la formazione dei funzionari pubblici e dei magistrati farà da ostacolo al recepimento delle innovazioni (e dello stile) costituzionali. Tra l'altro, tema quello del rinnovamento della pubblica amministrazione considerato non di primario rilievo dal Costituente.

Nell'operare della burocrazia è a lungo dominante quella che potremmo definire la 'logica del precedente', che tende spesso ad ignorare la stessa innovazione costituzionale (per pigrizia burocratica, per iniziale contiguità tra vecchi e nuovi ceti dirigenti, per una inadeguata riflessione della cultura giuridica ammini-

strativistica, per il perpetuarsi di un linguaggio burocratico arido ed impersonale, per la pressoché totale assenza di una formazione ed aggiornamento permanenti). La stessa cultura giuridica dei magistrati è inadeguata a cogliere l'innovazione dell'irrompere di una nuova superiore forma di legalità, quella costituzionale. Inizialmente, per una gran parte della magistratura, forse in modo particolarmente significativo di quella amministrativa, il principio di legalità che viene preso in considerazione non è quello costituzionale ma solo quello del mero rispetto della legge, ancora per molti anni ritenuta una fonte da non valutare nella propria stessa legittimità (appunto costituzionale). Conferma questa analisi la scarsa attitudine da parte dei giudici ad attuare un controllo diffuso ai sensi dell'art. VII, secondo comma, delle disposizioni transitorie e finali della Costituzione, prima dell'entrata in funzione della Corte costituzionale.

Di regola, il giudice continua così ad applicare una legislazione lontana da quel riconoscimento delle autonomie locali e dello stesso ampio decentramento amministrativo di cui parla la Costituzione. Una legislazione che tarderà molto a rinnovarsi così come occorrerà del tempo affinché muti la cultura del grande corpo dei giudici e, anche sotto l'impulso della giurisprudenza della Corte costituzionale, sia pratica diffusa quella di una interpretazione adeguatrice alla Costituzione.

Ma un processo profondo di mutamento è ormai avviato. Il diritto amministrativo repubblicano deve ormai confrontarsi con le nozioni costituzionali di 'autonomia', di 'decentramento amministrativo' e con quella di 'buon andamento' il cui lemma indica l'apertura a quella che oggi chiamiamo scienza dell'amministrazione.

9. Il progressivo evolversi del linguaggio della cultura giuridica, della legislazione, della giurisprudenza e degli apparati amministrativi nelle relazioni tra istituzioni e cittadini

Notava Bobbio come ad ogni disciplina giuridica si è venuta affiancando una scienza parallela, con conseguenti contaminazioni concettuali e terminologiche (Bobbio, 2007: 43).

Così, allo studio del diritto amministrativo si è andato affiancando quello della scienza dell'amministrazione, al punto che oggi il primo è debitore di lemmi e categorie della seconda. Nozioni proprie della scienza dell'amministrazione come quelle di efficienza, efficacia, economicità rappresentano oggi riferimenti normativi fondamentali per determinare la legittimità dell'azione amministrativa.

Ma si tratta di un processo graduale che ha incontrato nelle prassi amministrative molte resistenze. La pur lenta evoluzione della legislazione in ambito amministrativo è stata comunque di gran lunga meno lenta del mutare di men-

talità dei quadri amministrativi, in questo non certo aiutati da una innovativa formazione (Colarullo, 2007).

Certo è che la legislazione in materia amministrativa nei primi decenni del secondo dopoguerra parla il linguaggio dei sistemi autorizzatori, si pensi alla materia del commercio (Roselli, 2010: 166 sgg.); di fronte al mutare di paradigma, come è nel caso dell'imporsi, sotto la spinta del diritto comunitario, del principio di concorrenza, si moltiplicano il contenzioso e le pronunce della magistratura (vera e propria fonte di innovazione).

La stagione riformatrice del centro-sinistra, la nascita delle Regioni a Statuto ordinario e la legislazione degli anni '70, arricchiscono il lessico amministrativo di una terminologia più sensibile alle esigenze di partecipazione. Ma è negli anni '90, in particolare con la disciplina sul procedimento amministrativo e con le c.d. leggi Bassanini, che si opererà uno sforzo organico di rinnovamento della stessa concezione di 'fare amministrazione'.

L'uso del diritto privato nell'agire delle pubbliche amministrazioni, il ruolo sempre più ampio delle Autorità indipendenti, l'utilizzazione in ambito pubblicistico della nozione di fondazione, sono alcune delle innovazioni che faranno parlare di «decostruzione» del diritto amministrativo e di «sentieri interrotti» del principio di legalità (Merusi, 2007).

Ma il linguaggio del diritto amministrativo non è più questione solo nazionale, in forza del processo di integrazione europea e dei molteplici processi di globalizzazione anche il diritto amministrativo subisce sempre più pervasive contaminazioni.

Il processo di integrazione europea richiede armonizzazioni normative che investono non solo profili linguistici ma di elaborazione di comuni categorie giuridiche. La loro mancanza, od insufficienza, è all'origine di molti irrisolti problemi di applicazione della disciplina dell'Unione.

I processi di globalizzazione hanno fatto emergere, come noto, il tema di un linguaggio giuridico e di elaborazione di istituti, categorie, principi, intellegibili ad attori provenienti da culture giuridiche diverse (si pensi, in campo contrattualistico al ruolo di UNIDROIT e, più in generale, al ruolo dei grandi studi professionali anglosassoni).

Se è vero, come è stato detto, che la «globalizzazione parla inglese», meritevoli di menzione sono alcuni recentissimi pareri⁴ della Sezione consultiva del Consiglio di Stato sugli atti normativi che, nell'esprimersi su schemi di atti normativi del Governo, censura l'uso di termini inglesi, giustificabili solo là dove non esista un equivalente in italiano.

Non si può non constatare come il linguaggio delle pubbliche amministrazioni sia ora anche quello fatto di partecipazione e di condivisione con gli utenti. È il linguaggio dei siti web delle istituzioni pubbliche, naziona-

li e locali; degli uffici relazioni con il pubblico; dei difensori civici; dei processi partecipativi.

10. La svolta di paradigma culturale nel linguaggio delle pubbliche amministrazioni nell'ultimo trentennio

Tutto ciò, sia pure non senza difficoltà e non sempre in modo lineare, è stato possibile perché, in modo particolare nell'ultimo trentennio, si è fatta strada la consapevolezza che le stesse finalità delle leggi di riforma dell'agire amministrativo non possono essere realizzate se non innovando profondamente nel linguaggio autoreferenziale delle pubbliche amministrazioni, in sintonia con i precetti e i valori costituzionali.

Le innovazioni procedono su due linee parallele: una di elaborazione di regole e raccomandazioni per la formulazione tecnica dei testi legislativi e di semplificazione dei testi amministrativi; l'altra di elaborazione di strumenti di comunicazione con l'utenza e di utilizzazione di un linguaggio che, favorendo la chiarezza normativa, superi l'asfittico recinto del linguaggio specialistico (quel 'burocratese' che concorre a creare un senso di estraneità nei confronti delle istituzioni).

Già la legge 11.12.1984, n. 839, *Norme sulla Raccolta ufficiale degli atti normativi della Repubblica italiana e nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica italiana*, è costruita sull'esigenza di facilitare non solo la conoscibilità degli atti normativi ma la loro migliore comprensione con la previsione di note riportanti gli estremi dei lavori preparatori ed i richiamati riferimenti normativi. Tanto che la Presidenza del Consiglio dei Ministri, nel 1986, redige una circolare sui *Criteri orientativi per la redazione delle note agli atti normativi*⁵, che hanno lo scopo «di facilitare la lettura e la comprensione» dei testi pubblicati.

Sempre nel 1986, «l'esigenza, unanimemente riconosciuta, di avviare un processo di miglioramento qualitativo della produzione legislativa, attraverso un affinamento ed una omogeneizzazione della tecnica di formulazione dei testi normativi, ha indotto le Presidenze dei due rami del Parlamento e la Presidenza del Consiglio ad elaborare una serie di regole e di raccomandazioni che individuano i criteri cui attenersi in sede di redazione e di modificazione o integrazione degli atti normativi»⁶. Molte previsioni attengono alla elaborazione di regole di *drafting* normativo, che diventa sempre più oggetto di studio da parte della dottrina⁷, ed emergono anche profili relativi ad un corretto uso terminologico, «per evitare equivoci o dubbi interpretativi e per agevolare la ricerca elettronica dei testi legislativi [...]»⁸.

Ma emblematica di un mutamento di paradigma culturale è la l. 7.8.1990, n. 241: previsione di un responsabile del procedimento amministrativo, trasparenza, semplificazione, accesso ai documenti amministrativi, presuppongono il

venir meno di un rapporto impersonale tra pubblica amministrazione e cittadini, la necessità di rendere comprensibile il pur specialistico linguaggio giuridico.

Non è un caso che il Dipartimento della funzione pubblica della Presidenza del Consiglio dei Ministri nel 1993 predisponesse il *Codice di stile*⁹ e nel 1997 il *Manuale di stile* (Fioritto, 1997).

Il *Codice*, prodromico del *Manuale*, muove dalla premessa che il rispetto del principio costituzionale dell'art. 98, c. 1, della Costituzione, richiede che agli utenti sia garantita «una comunicazione chiara ed univoca»¹⁰ ed è parte di un processo più complessivo (che si avvale dei coevi *Codice di condotta dei dipendenti pubblici* e *Carta dei servizi pubblici*)¹¹, di profondo ripensamento dell'agire amministrativo, il cui «stile comunicativo» è «spesso incurante delle differenze sociali e culturali tra i destinatari».

L'opera di trasformazione del linguaggio e della comunicazione della pubblica amministrazione, si rileva, non è un'operazione di «bello scrivere»: privilegia il raggiungimento degli obiettivi rispetto ai profili meramente formali; è funzionale alla semplificazione e trasparenza amministrativa ed alla certezza del diritto riducendo l'arbitrarietà dei pubblici poteri ed i costi che l'utente deve sostenere; adegua il linguaggio ai valori costituzionali (contrastando, ad esempio, il ricorrente abuso di un linguaggio sessista).

Il progetto di rinnovare il linguaggio della pubblica amministrazione è un'operazione che testimonia lo stretto legame tra rinnovamento culturale e giuridico¹².

Le ricordate circolari del 1986, il *Codice* ed il *Manuale di stile* operano complessivamente a tutto campo: sul versante sia della redazione di atti normativi che di atti amministrativi, utilizzando anche esempi concreti per rendere comprensibile il pur specialistico linguaggio giuridico, superando la dicotomia, là dove è (frequentemente) possibile, con il linguaggio del cittadino comune.

Come noto, il 1997 è anche l'anno dell'istituzione di una nuova Sezione consultiva del Consiglio di Stato, quella per gli atti normativi (Roselli, 1999: 219 sgg.)¹³, che finisce per svolgere anche una puntigliosa operazione di *drafting* e di vera e propria correzione stilistica degli schemi normativi, per cui, al di là della loro qualificazione giuridica, 'codici', circolari, direttive in tema di linguaggio giuridico finiscono per essere dotati di una sempre più ampia effettività¹⁴.

Ovviamente, si tratta di testi sottoposti a costante aggiornamento, così, ad esempio, i Presidenti delle due Camere e il Presidente del Consiglio dei Ministri hanno adottato, il 20 aprile 2001, una comune *Lettera circolare sulle regole e raccomandazioni per la formulazione tecnica dei testi normativi*, ed il Dipartimento della funzione pubblica in attuazione di questa ha adottato una circolare contenente una *Guida alla redazione dei testi normativi*¹⁵ a cui ha fatto seguito, in parallelo, l'8.5.2002, una Direttiva sulla semplificazione del linguaggio dei testi amministrativi (e nel 2005 un'ulteriore direttiva sulla semplificazione del linguaggio della pubblica ammini-

strazione). Si tratta di una disciplina che contribuisce a ridefinire l'identità professionale del pubblico dipendente. Tra l'altro, il 19 maggio 2013 è entrato in vigore il nuovo codice di comportamento dei dipendenti pubblici¹⁶ ed al di là della espressa previsione o meno, il primo obbligo non può che essere quello di porsi il problema di farsi intendere, nelle forme dovute, dall'utente (le regole e le raccomandazioni su di un linguaggio comprensibile si riferiscono anche all'esposizione orale).

Del resto, siamo ormai in presenza di una trasformazione antropologica della figura di *Monsieur Travet* così ampiamente descritta nella grande letteratura di Ottocento e Novecento (Vandelli, 2013). Al pubblico dipendente vengono richieste professionalità nuove al passo con le necessità di pubbliche amministrazioni che devono operare nei variegatissimi e complessi ambiti delle società post-moderne. Quel riferimento, tra i principi a cui deve attenersi, all'«equità e ragionevolezza» (art. 3, c. 2, del sopra ricordato codice di comportamento del 2013) la dice lunga sulle trasformazioni delle funzioni e del ruolo del pubblico dipendente.

Non è un caso che, come accennato all'inizio di questo paragrafo, in parallelo al tema della redazione in un linguaggio comprensibile sia delle norme che degli atti amministrativi si sia sviluppata una particolare attenzione al tema della comunicazione. Sono certamente due profili accomunati da una medesima esigenza, ma quello della comunicazione investe un ambito ancora più ampio del rapporto tra amministrazione e cittadini, che va ben oltre l'erogazione di una prestazione o lo svolgimento di un procedimento, attiene a profili legati al modo di intendere la relazione complessiva tra gli apparati e gli utenti¹⁷.

È sul terreno operativo che si determina la portata della riforma della pubblica amministrazione, compreso il concreto operare degli uffici per le relazioni con il pubblico, degli sportelli per il cittadino, degli sportelli unici della pubblica amministrazione, di quelli polifunzionali e di quelli per le imprese, degli uffici stampa.

Non solo le norme e gli atti giuridicamente significativi incidono nella vita degli utenti ma anche comportamenti non necessariamente rilevanti sul piano giuridico che possono comunque generare nocumento e da cui è difficile tutelarsi (è la ragione dell'istituzione, peraltro ormai sempre più in declino, della figura del Difensore civico).

Si tratta di ripensare, da parte delle pubbliche amministrazioni, ben oltre la cornice normativa, la propria organizzazione e modo di agire, avvalendosi delle opportunità che ci offrono, ad esempio, la scienza dell'amministrazione, l'informatica, lo studio dei modelli organizzativi complessi e dei sistemi di relazione sociali, adeguando la necessaria formazione del personale.

Per questo sono importanti le innovative iniziative intraprese, ad esempio, per valutare il livello di gradimento dei servizi e per favorire una maggiore trasparenza e conoscibilità (si veda, a solo titolo di esempio, Tanese, Negro, Gramigna, 2003; Levi, 2004; Tanese, 2004; Gramigna, 2005; Levi, 2006).

Note

- * Il presente contributo in *DPCE online*, 2 (2016). Per una versione ampliata e rivisitata v. Roselli, 2016.
- ¹ Sul contributo della cultura giuridica all'elaborazione della nozione di persona giuridica, si veda in primo luogo Grossi, 1982-1983.
- ² Il riferimento è alla vastissima produzione scientifica di Paolo Grossi che utilizza questo sintagma per descrivere gli ultimi due secoli dell'esperienza giuridica degli ordinamenti di *civil law* (qui ci limitiamo a citarne una raccolta di saggi).
- ³ Di seguito riprendo alcuni passaggi di tale mio saggio.
- ⁴ Si tratta di due pareri segnalati da Marco Prestifilippo, in <<http://www.osservatoriosullefonti.it>>, 1, 2015, rubrica *Attività consultiva del Consiglio di Stato*.
- ⁵ Presidenza del Consiglio dei Ministri, circolare 13.5.1986, n. 8143/1.1.26/2.1.
- ⁶ Presidenza del Consiglio dei Ministri, circolare 24.2.1986, n. 1.1.26/10888.9.68., *Formulazione tecnica dei testi legislativi*.
- ⁷ Si pensi ai contributi, tra i tanti, di Giuseppe Ugo Rescigno o alle ricerche promosse dal fiorentino CNR-ITTIG.
- ⁸ Presidenza del Consiglio dei Ministri, circolare 24.2.1986, n. 1.1.26/10888.9.68.
- ⁹ Presidenza del Consiglio dei Ministri, Dipartimento della funzione pubblica, *Codice di stile delle comunicazioni scritte ad uso delle amministrazioni pubbliche, Quaderni del Dipartimento della funzione pubblica*, Roma 1994.
- ¹⁰ Presidenza del Consiglio dei Ministri, Dipartimento della funzione pubblica, *Codice di stile delle comunicazioni scritte ad uso delle amministrazioni pubbliche, Quaderni del Dipartimento della funzione pubblica*, cit.: 11.
- ¹¹ Entrambi della Presidenza del Consiglio dei Ministri, Dipartimento per la funzione pubblica.
- ¹² Così, in parallelo al *Codice di stile*, che dedica un capitolo ad un *Uso non sessista e non discriminatorio della lingua*, un altro Dipartimento della Presidenza del Consiglio dei Ministri, quello per l'informazione e l'editoria, ripubblica nel 1993 una pubblicazione di Alma Sabatini del 1987, *Il sessismo nella lingua italiana*, rivolto in primo luogo al mondo della scuola.
- ¹³ Sezione istituita dall' art. 17, c. 28, della l. 15.5.1997, n. 127. Su di essa sia consentito rinviare ad un mio contributo.
- ¹⁴ Per un censimento dei rilievi anche formali operati dalla Sezione sugli schemi degli atti normativi, si veda, sulla rivista <<http://www.osservatoriosullefonti.it>>, la rubrica relativa all'*Attività consultiva del Consiglio di Stato*. Per dare un'idea del ruolo svolto dalla Sezione del Consiglio sul rispetto della regole e raccomandazioni in tema di redazione degli atti normativi riprendo un passo di uno dei pareri (ricordato da Marco Prestifilippo: si v. sopra la nota 4). Scrive la Sezione nel parere n. 4269, adunanza del 16.12.2014, con riferimento ad uno schema di regolamento ministeriale: «[...] il provvedimento all'esame si discosta dai canoni tipici della redazione dei testi normativi che prescrivono che il testo debba essere chiaro e facilmente comprensibile sul piano semantico e che si debba evitare l'uso di termini stranieri, salvo che siano entrati nell'uso della lingua italiana e non abbiano sinonimi di uso corrente in tale lingua. Ove poi si rendesse necessario comunque ricorrere a termini stranieri, dovrebbe essere prevista accanto alla parola o all'espressione straniera, la traduzione in lingua italiana al fine di prevenire incertezze interpretative e applicative del testo normativo [...]».
- ¹⁵ Circolare della Presidenza del Consiglio dei Ministri del 2.5.2001, n. 1/1.1.26/10888/9.92. In tema di redazione degli atti normativi è da richiamare, tra l'altro, la Direttiva del Consiglio dei Ministri 26.2.2009, *Istruttoria degli atti normativi del Governo*.
- ¹⁶ D.p.r. 16.4.2013, n. 62, *Regolamento recante codice di comportamento dei dipendenti pubblici, a norma dell'art. 54 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165*.
- ¹⁷ Relazioni ancora più ampie di quelle che si possono dedurre dall'elenco delle funzioni di comunicazione istituzionale indicate dall'art.1, c. 5, della l. 7.6.2000, n. 150, *Disciplina delle attività di informazione e di comunicazione delle pubbliche amministrazioni*.

Riferimenti bibliografici

- Bambi F. (a cura di) 2012, *Un secolo per la Costituzione (1848-1948)*, Accademia della Crusca, Firenze.
- Bambi F., Pozzo B. (a cura di) 2012, *L'italiano giuridico che cambia*, Accademia della Crusca, Firenze.
- Banti A.M., Chiavistelli A., Mannori L., Meriggi M. (a cura di) 2011, *Atlante culturale del Risorgimento. Lessico del linguaggio politico dal Settecento all'Unità*, Laterza, Roma-Bari.
- Barile P., Cheli E., Grassi S. 2007, *Istituzioni di diritto pubblico* (XI ed.), Cedam, Padova.
- Bobbio N. 2007, *Diritto e scienze sociali*, in Id., *Dalla struttura alla funzione*, Laterza, Roma-Bari.
- Caretti P., De Siervo U. 2014, *Diritto costituzionale e pubblico*, Giappichelli, Torino.
- Cartei G.F. 2002, *Il servizio universale*, Giuffrè, Milano.
- Cesarini Sforza W. 1963, *Il diritto dei privati* (ed. orig. 1929), Giuffrè, Milano.
- Colarullo E. (a cura di) 2007, *La formazione giuridica dei funzionari pubblici. In particolare quelli delle regioni e degli enti locali. L'apporto dell'Università*, Edizioni scientifiche italiane, Napoli.
- Cordini G., Fois P., Marchisio S. 2008, *Diritto ambientale. Profili internazionali, europei e comparati* (II ed.), Giappichelli, Torino.
- Costa P. 1999, *Civitas. Storia della cittadinanza in Europa*, vol. I: *Dalla civiltà comunale al Settecento*, Laterza, Roma-Bari.
- 2000, *Civitas. Storia della cittadinanza in Europa*, vol. II: *L'età delle rivoluzioni (1789-1848)*, Laterza, Roma-Bari.
- 2001a, *Civitas. Storia della cittadinanza in Europa*, vol. III: *La civiltà liberale*, Laterza, Roma-Bari.
- 2001b, *Civitas. Storia della cittadinanza in Europa*, vol. IV: *L'età dei totalitarismi e della democrazia*, Laterza, Roma-Bari.
- 2007, *Pagina introduttiva. (Il principio di legalità un campo di tensione nella modernità penale)*, in *Principio di legalità e diritto penale*, Q.F., 36, tomo I.
- Fioritto A. (a cura di) 1997, *Manuale di stile. Strumenti per semplificare il linguaggio delle amministrazioni pubbliche*, il Mulino, Bologna.
- Gasparri W. 2004, «*Il punto logico di partenza*». *Modelli contrattuali, modelli autoritativi e identità disciplinare nella dogmatica dell'espropriazione per pubblica utilità*, Giuffrè, Milano.
- Gramigna A. (a cura di) 2005, *Amministrazioni in ascolto. Esperienze di customer satisfaction nelle amministrazioni pubbliche*, Edizioni scientifiche italiane, Napoli.
- Grassi S., Cecchetti M. (a cura di) 2006, *Governo dell'ambiente e formazione delle norme tecniche*, Giuffrè, Milano.
- Grossi P. (a cura di) 1982-1983, *Itinerari moderni della persona giuridica*, in Q.F., 11-12.

- 1998, *Assolutismo giuridico e diritto privato*, Giuffrè, Milano.
- 2000, *Scienza giuridica italiana. Un profilo storico (1860-1950)*, Giuffrè, Milano.
- Jocteau G.C. 1988, *L'armonia perturbata. Classi dirigenti e percezione degli scioperi nell'Italia liberale*, Laterza, Roma-Bari.
- Levi N. (a cura di) 2004, *Il piano di comunicazione nelle amministrazioni pubbliche*, Edizioni scientifiche italiane, Napoli.
- (a cura di) 2006, *Il piano di comunicazione. Apprendere dall'esperienza*, Comune di Reggio Emilia.
- Mannori L., Sordi B. 2001, *Storia del diritto amministrativo*, Laterza, Roma-Bari.
- Merusi F. 2007, *Sentieri interrotti della legalità*, il Mulino, Bologna.
- Porena D. 2009, *La protezione dell'ambiente tra Costituzione italiana e «Costituzione globale»*, Giappichelli, Torino.
- Roselli O. 1996, *Governo valutario, liberalizzazione ed Unione monetaria europea*, Giappichelli, Torino.
- 1999, *L'attività della nuova Sezione consultiva del Consiglio di Stato per gli atti normativi*, in U. De Siervo (a cura di), *Osservatorio sulle fonti 1998*, Giappichelli, Torino.
- 2005, *La dimensione costituzionale dello sciopero. Lo sciopero come indicatore delle trasformazioni costituzionali*, Giappichelli, Torino.
- 2010, *Commercio (profili amministrativi)*, in *Enc. Dir.*, Annali III.
- 2013, *Il diritto come linguaggio. Riflessioni sulle trasformazioni del linguaggio e delle funzioni del diritto*, in <<http://www.lawandliterature.org>>, vol. VI.
- 2016, *Le trasformazioni del linguaggio delle pubbliche amministrazioni. Un indicatore del mutare del rapporto cittadino-istituzioni*, in Id., *Diritto, valori, identità. Scritti di diritto e letteratura e sul linguaggio come strumenti di comprensione della dimensione giuridica*, Edizioni scientifiche italiane, Napoli.
- Rossi G. 2010, *Principi di diritto amministrativo*, Giappichelli, Torino.
- Stolzi I. 2007, *L'ordine corporativo*, Giuffrè, Milano.
- Tanese A. (a cura di) 2004, *Rendere conto ai cittadini. Il bilancio sociale nelle amministrazioni pubbliche*, Edizioni scientifiche italiane, Napoli.
- Tanese A., Negro G., Gramigna A. (a cura di) 2003, *La customer satisfaction nelle amministrazioni pubbliche. Valutare la qualità percepita dai cittadini*, Rubbettino, Soveria Mannelli.
- Vandelli L. 2013, *Tra carte e scartoffie. Apologia letteraria del pubblico impiegato*, il Mulino, Bologna.

PARTE TERZA
L'ARTE, IL PATRIMONIO CULTURALE, I MEDIA

RAI E SERVIZIO PUBBLICO RADIOTELEVISIVO:
LA 'CULTURA ITALIANA' IN EQUILIBRIO
TRA UNITÀ, PLURALISMO E MERCATO

Gianluca Gardini

SOMMARIO – 1. Il paradosso della libertà di Stato. 2. Il progetto culturale RAI. Le origini. 3. Il progetto culturale RAI. La modernità. 4. Il progetto culturale RAI. Il sistema misto. 5. La Costituzione come denominatore comune. 6. Guardando al futuro.

1. Il paradosso della libertà di Stato

La storia della disciplina radiotelevisiva in Italia, e più in generale in Europa, è sostanzialmente la storia di un paradosso: attraverso regole speciali, assunte in deroga al diritto comune e al principio di concorrenza, si vuole far sì che un'attività imprenditoriale in cui trovano compimento svariate libertà costituzionali venga affidata in via diretta (e a tratti esclusiva) allo Stato, per favorirne l'esercizio pluralistico e competitivo, e senza che l'attività in parola perda i propri connotati di libertà.

Per capire la televisione occorre partire dalla radio: è stata infatti la radio a segnare il punto di rottura con i media preesistenti, introducendo una forma di comunicazione capillare rivolta ad un pubblico ampio e indifferenziato, ottenuta grazie a una trasmissione 'a flusso' che si avvicina ai ritmi della quotidianità e abolisce i vincoli della fruizione localizzata, statica. Le potenzialità applicative della radio vengono valorizzate dalle ricerche che, a partire dalla seconda metà del XIX secolo, portarono alla scoperta delle onde elettromagnetiche. I conflitti mondiali del Novecento, unitamente alle caratteristiche intrinseche del mezzo, svolsero un ruolo determinante per la trasmissione elettromagnetica in Europa: l'uso militare della radio durante la prima guerra mondiale, in particolare, contribuì a rendere tutti – apparati politici, imprese e cittadini – consapevoli della grande capacità di penetrazione del mezzo radiofonico nel tessuto sociale.

Il problema da subito evidente, tuttavia, fu quello della scarsità delle risorse disponibili: ogni comunicazione radio ha bisogno di essere trasmessa su un'apposita ed autonoma frequenza, al fine di evitare sovrapposizioni, disturbi ed interferenze tra i vari messaggi (Sandulli, 1987: 191). Per questo, a differenza della stampa, solitamente lasciata libera da condizionamenti governativi, nella maggior parte dei paesi occidentali l'attività radiofonica (e, in seguito, radiotelevisiva) fu sottoposta sin dall'origine ad una regolazione pubblicistica più o

meno penetrante. Esigenze di uso razionale delle risorse disponibili, infatti, imposero un 'ordinamento delle radiocomunicazioni' globale, esteso cioè all'intero pianeta, che, di fatto prese il via con la Convenzione di Berlino del 1906, da cui nacque l'Unione Internazionale Radiotelegrafica, poi confluita nella Unione Internazionale delle Telecomunicazioni (UIT, 1932). Questi organismi internazionali furono creati per ripartire il globo terracqueo in regioni e zone geografiche, all'interno delle quali le varie gamme di frequenze vennero attribuite ai diversi servizi di radiocomunicazione, per poi essere registrate e assegnate separatamente agli Stati.

Un primo tentativo di regolazione internazionale si ebbe nel 1936, con la *International Convention concerning the Use of Broadcasting in the Cause of Peace*, sottoscritta a Ginevra per prevenire l'uso della radio a fini propagandistici e mai entrata in vigore. Successivamente, sotto l'egida della UIT presero avvio le Conferenze regionali delle radiocomunicazioni, cui spettava il compito di assegnare le frequenze nelle diverse aree geografiche del pianeta, procedendo ad un aggiornamento costante sulla base dell'evoluzione dei servizi e delle nuove tecnologie. Questo meccanismo di assegnazione non impedì il fenomeno dello sconfinamento delle trasmissioni radiofoniche, prima, e televisive in seguito, in particolare nell'area europea, contrassegnata da una molteplicità di Stati di piccola dimensione. Senza trascurare che, in taluni casi, «la comunanza linguistico-culturale che contraddistingue alcuni paesi europei ha reso attrattiva l'esportazione di trasmissioni oltre i confini nazionali», al fine di diffondere contenuti e modelli culturali nei paesi limitrofi (Pavani, 2012: 93).

La scarsità delle risorse, tuttavia, è solo una delle ragioni che, negli anni, hanno portato a consolidare un diverso regime giuridico per stampa e radioemissione. Ad essa se ne affiancano altre, non facilmente sintetizzabili e non tutte razionali: il maggior potere di condizionamento della radio/televisione, la maggiore passività nella sua fruizione rispetto alla stampa, le barriere naturali poste all'ingresso del mercato televisivo.

Una tesi interessante spiega la diversità di trattamento di stampa e televisione con una sorta di interdipendenza tra i due mezzi, in virtù della quale si vorrebbe «rimediare ai difetti di una stampa priva di regole attraverso un sistema radio-televisivo regolato» (Barendt, 1995: 3). I legislatori europei, secondo questa ricostruzione, avrebbero operato una compensazione tra questi due mezzi, basata essenzialmente sulla 'percezione' della televisione come una tecnologia nuova e più penetrante rispetto alla stampa, caratterizzata da maggiore libertà di movimento (Bollinger, 1976: 75).

In alcuni casi – nei paesi europei usciti sconfitti dalla Seconda guerra mondiale, con sistemi democratici ancora fragili e da ricostruire – furono le esigenze militari e di sicurezza nazionale a favorire il monopolio delle comunicazioni

radioelettriche. In questi ordinamenti la volontà politica dei Governi nazionali di controllare una tecnologia molto potente per l'aggregazione e la conquista del consenso sociale fu accompagnata dalle pressioni degli Alleati (Stati Uniti in primo luogo) che, attraverso la creazione di una 'televisione di Stato', miravano a sottrarre il nuovo mezzo all'arbitrio dei privati e alle derive antidemocratiche.

In Italia la riserva allo Stato di ogni attività radiodiffusiva affonda le radici nel periodo pre-repubblicano: sin dal 1910, lo Stato italiano aveva riservato a se stesso lo sfruttamento dei servizi radiotelegrafici, con la facoltà di rilasciare concessioni e licenze a operatori privati o pubblici. In particolare, con la l. 30 giugno 1910, n. 395, sostanzialmente informata ai principi emersi nella Convenzione di Berlino del 1906, furono affidati in via esclusiva allo Stato (in particolare, al Governo) «lo stabilimento e l'esercizio di impianti radiotelegrafici e radiotelefonici ed in generale di tutti quelli per i quali nello Stato e nelle colonie dipendenti, a terra e sulle navi, si impegna energia allo scopo di ottenere effetti a distanza senza l'uso di conduttori».

Con l'avvento del regime fascista, il carattere 'pubblico' del servizio radiodiffusivo venne ad accentuarsi, e su di esso furono stabilite più incisive e penetranti forme di controllo governativo. Il r.d. 14 dicembre 1924, n. 2191, affida la concessione in esclusiva del servizio ad una società di nome Unione Radiofonica Italiana (URI), risultante dalla fusione della Radiofono – Società italiana per le radiocomunicazioni circolari, azionista di maggioranza, con la Società italiana radio audizioni circolari (SIRAC). Di lì a qualche anno (1927) l'URI venne trasformata in EIAR (Ente Italiano Audizioni Radiofoniche) e subito dopo, nel 1929, l'EIAR ottenne la concessione esclusiva di trasmissione per un periodo di venticinque anni; questa soluzione, per molti aspetti, si tradusse in un rafforzamento della presenza governativa nell'organizzazione imprenditoriale e nella gestione della radiodiffusione. L'affidamento ad un unico soggetto, oltre che consentire un più facile controllo del governo sull'organizzazione e sull'attività dell'ente gestore, aveva l'indubbio pregio tecnico di risolvere in radice il problema delle interferenze, dovuto ad una non razionale dislocazione degli impianti di trasmissione appartenenti ad imprese diverse.

Nel 1936, l'emanazione del Codice postale (r.d. n. 645/1936) condusse a un ulteriore irrobustimento della riserva statale, che venne così a estendersi a tutti i servizi di telecomunicazione, tra cui i servizi telegrafici, telefonici, radioelettrici, via cavo e ottici. Successivamente, con il d.lt. n. 457/1944, l'EIAR assunse la denominazione sociale di RAI (Radio Audizioni Italia), e, in piena occupazione tedesca, venne riconfermato il sistema monopolistico.

Una parte delle ragioni che condussero al monopolio pubblico sulle radiocomunicazioni è indubbiamente legata alla concezione economica, imperante nella prima metà del secolo XX secolo, che teorizzava una forte presenza dello

Stato nell'economia, sia come imprenditore diretto che come regolatore. È pur vero che questa concezione non impedì il consolidarsi di una concezione 'privatistica' della stampa e dell'editoria, corretta solo a tratti da forme di assistenza e di finanziamento dello Stato, volte a sostenere la produzione e il consumo di prodotti editoriali nel paese (v. M. Magri, *La disciplina dell'editoria quotidiana e periodica*, in questo volume).

Per quanto suggestive, nessuna tra le diverse spiegazioni avanzate appare decisiva per comprendere la 'specialità televisiva', nonostante le differenze nella disciplina giuridica di stampa e televisione risultino evidenti sin da quando quest'ultima inizia a muovere i primi passi. Non si tratta solo di differenze quantitative, legate all'intensità della regolazione: nel settore televisivo lo Stato non si limita ad assumere il ruolo di regolatore, definendo le modalità e i limiti all'esercizio di una determinata attività, ma indossa i panni del gestore, esercitando in prima persona l'attività radiotelevisiva e assumendo su di sé il compito di garantire il diritto all'informazione.

Nella duplice veste di regolatori e gestori, nell'arco temporale ricompreso tra le due guerre mondiali, gli Stati europei iniziarono a praticare modelli eterogenei di 'servizio pubblico radiotelevisivo', riservando a se stessi l'esercizio esclusivo dell'attività trasmissiva. In questo modo il servizio pubblico radiotelevisivo, già presente nella legislazione europea sin dai primi decenni del XX secolo, «rimane anche nell'esperienza del secondo dopoguerra, come conseguenza dell'acquisita piena consapevolezza del nesso strettissimo tra la disciplina del settore radiotelevisivo (come segmento fondamentale dell'intero sistema informativo) con la stessa forma di Stato democratico» (Caretto, 1997: 875).

Attraverso la creazione di un servizio pubblico radiotelevisivo i Governi europei volevano far sì che il processo comunicativo elettronico – che consente di trasmettere informazioni al pubblico, scambiare idee, definire valori e identità comuni – avesse luogo in modo realmente libero, pluralistico, democratico. In altri termini il monopolio televisivo pubblico nacque per proteggere la libertà di essere informati, concepita quale versante passivo della libertà di manifestare il pensiero e di informare (sulle diverse libertà di informazione v. Paladin, 1979; Barile, 1975; Esposito, 1958).

La riserva allo Stato venne dunque intepretata dagli Stati europei come garanzia di libertà privata: un paradosso all'interno del quale si stempera il tradizionale rapporto autorità-libertà.

Va chiarito, in premessa, che la scelta di riservare alla mano pubblica l'attività radiotelevisiva non fu necessitata, ma scaturì da un'opzione politica degli Stati. Per rendersene conto, basta porre mente ai due modelli di radiodiffusione che si delineano in Europa e negli Stati Uniti alla fine degli anni Venti del secolo scorso. Da un lato, molti Paesi europei (tra cui Austria, Inghilterra, Italia,

Finlandia, Danimarca, Belgio) dopo aver offerto un sostegno pubblico nella fase iniziale della sperimentazione del mezzo, proseguirono lungo la direttrice 'interventista' al momento della sua diffusione, saldando all'interesse economico la volontà di operare un controllo su un apparato che la propaganda bellica aveva dimostrato essere altamente efficace. Dall'altro, gli Stati Uniti si orientarono verso il *pure market model*, e il legislatore nordamericano, applicando i principi del liberismo economico a questo settore, preferì affidare al mercato e alla logica del *laissez faire* la diffusione di questo mezzo di comunicazione. Per questo negli Stati Uniti il sistema radiofonico, così come quello televisivo, assunse sin dall'origine un'impronta commerciale, basata sullo sfruttamento delle risorse derivate dalla vendita di spazi pubblicitari. Va segnalato che, nella cultura giuridica americana, i servizi pubblici non possono essere oggetto di riserva statale, essendo convincimento diffuso che i privati possano altrettanto efficacemente garantire la soddisfazione dell'interesse generale. D'altra parte, il *First Amendment* della Costituzione nordamericana si erge a baluardo contro qualsiasi intervento regolativo del Congresso americano che possa condurre a una restrizione della libertà di espressione, tra cui rientra a pieno titolo anche l'attività radiotelevisiva (con l'unica rilevante eccezione della c.d. *fairness doctrine*, rimasta in vita per quasi quarant'anni nell'ordinamento nordamericano) (Hoffmann-Riem, 1996: 34).

Evidentemente, l'opzione della 'televisione di Stato' non costituisce solo il precipitato della situazione politica dei paesi che vi aderirono, ma esprime un significato culturale più profondo: l'attività radiotelevisiva non può essere trattata come qualsiasi altro servizio economico o imprenditoriale prodotto dal mercato, poiché essa incide sulle libertà civili dei cittadini, sui loro diritti di partecipazione alla vita politica e sociale, sulla integrazione del singolo nella comunità, sullo *status* di cittadino. In altri termini, nell'impostazione seguita da alcuni ordinamenti europei l'attività radiotelevisiva rileva per la 'funzione' (sociale, politica, culturale) che svolge a favore dei cittadini, prima ancora che per il servizio che essa offre al mercato e ai consumatori. In virtù della sua rilevanza democratica, essa si connette direttamente alla forma di Stato, intesa come modo in cui si atteggiavano i rapporti tra gli elementi costitutivi del medesimo: popolo, territorio, sovranità.

Nell'Europa sconvolta dalla violenza bellica dei conflitti mondiali, alla ricerca di elementi di coesione e di unità, radio e televisione sono immediatamente percepite come 'istituzioni' votate al perseguimento di interessi pubblici, alla formazione di un bagaglio comune di valori e idee, alla costruzione delle basi democratiche del sistema nazionale ed europeo. Questo *idem sentire* nei confronti dell'attività radiodiffusiva «deriva dalla circolazione di un modello culturale, nato con la BBC e ancorato al concetto di servizio pubblico», che rapidamente si diffonde nei principali paesi europei (Pavani, 2012: 130).

Sul piano concettuale, dunque, si delinea un modello comune europeo di servizio pubblico radiotelevisivo, costruito intorno ad un progetto culturale e identitario. Sul piano fattuale, tuttavia, i modelli di servizio pubblico realizzati in Europa differiscono profondamente per organizzazione, regime giuridico, finanziamento. Con un'ambiguità di fondo: nelle democrazie dell'Europa occidentale, il monopolio pubblico viene concepito come mezzo per garantire il pluralismo delle idee e delle opinioni politiche; nei Paesi dell'Europa dell'Est, come anche in Spagna e Portogallo durante gli anni del totalitarismo, il monopolio statale favorisce l'uso della televisione a fini propagandistici e di conservazione dello status quo da parte dei regimi di Governo.

2. *Il progetto culturale RAI. Le origini*

L'attività radiotelevisiva risulta intrinsecamente provvista di una funzione sociale, dal momento che la televisione, più di ogni altro mezzo di comunicazione, serve ad informare, educare, intrattenere i cittadini (sull'avvento di Internet e dei *new media* e sulla rivoluzione culturale ad essi collegata v. G. Massari, *L'avvento di Internet: accesso al mezzo e ai contenuti digitali*, in questo volume). Tutta l'attività radiotelevisiva, sia pubblica che privata. Per usare una terminologia più familiare ai giuristi, si potrebbe dire che il 'sistema televisivo' costituisce, nel suo insieme, un servizio pubblico in senso oggettivo.

I dati Censis relativi al 2015 dimostrano che, nel nostro Paese, la televisione è ancora la regina incontrastata dei media: la televisione raggiunge il 96,7% della popolazione, con un rafforzamento del dato relativo alle nuove televisioni. La web tv, in particolare, ha raggiunto un livello di utenza del 23,7%, mentre le TV satellitari si attestano al 42,4%, la TV connessa al 10%. La prima fonte di informazione restano i telegiornali, visti dal 76,5% della popolazione, seguono i giornali radio con il 52%, i motori di ricerca su internet con il 51,4%, le TV all news con il 50,9% e infine Facebook con il 43,7% (la situazione cambia, però, se i dati vengono calcolati sui giovani: al primo posto si colloca Facebook come strumento di informazione con il 71,1% di utenze, al secondo posto Google con il 68,7% e solo al terzo posto compaiono i telegiornali con il 68,5%).

L'attività radiotelevisiva, pertanto, sembra perfettamente rientrare nella tradizionale definizione di servizio pubblico essenziale quale attività che, rivolgendosi alla generalità dei consociati in assenza di discriminazioni, «soddisfa un bisogno essenziale della collettività, favorendo il miglioramento delle condizioni fisiche, economiche ed intellettuali delle persone» (Zanobini, 1935: 237). Essa può ritenersi un servizio pubblico essenziale per la sua vocazione ad incrementare (quantomeno potenzialmente) un diritto sociale spettante a tutti: il diritto all'informazione.

Questo, però, è vero solo in presenza di contenuti che rispettino determinati standard qualitativi, assicurando che le potenzialità del mezzo televisivo siano convogliate nella giusta direzione, a servizio della collettività e non di interessi economici particolari. La qualità della programmazione, da sempre, giustifica la presenza di un servizio pubblico in senso soggettivo, ossia esercitato direttamente o indirettamente dall'autorità pubblica, a cui spetta garantire determinati standard contenutistici che favoriscono la realizzazione di alcuni diritti fondamentali: informazione, istruzione, educazione. In altri termini, il servizio pubblico radiotelevisivo in senso soggettivo esiste per assicurare che si compia la naturale attitudine della radiotelevisione al miglioramento degli individui e della società, evitando, al contempo, che l'enorme potenzialità di condizionamento di questo mezzo sia asservita ad interessi lucrativi particolaristici.

Attualmente, la RAI s.p.a. è una impresa pubblica a cui lo Stato ha affidato la gestione del servizio pubblico radiotelevisivo. L'originaria partecipazione azionaria dei privati nella società (1,0%) fu ceduta all'IRI nel 1974, cosicché a partire da quella data il capitale sociale della RAI passò interamente alla mano pubblica (IRI 99,55%; SIAE 0,45%) e venne posto sotto il controllo del ministero del tesoro. La RAI è attualmente considerata una società privata di diritto speciale (Zaccaria, 1977: 174), in particolare una 'società di interesse nazionale' ai sensi dell'art. 2461 del codice civile.

Pur essendo escluso che la RAI sia equiparabile *in toto* a una pubblica amministrazione, alcuni elementi contribuiscono a renderne ambigua la natura giuridica: la RAI è sottoposta a penetranti poteri di vigilanza da parte di un'apposita commissione parlamentare, espressione dello Stato-comunità; è destinataria, per coprire i costi del servizio, di un canone di abbonamento, avente natura di imposta e gravante su tutti i detentori di apparecchi di ricezione di trasmissioni radiofoniche e televisive, che è riscosso e le viene versato dall'Agenzia delle Entrate; è compresa tra gli enti cui lo Stato contribuisce in via ordinaria, sottoposti pertanto al controllo della Corte dei Conti.

Ciò, ha spinto la giurisprudenza della Cassazione a qualificare la RAI come organismo di diritto pubblico cui spetta «osservare le norme comunitarie di evidenza pubblica nella scelta dei propri contraenti per gli appalti dei servizi»¹, nonché rispettare i principi (anche) di derivazione comunitaria – trasparenza, pubblicità e imparzialità – per il reclutamento del personale e per il conferimento degli incarichi. Una (discussa) pronuncia della Cassazione ha inoltre stabilito qualche anno fa che il carattere privatistico del rapporto di lavoro subordinato che lega i dipendenti e gli amministratori alla RAI non esenta questi ultimi dall'azione di responsabilità amministrativa e contabile nei confronti dell'ente di appartenenza, affidata alla giurisdizione del giudice contabile².

In considerazione della proprietà interamente pubblica e del particolare legame che unisce la RAI all'amministrazione statale, il diritto nazionale e comunitario consente tacitamente a questi due soggetti di stipulare contratti tra loro in deroga alla disciplina comunitaria sugli appalti pubblici. Così, a far data dal gennaio 1954, il servizio pubblico radiotelevisivo in Italia è affidato per concessione alla RAI Radiotelevisione italiana s.p.a., che lo svolge sulla base di un Contratto nazionale di servizio triennale stipulato con il Ministero dello sviluppo economico. Il contratto di servizio relativo al triennio 2013-2015 non è mai stato stipulato, nonostante sia stato approvato dalla Commissione parlamentare di Vigilanza il 7 maggio 2014. A questo riguardo occorre segnalare che la legge 28 dicembre 2015, n. 220 (v. par. 6) ha modificato la procedura di definizione del contratto di servizio tra il Ministero dello sviluppo economico e la società concessionaria del servizio pubblico generale radiotelevisivo: la riforma rafforza il ruolo del Governo, prevedendo che il contratto sia stipulato previa delibera del Consiglio dei ministri, che stabilisce, altresì, gli indirizzi per l'emanazione delle linee guida sul contenuto degli ulteriori obblighi del servizio pubblico. Inoltre, vista la difficoltà di rinnovare il contratto con cadenza triennale, la riforma del 2015 ha previsto che il rinnovo di tutti i contratti di servizio – sia di quello nazionale, sia di quelli regionali e delle Province autonome di Trento e di Bolzano – (da triennale) avvenga ogni cinque anni.

La concessione di servizio tra il Ministero dello sviluppo economico e la RAI ha durata ventennale. L'attuale concessione è scaduta il 6 maggio 2016, e il suo rinnovo, a seguito di ripetute proroghe, è previsto entro la fine di gennaio 2017. Da notare che la riforma Renzi (legge n. 220/2015), prevede una consultazione pubblica per il rinnovo della concessione tra Ministero e RAI. In questo modo, seguendo l'esempio di altri paesi europei, si è voluto dare un segnale di un maggiore coinvolgimento della società civile nella definizione dei compiti di servizio pubblico da affidare alla società concessionaria (De Laurentis, 2016: 24).

Al di là delle modalità tecniche di gestione del servizio, e a prescindere dai titoli giuridici che ne consentono l'esercizio, ciò che conta davvero è che la programmazione televisiva pubblica venga indirizzata a servizio della collettività. La programmazione pubblica si caratterizza, o quantomeno nasce con l'idea di caratterizzarsi per il maggior spessore 'culturale' rispetto a quella commerciale, per la 'funzione' identitaria che svolge a beneficio dei cittadini/utenti. Essa veicola, in qualche modo, la cultura ufficiale di un paese, espressa in forma di musica, drammaturgia e teatro, balli, letteratura e poesia, arti visive, architettura e beni culturali, film, commedie, sport, serie tv. Soprattutto a favore delle fasce giovani di popolazione che, più delle altre, devono essere avvicinate alla società e alla sua cultura. Quando è correttamente realizzato, il servizio pubblico radiotelevisivo ha il compito fondamentale di fare sì che gli

spettatori si sentano in sintonia con la società e la cultura a cui appartengono (Jakubowicz, 2007: 58).

Il progetto culturale della RAI, in origine, fu quello di introdurre al mondo della cultura le masse popolari che, a quell'epoca, ne erano largamente escluse, fornendo agli italiani gli strumenti di conoscenza necessari a svolgere consapevolmente il proprio ruolo di cittadini.

Nei primi anni '50 l'Italia si presenta ancora come un paese dall'economia fortemente agricola, frammentato in territori profondamente diversi tra loro e separati da tradizioni culturali prive di contatto. Il decentramento amministrativo, il regionalismo, sono valori che permeano la Costituzione repubblicana, e trovano la propria ragion d'essere nella divisione preunitaria in regni e nelle peculiarità culturali, etniche, linguistiche o storiche caratterizzanti le diverse aree territoriali.

All'indomani della Seconda guerra mondiale l'Italia si scopre frammentata in una congerie di folclori, dialetti, popoli molto lontani tra loro. L'Unità del paese è realizzata da quasi un secolo sotto il profilo politico, ma sul piano sociale, culturale e linguistico rimane poco più di un'illusione.

«Pur troppo s'è fatta l'Italia, ma non si fanno gl'Italiani». La famosa frase di Massimo d'Azeglio, riferita al decennio successivo al 1860, anche in epoca repubblicana mantiene intatto il suo valore di esortazione alla creazione di un'identità nazionale italiana, nel senso inteso dalla Rivoluzione francese: affinché nasca un Stato unitario, occorre creare un 'popolo' consapevole di essere spiritualmente unito da caratteristiche condivise, quali una lingua comune, una storia comune ed una religione comune, che vive in uno Stato unitario creato dalla volontà collettiva delle persone. Un 'popolo' che ancora non abita l'Italia del dopoguerra.

In realtà, nello scrivere le sue memorie, D'Azeglio non intendeva tanto esortare i politici alla creazione di un'identità nazionale italiana, quanto correggere la decadenza del carattere italico (D'Azeglio, 1891: 5). 'Fare gli italiani', per D'Azeglio, significava liberarli dai vizi stratificatisi in anni di despotismo, materialismo e corruzione, guarirli dalla indisciplinabilità, irresponsabilità, pusillanimità e disonestà ed instillare in loro ciò che egli chiamava «doti virili» (Duggan, 2009). Occorreva fare l'unità morale degli italiani, oltre che quella materiale, fornendo agli individui che abitavano il paese un'identità comune e migliore.

Fare l'unità d'Italia e degli italiani è anche la missione che, agli esordi, si prefiggeva il servizio pubblico radiotelevisivo. Un'impresa tutt'altro che semplice, specie dopo le distruzioni della guerra e la repressione della dittatura fascista. L'assenza di una visione unificatrice del passato, la frammentazione culturale, la spinta dei sentimenti regionali e municipali e molti altri fattori disgregatori erano contrari alla realizzazione dell'unità morale del Paese.

Per 'educare' il popolo italiano, renderlo unito e fedele ai valori della democrazia, i Governi repubblicani mettono in campo tutti gli strumenti a loro disposizione: istruzione pubblica, valori antifascisti, monumenti e statue, riscoperta di tradizioni e festività nazionali.

Il riconoscimento stesso di una autonomia politica alle Regioni, nel disegno dei costituenti, mirava a colmare il diverso grado di sviluppo tra Nord e Sud del paese; oltre che, naturalmente, a superare d'un balzo il centralismo liberale e l'autoritarismo fascista.

L'autonomia regionale venne portata avanti in quest'ottica dal Partito popolare italiano: concepite come livello nuovo di rappresentanza popolare, in grado di sfruttare le energie locali e di contenere effetti negativi di un accentramento esasperato, le Regioni vennero proposte dal partito di Don Sturzo quale rimedio efficace ai problemi dei territori meridionali, e non solo come formula per la riorganizzazione della struttura dello Stato. Con una serie di decreti del 1944 e 1945, il Governo italiano diede vita a forme di decentramento per le Regioni 'speciali', con l'obiettivo di arginare le tendenze indipendentiste in atto; lo statuto siciliano (r.d.l. 455/1946) entra in vigore ancor prima dell'elezione dell'Assemblea costituente, consacrando l'esistenza di territori e popolazioni italiane che si caratterizzano per esigenze storiche, culturali e linguistiche peculiari, ed esigono perciò una risposta specifica e differenziata da parte dello Stato unitario.

L'autonomia territoriale, in particolare quella regionale, fu dunque concepita per unificare l'Italia, per contenere la spinta disgregante delle tradizioni, culture, dialetti locali.

Ma, forse più di ogni altro mezzo, fu la televisione a contribuire all'unificazione d'Italia, superando barriere linguistiche e di costume che duravano da secoli. Il Paese rimase letteralmente conquistato da questo «focolare del nostro tempo» (come definì la televisione il primo e cattolicissimo amministratore delegato RAI, Filiberto Guala), dinanzi al quale si radunava in gruppi numerosissimi, fatti di amici, vicini di casa, familiari, conoscenti. La televisione informava, spiegava, intratteneva, univa: stupire e far sognare, in particolare, era la forza del nuovo mezzo, in un paese ancora segnato dagli orrori della guerra e del fascismo.

La forza educativa della RAI si basava soprattutto sulla fruizione collettiva della televisione. I costi di questo elettrodomestico, infatti, erano inizialmente troppo elevati per la famiglia italiana media; per questo le trasmissioni televisive rappresentavano un evento di gruppo, un rito da consumare in compagnia in occasione dei programmi di maggior richiamo. Si guardava la televisione al bar, in parrocchia, nelle sezioni di partito, nei circoli ricreativi. Si consumava insieme ad altre persone, prevalentemente al di fuori del nucleo familiare e nel tempo libero (Mancini, 1991: 25). La modalità collettiva di fruizione, oltre che dalle esigenze economiche, era favorita dalla presenza di una fitta rete di

Posti di Ascolto televisivo disseminati sul territorio, nei quali gli 'alunni' si riunivano davanti ad un televisore in compagnia di un tutore, che al termine della trasmissione, integrava la lezione televisiva con gli esercizi, le interrogazioni e lo studio dei libri di testo (Cappon, 2007: 113-114).

Le prime trasmissioni della programmazione regolare RAI furono lo spettacolo intitolato *L'orchestra delle 15*, presentato da Febo Conti; la rubrica musicale *Settenote* e *La domenica sportiva*. Nella spasmodica ricerca di un'identità comune, la programmazione RAI degli esordi risulta essenzialmente fondata sulle commedie del teatro italiano, sulle opere liriche, sui concerti e sul filone del cinema popolare nazionale.

Il giorno di esordio della RAI i televisori accesi furono solamente ottantamila, intorno al febbraio del 1954 gli abbonati non superavano le ventimila unità e il prezzo del mezzo sfiorava le dodici mensilità di un reddito medio annuo (1954). Il segnale radiotelevisivo arrivò su tutto il territorio nazionale solo tre anni dopo, il 31 dicembre 1956, quando gli abbonati erano ancora relativamente pochi – 360.000 – a causa del costo elevato degli apparecchi.

Grazie alla sua straordinaria capacità di penetrazione e di aggregazione, la RAI ebbe il merito di consentire l'accesso alla cultura di base ad una parte della popolazione che fino ad allora ne era rimasta esclusa, sostituendosi al servizio pubblico d'istruzione. Programmi come *Non è mai troppo tardi*, condotto dal maestro Alberto Manzi, rivelavano un chiaro intento pedagogizzante, e si indirizzavano specificamente a un pubblico adulto, analfabeta, nell'intento di fornire ad esso gli strumenti minimi di comprensione della realtà e consentirne la partecipazione attiva alla vita pubblica. In particolare, la trasmissione ideata da Manzi si proponeva di insegnare a leggere e a scrivere agli italiani che avessero superato l'età scolare: si trattava di autentiche lezioni, tenute a classi formate da adulti analfabeti, durante le quali venivano utilizzate tecniche di insegnamento moderne basate su filmati, supporti audio, dimostrazioni pratiche, nonché della presenza del conduttore, il maestro e pedagogo Alberto Manzi, che illustrava i concetti disegnando su una lavagna a grandi fogli.

Secondo gli esperti, questo programma – mandato in onda dal 1959 al 1968 – avrebbe insegnato a leggere e scrivere ad oltre 600 mila analfabeti e portato al conseguimento del diploma elementare oltre un milione e mezzo di adulti. Si tratta evidentemente di stime prive di riscontro – secondo altre fonti il numero dei diplomati sarebbe stato solo di 35 mila (Grasso, 2014) – ma certo è che programmi come questo ebbero una funzione integrativa e finanche suppletiva rispetto al sistema pubblico d'istruzione.

Alla fine degli anni Cinquanta la televisione non rappresentava più solo un mezzo di puro intrattenimento, ma aveva assunto un valore antropologico, didattico e formativo. Nel 1954 va in onda il primo telegiornale della RAI, diret-

to da Vittorio Veltroni, che avvicina il popolo italiano all'informazione e alla politica, riuscendo laddove la carta stampata aveva fallito. Nel 1957, con l'avvento di Carosello, compare per la prima volta nei palinsesti RAI la pubblicità, ispirata a precise esigenze informative e soggetta a rigorose regole stilistiche e narrative: il prodotto reclamizzato poteva essere ricordato solo all'inizio e alla fine di un breve spettacolo (135 secondi), durante il quale non era permesso citare il prodotto stesso. Nel 1960 prende il via la trasmissione *Tribuna elettorale*, seguita l'anno successivo da *Tribuna politica*, programmi che permetteranno per la prima volta agli italiani di conoscere i volti e ascoltare le voci dei leader della politica nazionale.

Il punto di forza del fenomeno televisivo è la possibilità di proporre contemporaneamente immagini e audio, producendo uno straordinario effetto di realtà, che permette agli spettatori di assistere in diretta agli eventi. Percepiscono l'enorme rilevanza culturale e sociale, anche la carta stampata, nel medesimo periodo, si avvicina gradualmente al nuovo mezzo di comunicazione; tanto che, nel 1958, il giornalista Ugo Buzzolan avvia la prima rubrica di critica televisiva per il quotidiano *La Stampa* di Torino.

Nei suoi primi dieci anni di vita la RAI propone, in modo (consapevolmente) paternalistico e verticistico, contenuti didattico-educativi, in prevalenza destinati ad un pubblico giovane. La fascia oraria del pomeriggio comincia a definirsi come quella divulgativa per eccellenza; più in generale, le fasce orarie e le collocazioni dei programmi introducono nell'offerta complessiva una precisa gerarchia di valori, separando e censurando drasticamente formule, stili e linguaggi (Monteleone, 2003: 305).

Il consumo televisivo diviene, negli anni del boom economico italiano, così intenso da generare una vera e propria egemonia di questo mezzo. Nascono neologismi come 'teledipendente', 'videodipendente', per indicare il totale assoggettamento del consumatore al potere mediatico della televisione, della RAI in particolare.

Oltre ai meriti, peraltro, la RAI ebbe anche una chiara responsabilità nell'educazione e nella formazione culturale degli italiani. Nell'opera poetica di fondare una cultura nazionale, la RAI aveva in mente una precisa identità cattolica, moderata e conservatrice, che rifletteva i valori della classe politica alla guida del paese in quegli anni.

Sotto la direzione di Filiberto Guala (che, costretto a dimettersi nel 1956, entrerà qualche anno dopo a far parte dell'Ordine dei frati trappisti), la RAI adottò un severo codice d'autodisciplina, rivolto ad autori, giornalisti e agli stessi uomini di spettacolo, redatto dal Centro Cattolico Cinematografico. Il codice recava precise indicazioni contenutistiche e divieti: «Non è consentita la rappresentazione di scene e vicende che possano turbare la pace sociale o l'ordine pubblico.

L'incitamento all'odio di classe e la sua esaltazione sono proibiti. Sabotaggi, attentati alla pubblica incolumità, conflitti con le forze di polizia, disordini pubblici possono essere rappresentati con somma cautela e sempre in modo che ne risalti ben chiara la condanna. Dovranno essere escluse le opere di qualsiasi genere che portino discredito o insidia all'istituto della famiglia, risultino truci o ripugnanti, irridano alla legge, siano contrarie al sentimento nazionale. Quanto alla famiglia, deve aversi particolare riguardo per la santità del vincolo matrimoniale e per il rispetto delle istituzioni, e pertanto: il divorzio può essere rappresentato solo quando la trama lo renda indispensabile e l'azione si svolga ove questo sia permesso dalle leggi; le vicende che derivano dall'adulterio e con esso s'intrecciano non devono indurre in antipatia il vincolo matrimoniale; attenta cura deve essere posta nella rappresentazione dei fatti o episodi in cui appaiono figli illegittimi» (Codice di autodisciplina RAI, 1955).

Al personale incaricato della programmazione radiofonica e televisiva venne inoltre distribuito un elenco di parole proibite e dunque impronunciabili, alcune delle quali rimasero in vigore fino agli anni Settanta: era vietato pronunciare parole come 'membro' (non si poteva neanche dire 'membro del Parlamento'); 'seno', neppure in senso figurato (come 'in seno all'assemblea'); 'parto', 'verginità' e 'alcova'. Le parole 'gravidanza' e 'suicidio' dovevano essere rispettivamente sostituite da 'lieto evento' e 'insano gesto'.

Il progetto pedagogico della RAI, che nei programmi informativi e culturali aveva trovato la massima espressione, rivelò la propria incapacità di dare voce ad una parte minoritaria, anticonformista e laica del paese, che chiedeva la possibilità di partecipare alla vita politica e istituzionale del paese. È indubbio infatti che, unitamente alla diffusione del sapere e delle conoscenze, all'acquisizione di nuove risorse linguistiche da parte di una popolazione ancora analfabeta, frammentata in mille dialetti e folclori diversi, la RAI abbia contribuito all'affermarsi di una pesante omologazione culturale, tendente alla banalizzazione diffusa (Bettetini, 1990: 238). Lo stereotipo culturale proposto e diffuso dalla RAI nel suo primo decennio di vita coglie solo una delle numerose identità del paese, e non riflette le istanze di rinnovamento, l'inquietudine culturale, il fermento in atto nella società civile dell'epoca.

La RAI educa, informa, intrattiene gli italiani, fornendo loro una casa comune, avvicinando gli estremi, alimentando un *idem sentire* nazionale. Al tempo stesso, però, la RAI condiziona le opinioni e i costumi, banalizza le conoscenze e omologa i modelli, induce un appiattimento mentale nella massa dei telespettatori e, in definitiva, alimenta una sorta di sottocultura televisiva.

In un noto saggio degli anni Sessanta, Mike Bongiorno fu assunto come simbolo del consumismo televisivo e della mediocrità dei modelli cui gli spettatori vengono costantemente indotti a uniformarsi (Eco, 1963). Un accosta-

mento inquietante, se si considera che alcuni dirigenti storici della RAI, in occasione della celebrazione dei 150 anni dell'Unità, commenteranno – non senza un pizzico di ironia – che «L'unità d'Italia non l'ha fatta Garibaldi, ma l'ha fatta Mike Bongiorno».

3. *Il progetto culturale RAI. La modernità*

La funzione di coesione sociale e morale svolta dalla RAI nel periodo del boom economico inizia a scricchiolare di fronte all'avvento della modernità, nella fattispecie rappresentata dall'ingresso nella Comunità economica europea, dall'immigrazione di popolazioni ed etnie diverse dai paesi confinanti, dalla globalizzazione delle idee, dall'affermazione delle nuove tecnologie.

All'inizio degli anni Settanta, la 'sfida ai dirigenti della televisione' lanciata da Pier Paolo Pasolini sulle colonne del *Corriere della sera* esprime appieno il rifiuto di una cultura e di una civiltà di massa, rivendicando il diritto alla diversità intellettuale. L'omologazione minaccia l'auto-identificazione culturale e di conseguenza scatena i gruppi, le etnie, le minoranze a rafforzare le rispettive identità.

La richiesta pressante di partecipazione e pluralismo, che in quel periodo anima il dibattito delle forze politiche e conduce all'istituzione delle Regioni ordinarie dopo venticinque anni di blocco costituzionale, va ben oltre la semplice richiesta di spazi nella programmazione radiofonica e televisiva. Ciò che si rivendica è un mutamento culturale, un'apertura alle idee minoritarie, alle identità diverse.

Su questo terreno fertile germogliano i semi del rinnovamento mediatico, che porteranno alla nascita della televisione commerciale. Tra il 1970 e il 1975 gli investimenti pubblicitari in televisione passano da 33 a 61 miliardi di lire, minacciando il primato di raccolta di risorse tradizionalmente spettante alla stampa, che pure continua a mantenere la maggiore quota di mercato (Gambaro, Silva, 1992). Questi fattori economici, uniti all'avanzare del progresso tecnologico – in particolare all'estensione dei ripetitori e all'avvento della televisione via cavo – portano a mettere in discussione la riserva monopolistica a favore della concessionaria pubblica. Nel 1971 iniziano illegalmente – o quantomeno, in assenza di una previsione esplicita – le trasmissioni via cavo di Tele Biella, la prima emittente via cavo in Italia, avanguardia di una serie di esperimenti che si propageranno rapidamente all'intero territorio nazionale.

L'intrattenimento, il programma contenitore, il *talk show* divengono il terreno elettivo di scontro tra il servizio pubblico e la televisione commerciale, determinando una vera e propria rivoluzione nei modelli linguistici, comportamentali, identitari. In questo periodo la Sacis, la società commerciale della RAI, comincia ad imporsi anche sui mercati internazionali attraverso la vendita dei di-

ritti derivanti dai programmi televisivi, soprattutto rivolti al pubblico più giovane: *Atlas Ufo Robot, Heidi, Happy Days, Apriti Sesamo*.

La sola risposta che la politica riuscì a fornire alla diffusa domanda di partecipazione e pluralismo informativo fu la parlamentarizzazione della RAI, realizzata attraverso la riforma del 1975. La legge n. 103 del 1975, approvata all'indomani alla decisione della Corte costituzionale che condizionava la sopravvivenza del monopolio pubblico alla sua emancipazione dall'esecutivo (n. 225 del 1974), nel ribadire la natura di servizio pubblico essenziale e a carattere di preminente interesse generale dell'attività radiotelevisiva («in quanto volta ad ampliare la partecipazione dei cittadini e concorrere allo sviluppo sociale e culturale del Paese in conformità ai principi sanciti dalla Costituzione»), fissa alcuni principi fondanti per la concessionaria RAI: indipendenza, obiettività, apertura alle diverse tendenze. In particolare, l'istanza pluralista viene soddisfatta per un verso mediante il concorso delle varie forze politiche alla gestione della RAI; per altro verso, mediante le tribune e i cosiddetti 'programmi dell'accesso'.

La vera novità della riforma del 1975 consiste nel fatto che la concessionaria pubblica viene posta sotto l'indirizzo e la vigilanza di un'apposita Commissione parlamentare permanente, allo scopo di sottrarla alle influenze della maggioranza di Governo. Il cambiamento nella formazione dell'indirizzo politico-editoriale determina anche una riforma della composizione degli organi di gestione, in particolare del Consiglio di amministrazione: i 6 membri diventano 16, di cui 10 nominati direttamente dalla Commissione di vigilanza RAI. Per la prima volta dopo vent'anni, il controllo del servizio radiotelevisivo e, in particolare, della RAI passa dall'Esecutivo al Parlamento. Questa soluzione, se sulla carta rappresenta una formula idonea a soddisfare la richiesta di pluralismo (interno) avanzata dalla Corte costituzionale, nei fatti non risolve il problema dell'indipendenza del servizio pubblico: come è stato giustamente osservato, la conseguenza pratica è che la RAI passa da una occupazione monocolora, realizzata dai Governi a prevalenza democristiana, a una 'lottizzazione' diffusa, ossia alla spartizione dell'azienda di Stato da parte dei maggiori partiti presenti in Parlamento (Chimenti, 2000: 31). Nel passaggio dal Governo al Parlamento, l'obiettivo dei partiti è sempre più quello di ottenere «un pezzo» di controllo della concessionaria pubblica (Mancini, 2000).

È evidente che la richiesta di pluralismo culturale non può essere soddisfatta dalla mera spartizione politica delle posizioni di direzione in RAI: la formula *plurality by partiality*, quasi immediatamente, si rivela una foglia di fico introdotta per nascondere le mire predatorie dei partiti e della politica.

La deriva politica del servizio pubblico è accompagnata, dopo la riforma del 1975, da una deriva commerciale. Le ambizioni pedagogiche delle origini cedono progressivamente il passo all'intrattenimento: la programmazione di *fic-*

tion diviene una componente strutturale dei palinsesti, tanto nella televisione pubblica che in quella privata. Con la riforma, il sacrificio dei programmi culturali in RAI si consuma non solo nel senso della loro progressiva marginalizzazione all'interno dei palinsesti, ma soprattutto in quello della loro spettacolarizzazione e trasformazione dei modelli linguistici (Monteleone, 2003: 403-404).

Non è questa la sede adatta, né sono sufficienti le conoscenze di chi scrive a rappresentare adeguatamente le modificazioni intervenute nel tessuto sociale nazionale alla fine degli anni Settanta, all'uscita da un lungo periodo di austerità e lotta armata. In una sintesi estrema di concetti si può dire che la crisi del monopolio RAI dal punto di vista imprenditoriale, che a livello locale inizia a manifestarsi negli anni Ottanta con il diffondersi delle televisioni commerciali e la stagione dei 'cento fiori', coincide con la crisi di un modello culturale univoco, verticistico e paternalista. L'apertura alla diversità delle idee e dei valori, l'integrazione delle minoranze e delle etnie, il relativismo etico e valoriale, la nuova geografia dei consumi e della produzione, richiedono una profonda modifica del paradigma culturale delle origini. Per potere continuare ad esercitare la sua funzione pedagogica e unificante, la RAI deve rappresentare tutti coloro che vivono e lavorano nel nostro paese.

Il fermento che attraversa il settore radiotelevisivo non si coglie solo sul versante culturale, ma produce i suoi riflessi anche su quello tecnologico, industriale, giuridico. La riserva alla mano pubblica del servizio radiotelevisivo cade definitivamente con la legge n. 223/1990, meglio nota come legge Mammì, dal nome dell'allora ministro delle poste e delle telecomunicazioni. La legge n. 223/1990, recante la *Disciplina del sistema radiotelevisivo pubblico e privato*, registra e codifica la situazione consolidatasi nel corso degli anni Ottanta: si prevede la possibilità per le concessionarie private di svolgere attività radiotelevisiva a livello nazionale, oltre che locale, e a tal fine viene introdotta una prima regolamentazione antitrust relativa al settore televisivo, nel tentativo di dare seguito alle indicazioni della Corte costituzionale e dell'Unione europea (vedi, in particolare, la Direttiva *Televisione senza frontiere*, n. 89/552).

Come è stato da più parti osservato, la legge si limita a fotografare la situazione esistente, evitando di intervenire su un quadro giudicato solo 'provvisoriamente' legittimo dalla Corte costituzionale, con una pronuncia risalente a ben due anni prima³. Basti dire che, in tema di assegnazione delle frequenze mediante concessione, la legge Mammì dà precedenza alle imprese già operanti sul mercato (art. 34); ciò, mentre stabilisce, a livello nazionale, il limite di concentrazione proprietaria di tre canali per impresa (art. 19), ossia il numero di canali posseduti rispettivamente da RAI e Fininvest. In questo modo il duopolio RAI-Fininvest, costruito nel corso degli anni Ottanta, riceve una sorta di 'consacrazione' legislativa. Ai privati che già esercitavano impianti per la radiodiffusione

sonora o televisiva in ambito nazionale o locale è consentito proseguire nell'esercizio dell'attività, in assenza di qualunque titolo di legittimazione, con il solo obbligo di presentare la domanda di concessione.

4. *Il progetto culturale RAI. Il sistema misto*

In seguito alla rottura del monopolio pubblico e all'affermazione del sistema radiotelevisivo cd. misto viene meno l'immedesimazione tra servizio pubblico e RAI (Caretto, 2006: 27). Da questo momento in avanti l'intera attività radiotelevisiva assurge a servizio pubblico in senso *oggettivo*, in quanto tale indirizzata a soddisfare i bisogni culturali della popolazione italiana, a prescindere dalla natura pubblica o privata del gestore.

È ormai evidente che la televisione, tanto pubblica quanto commerciale, possiede una straordinaria capacità «di persuasione e di incidenza sulla formazione dell'opinione pubblica, nonché sugli indirizzi socio culturali»⁴. Non a caso la c.d. *impact theory*, insieme alla scarsità delle frequenze radioelettriche, fornisce la base logico-giuridica per giustificare le regole più stringenti che circondano questo mezzo di comunicazione in molte democrazie contemporanee.

La correlazione tra capacità di condizionamento e livello di regolazione dei media, del resto, è ormai ufficializzata dall'Unione europea. Nel diritto europeo la peculiarità dei 'servizi media audiovisivi' (c.d. SMA, che comprendono tutte le attività *television like*, come la web tv, lo streaming ecc.) è strettamente collegata all'influenza che essi esercitano sul pubblico, alla loro capacità di formare le opinioni e alla loro crescente importanza per la società, la democrazia, la libertà di informazione. Si tratta di servizi che rivestono, al contempo, un rilievo culturale ed economico. In questo senso, la Direttiva 2007/65/CE codifica l'esistenza di una precisa relazione tra l'intensità della regolazione dei mezzi di comunicazione (in particolare degli SMA) e impatto che questi ultimi hanno sulla formazione/condizionamento dell'opinione pubblica (cons. 43).

Il potere di penetrazione e condizionamento della televisione, del resto, non necessita di particolari dimostrazioni. Nel giro di cinquant'anni la televisione generalista e gratuita si è rapidamente diffusa nelle case italiane, dalle Alpi alle isole, fino a divenire protagonista indiscussa dell'informazione e dell'intrattenimento tra le mura domestiche. Il popolo televisivo e quello reale coincidono ormai del tutto, visto che agli inizi del terzo millennio l'uso della televisione rasenta il 99% della popolazione, e confrontando le composizioni per sesso, età, titolo di studio e condizione occupazionale si scopre che i due popoli sostanzialmente combaciano. La televisione raggiunge davvero tutti gli strati della popolazione, senza minacciarne o salvaguardarne alcuni in particolare (Censis, 2004).

A differenza dei media tradizionali, la televisione possiede la capacità di mettere in comunicazione spettatori altrimenti isolati e dispersi su grandi aree geografiche, favorendo l'esplorazione delle idee per la costruzione di una 'sfera pubblica' dove si svolge il dibattito democratico (Habermas, 1962). La televisione è lo specchio in cui la società italiana si riconosce e che, per molti cittadini, certifica addirittura la realtà. In questo senso si può dire che l'attività di informazione radiotelevisiva, esercitata da qualsiasi emittente o fornitore di contenuti, rappresenta 'un servizio di interesse generale' nell'accezione europea.

L'approvazione della legge Mammì non segna solo l'apertura di un settore imprenditoriale all'iniziativa privata, ma determina il passaggio dal 'servizio radiotelevisivo' al 'sistema radiotelevisivo': con avvio del sistema misto, la ragion d'essere del servizio radiotelevisivo pubblico non può più rinvenirsi nell'aspetto soggettivo dell'attività (il servizio è pubblico in quanto esercitato dallo Stato), ma viene a spostarsi sul versante sostanziale, dei contenuti. Il servizio pubblico sopravvive a fianco del servizio commerciale per la funzione di promozione culturale e sociale, per la capacità di costruire un'identità nazionale, di realizzare il diritto ad un'informazione pluralistica e obiettiva di tutti cittadini. Lo Stato perde la riserva sull'attività radiotelevisiva *tout court*, che aveva fino agli anni '90, ma conserva quella parte di attività radiodiffusiva che le imprese private non assumerebbero e non realizzerebbero spontaneamente.

In questa fase storica il servizio pubblico si caratterizza come rimedio – o surrogato – allo scarso dinamismo del mercato radiotelevisivo, appena liberalizzato ma ancora poco propenso alla concorrenza tra le imprese per via dei forti investimenti richiesti e della scarsità dello spettro magnetico. All'indomani della legge Mammì il mercato radiotelevisivo può infatti definirsi 'misto', in quanto aperto all'iniziativa sia pubblica che privata, ma non certamente liberalizzato. La funzione collettiva svolta dal servizio pubblico, il *quid pluris* che lo distingue dalla televisione commerciale, giustifica la sua sottrazione alle regole generali della concorrenza e l'affidamento diretto ad una società integralmente controllata dallo Stato.

L'affermarsi del sistema misto pubblico-privato, tuttavia, non coincide con una rinnovata consapevolezza della RAI circa la propria missione culturale e sociale. In Italia, come in altri paesi europei, la fine del monopolio pubblico segna l'inizio di un progressivo declino del servizio pubblico in senso soggettivo, e mette in luce una serie di difetti comuni ai diversi ordinamenti nazionali: perdita di legittimazione, insufficienza strutturale di risorse, calo di audience e mancanza di chiarezza rispetto alle proprie finalità.

In seguito all'apertura del mercato, il servizio pubblico radiotelevisivo viene sempre più ad appiattirsi su quello commerciale, omologandosi ad esso. In tutta Europa, l'avvento della televisione commerciale esercita un'enorme pressio-

ne sui concessionari pubblici, costretti a entrare nella ‘guerra dell’audience’ con gli operatori privati. L’esito di questa competizione provoca una profonda crisi di identità delle emittenti pubbliche e una corrispondente riduzione dei contenuti di servizio pubblico in molti Paesi europei.

Oggi, lo scadimento qualitativo della televisione pubblica, così come la crescita dell’attività radiodiffusiva privata, è tale e talmente evidente da indurre vari studiosi a sollecitare l’abbandono del servizio pubblico radiotelevisivo in senso soggettivo: il mercato, si afferma, è perfettamente in grado di produrre spontaneamente quella particolare *utility* che identifica la missione del servizio pubblico radiotelevisivo e, per questo motivo, non può più giustificarsi l’esistenza di soggetti finanziati con denaro pubblico che operano in deroga al principio di concorrenza. Non manca neppure chi ritiene che – nel tempo – la rapida crescita di canali tematici, dei *bouquet* digitali e di altri servizi a pagamento, farà sì che i contenuti di servizio pubblico appaiano automaticamente negli schermi, eliminando la necessità per lo Stato di intervenire direttamente per garantirli (per un’attenta analisi delle diverse posizioni, v. Manetti, 2012: 249).

Queste posizioni, per quanto suggestive, non sembrano condivisibili. L’emittenza pubblica resta necessaria e insostituibile per garantire la tutela di valori comuni, interessi indipendenti dal mercato e da valutazioni economiche. Vi sono interessi che il servizio televisivo commerciale, per propria natura, è inadatto a soddisfare: il servizio soggettivamente pubblico dovrebbe ‘fare la differenza’ rispetto a quello commerciale, assicurando il perseguimento di alcune finalità ‘universali’ che le imprese private non sono interessate a conseguire, in quanto scarsamente remunerative.

Basti pensare, a questo proposito, al nuovo modello di cittadinanza che gli anni Novanta portano in dote, insieme al sistema misto radiotelevisivo. Il concetto tradizionale di popolo inizia a sfumare, ad arricchirsi di nuovi elementi, divenendo più articolato, pluralistico: in un contesto nazionale sempre più aperto alla immigrazione e alla diversità etnica, le ‘esigenze culturali della società’ devono necessariamente comprendere la coesione, l’integrazione e il dialogo tra le diverse componenti razziali, linguistiche e religiose che la compongono. Oggi, le esigenze di conoscenza della società italiana non possono più essere soddisfatte attraverso la proposta di un’identità standardizzata, la diffusione di uno stereotipo culturale medio e moderato, come avveniva nel primo decennio di vita della RAI. Unificare non può più intendersi come uniformare.

La compresenza di questi due elementi, identità e diversità, è ben espressa da una Raccomandazione del Consiglio d’Europa che, nell’elencare gli obiettivi del servizio pubblico televisivo, da un lato, segnala che esso deve «sviluppare una programmazione [...] che risponda a criteri etici e qualitativi e non sacrifichi la ricerca delle qualità alle forze di mercato, [...] accrescere le possibilità di

scelta di spettatori e ascoltatori, offrendo programmi che di norma non vengono proposti dalla televisione commerciale»; dall'altro, ricorda che è compito delle emittenti pubbliche «costituire, attraverso la programmazione, un punto di riferimento per tutto il pubblico e un fattore di coesione sociale e integrazione tra tutti gli individui, i gruppi e le comunità», considerato che l'emittenza pubblica deve «riflettere le diverse idee filosofiche e convinzioni religiose della società, con l'obiettivo di rafforzare la reciproca comprensione e tolleranza, promuovendo le relazioni tra le comunità nelle società plurietiche e multiculturali»⁵.

Sono dunque le emittenti pubbliche, e tra esse la RAI, a doversi fare carico delle esigenze delle minoranze culturali, etniche e linguistiche. A causa dei fenomeni migratori, dell'integrazione sociale e della globalizzazione culturale, lo Stato nazione non rappresenta più l'unico sistema di riferimento per la definizione degli obblighi del servizio pubblico radiotelevisivo. Oggi il servizio pubblico radiotelevisivo svolge un ruolo rilevante per la tutela delle diversità culturali, oltre che per l'affermazione dell'identità nazionale⁶.

Si tratta di un compito complesso, che consiste nel conciliare unità e pluralismo, omogeneità e diversità, sviluppando un 'terreno culturale comune' tra le diverse comunità che compongono la società. Una società che, in Italia, non è più quella del dopoguerra: i potenti flussi migratori, legati alla ricerca di migliori condizioni di vita e alla fuga da guerre e dittature, a partire dagli anni Novanta hanno contribuito a formare 'identità italiana' etnicamente e culturalmente mista. Il compito della RAI dovrebbe pertanto essere quello di riflettere le diverse idee filosofiche e etiche, le numerose convinzioni religiose e culturali che convivono insieme nel Paese, sviluppando una programmazione pluralistica, innovativa e diversificata, che risponda a standard qualitativi minimi e non sacrifichi la ricerca della qualità sull'altare del mercato. Il servizio pubblico deve adeguare la propria missione culturale alle nuove esigenze di una società pluralistica, con l'obiettivo di rafforzare la reciproca comprensione e tolleranza tra le comunità che compongono le società plurietiche e multiculturali.

Un compito che l'Unione europea ha sperimentato prima di ogni altro ordinamento: sviluppare un'identità unica, un senso di appartenenza e cittadinanza comuni, è infatti un passaggio necessario per il consolidarsi dell'Unione, rafforzare la conoscenza e la comprensione reciproca tra gli Stati membri, al fine di creare un tessuto solido su cui impiantare politiche comuni per l'economia, la sicurezza, la moneta. L'integrazione e la coesione culturali, del resto, sono indicate come obiettivi dallo stesso Trattato UE, laddove espressamente afferma che «L'Unione contribuisce al pieno sviluppo delle culture degli Stati membri nel rispetto delle loro diversità nazionali e regionali, evidenziando nel contempo il retaggio culturale comune» (cfr. comma 1 dell'art. 167 *ex* 151. In argomento si veda A. Sau, *Il contributo della disciplina sulla tutela e valorizzazione*

del patrimonio culturale alla costruzione dello Stato unitario, in questo volume). L'Europa in sostanza è un'unione di diversità che, per crescere e prosperare, devono riuscire ad armonizzarsi.

L'integrazione è dunque alla base dell'intero progetto europeo: si tratta di una sfida culturale, prima ancora che politica, che non può fare a meno dei mezzi di comunicazione di massa, della televisione in particolare.

5. La Costituzione come denominatore comune

A bene vedere è la Corte costituzionale il vero motore del settore radiotelevisivo, segnato dalla colpevole inerzia di un legislatore che, nel corso degli anni, si è dimostrato incapace di dare vita ad un sistema di norme organiche in materia. La Corte costituzionale ha svolto un'importantissima funzione di supplenza nei confronti del Parlamento, intervenendo costantemente per indicare i valori democratici che devono ispirare la legislazione in materia di informazione e pungolando senza sosta l'organo legislativo. In materia di radiodiffusione più che in ogni altro settore la Corte ha assunto decisioni che si sono spinte ai limiti della funzione giurisdizionale, variamente definite dai costituzionalisti come sentenze monito, manipolative e quasi-legislative. Non è dunque possibile comprendere la storia della televisione attraverso la semplice cronologia delle norme, senza considerare il ruolo fondamentale che la giurisprudenza costituzionale ha giocato nella successione delle leggi.

Nel corso degli ultimi trent'anni, soprattutto, la Corte costituzionale ha indicato nel pluralismo il cardine fondamentale intorno a cui deve ruotare la disciplina radiotelevisiva, per garantire l'apertura del mezzo alle diverse opinioni, tendenze politiche, sociali, culturali e religiose presenti in società. Secondo la Corte costituzionale, il pluralismo delle voci è imposto dalla stessa Costituzione ed è rivolto a soddisfare il fondamentale diritto all'informazione del cittadino, indispensabile per la formazione di una libera opinione pubblica⁷. Il pluralismo, dunque, si pone come condizione indispensabile per la realizzazione della libertà passiva di informazione.

In particolare, la Corte ha enucleato tre distinti profili del pluralismo: anzitutto, un pluralismo 'interno', che si realizza attraverso l'apertura del mezzo informativo alle diverse tendenze politiche e culturali presenti nel paese, e richiede la 'conformazione' dei contenuti informativi veicolati attraverso i media (in particolare, la radiotelevisione) alle esigenze culturali provenienti dall'intero corpo sociale. In secondo luogo, un pluralismo 'esterno', che si sostanzia nella concorrenza tra il maggior numero possibile di operatori dell'informazione, singoli e imprese, operanti nel mercato, in modo che tale varietà di voci metta il cittadino in condizione di formarsi la propria opinione e compiere le proprie valutazioni

avendo presenti punti di vista differenti e orientamenti contrastanti⁸. Infine, un pluralismo ‘sostanziale’, in base al quale devono essere assicurate uguali opportunità espressive alle diverse forze politiche in competizione durante una consultazione elettorale. Attraverso la predisposizione di appositi spazi di comunicazione politica, da prevedere sia in periodo elettorale sia non elettorale, gli operatori dell’informazione devono garantire condizioni uguali di competizione, in modo da livellare il terreno di gioco e porre tutti i concorrenti *on a equal footing*.

Tutti e tre questi profili sono tra loro profondamente intrecciati e interdipendenti, al punto che il rarefarsi di uno rende necessario il rafforzarsi e l’incrementarsi degli altri.

Lungo queste direttrici teoriche, la Corte costituzionale è giunta a riconoscere l’esistenza di un «interesse costituzionale generale», che si realizza attraverso un processo continuo di «informazione e formazione consapevole della volontà del cittadino utente»⁹. I principi fondanti del nostro ordinamento esigono infatti che la democrazia sia basata su una libera opinione pubblica e sia in grado di svilupparsi attraverso la pari concorrenza di tutti i cittadini alla formazione della volontà generale¹⁰: per questa ragione essenziale, ritiene ancora la Consulta, la libertà codificata dall’art. 21 Cost. deve essere qualificata dal pluralismo delle fonti da cui attingere conoscenze e notizie, dall’obiettività e dall’imparzialità dei dati forniti, dalla completezza, correttezza e continuità dell’attività di informazione erogata¹¹.

In origine la funzione della RAI era essenzialmente ‘pedagogica’, e aveva come obiettivo principale quello di unificare gli italiani al di sotto di una lingua, una cultura, un’identità comuni.

Venuto meno l’argomento della scarsità delle risorse frequenziali (*scarcity rationale*) a seguito delle innovazioni tecnologiche, la giustificazione del servizio radiotelevisivo pubblico in senso soggettivo viene a individuarsi nel suo ruolo peculiare di garante del pluralismo. A partire dalla diffusione della televisione locale¹² sino alla rottura del monopolio pubblico su base nazionale (legge n. 223/90), il ruolo della concessionaria ha coinciso con il ‘pluralismo interno’, realizzato grazie ad una programmazione che doveva riflettere la frammentazione sociale, culturale e politica presente all’interno del paese. L’idea era che tutti dovessero avere la possibilità di riconoscersi nel servizio pubblico televisivo, che assumeva così una funzione prevalentemente ‘partecipativa/inclusiva’.

Con l’apertura del settore alla concorrenza dei privati, poi, il ruolo della concessionaria pubblica è divenuto più sfuocato: la RAI perde di vista la sua missione pluralista, inizia a competere con le emittenti private secondo una logica aziendale, e avvia una profonda crisi identitaria. Questo è evidente anche nell’impostazione della legge che introduce il sistema misto: nel tentativo di governare la ‘giungla dell’emittenza privata’ dopo quattordici anni di anarchia dell’ete-

re (il c.d. *far west* televisivo) la legge n. 223/1990 finisce per dedicare alla RAI un ruolo marginale e ambiguo, nell'ambito di un non meglio definito concorso tra soggetti pubblici e privati alla realizzazione dei principi fondamentali del 'sistema radiotelevisivo'.

Oltretutto la convergenza tra i mezzi di comunicazione (multimedialità), favorita dallo sviluppo della tecnologia digitale, tende a erodere le specificità, spingendo verso una regolamentazione comune dei media: la convergenza «rende sempre più obsoleta la tradizionale distinzione delle funzioni di regolamentazione specifiche di ciascuno di questi settori ed impone un regime normativo coerente» (Commissione Europea, *Communications Review*, 1999). L'Europa, all'avvio del nuovo millennio, prefigura un unico quadro normativo per tutte le comunicazioni elettroniche, in cui assumono centralità le norme generali sulla concorrenza, e la regolazione pubblicistica scende al minimo indispensabile, rimanendo affidata, secondo il principio di sussidiarietà verticale, alla potestà dei singoli Stati membri. Il progetto di riforma è attuato mediante un pacchetto di cinque direttive comunitarie, e segnatamente le direttive nn. 2002/21/CE (direttiva quadro), 2002/19/CE (direttiva accesso), 2002/20/CE (direttiva autorizzazioni), 2002/22/CE (direttiva servizio universale), 2002/58/CE (direttiva trattamento dati personali) e 2002/77/CE (direttiva concorrenza).

La convergenza tecnologica produce un aumento esponenziale dell'offerta mediatica. Al punto che, dinanzi alla (pressoché) illimitata disponibilità di fonti di conoscenza, la missione partecipativa/inclusiva della concessionaria pubblica diviene improvvisamente anacronistica: secondo un'opinione diffusa, la varietà di contenuti assicurati dalla televisione digitale terrestre, unita alla messe di informazioni rese disponibili dal web e dai nuovi media, sempre aggiornate e facilmente accessibili, farebbe venire meno il ruolo sociale, di servizio pubblico essenziale, svolto dalla televisione pubblica. Nell'era dell'informazione elettronica, è questo il senso ultimo delle analisi multimediali, il pluralismo è assicurato spontaneamente dal mercato, dalla concorrenza tra le piattaforme mediatiche, e non vi sarebbe più spazio per un servizio pubblico televisivo, finanziato con denaro della collettività (Di Blasio, Sorice, 2014: 13-14).

Come si è detto (v. *supra*) si tratta di una visione strettamente commerciale, che considera i beni valoriali prodotti dalla comunicazione mediatica come frutti generati spontaneamente dal mercato, laddove sia posto in condizione di funzionare correttamente. Una visione che è tuttavia parziale, non convincente. Nella società contemporanea, sempre più multietnica e multiculturale, per svolgere correttamente la propria funzione di centri di formazione culturale, i mezzi di comunicazione di massa (e la televisione in particolare) devono garantire non solo il pluralismo, ma anche la 'qualità' delle fonti, dei contenuti, del dibattito, dell'intrattenimento.

L'unità culturale, nell'era digitale e dei flussi migratori, non può più ottenersi attraverso l'attenuazione delle differenze (ad esempio tra Nord e Sud), come si pretendeva di fare negli Cinquanta e Sessanta, ma esige il riconoscimento delle naturali diversità sociali. Il progetto di unificazione non può più fondarsi, come avveniva un tempo, su un modello culturale univoco, da elevare a comune denominatore della frammentazione sociale e territoriale.

Sempre più spesso, le famiglie desiderano per i propri figli un'educazione che non si limiti alla trasmissione di conoscenze, ma che piuttosto integri una formazione corrispondente alla loro tradizione. Famiglie ebrae, cristiane o musulmane chiedono di coesistere armoniosamente con le tradizioni spirituali del nostro Paese. Per questo è necessario che le principali agenzie formative pubbliche – scuola, università, mezzi di comunicazione – assicurino l'accesso ad opinioni, orientamenti e simboli culturali diversi, in modo che i cittadini non siano influenzati da una sola fonte dominante.

La nuova missione della televisione pubblica è garantire l'integrazione e la coesione di modelli culturali diversi, offrire accoglienza alle molteplici opzioni ideologiche, senza imporre standard e stereotipi.

Con un solo limite: la Costituzione italiana. La Carta costituzionale repubblicana rappresenta la casa comune che ospita e rende uguali gli italiani, e che tutti hanno l'obbligo di difendere, indipendentemente dalle proprie convinzioni, origini e tradizioni. Nella Costituzione italiana sono fissati i valori immutabili della nazione, i principi comuni che tutti devono conoscere e rispettare per potersi considerare italiani. Nella Costituzione sono racchiuse le regole necessarie e sufficienti per assicurare al paese un'unità di fondo, nel rispetto della diversità culturale di chi vi abita.

La Costituzione, nella sua interezza, rappresenta una barriera non oltrepassabile dal relativismo culturale, per quanto accentuato. Prende forma, in questo modo, una sorta di 'dottrina dei controlimiti' applicata alla diversità culturale, e tutta giocata all'interno dello Stato: in nessun caso l'identità intellettuale, il pluralismo etico, la varietà confessionale, che lungo mille rivoli alimentano il grande fiume della società multiculturale contemporanea, possono mettere in discussione i valori fissati dalla Costituzione repubblicana. Da questo punto di vista, tutte le istituzioni pubbliche sono chiamate al ruolo di guardiani naturali della barriera.

6. *Guardando al futuro*

Oggi, più che mai, è importante costruire un servizio pubblico radiotelevisivo che possa fungere da contrappeso alle interferenze del potere politico ed economico sulla formazione culturale dei cittadini. Un servizio pubblico che, evidentemente, non è quello attuale.

Una nutrita serie di risoluzioni, raccomandazioni e atti europei di vario genere testimonia che, nella società dell'informazione, i media pubblici possono ancora svolgere un ruolo rilevante per quanto riguarda la coesione sociale, le garanzie del dialogo democratico e la costruzione della identità nazionale (per citarne solo alcune v. Risoluzione del Parlamento europeo del 24 aprile 2004 sui rischi di violazione della libertà di espressione e informazione; la *Opinion* adottata dalla *European Commission for democracy through Law* [Venice Commission] del 10 giugno 2005; Risoluzione del Comitato dei ministri del Consiglio d'Europa sulla indipendenza del servizio pubblico radiotelevisivo [R. 96/10]; Raccomandazione del Comitato dei ministri del Consiglio d'Europa agli Stati membri del 31 gennaio 2007, sul pluralismo dei mezzi di informazione e la loro diversità; Raccomandazione del Comitato dei ministri del Consiglio d'Europa agli Stati membri del 31 gennaio 2007, sulla missione dei media di servizio pubblico nella società dell'informazione; Raccomandazione dell'Assemblea parlamentare del Consiglio d'Europa del 25 giugno 2009, sul finanziamento del servizio pubblico di radiodiffusione; Raccomandazione del Comitato dei ministri del Consiglio d'Europa agli Stati membri del 15 febbraio 2012, sulla *governance* dei media di servizio pubblico).

È probabile che, in futuro, la televisione pubblica incontri minore competizione nella realizzazione di programmi culturali e di servizio, dal momento che la concorrenza tra diverse piattaforme si concentra soprattutto sulla programmazione commerciale. Ciò, quantomeno, è quanto sembra potersi desumere dall'esperienza dei principali paesi europei (Francia, Germania, Regno Unito), in cui la televisione pubblica riveste un ruolo di assoluto primo piano nella programmazione formativa e informativa, mentre le televisioni private guidano soprattutto la programmazione di intrattenimento.

Per avere un ruolo e una collocazione nella società contemporanea, tuttavia, la televisione pubblica deve offrire un servizio che l'emittenza commerciale non è in grado o non è interessata ad offrire: le informazioni diffuse dai mezzi di comunicazione devono essere complete, attendibili e degne di fiducia; la programmazione deve essere varia, capace di soddisfare le molteplici esigenze conoscitive e intellettuali; l'intrattenimento deve essere rispettoso dei valori condivisi, formativo e funzionale alla coesione sociale. La televisione pubblica non deve solo offrire un servizio, ma svolgere una funzione e contribuire perciò alla crescita dei cittadini e del paese, consentendo alle diverse componenti sociali di integrarsi e a vivere armoniosamente.

Come è stato detto, il servizio pubblico radiotelevisivo deve trasformarsi in 'istituzione' di garanzia (Vigevani, 2012: 277), dotata di una funzione di contrappeso rispetto alle *élites* politiche, alla televisione commerciale, all'appiattimento e alla massificazione culturale, alla frammentazione sociale.

Non si tratta, in fondo, di compiti molto diversi da quelli che ispirarono la creazione della BBC (Gibbons, 1998) e che, opportunamente adeguati al mutato contesto culturale, continuano a rappresentare il ‘nocciolo duro’ del servizio pubblico televisivo:

1) l’‘universalità del servizio’, intesa come fruibilità sull’intero territorio del paese a condizioni identiche e accessibili per tutti; ma soprattutto come idoneità del servizio a soddisfare tutti i gusti e gli interessi dei consumatori, compresi quelli delle minoranze (c.d. *minority programs*). Come negli anni Cinquanta, la televisione pubblica deve rafforzare l’identità, la lingua, le tradizioni del nostro paese nel rispetto delle specificità regionali e territoriali. In più, rispetto al passato, il servizio pubblico deve svolgere una funzione di coesione tra le diverse ‘società’ che formano la popolazione italiana, favorendo la tenuta di un sistema che, sempre più, appare caratterizzato da fratture e conflitti culturali. Contribuiscono all’universalità del servizio, oltre alla varietà e all’obiettività dei contenuti, anche la capacità di creare un’identità nazionale e una cultura comune, fatta di valori e ideali condivisi. Nel caso specifico, si tratta dei valori espressi dalla Costituzione italiana;

2) la ‘responsabilità culturale’ nell’informare ed educare gli spettatori, intesa come garanzia di un servizio di alta e costante qualità riferita ad ogni genere di programmazione (*quality of speech*). In un contesto tecnologico in cui i flussi comunicativi sono molteplici, continui e sempre più specializzati, il compito della televisione generalista pubblica è quello di selezionare le informazioni, certificare la loro affidabilità, assicurare contenuti editoriali trasversali a fronte di un consumo mediatico parcellizzato, fungere da veicolo di conoscenze comuni, internazionali e multimediali. In particolare il servizio pubblico deve farsi carico della alfabetizzazione digitale del paese, e più in generale promuovere la fruizione consapevole delle nuove tecnologie, contribuendo a colmare il *digital divide* che rappresenta la principale causa di discriminazione tra le fasce sociali della popolazione italiana (in questa direzione sembra orientata la recente collaborazione che l’Agenzia per l’Italia digitale ha avviato con la RAI, che prende il nome di *Alfabetizzazione digitale: Manzi 2.0*, con un richiamo alla storica trasmissione *Non è mai troppo tardi*). Il servizio pubblico radiotelevisivo dovrebbe favorire la realizzazione della c.d. sfera pubblica, una zona per il dibattito libera da restrizioni, che serve come luogo di esplorazione delle idee per la formazione di un’opinione pubblica, dove il libero accesso alle informazioni e rende possibile il discorso critico-razionale e il dibattito collettivo per il bene della società. (Habermas, 1962; Monroe E. Price, 1995);

3) l’‘indipendenza’ dalla politica, da interessi economici e da qualsiasi tipo di influenza e ideologia. Sono riconducibili a questo aspetto sia l’assetto organizzativo del servizio pubblico, in Italia ancora troppo condizionato dal gover-

no e soprattutto dalla politica; sia le modalità di finanziamento, che dovrebbero garantire alla emittente pubblica le risorse per poter svolgere la propria missione senza trovarsi a dipendere dalla pubblicità, e dunque dalle logiche dell'audience e del mercato.

Sotto il primo versante, al di fuori del legittimo potere di indirizzo del Parlamento, il mondo della politica non dovrebbe avere ingresso nella organizzazione del servizio pubblico: a partire da requisiti tecnico-professionali per gli organi di gestione, continuando con l'attribuzione del pacchetto azionario ad un soggetto sottratto al controllo della politica (ad es. una Fondazione, un Comitato di garanzia), fino all'introduzione di specifici obblighi deontologici per i giornalisti e i professionisti della comunicazione, l'insieme delle regole organizzative riguardanti la concessionaria pubblica dovrebbe ispirarsi all'esclusivo criterio della funzionalità alla missione di servizio pubblico.

L'indipendenza del servizio pubblico radiotelevisivo dalla politica, e non solo dalla maggioranza di Governo è da tempo al centro delle indicazioni europee¹³. Tuttavia, quando la legge n. 103/75 venne a collocare la concessionaria pubblica sotto l'indirizzo e la vigilanza di un'apposita Commissione parlamentare permanente, allo scopo di sottrarla alle influenze della maggioranza di Governo, si produsse la c.d. parlamentarizzazione della RAI che, di fatto, comportò il massiccio ingresso dei partiti negli organi di governo RAI. Il coinvolgimento del Parlamento, che all'epoca rappresentava una formula idonea per soddisfare le richieste di pluralismo (interno) ripetutamente avanzate dalla Corte costituzionale, aggravò anziché risolvere il problema dell'indipendenza dalla politica, e condusse alla spartizione dell'azienda di Stato da parte dei maggiori partiti presenti in Parlamento (c.d. lottizzazione).

Da quel momento in avanti, in Italia ha dominato un'idea di pluralismo inteso come *plurality of partiality*, somma di spazi concessi alle diverse formazioni politiche, in relazione al loro peso parlamentare, sia nella organizzazione di governo che nella programmazione RAI. Da questo punto di vista sembra registrarsi una sorta di scollamento concettuale tra le finalità che fanno da sfondo al pluralismo e le modalità con cui esso si è effettivamente realizzato nel nostro paese (Vigevani, 2012: 281).

Sotto il secondo versante, il finanziamento del servizio pubblico, ad oggi di tipo misto, deve garantire una sufficiente indipendenza del servizio pubblico dalle pressioni del mercato. Il bilancio RAI, negli anni ha registrato un progressivo incremento degli introiti pubblicitari a scapito di quelli derivanti dal canone, al punto che le due voci sono divenute sostanzialmente equivalenti. Questa dinamica è favorita dalla legislazione vigente: il tetto alla pubblicità è attualmente fissato nel 4% della programmazione settimanale (60 minuti al giorno) e nel 12% di ogni ora, laddove la BBC non trasmette pubblicità nei canali destina-

ti al Regno Unito e le emittenti pubbliche in Francia e Germania hanno tetti pubblicitari molto più stringenti per quantità e fasce orarie.

Il canone RAI, concepito come tassa sul possesso di apparecchi radio o TV, è contemporaneamente uno dei più bassi e più evasi d'Europa: fissato in 113,50 euro annuali, esso registra un tasso di evasione pari al 27%, contro il 5% del Regno Unito e l'1% di Francia e Germania. Al fine di combattere questa distorsione, a partire dal 2016 il legislatore italiano ha previsto un abbassamento del canone a 90 euro annuali, e contemporaneamente un addebito diretto nelle fatture elettriche relative a ciascuna utenza domestica privata. Il Testo Unico del 2005 obbliga la società concessionaria a destinare i ricavi derivanti dal gettito del canone ai soli oneri sostenuti per la fornitura del servizio pubblico, prevedendo, a tale scopo, la tenuta di una contabilità separata, soggetta al controllo di una società di revisione in posizione di indipendenza. Si tratta di una misura di trasparenza senz'altro opportuna, che però appare del tutto insufficiente a garantire l'autonomia del servizio pubblico dal mercato e dalle sirene della programmazione commerciale.

Questo insieme di elementi determina una pericolosa dipendenza del servizio pubblico dalle esigenze degli inserzionisti e dell'audience, che ne ostacola il perseguimento della missione culturale, informativa e formativa.

Esiste infatti una precisa correlazione tra finanziamento e servizio pubblico: affinché l'emittente pubblica possa svolgere in maniera adeguata la propria funzione 'universale e culturale' occorre garantire alcune condizioni economiche di partenza, indispensabili per svincolare l'azienda da pressioni esterne e incoraggiarne la capacità innovativa. Un servizio pubblico privo di risorse o eccessivamente dipendente da sovvenzioni di individui o gruppi, infatti, non offre le garanzie di imparzialità, obbiettività, pluralismo, innovazione, necessarie per il corretto svolgimento della propria missione.

La situazione economica della RAI è stata recentemente aggravata dal taglio di 150 milioni imposto dal Governo come contributo al contenimento della spesa pubblica (d.l. n. 66/2014), che ha reso la RAI ancora più dipendente dal finanziamento pubblicitario.

Per questo occorre avviare una stagione di riforme che possa restituire una missione pubblica alla RAI, rivedendo alcuni punti nevralgici del servizio pubblico: gli obiettivi, l'organizzazione di governo, il meccanismo di finanziamento. Una soluzione da tempo all'esame del Governo (sin dalla legge n. 249/97) è la diversificazione del finanziamento dei canali RAI, in base alla vocazione commerciale o pubblica. Con il passaggio alla tecnologia digitale, infatti, la RAI dispone di 21 canali televisivi, 10 canali radio, 10 testate giornalistiche, 2 canali web (il portale rai.it e rainews), circa 20 canali web tematici e 7 canali a richiesta. Si tratta di un'offerta vastissima, che potrebbe essere opportunamente ar-

ticolata tra canali di servizio pubblico e canali commerciali, come avviene per la BBC; a tale articolazione dovrebbe corrispondere una diversa modalità di finanziamento, in modo da consentire ai canali di servizio pubblico di alimentarsi esclusivamente mediante il canone, senza ricorrere agli inserzionisti privati. Grazie ad un finanziamento pubblico integrale la RAI (o quantomeno alcuni canali) potrebbe emanciparsi dalle regole del mercato e della concorrenza, per dedicarsi con maggiore coerenza alla missione di servizio pubblico. Nulla di tutto ciò, tuttavia, è stato sin qui realizzato.

Un segnale concreto di cambiamento, dopo decenni di immobilismo, proviene dalla separazione proprietaria tra rete e contenuti, ottenuta mediante la cessione di quote di RaiWay, la rete di trasmissione e diffusione del segnale RAI. Nel novembre 2014 l'offerta pubblica di vendita (Opv) delle azioni RaiWay ha portato ad una cessione da parte della RAI di una quota di minoranza di azioni ordinarie RaiWay pari al 30,51%. Si è così favorito l'ingresso in posizione minoritaria di nuovi soci e, al contempo, il mantenimento del controllo pubblico sulla nuova azienda. Si è ottenuta in questo modo una 'separazione verticale' dell'azienda, del tutto in linea con l'evoluzione tecnologica e le indicazioni europee, che permette di distinguere più chiaramente il ruolo di operatore di rete da quello di fornitore di contenuti.

Meno efficaci, invece, sono risultate le iniziative legislative che negli ultimi anni hanno interessato il sistema di governo della RAI. Dopo la legge del 1975, molte riforme hanno insistito sulla *governance* e in particolare sulla composizione del Consiglio di amministrazione (si è passati dal Consiglio a 16 componenti, espressione proporzionale dei partiti, ad un Consiglio a 5 componenti, indicati dai Presidenti delle Camere, per ritornare nel 2004 alla nomina da parte della Commissione parlamentare di un Consiglio a 9 componenti) nel tentativo di restituire efficienza ad un organo fortemente lottizzato e farraginoso. In epoca più recente, merita di essere segnalato il tentativo di riforma avanzato dalla maggioranza di centro-sinistra nel corso della XV legislatura¹⁴, che proponeva una trasformazione della RAI s.p.a. in Fondazione, sulla falsariga di altre istituzioni culturali quali l'Enciclopedia italiana. Nel ddl Gentiloni, il Consiglio della Fondazione, oltre a garantire l'autonomia del servizio pubblico radiotelevisivo dal potere politico ed economico, aveva il compito di nominare il Presidente della RAI, nonché il Consiglio di amministrazione di RAI (composto da cinque membri nominati tra persone di alta professionalità), che, a sua volta, nominava al proprio interno un Amministratore delegato.

Recentemente, la riforma varata dal Governo Renzi (legge 28 dicembre 2015, n. 220, recante la *Riforma della RAI e del servizio pubblico radiotelevisivo*) è intervenuta su alcuni snodi cruciali dell'organizzazione aziendale, come il contratto nazionale di servizio, la disciplina della *governance*, la responsabilità degli

amministratori e il finanziamento pubblico. Con riferimento al meccanismo di governo, la riforma in parola dispone una riduzione del numero dei consiglieri d'amministrazione da 9 a 7 (di cui due eletti dalla Camera dei deputati e due eletti dal Senato della Repubblica, con voto limitato a uno; due designati dal Consiglio dei ministri, su proposta del Ministro dell'economia e delle finanze; uno designato dall'assemblea dei dipendenti della RAI s.p.a., con modalità che garantiscano la trasparenza e la rappresentatività della designazione stessa); riformula i compiti del Consiglio di amministrazione (che, su proposta dell'assemblea dei soci, nomina un amministratore delegato) e riduce significativamente le funzioni della Commissione parlamentare RAI (per un primo commento alla legge v. De Laurentis, 2016). Si tratta, in ogni caso, di una riforma solo parziale, a cui manca una visione strutturale e organica del sistema.

In un quadro fatto di continui annunci, tentativi naufragati, riforme parziali o solo abbozzate, la RAI continua ad essere da almeno vent'anni al centro di un intenso dibattito politico e culturale. Questa circostanza, da un lato, rivela una forte sottovalutazione del problema da parte della politica; dall'altro, testimonia l'insoddisfazione cronica dei cittadini nei confronti di un servizio percepito ormai come anacronistico. Tutto ciò rende indispensabile avviare il percorso di una 'riforma di struttura', che porti ad un profondo ripensamento della concessionaria pubblica e, prima ancora, del servizio pubblico radiotelevisivo.

La speranza è che il legislatore italiano prenda definitivamente coscienza dell'importanza che il servizio pubblico radiotelevisivo riveste nella costruzione di un paese unitario. Unità oggi significa soprattutto coesione, riconoscimento delle diversità, fusione di culture, creazione di un'identità nazionale unica. Unità significa diffusione della conoscenza delle nazionalità, delle comunità e delle Regioni che fanno parte dell'Italia. Unità significa anche promozione dell'immagine dell'Italia all'estero e, al contempo, sostegno dell'Europa all'interno del nostro Paese.

Il pluralismo, è evidente, non basta più a soddisfare tutte queste esigenze. Per giustificare la sua esistenza, il servizio pubblico radiotelevisivo deve sapersi rinnovare, ritrovare la propria missione e adattarla alle sfide culturali dell'Italia del terzo millennio.

Note

- ¹ Cass., S.U., 23 aprile 2008, n. 10443.
- ² Cass. S.U. ord. 22 dicembre 2009 n. 27092.
- ³ C. cost., 14.07.1988, n. 826.
- ⁴ C. cost. 14.07.1981, n. 148.
- ⁵ Com. min. Cons. d'Europa, Dichiarazione sulla diversità culturale, 7 dicembre 2000.
- ⁶ UNESCO, Dichiarazione universale sulla diversità culturale, 2 novembre 2001.
- ⁷ C. cost.. 826 cit. e 05.12.1994, n. 420.
- ⁸ C. cost. 26.03.1993, n. 112 e 20.10.2002, n. 466.
- ⁹ C. cost., 24.04.2002, n. 155.
- ¹⁰ C. cost. 26.03.1993, n. 112.
- ¹¹ C. cost. 24.04.2002, n. 155.
- ¹² C. cost. 28.07.1976, n. 202.
- ¹³ Cfr. Raccomandazione dell'Assemblea parlamentare del consiglio d'Europa del 2004 (*On Public Service Broadcasting*, n. 1641/2004); Risoluzione dell'Assemblea parlamentare del consiglio d'Europa n. 1387/04; art. 11 della Carta europea dei diritti fondamentali.
- ¹⁴ D.d.l. Gentiloni (*Disciplina e organizzazione del servizio pubblico generale radiotelevisivo*) approvato dal Consiglio dei Ministri il 17 maggio 2007.

Riferimenti bibliografici

- Barendt E. 1995, *Broadcasting Law: a Comparative Study*, Clarendon Press, Oxford.
- Barile P. 1975, *Libertà di manifestazione del pensiero*, Giuffrè, Milano.
- Bettetini G. 1990, *L'Italia televisiva chiama davvero l'Europa?*, in C.D. Rath, H.H. Davis, F. Garçon, G. Bettetini, A. Grasso (a cura di), *Le televisioni in Europa, I: Storia e prospettiva della televisione nella Repubblica federale tedesca, in Gran Bretagna, Francia e Italia*, Edizioni della Fondazione Giovanni Agnelli, Torino.
- Bollinger L.C. 1976, *Freedom of the Press and Public Access: Towards a Theory of Partial Regulation of the Mass Media*, in *Michigan Law Review*.
- Cappon C. 2007, *Responsabilizzare i cittadini: media pubblici e nuovi strumenti educativi*, in C. Nissen (a cura di), *Fare la differenza. Il Servizio pubblico radiotelevisivo nel panorama mediatico europeo*, RAI ERI, Roma.
- Caretti P. 1997, *Radiotelevisione (voce)*, in *Enciclopedia del Diritto*, Aggiornamento, I, Roma.
- 2006, *L'evoluzione del servizio pubblico in Italia*, in *Istit. fed.*, 1 suppl.
- Censis 2004, *Leader senza popolo. Popolo senza leader*, FrancoAngeli, Milano.
- Chimenti A. 2000, *Informazione e televisione. La libertà vigilata*, Laterza, Roma-Bari.
- D'Azeglio M.T. 1891, *Origine e scopo dell'opera*, in *I miei ricordi*, Barbera, Firenze.
- De Laurentis R. 2016, *La nuova riforma RAI: legge n. 220/2015 e il confronto europeo*, in *Federalismi.it*, 2.
- Di Blasio E., Sorice M. (a cura di) 2014, *Il servizio pubblico. Pluralismo, democrazia, media*, Fondazione per la sussidiarietà, Milano.
- Duggan C. 2009, *Costruzione dell'identità italiana*, in *il Piccolo*, 24 maggio.
- Eco U. 1963, *Diario minimo, 'Il tornasole'*, Oscar n. L 194, Mondadori, Milano.
- Esposito C. 1958, *La libertà di manifestazione del pensiero nell'ordinamento italiano*, Giuffrè, Milano.
- Gambaro M., Silva F. 1992, *Economia della televisione*, il Mulino, Bologna.
- Gibbons T. 1998, *Regulating The Media*, Sweet and Maxwell, London.
- Grasso A. 2000, *Storia della televisione italiana*, Garzanti, Milano.
- 2014, *Se anche Manzi diventa un santino*, in *Corriere della Sera*, 26 febbraio.
- Habermas J. 1989, *The Structural Transformation of the Public Sphere: An Inquiry into a Category of Bourgeois Society* (ed. orig. 1962), Polity Press, Cambridge 1989 (trad. it. *Storia e critica dell'opinione pubblica*, Laterza, Roma-Bari 1977).
- Hoffmann-Riem W. 1996, *Regulating Media*, The Guilford Press, New York-London.
- Jakubowicz K. 2007, *Se non noi, chi allora? Emittenza pubblica e cultura nel XX secolo*, in C. Nissen (a cura di), *Il Servizio pubblico radiotelevisivo nel panorama mediatico europeo*, RAI ERI, Roma.
- Mancini P. 1991, *Tre tipologie di consumo televisivo*, in *Guardando il telegiornale. Per una etnografia del consumo televisivo*, RAI, Roma
- 2000, *Il sistema fragile*, Carocci, Roma.

- Manetti M. 2012, *Il pluralismo informativo tra vecchi e nuovi media*, in R. Pisillo Mazzeschi, A. Del Vecchio, M. Manetti, P. Pustorino (a cura di), *Il diritto al pluralismo dell'informazione in Europa e in Italia*, RAI ERI, Roma.
- Monteleone F. 2003, *Storia della televisione e della radio in Italia*, Marsilio, Venezia.
- Monroe E. Price 1995, *Television, the Public Sphere, and National Identity*, Clarendon Press, Oxford.
- Paladin L. 1979, *Problemi e vicende della libertà di informazione nell'ordinamento giuridico italiano*, in Id. (a cura di), *La libertà di informazione*, Utet, Torino.
- Pavani G. 2012, *Radiotelevisioni. Profili storici e comparati*, Filo diritto, Bologna.
- Sandulli M.A 1987, *Radioaudizioni e televisione (voce)*, in *Enciclopedia del Diritto*, XXXVIII, Giuffrè, Milano.
- Vigevani G. 2012, *Pluralismo interno e indipendenza del servizio pubblico radiotelevisivo*, in R. Pisillo Mazzeschi, A. Del Vecchio, M. Manetti, P. Pustorino (a cura di), *Il diritto al pluralismo dell'informazione in Europa e in Italia*, RAI ERI, Roma.
- Zaccaria R. 1977, *Radiotelevisione e Costituzione*, Giuffrè, Milano.
- Zanobini G. 1935, *L'esercizio privato delle funzioni e dei servizi pubblici*, in *Trattato di diritto amministrativo* diretto da V. E. Orlando, vol. II, parte III, Giuffrè, Milano.

LO SPETTACOLO NELLA STORIA ISTITUZIONALE ITALIANA

Carla Barbati

SOMMARIO – 1. Un ‘laboratorio’ per le trasformazioni dell’ordinamento. 2. La genesi dell’interesse pubblico per lo spettacolo: il periodo fascista. 3. Luci e ombre, nella ‘lenta’ fondazione dello Stato repubblicano. 4. Lo spettacolo e il difficile avvento dello Stato plurale. 4.1 Il confronto con le ‘ragioni’ delle privatizzazioni. - 4.2 (*segue*) E con le ‘ragioni’ del decentramento. 5. Lo spettacolo nello Stato differenziato: dopo il 2001. 6. La rinuncia a politiche di sistema. 6.1 Il cinema: il debole decentramento ‘dall’alto’. 6.2 Lo spettacolo dal vivo: ‘prove’ di un ritorno al centro statale e di un debole decentramento ‘dal basso’. 7. (*segue*) ‘Perché tutto rimanga com’è’.

1. Un ‘laboratorio’ per le trasformazioni dell’ordinamento

Lo spettacolo quale ambito di attività eterogenee, anche quanto ad attenzioni ottenute presso le diverse sedi legislative e amministrative, racconta di politiche pubbliche fortemente correlate alle tante sfide che hanno accompagnato la costruzione del nostro ordinamento meglio di quanto possano altre espressioni della cultura, oggetto di apparati regolatori risalenti e consolidati, come tali impegnati in trasformazioni essenzialmente interne, volte a rigenerarli.

Se un tratto infatti contrassegna il percorso normativo dello spettacolo, nella storia istituzionale italiana, questo ben può ravvisarsi nella sua elevata permeabilità a istanze esterne, derivanti dalle condizioni e dai mutamenti del contesto, che in esso hanno trovato uno ‘spazio aperto’ per manifestarsi sino a diventare causa delle scelte e dei silenzi che hanno connotato e tuttora connotano lo statuto debole, incerto e, per taluni aspetti, ancora in cerca di definizione delle diverse attività nelle quali si estrinseca.

Ricostruire questo percorso significa, pertanto, confrontarsi con una sequenza di misure che non sono riuscite a generare politiche di sistema capaci di rispondere alle necessità e di riconoscere le potenzialità di un ambito, pur funzionale alla costruzione di un’identità culturale nazionale, che è stato ed è rimasto ‘laboratorio’, quasi ‘banco di prova’, delle tante trasformazioni alle quali è stato chiamato il nostro ordinamento per essere poi lasciato, in taluni casi restituito, a un quadro normativo che ancora attende quelle riforme sempre annunciate, talvolta tentate, spesso abbandonate.

2. La genesi dell’interesse pubblico per lo spettacolo: il periodo fascista

Le importanti relazioni dello spettacolo con le variabili dei contesti iniziano a palesarsi già nelle politiche delle quali è fatto oggetto a partire dagli anni Venti

del secolo scorso. Dopo il primo manifestarsi di un interesse pubblico alla sua promozione nelle forme puntiformi dei provvedimenti di spesa, a favore delle compagnie liriche e di prosa, adottati sotto il ministero di Benedetto Croce¹, è durante il periodo fascista che lo spettacolo, assunto a mezzo di propaganda culturale, conosce un esteso intervento statale non solo indiretto, di sostegno finanziario, ma anche diretto, con la creazione di strutture tramite le quali il potere pubblico si fa operatore del settore, tracciando le linee di una presenza che ancora si manifesta.

È in quegli anni, infatti, che si assiste alla trasformazione in soggetti pubblici 'nazionali' di organismi sorti in precedenza, anche su iniziativa privata, dei quali il regime riconosce la rilevanza per le finalità di formazione alla cultura fascista. Con r.d. 7.8.1925, n. 1767 l'istituto nazionale del dramma antico, operativo dal 1914, acquisisce la veste di istituzione nazionale. Pochi mesi dopo, con r.d.l. 5.11.1925, n. 1985, si approva la convenzione 5.10.1925 con la quale si stabilisce la creazione dell'Istituto per la propaganda e la cultura a mezzo della cinematografia: l'Unione Cinematografica Educativa (Luce), quale «ente morale autonomo», chiamato a curare la «diffusione della cultura popolare e della istruzione generale per mezzo delle visioni cinematografiche messe in commercio alle minime condizioni di vendita possibile o distribuite a scopo di beneficenza e propaganda nazionale e patriottica»², poi riordinato con r.d.l. 24.1.1929, n. 122, quando gli si assegnano le funzioni di organo tecnico delle amministrazioni statali e del partito nazionale fascista per la produzione, per conto degli stessi, di pellicole educative e di propaganda (Cannistraro, 1972).

Interventi, ancora sperimentali, che si consolidano, accanto al rafforzamento delle misure d'incentivazione finanziaria, intorno alla metà degli anni trenta quando lo spettacolo dà contenuto e motivo anche a soluzioni organizzative per il suo governo.

Dopo la costituzione nel 1937 del ministero per la cultura popolare³, precedenti apparati, collocati presso il sottosegretariato di Stato per la stampa e la propaganda, come l'Ispettorato del teatro, istituito con r.d.l. 1.4.1935-XIII, n. 327, convertito in l. 6.6.1935-XIII, n. 1142, competente sulle «provvidenze» a favore delle attività teatrali e musicali, e la direzione generale per la cinematografia, costituita con r.d. 18.9.1934, n. 1565 con compiti di sostegno al cinema anche commerciale e non più solo documentario, diventano direzioni generali del ministero⁴.

Degli stessi anni è la creazione di altri organismi deputati a intervenire direttamente nel settore dello spettacolo soprattutto cinematografico, considerato l'«arma più forte» di propaganda culturale, perciò attività di interesse pubblico. Con r.d.l. 21.1.1935 si dà vita, nella forma della «società anonima di diritto privato», all'Ente Nazionale Industrie Cinematografiche (ENIC) tramite il qua-

le l'Istituto Luce, che lo controlla per il 90%, entra nella produzione cinematografica. Il 29.1.1935 nasce Cinecittà, i cui stabilimenti sono inaugurati il 28 aprile 1937 e, sempre nel 1935, sorge il Centro Sperimentale di Cinematografia (Manetti, 2012; Ainis, Fiorillo, 2008: 59 sgg.).

Quanto allo spettacolo dal vivo, è quello lirico a conoscere gli interventi più significativi, con le prime trasformazioni in soggetti di natura pubblica degli stessi teatri presso i quali si produce e rappresenta. Sulla scorta della nascita, nel 1921, per iniziativa di Arturo Toscanini, dell'Ente autonomo Teatro alla Scala si avvia un processo che si completa con il r.d.l. 3 febbraio 1936, n. 438⁵, quando si dispone che la gestione diretta delle stagioni liriche da parte dei comuni e degli altri enti autonomi avvenga, all'interno di un modello uniforme, tramite enti speciali senza fini di lucro, denominati enti autonomi del teatro, provvisti di personalità giuridica propria e con un finanziamento tratto, oltre che dagli incassi, dai contributi dei comuni e di altri soggetti pubblici e privati. Lo Stato, chiamato ad approvarne i programmi di attività, si prevede intervenenga a coprirne solo i disavanzi.

Misure che intendono così essere di sostegno a un settore che già conosceva una contrazione significativa del pubblico e degli incassi, alle quali si affiancarono altre iniziative come l'organizzazione dell'Estate musicale italiana e, nel 1937, la costituzione del Centro lirico italiano per il coordinamento delle attività liriche (Ferrari, 2012: 49).

Le restanti attività di spettacolo dal vivo e, in particolare, quelle teatrali sono invece oggetto di un'attenzione dedicata principalmente alla formazione degli attori e dei registi. Con r.d.l. 4.10.1935, n. 1882 la Regia Scuola di Recitazione di Roma Eleonora Duse⁶ è trasformata nella Regia Accademia di Arte Drammatica, poi riordinata con r.d.l. 1.7.1937, n. 1369 come scuola statale per il teatro «drammatico», dipendente dal ministero dell'educazione nazionale⁷.

Per ciò che concerne l'intervento pubblico indiretto, è di questi anni la ricerca di soluzioni che superino il modello dei provvedimenti di spesa non programmati né coordinati ed è ancora una volta il cinema, considerato lo spettacolo popolare per eccellenza, a sollecitare la prima legge, in ambito europeo, di sostegno economico alle produzioni cinematografiche nazionali.

Tale è la l. 18.6.1931, n. 918 con la quale iniziano a stabilirsi i requisiti che qualificano come nazionale, e perciò meritevole d'incentivazione finanziaria, un'opera filmica. Si richiede così, e fra l'altro, che «il soggetto sia di autore italiano o almeno sia stato ridotto o adattato per la riproduzione in Italia da autore italiano», che «la maggioranza del personale direttivo, artistico, tecnico ed esecutivo sia di nazionalità italiana», che gli «interni e gli esterni siano stati girati in Italia», con eccezioni ammesse, quanto agli esterni, per particolari esigenze inerenti al soggetto delle pellicole⁸.

Il sistema di contribuzione, commisurato agli incassi, è in realtà configurato come 'premio' all'industria nazionale che si dimostri capace, di là dalla qualità dei prodotti, di attrarre il maggior numero di spettatori⁹.

Una *ratio* di sostegno all'industria cinematografica 'nazionale' che trova ulteriori sviluppi nei provvedimenti con i quali, dal 1933, s'impongono barriere fiscali all'importazione di pellicole straniere, s'interviene con la l. 13.6.1935, n. 1083 sull'esercizio cinematografico, imponendo agli esercenti di proiettare ogni tre pellicole sonore estere una nazionale e, sempre nel 1935, s'istituisce la Sezione autonoma per il credito cinematografico presso la Banca nazionale del lavoro, autorizzata a erogare finanziamenti a favore della produzione e della distribuzione di pellicole nazionali nonché per l'esercizio cinematografico¹⁰.

Le politiche di sostegno a favore della produzione cinematografica nazionale diventano politiche di protezione 'autarchica' con il r.d.l. 16.6.1938, n. 1061, convertito nella l. 18.1.1939 n. 458, la cosiddetta legge Alfieri, volta a introdurre un sistema di aiuti automatici, sotto forma di premi, ai film nazionali «di metraggio non inferiore ai 1.500 metri» e con il r.d.l. 4.9.1938- XVI, n. 1389 con il quale si potenziano le misure protezionistiche, affidando all'ENIC il monopolio «per l'acquisto, l'importazione e la distribuzione in Italia, possedimenti e colonie dei *filmi* cinematografici provenienti dall'estero», la cui circolazione viene così sottoposta a una licenza che equivale a controllo della produzione cinematografica straniera, in primo luogo, degli Stati Uniti (Brunetta, 2009; Sangiovanni, 2012: 264).¹¹

Quanto al finanziamento dello spettacolo dal vivo, è con la ricordata costituzione dell'Ispettorato del Teatro che prende avvio un sistema di «provvidenze», a valere sugli abbonamenti alle radioaudizioni, a favore di «ogni forma di attività teatrale e musicale». Iniziative cui fanno seguito, fra gli altri, il r.d.l. 16.6.1938-XVI, n. 1150, convertito nella l. 18.1.1939, n. 466, recante le norme per il credito (agevolato) edilizio teatrale e il r.d.l. 16.6.1938-XVI, n. 1547, convertito in l. 18.1.1939-XVII, n. 423, concernente l'erogazione delle sovvenzioni destinate «sia nell'interno dello Stato che all'Estero», alle «attività del Teatro italiano, lirico e drammatico, di operette e di rivista, nonché quelle di Enti e di società di concerti e in genere tutte le iniziative connesse allo sviluppo delle attività musicali e teatrali, ad eccezione degli avanspettacoli e degli spettacoli di varietà». Sovvenzioni, concesse dal ministero della cultura popolare, che si prescrive «debbono avere carattere integrativo di altre sovvenzioni concesse dalle Province, dai Comuni o da altri enti locali, oppure del capitale privato»¹².

Prende in tal modo corpo una presenza pubblica e, in particolare, statale fatta di interventi tramite i quali i pubblici poteri agiscono sia direttamente come operatori sia indirettamente come regolatori delle diverse attività attraverso modalità di finanziamento che dettano, in sede amministrativa, le condizioni og-

gettive e i requisiti soggettivi per usufruirne e perciò provvisti di quella capacità conformativa del settore, ben oltre il carattere 'nazionale' delle opere, che si affermerà come elemento qualificante delle politiche di cui lo spettacolo sarà, da allora e sin qui, oggetto.

3. Luci e ombre, nella 'lenta' fondazione dello Stato repubblicano

Se nei primi anni della Repubblica la legislazione in materia di spettacolo continua a essere costituita dalle norme del periodo fascista, è quando si avviano i processi di fondazione dello Stato repubblicano che anche per lo spettacolo qualcosa inizia a cambiare, sia pure lentamente come lento fu il recepimento dei principi che la Costituzione del 1948 poneva a fondamento dell'organizzazione e dei compiti dei pubblici poteri (Giannini, 1981: 17-40).

Con l'istituzione, per opera della l. 31.7.1959, n. 617, del ministero del turismo e dello spettacolo al quale vengono devolute le attribuzioni che dal 1948 erano assegnate alla direzione generale per lo spettacolo presso la Presidenza del Consiglio dei ministri¹³, anche questo ambito inizia ad acquisire quell'identità di settore che continuerà a essergli assicurata da norme essenzialmente organizzative (Giannini, 1959: 179; Caretti, 1994: 169 sgg.).

Benché la presenza e l'azione di un ministero ad esso dedicato e di esso responsabile fosse stata presentata, dagli stessi proponenti, come soluzione necessaria a soddisfare le esigenze di un ambito cui lo Stato non può restare estraneo, «senza mancare a un suo primario dovere» oltre che funzionale a un'urgente «organica sistemazione dei servizi dello spettacolo»¹⁴, quando si guardi alla disciplina sostanziale delle attività del settore, solo alcune diventano gradualmente oggetto di provvedimenti legislativi volti a ridefinire taluni profili dell'intervento pubblico, sia pure all'interno di una normativa 'stanca', quasi rituale, nella quale si ripetono, con limitati correttivi, soluzioni già sperimentate.

Ed è il cinema, ancora una volta, la prima forma di spettacolo a ottenere queste rinnovate attenzioni da parte di un legislatore che assegna alla presenza pubblica, in questo peculiare ambito di attività, nuove modalità per esprimersi.

In conformità alle linee che con la costituzione, tramite la l. 22.12.1956, n. 158, del ministero per le partecipazioni statali guidano l'organizzazione in sistema dell'azionariato di Stato (Merusi, Iaria, 1990; Cassese, 1962: 59, 74-75), anche le quote di capitale sociale nel settore sono affidate alla gestione di un apposito apparato, qual è l'Ente Autonomo di Gestione per il Cinema (EAGC) costituito con d.p.r. 7.5.1955, n. 575.

Al controllo dell'EAGC chiamato ad assicurare, secondo i principi della successiva l. 2.12.1961, n. 1330¹⁵, una produzione cinematografica di qualità artistica e culturale e a predisporre un programma annuale di attività attinenti an-

che alla distribuzione e promozione delle opere, vengono ricondotti Cinecittà, il Centro sperimentale di Cinematografia, l'Istituto Luce e, dal 1967, l'Italnoleggio cinematografico.

Quanto all'intervento indiretto, nuove regole sono dettate dalla l. 4.11.1965, n. 1213 con la quale si riconosce il cinema «mezzo di espressione artistica, di formazione culturale, di comunicazione sociale», provvisto di importanza economica e industriale. Le attività «di produzione, di distribuzione e di programmazione di film», dichiarate «di rilevante interesse generale», sono ritenute meritevoli di un sistema di misure e di aiuti finanziari destinati a sostenere soprattutto le «iniziative volte a valorizzare e diffondere il cinema nazionale con particolare riguardo ai film di interesse artistico e culturale», in ragione delle condizioni che ne assistono la realizzazione e ne definiscono la «nazionalità italiana» nonché lo stesso «interesse culturale nazionale»¹⁶.

Ritorna in tal modo la rilevanza della nazionalità, ai fini dei benefici accordati dalla legge, e ritornano i requisiti dell'essere il film di «autore italiano oppure ridotto o adattato da autore italiano», con «il regista [...] italiano e italiani, in maggioranza, gli sceneggiatori», con «almeno due terzi dei ruoli principali ed almeno i tre quarti dei ruoli secondari [...] affidati a interpreti italiani» e le diverse figure di personale tecnico in maggioranza o interamente italiane.

Condizioni comunque configurate in termini compatibili con il nuovo contesto CEE e con le normative concernenti sia la libera circolazione dei lavoratori sia la realizzazione di un mercato comune della cinematografia, per il quale è richiesta una progressiva eliminazione delle restrizioni all'importazione di film che vale a 'liberare' il requisito della 'nazionalità' dalle connessioni con le politiche protezionistiche del periodo fascista¹⁷.

Anche le attività musicali e di danza ricevono, in questi anni, una prima disciplina organica con la l. 14.8.1967, n. 800, intitolata al *Nuovo ordinamento degli enti lirici e delle attività musicali*. Con questo provvedimento, tuttora vigente in alcune disposizioni, si dichiara, quale presupposto degli interventi pubblici di sostegno, il «rilevante interesse generale» dell'attività lirica e concertistica, «in quanto intesa a favorire la formazione musicale, culturale e sociale della collettività nazionale».

Si dà in tal modo avvio a un sistema di finanziamento nuovo che conserva tuttavia la capacità conformativa del settore che era dei precedenti modelli. La concessione di quelle che la l. n. 800/1967 definisce «idonee provvidenze» per la «tutela e lo sviluppo» delle attività musicali, destinando ad esse appositi fondi iscritti nei capitoli dello stato di previsione del ministero del turismo e dello spettacolo, è infatti subordinata a condizioni oggettive e soggettive quali il tipo di spettacolo, la composizione delle masse orchestrali, le imprese da uti-

lizzare per le produzioni¹⁸, che diventano criteri di regolazione cui si riferiscono anche le circolari annuali con le quali si disciplinano gli aspetti procedurali dei finanziamenti.

Quanto allo spettacolo lirico-sinfonico riconosciuto, già con regio decreto legislativo 30.5.1946, n. 538, possibile destinatario di contributi diretti anche da parte dello Stato, riceve, nell'ambito della medesima legge del 1967, una disciplina dedicata che si estende alle stesse strutture preposte alla sua produzione e rappresentazione. Nascono undici enti autonomi lirici e due istituzioni concertistiche assimilate¹⁹, provvisti di personalità giuridica di diritto pubblico, sottoposti alla vigilanza del ministero del turismo e dello spettacolo e assoggettati a una normativa speciale che peraltro mostrò subito un'inadeguatezza alla quale non si riuscì a ovviare con nuovi interventi organici, ma solo con ricorrenti provvedimenti volti a coprirne i fabbisogni finanziari.

Le attività teatrali di prosa continuano invece a rimanere prive di una disciplina legislativa che stabilisca criteri e modalità degli interventi pubblici. Un primo correttivo è introdotto quando, con l. 9.8.1973, n. 513, recante *Interventi finanziari a favore del teatro di prosa*, si prevede uno stanziamento annuo fisso, per il «sovvenzionamento delle manifestazioni teatrali di prosa» e si forniscono talune indicazioni generali in merito ai soggetti beneficiari, identificati preferibilmente, e fra gli altri, nei teatri a gestione pubblica nonché negli organismi teatrali costituiti fra enti locali o dalle Regioni e dagli enti locali.

L'erogazione delle somme continua tuttavia a fondarsi sui criteri stabiliti nelle circolari annuali, che si succedono quale unica fonte di disciplina. Alle circolari è così rimesso definire i caratteri delle attività, del repertorio prodotto e distribuito, stabilire i requisiti delle strutture, pubbliche e private, legittimate ad accedere a finanziamenti gestiti centralmente, anche tramite strutture dedicate come la Sezione autonoma per il credito teatrale, istituita presso la Banca nazionale del lavoro dall'art. 41 della l. n. 800/1967.

Accanto all'intervento statale indiretto continua quello diretto, effettuato grazie a organismi quali l'Inda, l'Accademia Nazionale d'Arte drammatica, l'Ente Teatrale Italiano, istituito nel 1942 e riordinato con l. 14.12.1978, n. 836, quando diventa ente pubblico non economico, incaricato di «promuovere, nel quadro delle direttive» ministeriali «l'incremento e la diffusione delle attività teatrali e di pubblico spettacolo nel territorio nazionale e all'estero».

Ma è di questi anni anche il diffondersi delle iniziative assunte, come produttori, organizzatori e distributori dagli enti pubblici territoriali attraverso il modello dei teatri stabili, da loro istituiti e finanziati. Sulla scorta dell'esempio offerto dal Piccolo Teatro di Milano, nato nel 1947, gli anni Cinquanta e Sessanta vedono impegnati in queste esperienze molti Comuni e successivamente anche altri enti di area più vasta, incluse le stesse Regioni.

4. *Lo spettacolo e il difficile avvento dello Stato plurale*

È su questo tessuto normativo fatto di disposizioni frammentate, molte delle quali risalenti quanto ai modelli di intervento pubblico, sia diretto sia indiretto, che s'innesta il percorso aperto dalla soppressione del ministero del turismo e dello spettacolo, in esito al referendum di iniziativa regionale che nel 1993 conduce all'abrogazione della sua legge istitutiva²⁰.

Con provvedimenti di urgenza, successivamente reiterati, sino alla conversione del d.l. 29.3.1995, n. 97 nella l. 30.5.1995, n. 203²¹, si annuncia un riassetto organizzativo per il quale il legislatore rinvia ai decreti legislativi di trasferimento delle competenze e delle funzioni alle Regioni, in attesa delle leggi quadro per il cinema, la musica, la danza, il teatro di prosa e gli spettacoli viaggianti.

La l. n. 203/1995 prevede tuttavia anche altro; in particolare, un riordino degli enti, sottoposti alla vigilanza del ministero del turismo e dello spettacolo, che si vuole informato oltre che alle «istanze della regionalizzazione» a quelle «dell'affidamento di specifiche funzioni a società o enti anche di natura privata quando ciò sia conforme a criteri di economicità e di funzionalità» (art. 3, co. 2, lett. b).

La necessità di adeguare il governo del settore ai mutamenti che vanno a interessare l'apparato ministeriale di riferimento diventa così occasione perché lo spettacolo si faccia 'laboratorio' di riforme che investono il contesto istituzionale e amministrativo, perciò 'caso' capace di documentare le luci e le ombre che accompagnano la lenta costruzione dello Stato plurale.

Una discontinuità che introduce lo spettacolo a nuove politiche, capaci di qualificarlo, agli effetti delle norme sostanziali, come settore che merita discipline conformi ai principi che la Costituzione pone a fondamento della distribuzione territoriale del potere politico-amministrativo nonché rispondenti alle nuove esigenze indotte dalla necessità di contenere la sfera pubblica e razionalizzarne le risorse, ridefinendo ruolo e confini della presenza pubblica nei diversi ambiti e segnatamente in quelli, come la cultura, che non sono ad essa riservati.

Si apre in tal modo un percorso di ripensamento non solo della sua amministrazione, presso il centro statale, ma della sua stessa disciplina, poste a confronto con le principali direttrici delle riforme che avrebbero dovuto interessare l'intero sistema istituzionale e amministrativo: quella del decentramento e quella della privatizzazione.

4.1 *Il confronto con le 'ragioni' delle privatizzazioni*

Ed è nel confronto con le privatizzazioni che lo spettacolo conosce altre 'prove' di innovazioni, derivate dalle riforme che investono il contesto. Ne sono interessati, innanzi tutto, gli enti lirici e le istituzioni concertistiche assimilate, og-

getto di quello che si annuncia come un grande riordino secondo le linee definite dalla l. n. 203/1995 ma anticipate, per il complesso degli enti pubblici non economici, dalla l. 24.12.1993, n. 537.

Un processo che sarà attuato con la l. 28.12.1995, n. 549, il cui art. 2, co. 57 sgg.²² delega il Governo ad adottare, entro il 30.6.1996, uno o più decreti legislativi volti a trasformare gli enti di prioritario interesse nazionale operanti nel settore della musica in fondazioni di diritto privato.

Con d.lgs. 29.6.1996, n. 367 si dispone perciò la loro trasformazione obbligatoria in fondazioni di diritto privato, indicando i soggetti pubblici e privati che vi avrebbero concorso e, in particolare, «i privati che si fossero obbligati per i tre anni successivi alla trasformazione a versare una somma costante per i primi tre periodi di imposta» non inferiore al dodici per cento del totale dei finanziamenti destinati alla gestione, suscettibile di condurre a una presenza privata anche maggioritaria all'interno del consiglio di amministrazione (Freni, 1996)²³.

Una privatizzazione pensata, dunque, non solo come utilizzo di strumenti privatistici, atti a favorire il superamento delle rigidità organizzative e di funzionamento connesse alla veste pubblicistica, ma come apertura ai privati al cui intervento è demandata sia l'acquisizione di risorse finanziarie sia la stessa possibilità di assicurarne una gestione imprenditoriale più efficiente, anche perché libera dalle precedenti, forti dipendenze dai Governi locali.

Ma anche una privatizzazione che dimostra ben presto difficoltà a proporsi nella sua valenza sostanziale che si cerca perciò di agevolare con il d.lgs. 23.4.1998, n. 134²⁴, quando si dispone la trasformazione *ope legis* degli enti in fondazioni e si adottano misure dirette a favorire l'intervento di un privato che stenta a essere attratto in queste esperienze, sia per i ridotti vantaggi economici in un ambito esposto a ricorrenti *deficit* di risorse sia per l'assenza di politiche fiscali realmente incentivanti.

A esiti simili conducono i provvedimenti per la privatizzazione di altri enti operanti nel settore dello spettacolo, adottati in quegli stessi anni sulla base di disegni differenti benché egualmente volti a consentire sia la partecipazione di soggetti privati sia una gestione più efficiente delle strutture.

La trasformazione dell'ente pubblico Centro sperimentale di cinematografia nella fondazione Scuola Nazionale di Cinema (d.lgs. 18.11.1997, n. 426), dell'ente pubblico La Biennale di Venezia nella persona giuridica privata Società di cultura La Biennale di Venezia (d.lgs. 29.1.1998, n. 19), dell'ente pubblico Istituto nazionale per il dramma antico in fondazione (d.lgs. 29.1.1998, n. 20) si risolvono in interventi che modificano la veste giuridica di questi organismi, non la loro natura pubblicistica (Sciullo, 1998).

Analoghe misure di privatizzazione solo formale interessano il settore cinematografico che già aveva conosciuto la trasformazione dell'Ente autonomo di ge-

stione per il cinema in società per azioni, nell'ambito dei processi di trasformazione degli enti economici in società per azioni avviati dalla l. 8.8.1992, n. 359 e attuati con il d.l. 23.4.1993, n. 118, alla cui legge di conversione 23.6.1993, n. 202 si dovette l'estensione di queste misure anche all'EAGC²⁵.

Nel 1998, l'Ente cinema assume la denominazione di «Cinecittà holding spa», quale società totalmente partecipata dall'(allora) ministero del tesoro, del bilancio e della programmazione economica, assoggettata, per disposizione della l. 12.7.1999, n. 237, alla vigilanza del ministero per i beni e le attività culturali che esercita i diritti dell'azionista.

Società, dunque, di diritto privato, come tale sottoposta alla disciplina del codice civile, ma di natura pubblica in ragione dell'influenza pressoché esclusiva dello Stato e, in quanto tale, chiamata a perseguire fini pubblici di interesse generale, come la diffusione della cultura cinematografica italiana nel mondo attraverso le società partecipate, cui compete l'attività imprenditoriale in senso proprio.

4.2 (segue) E con le 'ragioni' del decentramento

Ed è questo l'«altro» confronto, di per sé riproposizione di questioni aperte già dall'avvio dell'ordinamento regionale quando, dinanzi ai silenzi dell'(allora) art. 117 della Costituzione e dei provvedimenti per il primo decentramento amministrativo del 1972, con il d.p.r. 24.7. 1977, n. 616 si giunge a una ridefinizione delle «materie» di competenza regionale, sulla base di criteri teleologici, che consentono di attrarre in esse anche le «attività di promozione educativa e culturale»²⁶.

Con l'art. 49, co. 2, del d.p.r. n. 616/1977 si riconosce, infatti, un possibile ruolo delle Regioni e degli enti locali anche in merito alle attività di prosa, musicali e cinematografiche nell'ambito di quella che si annuncia come la «legge di riforma dei rispettivi settori, da emanarsi entro il 31.12.1979».

Legge mai approvata, la cui assenza non impedisce tuttavia il diffondersi e il consolidarsi di interventi, sia diretti sia indiretti, dei Governi territoriali e, segnatamente, delle Regioni, ritenute legittimate a occuparsi di spettacolo dalle norme statutarie che le impegnano a operare per la «promozione delle attività culturali» (Ghezzi, 1977).

Riservandosi di adeguare le proprie normative alle leggi statali che sarebbero state adottate sulla base del d.p.r. n. 616/1977, pressoché tutte le Regioni approvano numerosi provvedimenti legislativi di sostegno alle diverse attività di spettacolo, con un impegno finanziario solo di poco inferiore a quello dello Stato (Brosio, Santagata, 1992; Bodo, 1994: 97 sgg.).

Interventi e misure parallele, dunque aggiuntive, a quelle dello Stato la cui gestione accentrata dei finanziamenti aveva trovato nell'istituzione, con l.

30.4.1985, n. 163, del fondo unico per lo spettacolo (FUS) uno strumento di ulteriore rafforzamento capace di determinare nel tempo, e ancora oggi, il modello di governo del settore, definendone la 'resistenza' al decentramento²⁷.

Un confronto perciò difficile con le 'istanze della regionalizzazione' che nello spettacolo trovano anche uno degli spazi in cui più s'incontrano con la variabile 'dimensione dell'interesse', ossia con il criterio che la giurisprudenza costituzionale pone a fondamento del ruolo spettante ai diversi livelli di governo, capace di segnare tutte le vicende anche successive del settore, quasi a farsi costante 'banco di prova' dei complessi processi di affermazione dello Stato autonomista.

Ed è appunto la l. n. 203/1995 a procurare nuove occasioni a questo incontro, quando assume espressamente l' 'interesse nazionale' come criterio in base al quale procedere al riordino dell'assetto delle competenze e delle funzioni.

Allo Stato dispone infatti debbano essere conservate le attribuzioni «relative a soggetti, attività, obiettivi e funzioni di prioritario interesse nazionale» ovvero concernenti «enti, associazioni o istituzioni pubbliche o private che svolgono attività di rilevanza nazionale per dimensione, anche finanziaria, tradizione e bacino di utenza, nonché quelli che costituiscono anche di fatto il circuito di distribuzione di manifestazioni nazionali e internazionali», e che tale carattere debba essere sottoposto a una verifica triennale²⁸.

Un interesse nazionale quale criterio di per sé indeterminato e non determinabile, come più volte precisa il giudice costituzionale (Bartole, 1988)²⁹, perciò ragione di incertezze interpretative che diventano le incertezze di un decentramento che, ciò nonostante, si annuncia di voler perseguire anche agli effetti del FUS, prevedendo che le corrispondenti risorse possano giungere a essere ripartite tra Stato e Regioni.

La delega per il riordino, conferita dalla l. n. 203/1995, non sarà comunque esercitata come non saranno adottate le leggi quadro per il cinema, la musica, la danza, il teatro di prosa e gli spettacoli viaggianti.

Le incertezze continuano pertanto a occupare la scena del governo e dell'amministrazione dello spettacolo, quasi accrescendosi, quando interviene il 'terzo decentramento'.

Con il d.lgs. 31.3.1998, n. 112, in attuazione della delega conferita dalla l. 15.3.1997, n. 59 per un rafforzamento del percorso autonomista affidato al principio del conferimento al sistema delle autonomie di tutte le funzioni e i compiti amministrativi che non siano riservati espressamente allo Stato (Falcon, 1998), le attività di spettacolo sono oggetto di una disposizione dedicata con la quale s'identificano i compiti di rilievo nazionale che devono intendersi esclusi dai conferimenti.

Nell'art. 156 del d.lgs. n. 112/1998, il legislatore offre così indicazioni che ripetono gran parte delle soluzioni proposte nei disegni di legge quadro per la

disciplina delle attività teatrali (AC n. 3433) e musicali (AS n. 2619), in quel momento, all'esame delle Camere.

Quanto allo spettacolo dal vivo, considerato solo nelle sue forme del teatro di prosa, della musica e della danza, con esclusione delle attività circensi e dello spettacolo viaggiante, si ribadiscono le finalità di riequilibrio che devono connotare le azioni di promozione, programmazione e incentivazione finanziaria dello Stato.

Quanto alle attività cinematografiche, si mantengono alla competenza dello Stato le sovvenzioni e gli ausili finanziari ai soggetti operanti nel settore nonché alla Scuola nazionale di cinema oltre che la revisione delle opere cinematografiche secondo le risalenti norme degli anni Sessanta.

Allo Stato si riserva altresì l'autorizzazione all'apertura delle sale cinematografiche il cui numero di posti sia o divenga superiore a 1300. Una scelta, operata con il d.lgs. 8.1.1998, n. 3 nonostante i pareri difformi espressi dall'Antitrust³⁰, equivalente a una liberalizzazione mancata dell'esercizio cinematografico, che da lì a pochi anni sarebbe stata motivo per un sia pur debole decentramento degli interventi autorizzatori, assegnati alla competenza delle autonomie territoriali³¹.

Anche queste indicazioni restano tuttavia prive di concrete attuazioni e ancora una volta sono le scelte e le norme organizzative a procurare la risposta più forte alle domande di disciplina del settore. Nell'ottobre di quello stesso anno, si istituisce infatti, con d.lgs. 20 ottobre 1998, n. 386, il Ministero per i beni e le attività culturali.

Nell'esercizio della delega conferita dall'art. 11, co. 1, lett. a) della l. n. 59/1997 per una razionalizzazione dell'organizzazione amministrativa statale che favorisca l'accorpamento delle competenze omogenee o complementari e liberi la Presidenza del Consiglio da compiti operativi e gestionali, al Mibac si sceglie di devolvere le competenze in materia, già assegnate a un apposito dipartimento presso la Presidenza del Consiglio³².

Lo spettacolo ritorna così ad essere imputato a un apparato ministeriale, assegnato alla competenza di due distinte direzioni generali, per lo spettacolo dal vivo e per il cinema, le cui attribuzioni forniscono la prima indiretta identificazione, sia pure solo descrittiva e non definitiva, delle eterogenee attività riconducibili a questo ambito.

La rinnovata presenza di un apparato ministeriale non modifica, tuttavia, la disciplina sostanziale del settore, sino a che altre trasformazioni del contesto istituzionale riporteranno lo spettacolo a farsi 'laboratorio' di riforme.

5. Lo spettacolo nello Stato differenziato: dopo il 2001

Con la l. cost. 18.10.2001, n. 3 di modifica del Titolo V, parte seconda, della Costituzione si sovvertono o, come altrimenti si preferisce dire, si 'ribaltano' i principi che informano i rapporti tra Stato e autonomie territoriali.

Alle funzioni legislative si estende il modello di riparto delle competenze accolto dalla l. n. 59/1997 per le funzioni amministrative. Allo Stato è perciò attribuita una potestà legislativa speciale che lo legittima a disciplinare, in via esclusiva, solo una serie di materie o comunque di interessi identificati nel co. 2 di quello che diventa il nuovo art. 117 Cost. Le altre materie, indicate nel co. 3, sono oggetto di una competenza legislativa concorrente di Stato e Regioni, mentre quelle escluse anche da questo elenco e pertanto ‘innominate’ s’intendono attribuite alla competenza legislativa generale-residuale delle Regioni, non assoggettate ad alcun limite ulteriore a quelli che circondano anche l’azione del legislatore statale.

La circostanza che lo spettacolo non sia menzionato apre dunque alla possibilità, subito perseguita dalle Regioni, di attrarlo nella sfera della loro competenza esclusiva. Ancora una volta, il silenzio del legislatore costituzionale, unitamente alla scelta di ricorrere alla dubbia tecnica delle ‘elencazioni’ per definire gli assetti delle competenze, genera incertezze che sarà il Governo a superare.

Con il d.l. 18.2.2003, n. 24, convertito nella l. 17.4.2003, n. 82, si rinvia, infatti e ancora una volta, a una legge di definizione dei principi fondamentali in materia di spettacolo, ricondotto perciò nel novero delle materie oggetto di competenze legislative concorrenti, in accoglimento della tesi già enunciata, in sede consultiva, dal Consiglio di Stato ad avviso del quale, per ‘comune sentire’, lo spettacolo era da ascrivere all’ambito delle attività culturali (Barbati, 2003)³³.

Una scelta interpretativa, poi avallata anche dalla Corte costituzionale³⁴, che intende rispondere essenzialmente alla preoccupazione di evitare le conseguenze che ne sarebbero derivate a carico della gestione del FUS, ove lo spettacolo fosse stato sottratto a quella potestà regolamentare che spetta allo Stato solo per le materie oggetto di sua competenza legislativa esclusiva e che induce pertanto un’altra precisazione, che è anche un’innovazione, laddove il Governo aggiunge che «i criteri e le modalità di erogazione dei contributi alle attività di spettacolo» e le aliquote di ripartizione annuale del FUS siano fissati annualmente con decreti del Ministro per i beni e le attività culturali «non aventi natura regolamentare» (Modugno, Celotto, 2005; Moscarini, 2008)³⁵.

Soluzioni, dunque, adottate in via d’urgenza, per effetto delle quali lo spettacolo ritorna a farsi ‘luogo’ in cui si misurano le difficoltà e le incertezze delle riforme che interessano il contesto e insieme diviene l’ambito a proposito del quale la stessa materia «promozione e organizzazione delle attività culturali» subisce una progressiva ridefinizione dei propri confini.

6. *La rinuncia a politiche di sistema*

La modifica costituzionale del 2001 diventa, pertanto, ragione di nuove iniziative perché le attività di spettacolo ricevano una disciplina conforme alle di-

rettrici delle riforme che interessano il sistema istituzionale e amministrativo, come tali già annunciate dalla l. 6.7.2002, n. 137³⁶.

È in particolare con l'art. 10 di questa legge che il Governo è ancora una volta delegato a un riassetto delle disposizioni legislative in materia di cinematografia, teatro, musica, danza e altre forme di spettacolo dal vivo che ne garantisce l'adeguamento ai 'nuovi' principi costituzionali di riparto delle competenze, razionalizzando e snellendo altresì gli organi e le procedure cui ne è affidato il sostegno soprattutto finanziario.

Un altro percorso dichiarato, che trova attuazione solo con riguardo a talune espressioni dello spettacolo, segnatamente al cinema, da sempre meno sensibile al ruolo dei Governi territoriali quasi a essere, perciò stesso, occasione per un'adesione più facile perché meno incidente, ma che tale tuttavia non sarà, alle ragioni del decentramento.

Per lo spettacolo «dal vivo», invece, nulla o quasi si compie. Le risalenti domande sul titolo e sulla misura della legittimazione regionale e locale a farlo oggetto di propri interventi restano senza risposta, o ricevono risposte solo accessorie, da parte di un legislatore statale al quale sembra estranea la preoccupazione di riconoscere le potenzialità del decentramento anche, benché non solo, per le esigenze di queste attività e della loro promozione.

Attenzioni differenti, dunque, alimentate anche dalle differenti sollecitazioni che il legislatore statale trae dai contesti regolatori, nazionali e sovranazionali, con i quali si confrontano le diverse attività di spettacolo e rispetto ai quali si conferma la 'diversità' del cinema e più in generale del settore audiovisivo.

La rispondenza di queste produzioni a logiche di tipo industriale, le modalità di diffusione associate alla loro riproducibilità tecnica contribuiscono a determinarne una rilevanza economica, di mercato e per il mercato, atta a farne la forma di spettacolo che più attrae anche l'interesse delle Istituzioni comunitarie.

È in relazione al cinema e all'audiovisivo, infatti, che l'Unione europea, resta ad affermare competenze in una materia come la cultura che si vuole affidata alla responsabilità degli Stati membri³⁷, inizia a sviluppare politiche proprie, con le quali le riconosce quali espressioni meritevoli di azioni capaci di evidenziare il 'retaggio culturale comune' europeo e al contempo rispettare e promuovere le diversità culturali, regionali e nazionali delle quali sono veicolo, facendole perciò oggetto di un quadro regolatorio che reagisce sulle scelte del legislatore interno, sollecitandone gli interventi³⁸.

Attenzioni differenti, dunque, alle diverse forme di spettacolo che alimentano misure differenti, al di fuori di politiche di sistema capaci di riconoscere allo spettacolo un'identità sostanziale di settore anche attraverso il ripensamento delle soluzioni preposte al suo governo e alla sua amministrazione.

6.1 Il cinema: il debole decentramento 'dall'alto'

Di tutte le forme di spettacolo è dunque solo il cinema a essere interessato dall'esercizio della delega conferita dall'art. 10 della l. 6.7.2002, n. 137.

In un momento che vede la contestuale adozione di numerosi provvedimenti di riforma dedicati alla cultura, sia come bene sia come attività, con il d.lgs. 22.1.2004, n. 28 di *Riforma della disciplina in materia di attività cinematografiche*, le ragioni del decentramento diventano motivo per un intervento legislativo con il quale ci si prefigge di procurare una risposta che, tuttavia, si palesa subito debole.

Ribadito nell'art. 1, co. 1, che «La Repubblica, in attuazione degli articoli 21 e 33 della Costituzione, riconosce il cinema quale fondamentale mezzo di espressione artistica, di formazione culturale e di comunicazione sociale», nel co. 3 si stabilisce che «la Repubblica, nelle sue articolazioni e secondo le rispettive competenze, favorisce lo sviluppo dell'industria cinematografica nei suoi diversi settori, incoraggia ed aiuta le iniziative volte a valorizzare e a diffondere con qualsiasi mezzo il cinema nazionale, con particolare riguardo ai film di interesse culturale [...]», intesi come quei film che corrispondono a «un interesse culturale nazionale» (art. 2, co. 5).

Si confermano, dunque, condizioni quali la necessità, perché il film sia riconosciuto di nazionalità italiana e dunque ammesso ai benefici previsti, del regista italiano, dell'autore del soggetto e dello sceneggiatore italiano o in maggioranza tali, degli interpreti principali in maggioranza italiani, degli interpreti secondari per tre quarti italiani, dell'utilizzo di industrie tecniche italiane e, sia pure con possibilità di deroghe concesse per ragioni culturali o artistiche, della ripresa sonora diretta in lingua italiana, della troupe italiana, delle riprese e uso di teatri di posa in Italia³⁹.

Quanto al ruolo che si dichiara di voler riconoscere alle autonomie territoriali, esso si risolve in attribuzioni essenzialmente ausiliarie, di natura consultiva o propositiva, da esercitare all'interno della «Consulta territoriale per le attività cinematografiche» (art. 4), nuovo organo istituito presso il ministero, chiamato a predisporre un programma triennale contenente, in particolare, «l'individuazione, per ciascuna Regione, delle aree geografiche di intervento per la realizzazione» di nuove sale cinematografiche e il ripristino di quelle esistenti o inattive, nonché degli obiettivi per la promozione delle opere cinematografiche [...].

Attribuzioni circoscritte, sia quanto a valenza sia quanto ad ambiti, e soprattutto destinate a essere esercitate entro un disegno di forte centralizzazione, condiviso anche dalla Corte costituzionale che, con sent. 7.7.2005, n. 285, riconosce l'ammissibilità, anche in questa materia, della c.d. 'chiamata in sussidiarietà', ossia della riconduzione allo Stato delle competenze legislative funzionali alla disciplina di quelle amministrative che siano attratte al centro⁴⁰.

A giudizio della Corte la stessa scelta, accolta nel d.lgs. n. 28/2004, di dettare «una normativa completa ed auto-applicativa, senza distinzione tra principi e dettagli», delineando un «modello di gestione accentuatamente statalistico ed essenzialmente fondato su poteri ministeriali, con una presenza del tutto marginale di rappresentanti delle autonomie», deve considerarsi legittima in quanto i Governi territoriali «appaiono strutturalmente inadeguati a soddisfare, da soli, lo svolgimento di tutte le tipiche e complesse attività di disciplina e sostegno del settore cinematografico», le quali, «diversamente opinando- risulterebbero esposte al rischio di eccessivi condizionamenti localistici nella loro gestione».

Per garantire il ruolo delle autonomie territoriali si ritiene pertanto sufficiente una riscrittura di talune previsioni del decreto, atta ad assicurare il ricorso a «moduli di concertazione paritaria fra Stato e Regioni» ancora una volta elevati, dal giudice costituzionale, a formula salvifica, capace di rendere compatibile con i nuovi assetti costituzionali anche i più 'deboli decentramenti'.

La pronuncia della Corte sembra chiudere un 'caso'. In realtà, la tregua si celebra su un altro terreno, quello della 'certezza' delle misure di incentivazione finanziaria statale agli operatori del settore, lasciando irrisolta la questione delle altre politiche di sostegno, se non di governo, del settore che autonomie forti, come vorrebbe il disegno della riforma costituzionale, potrebbero favorire.

Anzi, a questi effetti, il cinema diventa uno dei 'luoghi' in cui le istanze del decentramento e, con esse, della differenziazione sono colte in quelli che se ne ritengono i limiti intrinseci e le intrinseche debolezze, quelle derivanti dalla vicinanza dei Governi territoriali agli interessi 'da regolare' che conduce a immaginarne una 'cattura' considerata motivo, anche nelle valutazioni del legislatore e della giurisprudenza costituzionale, perché prevalgano le istanze dell'uniformità (Barbati, 2005).

A essere deboli, in realtà, sono le risposte alle ragioni del decentramento. Una debolezza che diventa delle stesse attività di spettacolo e, in particolare, cinematografiche, ancora una volta laboratorio di riforme parziali o comunque 'incompiute', che le escludono da soluzioni capaci di assicurare un modello di governo attrezzato a rispondere a necessità che non possono essere soddisfatte dalla mera erogazione di finanziamenti pubblici, sempre più carenti.

E incompiuta doveva infatti restare l'altra riforma che si tentò per il cinema quando, nel corso della XV legislatura, si elaborò un disegno di legge (d.d.l. AS 1120) con il quale ci si proponeva d'intervenire sull'amministrazione del settore presso il centro statale, superando il modello organizzativo ministeriale con la costituzione di un nuovo soggetto di riferimento, aperto all'intervento e alle politiche delle autonomie territoriali, quale voleva essere il Centro nazionale per il cinema e l'audiovisivo.

Un altro percorso aperto e poi chiuso che lascia il settore alle soluzioni accolte dal d.lgs. n. 28/2004, a conferma di scelte che affidano la promozione e il

sostegno del cinema a misure di incentivazione finanziaria, quali quelle che saranno anche successivamente previste nelle forme del *tax credit*. Introdotto come misura di agevolazione fiscale transitoria dalla legge finanziaria per il 2008⁴¹, in seguito reiterata, diventa permanente con l'art. 8 della l. 7.10.2013, n.212 di conversione del cd. decreto *Valore cultura*⁴².

Altrettanto parziali sono i riordini che investono le forme e le modalità dell'intervento diretto, rispetto alle quali sono soprattutto le esigenze di razionalizzazione della *spending review* a indurre correttivi, quale la modifica che, in base a quanto previsto dall'art. 14 del d.l. 98/2011, convertito dalla legge 15.7.2011, n. 111, conduce all'incorporazione in un'unica società, a totale partecipazione pubblica, denominata «Istituto Luce – Cinecittà srl», dei due precedenti organismi, cui si accompagna una redistribuzione di risorse e di funzioni che coinvolge il ministero, senza modificare il ruolo dei diversi soggetti.

6.2 Lo spettacolo dal vivo: 'prove' di un ritorno al centro statale e di un debole decentramento 'dal basso'

Quanto allo spettacolo dal vivo, le differenti forme nelle quali si esprime conoscono sorti altrettanto differenti, in esito al confronto con il 'nuovo' decentramento del 2001.

Ed è soprattutto lo spettacolo lirico-sinfonico a raccontare, ancora una volta, un percorso di altre riforme cercate, tentate e poi restituite a uno scenario che, di là dalle indeterminatezze correlate alle tante varianti degli interventi previsti, appare occupato dalla rinnovata centralità della presenza statale e soprattutto dell'apparato ministeriale del settore.

Le peculiari esigenze di queste produzioni, con costi elevati non compensati dai ricavi, in ragione di rappresentazioni che rendono insostituibile il fattore lavoro con la tecnologia, accolte in spazi dedicati, capaci di accogliere un numero limitato di spettatori, ne hanno fatto la forma di spettacolo che più ha reso insuperabile la necessità del sostegno pubblico diretto e indiretto.

Di qui, le misure delle quali è stata destinataria già con la legge n. 800/1967 e l'entità elevata di finanziamenti pubblici dei quali ha da sempre usufruito. Misure rivelatesi comunque insufficienti ad assicurare un'ideale tutela e valorizzazione degli stessi enti preposti a produrre lo spettacolo lirico-sinfonico, interessati dalla ricordata, tentata, privatizzazione del 1996, poi corretta con una sequenza di interventi volti ad aumentare la loro produttività e a diminuirne i costi, così da attrarre quel privato che non entrava in scena.

Provvedimenti che si sono succeduti sino a quando, con il d.p.r. 19.5.2011, n. 117, adottato sulla base di quanto previsto dall'art. 1, co. 1, del d.l. 30.4.2010, n. 64, convertito dalla legge 29.6.2010, n. 100, si approvò il primo regolamen-

to per riconoscere forme organizzative speciali, atte a consentire una gestione secondo criteri di imprenditorialità, alle Fondazioni che, in possesso dei requisiti prescritti, ne facessero istanza (Cerulli Irelli, 2012).

Soluzione che fu soprattutto occasione perché la Corte costituzionale, con sentenza 18.4. 2011, n. 153, sottraendo la «disciplina dell'organizzazione e del funzionamento delle fondazioni lirico -sinfoniche» alla materia «promozione e organizzazione delle attività culturali», per ascriverla all'«ordinamento e organizzazione amministrativo dello Stato e degli enti pubblici» oltre che, in ragione della loro personalità giuridica di diritto privato, alla materia «ordinamento civile», riconducesse la loro disciplina alla competenza legislativa esclusiva e perciò anche regolamentare dello Stato centrale (Barbati, 2011).

Ritorna, con questa pronuncia, la variabile 'dimensione dell'interesse', sia pure in una declinazione che si preoccupa di renderla compatibile con l'assetto costituzionale del 2001. Sono pertanto gli obiettivi di queste fondazioni, in particolare, l'essere chiamate a compiti «esplicazione dei principi fondamentali di sviluppo della cultura [...] che solo una normativa di sistema degli enti strumentali dettata dallo Stato può contribuire a realizzare adeguatamente» a condurre al riconoscimento di un 'interesse di dimensione unitaria' alla loro disciplina da parte dello Stato che ripropone indirettamente l'«interesse regionale» come titolo di competenze che sussistono solo quando la 'materia dello spettacolo' assuma caratteristiche regionali e locali.

Dieci anni dopo il rafforzamento del processo autonomista, si riaprono così per le fondazioni lirico-sinfoniche, espressioni di uno spettacolo giudicato capace di contribuire alla formazione di un'identità culturale nazionale che viene declinata con i caratteri della statualità, gli scenari delle prime, incerte, fasi del regionalismo e soprattutto si avvia il loro ritorno in una sfera non solo pubblica ma, di più, statale che riduce la possibilità di farne spazi per l'intervento dei Governi territoriali e del privato.

All'origine della risposta più forte che, in questo senso, procura la ricordata l. 9.8.2013, n. 212 vi sono, tuttavia, non solo le difficoltà del percorso verso lo Stato differenziato ma anche le ambiguità della 'via italiana' alle privatizzazioni, affidate a modelli privatistici solo nella forma, in realtà sottoposti a una disciplina fortemente pubblicistica, quasi schermo delle tante resistenze opposte dalla parte pubblica al ripensamento del proprio ruolo.

È l'inversione del percorso, avviato nel 1996, che si compie sottoponendo l'organizzazione e il funzionamento delle fondazioni lirico-sinfoniche a regole che ne rafforzano i legami con il centro statale, allentando quelli con i Governi territoriali, e riducono la presenza dei privati configurata come minoritaria all'interno dei nuovi consigli di indirizzo che si vogliono costituiti, in maggioranza, «da membri designati dai fondatori pubblici» (Barbati, 2013; Cammelli, 2013)⁴³.

Una rinuncia al privato e alle autonomie che diventa la risposta di un centro debole che non sapendosi ridefinire, per farsi interlocutore di altre istanze e di altri soggetti, riconduce a sé il governo del settore, ma anche una soluzione dubbia per lo stesso legislatore che, con successiva l. 27.12.2013, n. 147, corregge il disegno sino a renderlo solo eventuale, con l'ammissione delle fondazioni liriche che posseggano determinati requisiti a «forme organizzative speciali»: un altro percorso che si apre e attende di essere testato.

Quanto alle altre forme di spettacolo dal vivo, ben poco accade. Le attività musicali e di danza sono 'lasciate' alla disciplina che ne detta la legge del 1967, mai adeguata alle istanze del decentramento. Il teatro di prosa rimane privo di una disciplina legislativa che valga a qualificarlo anche agli effetti di politiche pubbliche la cui discussa e incerta allocazione fra i diversi livelli di governo sembra favorire il silenzio del legislatore statale.

I soli provvedimenti con i quali il centro interviene, aprendo al riconoscimento del ruolo che le autonomie possono assolvere nei confronti di queste attività, hanno riguardo alle modalità di erogazione del fondo per il finanziamento dello spettacolo dal vivo, gestito dall'amministrazione ministeriale.

Con l'intento di assicurare maggiore stabilità ai finanziamenti pubblici, l'art. 9 della l. n. 112/2013 stabilisce infatti che i criteri in base ai quali concederli siano ridefiniti, dall'1.1.2014, con decreto del ministro da adottare previa intesa con la conferenza unificata, come richiesto dall'art. 1, co. 3, della l. 15.11.2005, n. 239. Ed è su questa base che con d.m. 1 luglio 2014, quasi a voler tentare l'attribuzione di un carattere nazionale e non più solo statale al fondo di finanziamento, s'introducono, riguardo al teatro di prosa, nuove categorie di beneficiari, quali i «teatri nazionali» e i «teatri di rilevante interesse pubblico», identificati in relazione ai contributi erogati, fra gli altri, dagli enti territoriali che si trovano così indirettamente attratti nelle politiche d'incentivazione finanziaria del centro.

Un'attenzione alle risorse economiche, ripresa dal decreto *Art-Bonus* al quale si deve anche la conferma del ricorso a misure fiscali capaci di incentivare il mecenatismo e le erogazioni liberali in denaro effettuate da qualsiasi soggetto a favore dello spettacolo lirico-sinfonico e teatrale, come vuole l'ampliamento del loro ambito applicativo disposto con l'art. 1, co. 11, della l. 23.12.2014, n. 190⁴⁴.

Scelte che confermano come la ricerca del privato e delle risorse sia ormai consegnata agli strumenti fiscali, di là da qualsiasi ripensamento delle modalità organizzative e di governo del settore (Lupi, 2014).

Parimenti lasciato senza correttivi né significativi adeguamenti è l'intervento diretto che lo Stato continua a operare tramite le risalenti strutture dell'Istituto Nazionale del Dramma Antico e della Biennale di Venezia, già oggetto di modifiche che ne hanno, se possibile, amplificato la dipendenza dal centro statale⁴⁵.

Mentre presso il centro statale ‘poco’ dunque avviene, i Governi territoriali, quasi ad avvalersi degli spazi lasciati ‘aperti’ da un legislatore statale che, se non ha conferito funzioni al sistema delle autonomie neppure ha definito in termini esclusivi le proprie competenze, continuano a dare vita a una sorta di decentramento ‘dal basso’ che non giovandosi di espliciti riconoscimenti nemmeno alimenta politiche coordinate fra i livelli di governo.

7. (segue) ‘Perché tutto rimanga com’è’

Di là dalle tante riforme delle quali è stato ‘laboratorio’, poco dunque è cambiato per lo spettacolo da quando fu oggetto delle prime forme di sostegno, dopo la nascita dello Stato unitario.

Anche le riflessioni a lungo svolte in merito alla *ratio* dell’intervento pubblico, alla sua valenza suppletiva e perciò sussidiaria per il sostegno di attività che, in quanto *merit goods*, devono essere assicurate alla collettività indipendentemente dalla domanda che ne esprima il mercato (Musgrave, 1959), non hanno condotto a ridefinire il ruolo, e perciò l’estensione e le modalità, della presenza pubblica, segnatamente statale, in un settore di per sé plurale.

Sia le istanze della regionalizzazione, che sarebbero diventate quelle più forti di uno Stato autonomista che la Costituzione del 2001 vuole istituzionalmente policentrico, sia le istanze della privatizzazione si sono risolte in occasioni per annunciare, al più ‘testare’, nuovi assetti relazionali fra i soggetti pubblici e nuovi modelli di interazione con il privato. Annunci per un ripensamento anche delle soluzioni preposte al governo e all’amministrazione dello spettacolo, poi abbandonati a favore di politiche che restano o che ritornano ad essere centralizzate, entro le quali lo Stato e per esso l’apparato ministeriale si fa regolatore delle diverse attività.

Un esito al quale non può dirsi estranea, essendone semmai causa, una declinazione dell’intervento pubblico in termini essenzialmente finanziari, basati sia sull’utilizzo di fondi allocati e gestiti centralmente sia, nelle applicazioni più recenti, sul ricorso a misure fiscali che egualmente rinviano al centro statale, quasi a dimenticare che ogni azione di sostegno, anche indiretto, richiede un ‘ambiente’ normativo, organizzativo e perciò di politiche adeguato a che quelle risorse possano tradursi in una promozione che sia valorizzazione, capace di attrarre e generare altre risorse.

Ed è anche attraverso questa concezione di un intervento pubblico affidato agli strumenti dell’incentivazione finanziaria, i soli che gli stessi operatori del settore si siano dimostrati interessati e disponibili ad accogliere, che il ‘laboratorio’ spettacolo rimane separato al proprio interno e dagli altri contesti.

Divisioni raccontate dalle stesse norme organizzative che lo imputano alla competenza di strutture ministeriali, come le due direzioni generali ‘Spettacolo’

e 'Cinema' che, anche nella struttura del Mibact, riordinato con d.p.c.m. 29.8.2014, n. 171, restano distinte, nonostante i risalenti e ricorrenti auspici di un loro accorpamento rispondente ai criteri che guidano le riorganizzazioni delle pubbliche amministrazioni. Soprattutto, sono chiamate a interazioni più esterne, con altri apparati ministeriali, che interne, con le articolazioni centrali del Mibact, come a esprimere, anche in tal modo, la difficile integrazione delle attività di spettacolo tra loro e con il complesso delle politiche culturali (Barbati, 2015)⁴⁶.

Un quadro dunque distante da quello delineato, presso le sedi comunitarie, per una *governance* culturale che si fondi sul riconoscimento delle sinergie fra le diverse espressioni della cultura e sulla collaborazione fra i diversi soggetti pubblici oltre che fra il pubblico e il privato quale 'metodo di governo' funzionale alla possibilità di attrarre le politiche culturali in quelle generali dei singoli Stati membri, così valorizzando il contributo che la cultura può apportare a una «crescita intelligente, sostenibile e inclusiva»⁴⁷.

Se, anche a questi effetti, poco sembra avvenire presso il centro statale, qualcosa continua ad accadere presso le autonomie territoriali. In un contesto occupato più dai silenzi che dalle scelte del legislatore statale, sono soprattutto le Regioni a farsi recenti interpreti di un approccio 'inclusivo' alla cultura e perciò alle diverse forme di spettacolo, percepite come strumenti per il riconoscimento e per la valorizzazione delle identità del territorio, sebbene all'interno di un modello di governo del settore, a sua volta, centralizzato presso di esse.

Il 'difficile' decentramento dello spettacolo, consegnato all'incerto criterio della 'dimensione dell'interesse', sembra in tal modo tradursi in qualche cosa in più di una resistenza dello Stato a riconoscere il ruolo delle autonomie territoriali, per diventare 'causa', non si sa quanto consapevole e voluta, di un 'difficile' riconoscimento della dimensione 'nazionale' dello spettacolo.

Quanto fu assunto come 'ragione' dei primi interventi pubblici di sostegno, perciò ancorati a condizioni oggettive e soggettive che s'intendevano atte ad assicurare il carattere 'nazionale' degli spettacoli, inteso come idoneità a concorrere alla formazione e alla salvaguardia di un'identità culturale nazionale, diversamente motivata nei contesti che si sono succeduti, si smarrisce all'interno di assetti e di politiche che, quando poste a confronto con le istanze di un sistema anche costituzionalmente plurale, vanno a definire lo spettacolo come un insieme di attività attraversato da scomposizioni interne dovute non solo all'eterogeneità delle sue espressioni ma anche a una loro supposta, e diversa, dimensione statale, regionale e locale che ne comporta l'affidamento a soggetti e ad amministrazioni 'separate' più che coordinate.

La complessità delle questioni che in tal modo vanno a occupare la scena, e alle quali non può considerarsi estranea la stessa resistenza degli operatori del

settore a farsi destinatari di politiche diverse dal mero supporto finanziario delle loro iniziative, è tale da non autorizzare risposte semplificate, come sole possono essere quelle fatte oggetto di ogni considerazione di sintesi.

Nondimeno, quanto 'è accaduto' e soprattutto quanto 'non è accaduto', nel percorso dello spettacolo, consente di individuare in un'azione pubblica di promozione declinata non solo come incentivazione finanziaria, ma anche e soprattutto come valorizzazione delle interazioni fra i diversi livelli di governo oltre che fra il pubblico e il privato il principale 'passaggio' mancante. Quello, che ancora non consente di ravvisare nelle attività di spettacolo le componenti di un sistema in cui la cultura assolve il ruolo, che le sedi sovranazionali ormai le assegnano, di leva per politiche di sviluppo anche sociale ed economico, al contempo fattore per la costruzione di un'identità culturale nazionale ed europea cui sempre i contesti comunitari e internazionali attribuiscono valenze e significati differenti da quelli che alle attività culturali e di spettacolo sono stati a lungo ricondotti dalle normative dei singoli Stati e così anche del nostro, le cui continuità confermano una distanza, rispetto a questi nuovi fini, che diventa inadeguatezza.

Note

- ¹ Come si legge nel promemoria sui *Provvedimenti pel teatro lirico e drammatico* della Direzione generale antichità e belle arti del Ministero della istruzione pubblica: «Fino all'anno 1900 lo Stato in Italia si è quasi del tutto disinteressato delle sorti del Teatro Nazionale. Al Teatro lirico non ha dato altro aiuto se non quello indiretto derivantegli dal mantenimento dei RR. Conservatori di Musica [...] Pel teatro Drammatico si è fatto ancor meno. Dopo l'istituzione del Sottosegretario per le Belle Arti, si è svolta pel teatro un'azione ancora timida e inadeguata, ma tuttavia nuova negli annali della nostra Amministrazione» (Fondo Silvio D'Amico, senza data). Si deve, pertanto, all'art. 10 della l. 28.1.1921, n. 5, la costituzione di un fondo per il teatro lirico e drammatico, con il quale si rispose a un'esigenza di supporto dello Stato da tempo manifestata. Tuttavia, nella relazione del 14.7.1921, n. 28, indirizzata al sottosegretario per le belle arti, la commissione permanente per le arti musicale e drammatica (con segretario D'Amico e componenti come Mascagni, Pirandello e Puccini), rilevava come «perché da questi fondi si ottenga anche tutto quell'unico economico che può trarsene per l'arte [...] non convenga affatto disperderli in molti piccoli sussidi da distribuirsi fra le varie Imprese, compagnie istituti ecc. del genere di quelli enumerati nell'articolo 1° del Regolamento 26 giugno 1921 per l'esecuzione» della legge n. 505/1921 (Bollettino Ufficiale del ministero della pubblica istruzione). Da qui, si passò a prevedere concorsi per la concessione di contributi biennali, tramite i quali si diede avvio a una politica di incentivi statali estemporanei al settore che proseguirà per tutti gli anni Venti.
- ² Cfr. r.d.l. 5.12.1925, n. 1985 (*Creazione dell'Istituto nazionale per la propaganda e la cultura tramite la cinematografia, denominato «l'Unione Cinematografica Educativa – L.U.C.E.»*) quale ente avente «per oggetto la produzione e la diffusione sia di pellicole di propria che di altrui fabbricazione, aventi carattere esclusivamente educativo, culturale, scientifico, di propaganda sociale, economica, igienica, agraria, professionale e nazionale e comunque destinate al complemento dell'istruzione e alla elevazione della cultura generale» (art. 1 convenzione costitutiva allegata al decreto). Con r.d.l. 3.4.1926, n. 1000 si stabilì, poi, per tutti i cinematografi l'obbligo di proiettare pellicole a scopo di educazione civile, di propaganda nazionale e di cultura varia, fornite dall'Istituto Luce.
- ³ Benché il riferimento sia sovente alla costituzione di un nuovo ministero, in realtà con il r.d. 27.5.1937, n. 752 si operò il solo mutamento di denominazione del precedente ministero per la stampa e la propaganda istituito con r.d. 24 giugno 1935, n. 1009, come ampliamento del sottosegretario di Stato per la stampa e la propaganda che il r.d. 6.9.1934, n. 143 aveva creato, sulla base del precedente ufficio stampa del capo del Governo costituito nel 1922, ponendolo alle dirette dipendenze del capo del Governo.
- ⁴ L'ispettorato del teatro, in particolare, divenne direzione generale del ministero con il r.d.l. 24.9.1936, n. 1834, per effetto del quale l'apparato ministeriale veniva ad essere così articolato in sei direzioni generali. Con il medesimo decreto veniva posto alle dipendenze del ministero anche l'Istituto nazionale Luce nonché, quanto alle strutture operanti nel settore, l'Istituto Nazionale del Dramma Antico.
- ⁵ Con questo decreto recante la *Disciplina degli enti lirici e delle stagioni liriche e concertistiche gestite dai comuni e dagli enti autonomi*, si avvia dunque un processo che nel 1943 condurrà a riconoscere già dieci enti lirici e le cui linee connoteranno la disciplina di questa forma di spettacolo sino agli anni Sessanta del Novecento.
- ⁶ Cfr. lo statuto approvato con r.d. 7.1.1926, n. 505.
- ⁷ A quanto ricordato nel testo, si può qui aggiungere che è in quegli anni che inizia a diffondersi anche la gestione diretta, da parte del Partito nazionale fascista e dell'Opera nazionale dopo lavoro, delle sale sia per le rappresentazioni teatrali sia per gli spettacoli cinematografici.
- ⁸ Cfr. art. 2, l. 18.6.1931, n. 918 recante *Disposizioni a favore della produzione cinematografica nazionale*.

- ⁹ In proposito, cfr. *I provvedimenti a favore della cinematografia nazionale*, in *Lo spettacolo italiano*, nn. 7-8, 1931: 269-270 per le dichiarazioni rese, in tal senso, anche dall'allora ministro Bottai. Legge che sarà presto abrogata dal r.d.l. 5.10.1933, n. 1414, convertito dalla l. 5.2.1934, n. 320, cui faranno seguito altri provvedimenti sino alla ridefinizione delle modalità dell'intervento operata dal r.d.l. 16.6.1938, n. 1061, *Provvedimenti a favore dell'industria cinematografica nazionale*.
- ¹⁰ Cfr. l. 15.6.1935, n. 1143 e r.d. 14.11.1935, n. 2504.
- ¹¹ La legge Alfieri, dal nome dell'allora ministro della cultura popolare, prevedeva, in particolare, un premio pari al 12% dell'introito lordo, cui si aggiungevano altri premi quanto più il film incassava. Come effetto di queste politiche, sviluppate anche dal r.d.l. n. 1389 del 1938, dal 1.1.1939 si ebbe il ritiro dal mercato italiano delle quattro principali major di Hollywood e l'inizio del c.d. 'monopolio autarchico', in esito al quale il numero dei film italiani passò da 31 che erano alla fine del 1937 a 119 nel 1942 e, parallelamente, il numero dei film americani importati in Italia scese dai 162 del 1938 ai 36 del 1940.
- ¹² Cfr. art. 3 d.m. 16.12.1943-XXII, n. 993 recante *Nuove norme per la concessione di sovvenzioni a favore delle manifestazioni teatrali e musicali*, con il quale si abrogò il r.d.l. n. 1547/1938, al fine di rendere «più rapida ed agevole» la procedura di erogazione delle sovvenzioni.
- ¹³ Una scelta che, come si legge nella Relazione (Lucifredi) della I commissione permanente della Camera dei Deputati al disegno di legge istitutivo, presentata il 26 luglio 1959, intendeva anche rispondere all'esigenza, già allora riconosciuta, di «liberare la Presidenza del Consiglio dai compiti di amministrazione attiva propri di singoli settori di azione dello Stato» e consentirle così il miglior espletamento dei suoi compiti istituzionali di coordinamento.
- ¹⁴ In questo senso, cfr. sempre Relazione (Lucifredi) della I Commissione Permanente della Camera dei deputati al disegno di legge istitutivo del ministero.
- ¹⁵ È questa la legge intitolata all'*Attività e disciplina dell'Ente autonomo di gestione per il cinema*, con la quale si autorizza il ministero delle partecipazioni statali a costituire una società per azioni avente per oggetto l'esercizio dell'industria cinematografica, legittimata ad esercitare, a favore delle pubbliche amministrazioni e degli enti sottoposti al controllo dello Stato, i medesimi compiti già esercitati dall'Istituto Nazionale Luce, e le cui partecipazioni azionarie sono attribuite in proprietà all'EAGC (in questo senso artt. 1 e 3 della l. n. 1330/1961).
- ¹⁶ Cfr. artt. 1 e 3 della l. n. 1213/1965, *Nuovo ordinamento dei provvedimenti a favore della cinematografia*.
- ¹⁷ Cfr. in particolare, il Regolamento n. 38/64 CEE del Consiglio del 25 marzo 1964 relativo alla libera circolazione dei lavoratori all'interno della Comunità e la Direttiva 63/607/CEE del Consiglio del 15 ottobre 1963 ai fini dell'applicazione delle disposizioni del Programma generale per la soppressione delle restrizioni alla libera prestazione dei servizi in materia di cinematografia.
- ¹⁸ Cfr. artt. 27 e 29 della l. n. 800/1967.
- ¹⁹ L'art. 6 della legge n. 800/1967 riconosceva come enti autonomi lirici: il Teatro Comunale di Bologna, il Teatro Comunale di Firenze, il Teatro Comunale dell'Opera di Genova, il Teatro alla Scala di Milano, il Teatro San Carlo di Napoli, il Teatro Massimo di Palermo, il Teatro dell'Opera di Roma, il Teatro Regio di Torino, il Teatro Comunale Giuseppe Verdi di Trieste, il Teatro La Fenice di Venezia, l'Arena di Verona. Come istituzioni concertistiche assimilate furono invece riconosciute l'Accademia di Santa Cecilia di Roma e l'Istituzione dei concerti e del teatro lirico Giovanni Pierluigi da Palestrina di Cagliari.
- ²⁰ Il referendum fu celebrato il 18 aprile 1993, sulla base della richiesta presentata il 22.1.1992 dai delegati dei Consigli regionali di Trentino Alto-Adige, Umbria, Piemonte, Valle d'Aosta, Lombardia, Marche, Basilicata, Toscana, Emilia-Romagna, Veneto. Con d.p.r. 5.6.1993, n. 175 fu così disposta l'*Abrogazione, a seguito di referendum popolare, della l. 31.7.1959, n. 617 recante Istituzione del Ministero del turismo e dello spettacolo*.
- ²¹ Il primo provvedimento normativo per adeguare l'assetto del settore all'innovazione che in

tal modo andava a interessare l'amministrazione statale di riferimento, è stato il d.l. 4 agosto 1993, n. 273, successivamente reiterato sino al d.l. 29.3.1995, n. 97, *Riordino delle funzioni in materia di turismo, spettacolo e sport*.

²² È questa la legge recante *Misure di razionalizzazione della finanza pubblica*.

²³ Sul punto, cfr. art. 6, co. 2 e art. 10, co. 3 del d.lgs. n. 367/1996 ove si stabiliva che l'apporto privato non dovesse essere comunque superiore al quaranta per cento del patrimonio della fondazione, almeno nel primo quadriennio di vita della fondazione, autorizzando un suo superamento per i periodi successivi. Si cfr, inoltre, art. 12, co. 2, ove si prevedeva, quale unico limite al coinvolgimento dei fondatori pubblici nel consiglio di amministrazione, che in esso dovessero essere presenti, almeno con un rappresentante, l'autorità di governo competente per lo spettacolo e la regione nel cui territorio la fondazione aveva sede.

²⁴ Il d.lgs. n. 134/1998, recante *Trasformazione in fondazioni degli enti lirici e delle istituzioni concertistiche assimilate, a norma dell'articolo 11, comma 1, lettera b) della legge 15 marzo 1997, n. 59*, stabilisce pertanto che «ravvisata l'esigenza di trasformare gli enti lirici e le istituzioni concertistiche assimilate, disciplinati dal Titolo II della legge 14.8.1967, n. 800, in fondazioni, non essendo necessaria, per l'espletamento dei loro compiti, la personalità giuridica di diritto pubblico e consentendo anzi la veste giuridica privata la possibilità di un migliore e più razionale svolgimento» delle funzioni, la loro trasformazione in fondazioni abbia luogo alla data di sua entrata in vigore (preambolo e art. 1).

²⁵ È a questa legge che si è dovuta, infatti, l'introduzione dell'art. 5-bis, successivamente modificato con svariati interventi legislativi.

²⁶ Si ricorda che il d.p.r. n. 616/1977 fu adottato in attuazione della delega conferita dall'art. 1 della l. 22.7.1975, n. 382 per un completamento del trasferimento delle funzioni amministrative «capace di assicurare una disciplina ed una gestione sistematica e programmata delle attribuzioni costituzionalmente spettanti alle Regioni per il territorio ed il corpo sociale». In questo senso, realizzò quello che è stato poi definito il secondo decentramento di funzioni amministrative, successivo a quello che, in attuazione della delega conferita dall'art. 17, co. 1, lett. b) della l. 16.5.1970, n. 281 fu disposto con i decreti delegati del 1972.

²⁷ È in particolare all'art. 1 della l. n. 163/1985, *Nuova disciplina degli interventi dello Stato a favore dello spettacolo*, che si stabilisce l'istituzione, nello stato di previsione del ministero del turismo e dello spettacolo, di un «Fondo unico per lo spettacolo», destinato al «sostegno finanziario ad enti, istituzioni, associazioni, organismi ed imprese operanti nei settori delle attività cinematografiche, musicali, di danza, teatrali, circensi e dello spettacolo viaggiante» nonché alla promozione e al sostegno di manifestazioni e iniziative di «carattere e rilevanza nazionali da svolgere in Italia o all'estero». La legge istitutiva prevedeva che esso fosse triennialmente adeguato con la legge finanziaria, cadenza che in realtà non fu rispettata, già dal 1989, impedendo di fatto la programmazione triennale degli interventi.

²⁸ In questo senso, cfr. art. 2, co. 2, lett. a), l. n. 203/2005.

²⁹ In proposito, si rinvia allo 'statuto' che dell'interesse nazionale, quale criterio regolatore delle competenze fra Stato e Regioni, tracciò la Corte costituzionale con sent. 18.2.1988, n. 177.

³⁰ Si ricorda, in proposito, quanto l'Antitrust ebbe a rilevare, in particolare, nella segnalazione relativa all'*Accesso al mercato cinematografico* del 1912.1996, quando ritenne «particolarmente indesiderabile assoggettare ad una regolamentazione strutturale dell'offerta il settore dell'esercizio cinematografico», giudicando perciò «palesamente incongruo subordinare la localizzazione delle sale al rispetto di parametri rigidi e predeterminati in modo omogeneo a livello nazionale». Per il testo della segnalazione, cfr. <<http://www.agcm.it>>t (12/2016).

³¹ Il riferimento è alla sentenza C. cost. 7.7.2005 n. 285, su cui v. *infra* nel testo, *sub* 6.1. Sentenza con la quale, pur conservandosi il regime autorizzatorio per l'apertura delle sale cinematografiche, delineato dall'art. 22 del d.lgs. 22.1.2004, n. 28, si dichiara l'illegittimità costituzionale del suo comma 5, laddove si riservava all'amministrazione ministeriale la concessione dell'autorizzazione all'apertura di sale con numero di posti superiore a milleottocen-

to. Scelta che peraltro era stata oggetto di rilievi critici anche da parte dell'Antitrust, nella segnalazione 11.12.2003.

- ³² L'istituzione del dipartimento dello spettacolo, posto alle dirette dipendenze della Presidenza del Consiglio dei Ministri o dell'autorità delegata, fu dovuta al d.p.c.m. 12.3.1994, che lo configurò quale sede cui imputare le competenze e le funzioni del ministero del turismo e dello spettacolo, all'indomani della sua soppressione, in attesa delle determinazioni che si sarebbero assunte in merito a quella, per via di perifrasi, s'identificava come «autorità di Governo specificamente competente per le attività culturali».
- ³³ In questo senso, cfr. Cons. St., sezione consultiva per gli atti normativi, parere n. 3608 del 20.12.2002.
- ³⁴ Con la sent. 8-21.7.2004, n. 255, la Corte respinse le censure di legittimità costituzionale sollevate da parte regionale nei confronti del d.l. n. 24/2003, argomentando che «le attività di sostegno degli spettacoli», tra i quali rientrano le attività cinematografiche, sono sicuramente riconducibili alla materia «organizzazione e promozione delle attività culturali», affidata alla legislazione concorrente di Stato e Regioni, non essendo né la cinematografia né gli spettacoli scorporabili dalle attività culturali «che riguardano tutte le attività riconducibili alla elaborazione e diffusione della cultura, senza che vi possa essere spazio per ritagliarne singole partizioni come lo spettacolo».
- ³⁵ In questo senso, cfr. art. 1, d.l. 13 febbraio 2003, n. 24, convertito con modificazioni in l. 17.4.2003, n. 82 recante *Disposizioni urgenti in materia di controlli in favore delle attività dello spettacolo*.
- ³⁶ Legge recante *Delega per la riforma dell'organizzazione del Governo e della Presidenza del Consiglio dei Ministri, nonché di enti pubblici*.
- ³⁷ Si ricorda qui che, mentre nel Trattato istitutivo della Comunità Europea, sottoscritto a Roma il 25.3.1957, non compariva alcun riferimento alla cultura, questo compare, per la prima volta, nel Trattato di Maastricht, entrato in vigore il 1.1.1993, nel cui art. 3 si afferma che la Comunità dovrà contribuire «a un'educazione e a una formazione di qualità così come allo sviluppo delle culture degli Stati membri», con «azioni di incoraggiamento» per l'affermazione dell'eredità culturale comune, pur nel rispetto delle diversità regionali e nazionali. Con il secondo Trattato dell'Unione europea, firmato il 2.10.1997, si parla di un'«identità culturale» europea, per enunciare nell'art. 151, che l'Unione «contribuisce al pieno sviluppo delle culture degli Stati membri» e che si «deve tenere conto degli aspetti culturali nell'azione che si svolge ai sensi del Trattato». La cultura ritorna fra le materie su cui l'Unione ha competenza per svolgere, coordinare o completare l'azione degli Stati membri nel Trattato di Lisbona del 13.12.2007.
- ³⁸ La «diversità culturale», riconosciuta come valore dalla Convenzione Unesco del 2005, è stata così assunta anche in sede europea come veicolo per l'affermazione delle identità culturali, nazionali e regionali, la cui promozione diventa obiettivo dell'Agenda europea per la cultura del 2007 e dello stesso Piano di lavoro per la cultura 2015-2018. Presupposto e contenuto altresì della «eccezione culturale», ossia della possibile erogazione, da parte degli Stati, di aiuti pubblici destinati a promuoverne le differenti espressioni, e fra queste segnatamente quelle cinematografiche, «quando non alterino le condizioni degli scambi e della concorrenza nella Comunità in misura contraria all'interesse comune». In questo senso, cfr. art. 87, par.3, lett. d), del Trattato di Maastricht, e successivamente art. 107, par. 3, lett. d) e art. 167, par.4 del Trattato sul Funzionamento dell'Unione europea (T.F.U.E.). A questi principi si informa la c.d. 'Comunicazione sul Cinema' della Commissione (26.9.2001), con la quale si riconosce l'importanza dei sussidi nazionali al cinema e al settore audiovisivo per garantire la diversità culturale e contribuire alla creazione di un mercato audiovisivo europeo e si fissano i criteri per la valutazione degli aiuti di Stato a favore della produzione di opere cinematografiche e di altre opere audiovisive. Criteri la cui validità è stata prorogata nel 2004, 2007 e 2009, sino alla successiva Comunicazione del 2013 (2013/C 332/01), con la quale si amplia l'ambito

delle attività suscettibili di ricevere aiuti: prima concessi per la produzione dei film, sono ora estesi a tutte le fasi delle opere audiovisive, dal loro concepimento alla loro distribuzione. Sul tema degli aiuti alla cultura, cfr. anche Regolamento (UE) n. 651/2014 della Commissione del 17.6.2014 che dichiara alcune categorie di aiuti compatibili con il mercato interno in applicazione degli articoli 107 e 108 del Trattato.

³⁹ In questo senso, cfr. artt. 5 e 7 del d.lgs. n. 28/2004.

⁴⁰ Sull'istituto, di origine giurisprudenziale, della 'chiamata in sussidiarietà' cfr. C. cost. sent. 25.9.2003-1.10.2003, n. 303.

⁴¹ Cfr. art. 1, commi 325-343 della l. 24.12.2007, n. 244.

⁴² È questo il d.l. 8.8.2013, n. 91 recante *Disposizioni urgenti per la tutela, la valorizzazione e il rilancio dei beni e delle attività culturali e del turismo*.

⁴³ Cfr. art. b11, l. n. 212/2013.

⁴⁴ È questo il d.l. 31.5.2014, n. 83 recante *Disposizioni urgenti per la tutela del patrimonio culturale, lo sviluppo della cultura e il rilancio del turismo*, convertito in l. 29.7.2014, n. 106, noto appunto anche come decreto *Art Bonus*.

⁴⁵ In questo senso, cfr. d.lgs. 8.1.2004, n. 1, recante *Modifiche ed integrazioni al decreto legislativo 29 gennaio 1998, n. 19, concernente 'la Biennale di Venezia', ai sensi dell'articolo 1 della legge 6 luglio 2002, n. 137* e d.lgs. 22 gennaio 2004, n. 33, recante *Modifiche e integrazioni al decreto legislativo 29 gennaio 1998, n. 20, concernenti i compiti e l'organizzazione della Fondazione 'Istituto Nazionale per il dramma antico'*.

⁴⁶ Cfr. art. 12 e artt. 17 e 18 del d.p.c.m. n. 171/2014.

⁴⁷ In questo senso, le conclusioni del Consiglio dell'Unione europea del 26.11.2012, sulla *governance* culturale, quale «metodo per realizzare politiche culturali nonché [...] strumento per approfondire l'integrazione della cultura nell'agenda politica pubblica tramite il coordinamento delle politiche culturali con le altre politiche settoriali» e gli indirizzi enunciati nella Comunicazione *Valorizzare i settori culturali e creativi per favorire la crescita e l'occupazione nell'UE* del 26.9.2012, della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio al comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle Regioni.

Riferimenti bibliografici

- Ainis M., Fiorillo M. 2008, *L'ordinamento della cultura*, Giuffrè, Milano.
- Barbati C. 2003, *Lo spettacolo: il difficile percorso delle riforme (dalla Costituzione del 1948 al 'nuovo' Titolo V e 'ritorno')*, in *Aedon*, 1.
- 2005, *Territori e attività economiche*, in C. Barbati, G. Endrici (a cura di), *Territorialità positiva. Mercato, ambiente e poteri subnazionali*, il Mulino, Bologna: 98 sgg.
- 2011, *Territori e cultura: quale rapporto?*, in *Aedon*, 2.
- 2013, *Il rilancio dello spettacolo nelle scelte urgenti del decreto 'Valore Cultura'*, in *Aedon*, 3.
- 2015, *Il 'nuovo' Ministero dei Beni e delle Attività Culturali e del Turismo*, in *Gior. dir. amm.*, 2: 206 sgg.
- Bartole S. 1988, *La Corte costituzionale e la ricerca di un temperamento fra supremazia e collaborazione nei rapporti fra Stato e Regioni*, in *Le Regioni*: 563 sgg.
- Bodo C. 1994, *Le risorse finanziarie per la cultura*, in *Rapporto sull'Economia della Cultura in Italia 1980-1990*, Presidenza del Consiglio dei Ministri, Roma.
- Brosio G., Santagata W. 1992, *Rapporto sull'economia delle arti e dello spettacolo in Italia*, Edizioni della Fondazione Giovanni Agnelli, Torino.
- Brunetta G.P. 2009, *Il cinema italiano di regime – Da La Canzone d'amore a Ossessione*, Laterza, Roma-Bari.
- Cammelli M. 2013, *Valore cultura e strumenti: obiettivi chiari, strumenti a rischio*, in *Aedon*, 3.
- Cannistraro P.V. 1972, *Il cinema italiano sotto il fascismo*, in *Storia contemporanea*: 416 sgg.
- Caretti P. 1994, *Diritto dell'informazione. Stampa, radiotelevisione, teatro e cinema*, il Mulino, Bologna.
- Cassese S. 1962, *Partecipazioni pubbliche ed enti di gestione*, Giuffrè, Milano.
- Cerulli Irelli V. 2012, *Le fondazioni lirico-sinfoniche come organizzazioni pubbliche in forma privatistica*, in *Aedon*, 3.
- Falcon G. (a cura di) 1998, *Lo Stato autonomista*, il Mulino, Bologna.
- Ferrari F. 2012, *Intorno al palcoscenico: storie e cronache dell'organizzatore teatrale*, FrancoAngeli, Milano.
- Freni E. 1996, *Commento al decreto 367 del 1996*, in *Gior. dir. amm.*:1120 sgg.
- Ghezzi G. 1977, *L'intervento degli enti locali nella politica culturale*, in *Aspetti e tendenze del diritto costituzionale, Scritti in onore di Costantino Mortati*, II, Giuffrè, Milano: 731 sgg.
- Giannini A. 1959, *Il diritto dello spettacolo*, Jandi Sapi, Roma.
- Giannini M.S. 1981, *La lentissima fondazione dello Stato repubblicano*, in *Regione e governo locale*, 6: 17 sgg.
- Lupi R. 2014, *L'Art Bonus come sovvenzione pubblica in forma di credito d'imposta*, in *Aedon*, 3.

- Manetti D. 2012, *Un'arma poderosissima: industria cinematografica e Stato durante il fascismo (1922-1944)*, FrancoAngeli, Milano.
- Merusi F., Iaria D. 1990, *Partecipazioni pubbliche (voce)*, in *Enc. Giur. Trecc.*, Roma: 3 sgg.
- Modugno F., Celotto A. 2005, *Un «non regolamento» statale nelle competenze concorrenti*, in *Giur. cost.*: 355 sgg.
- Moscarini A. 2008, *I decreti del governo «di natura non regolamentare» che producono effetti normativi*, in *Giur. cost.*: 5075 sgg.
- Musgrave A. 1959, *The Theory of Public Finance. A Study in Public Economy*, McGraw-Hill, New York.
- Sangiovanni A. 2012, *Le parole e le figure: storia dei media in Italia dall'età liberale alla seconda guerra mondiale*, Donzelli, Roma.
- Sciullo G. 1998, *La Biennale di Venezia come società di cultura*, in *Aedon*, 1.

IL CONTRIBUTO DELLA DISCIPLINA SULLA TUTELA E VALORIZZAZIONE DEL PATRIMONIO CULTURALE ALLA COSTRUZIONE DELLO STATO UNITARIO

Antonella Sau

SOMMARIO – 1. Premessa. 2. Le esigenze della tutela dei beni culturali nell'Italia postunitaria e pre-repubblicana. 3. L'Italia repubblicana: dalla tutela del patrimonio storico-artistico alla promozione dello sviluppo della cultura. 4. La 'regionalizzazione' dei beni culturali: dal bene come 'valore da preservare' al bene come 'risorsa' per lo sviluppo socio-economico delle autonomie locali. 5. Dalla dimensione codicistica alla dimensione globale del patrimonio culturale ed i suoi effetti sulle politiche di tutela e valorizzazione.

1. Premessa

L'evoluzione della disciplina dei beni culturali mostra chiaramente le tappe del processo di costruzione dell'identità culturale e politica del popolo italiano: dal primato della tutela nell'Italia preunitaria, alle prime leggi post unitarie, la legge Nasi, 12.6.1902, n. 185 e la legge Rosadi, 20.6.1909, n. 364, attraverso le quali, pur tra molte difficoltà applicative e non poche contraddizioni, si affidava allo Stato il compito di conciliare le esigenze di tutela del patrimonio storico-culturale della nascente Nazione con le politiche economiche liberiste affermatesi con l'unificazione, passando per la legge del 1.6.1939, n. 1089, vera e propria pietra angolare assieme alla legge del 29.6.1939, n. 1497, del più ampio 'programma culturale' del tardo fascismo, sino all'adozione con d.lgs. 22.1.2004, n. 42, del Codice dei beni culturali e del paesaggio nel quale si è registrata la 'funzione unificante del patrimonio culturale' già accolta dall'art. 9 della Costituzione che, accostando alla tutela del paesaggio e del patrimonio storico e artistico della Nazione la promozione dello sviluppo della cultura, ha inquadrato la fruizione del patrimonio culturale nel compito più generale della Repubblica di favorire il pieno sviluppo della persona umana (art. 3 Cost.).

O forse sarebbe più corretto dire che è stato il modo stesso con il quale il legislatore ha costruito la nozione di 'patrimonio culturale' prima e di 'bene culturale' poi, ne ha scoperto il valore 'sociale' e 'territoriale' accanto a quello 'patrimoniale' e 'identitario' tanto caro alle prime leggi post-unitarie, ne ha riscoperto il 'valore immateriale' ed in ultimo la dimensione 'globale', a disegnare la parabola lungo la quale ha avuto origine e si è sviluppata l'identità culturale italiana.

Se a ciò si aggiunge che le politiche pubbliche di tutela del patrimonio culturale hanno potuto contare sin dai primi anni successivi all'unificazione am-

ministrativa del Regno d'Italia su una struttura amministrativa con competenze specifiche in materia appare evidente il contributo della disciplina dei beni culturali alla costruzione e all'evoluzione del nostro sistema istituzionale e amministrativo (Verrastro, 2007).

Anzi, proprio nell'amministrazione dei beni culturali, sin dalle origini, si è palesato quel conflitto tra istanze autonomistiche (inizialmente, ad onor del vero, ispirate dal sodalizio tra élites locali, studiosi e eruditi della materia) e istanze di accentramento che caratterizzeranno il dibattito politico istituzionale della materia dei beni culturali (e non solo) fino ai giorni nostri¹.

2. Le esigenze della tutela dei beni culturali nell'Italia postunitaria e pre-repubblicana

La disciplina dei beni culturali nell'Italia postunitaria e pre-repubblicana racconta del conflitto tra l'interesse pubblico alla protezione del patrimonio culturale e le legittime aspirazioni dei proprietari ad esercitare lo *ius utendi atque abutendi* riconosciuto dal codice civile del 1865.

Dietro l'esaltazione del patrimonio culturale nazionale dei dibattiti parlamentari dei primi anni post-unitari si celava anzitutto la volontà di 'ripulire' l'immagine della nazione italiana dalle «nefande memorie» delle lotte d'indipendenza restituendo all'Europa l'immagine di uno Stato «solido, senza lacerazioni e contrasti interni, neanche sul piano culturale» (Rossari, Togni, 1978: 28). Fiero del proprio patrimonio culturale, testimonianza vivente delle glorie passate e non più «solamente vanto di archeologi e di filologi» ma «vital nutrimento della cultura nazionale, la sorgente pura dei grandi ideali della scienza e dell'arte, la nobile scuola in cui si formerà il cittadino e il patriota»².

È questo il contesto culturale nel quale, dopo i primi interventi legislativi volti a preservare il patrimonio culturale dall'«incuria dei proprietari»³ e dalle esportazioni incontrollate favorite dall'abolizione dei vincoli fedecommissari⁴, si accese il dibattito politico sulla conservazione del patrimonio storico e archeologico nazionale, a partire da quello della capitale del «giovine Regno».

In questa prospettiva l'adozione della legge 14.7.1887, n. 4730, *Concernente la tutela dei monumenti antichi nella città di Roma*⁵, segna senza dubbio il passaggio da un periodo nel quale «l'arte era ancora prerogativa di eruditi, di studiosi, di un élite culturale che, sola, si occupava della trasmissione alle generazioni future delle antiche memorie a una diffusione del concetto di patrimonio storico artistico come strumento conoscitivo e di conferma dell'identità nazionale» (Bognesi, 2002: 12).

Identità nazionale che in questa fase storica era prima di tutto «identità di ceto», al quale «il tema del patrimonio storico-artistico aveva offerto, sin dall'età risorgimentale, un considerevole ed efficace sostegno simbolico e valoriale» (Fusar Poli, 2006: 220-221).

La ricostruzione di questa identità nazionale dovette tuttavia fare i conti con lo spirito liberale che aveva accompagnato l'unificazione d'Italia e che mal si conciliava con l'impianto «perentorio» delle leggi di tutela degli Stati pre-unitari (Emiliani, 1996: 9) che pur avevano contribuito a preservare l'integrità del patrimonio culturale italiano, consegnando all'Italia e agli italiani un patrimonio nel quale riconoscersi.

Le vicende dei vari disegni di legge che si sono succeduti in Parlamento, da quello deliberato nel 1868 dal Consiglio di Stato e mai nemmeno approdato alle Camere fino al disegno di legge presentato nel 1902 dal ministro dell'istruzione pubblica Nunzio Nasi che venne convertito nella legge n. 185 del 12 giugno 1902, ben testimoniano la difficoltà di conciliare i 'diritti della nazione' ossia il diritto-dovere dello Stato di conservare il patrimonio storico-artistico (espressione dell'identità) 'nazionale' e i 'diritti dei privati' (Volpe, 2013: 59 sgg.; Bolognesi, 2002; Ragusa, 2011: 120 sgg.).

Il faticoso compromesso raggiunto sul punto dalla legge Nasi con la previsione di una tassa d'esportazione proporzionale (art. 37), il riconoscimento del diritto del Governo di acquistare gli oggetti d'arte o di antichità destinati all'esportazione al prezzo «stabilito in base alla dichiarazione del proprietario riscontrata con la stima di appositi uffici» (art. 8, co. 5 e 6) ed il divieto di esportazione degli «oggetti d'arte o d'antichità di sommo pregio» la cui uscita dal territorio del Regno avrebbe comportato «un danno grave per il patrimonio artistico e per la storia» (art. 23, co. 4), era comunque destinato a fallire.

Due le ragioni: da un lato la scelta di subordinare il divieto di esportazione delle cose private di sommo pregio alla compilazione di un catalogo che limitatamente a tali beni venne completato solo alla fine del 1903 e dall'altro l'esiguità delle risorse messe a disposizione del Governo per l'esercizio della prelazione, tanto più in considerazione della proroga di un solo anno dei divieti di esportazione previsti dalle leggi pre-unitarie introdotta dall'art. 35 della legge Nasi⁶, proroga che non a caso fu rinnovata per ben cinque volte sino all'entrata in vigore della legge n. 364/1909.

È proprio alla legge Rosadi che spetta il merito di aver corretto i principali difetti della legislazione previgente, scongiurando il rischio che il Paese perdesse un «pezzo rilevante del proprio investimento identitario»: in questa direzione operarono certamente l'inalienabilità delle cose immobili e mobili di «interesse storico, archeologico, paleontologico o artistico» di proprietà pubblica o appartenenti ad enti morali sancita negli artt. 1, co. 1 e 2, co. 1 e l'esclusione della subordinazione del divieto di esportazione delle cose private «di interesse storico, archeologico o artistico» alla loro iscrizione nel catalogo (art. 8, co. 1⁷).

Senza dimenticare, a monte, la sostituzione del criterio commerciale ed economico del 'pregio' usato nella legge Nasi con il criterio dell'«interesse», per di

più aggettivato dal rinvio al criterio storico «indeclinabile sotto il profilo commerciale», che ben riflette l'importanza che il 'passato' e la 'storia' della Nazione avevano per la classe dirigente dell'epoca (Balzani, 2003: 63).

Per tali ragioni le critiche della dottrina successiva in merito all'indeterminatezza del suo oggetto, all'eccessiva rigidità di alcune sue parti e all'ingiustificato permissivismo di altre (Grisolia, 1952: 41 sgg.; Palma, 1971: 88) non possono far passare in secondo piano l'importanza di norme che, come autorevolmente osservato, «limitavano i diritti dei proprietari, fissando criteri generali ed abbandonando la strada dei provvedimenti singoli, per questo e per quel bene, in un'epoca in cui prevaleva la concezione favorevole alla proprietà libera da vincoli» (Cassese, 1975: 118), anche se si trattava di norme 'a misura' della *middle class* giolittiana (liberale-moderata) e quindi pensate e dettate in un'ottica meramente 'protezionistica' del patrimonio culturale e non ancora a garanzia di una fruizione collettiva dei beni culturali che si affermerà compiutamente solo in epoca repubblicana con il superamento dello Stato 'minimo' liberale e l'affermazione dello Stato sociale.

Anche il «godimento pubblico dei beni» a cui fa riferimento la legge n. 1089/1939 di *Tutela delle cose di interesse artistico e storico* (art. 7) va infatti calato nel contesto della 'politica culturale' del regime fascista che si «impadronì» dei temi culturali (la tutela delle cose d'arte, la tutela delle bellezze naturali e del paesaggio, il restauro, i musei, le mostre, l'arte moderna, l'istruzione artistica) e dei problemi dell'amministrazione (sia centrale che periferica) per inquadrarli tutti nel disegno politico della 'fascistizzazione' dello Stato italiano, che non ammette conflitti tra interessi privati e interesse pubblico in quanto i primi confluiscono «ordinatamente nell'interesse superiore, riassuntivo della Nazione» (Serio, 2004: 36).

Come spiegava l'allora ministro dell'educazione nazionale Giuseppe Bottai, che della legge n. 1089/1939 fu il promotore, intervenendo al Convegno dei Soprintendenti del luglio 1938, «l'unità ideale» del popolo italiano «era un fatto compiuto, nell'arte, molti secoli prima che, con le armi, si avverasse l'unità politica»: di qui il dovere dello Stato (fascista) di tutelare tale patrimonio ed in ultima analisi la «funzione politica della tutela artistica»⁸.

Del tutto in linea con il manifesto politico di Bottai, le parole usate da Santi Romano, presidente della commissione che elaborò il testo della legge n. 1089/1939, nella *Relazione sul progetto di legge per la tutela delle cose di interesse artistico e storico* del 12.5.1938⁹, per il quale «lo Stato Fascista, in conformità dei principi cui esso si informa, non solo non può disinteressarsi del patrimonio artistico e storico, che è una delle più preziose ricchezze spirituali del nostro Paese, ma deve opportunamente tutelarlo con sempre più assidua e vigile cura», adeguando la previgente normativa ai «fondamenti etici dello Stato Fascista».

Per molti commentatori la legge Bottai operò una sostanziale «riverniciatura in senso autoritario» della legge Rosadi, rileggendo in chiave corporativa il principio del contemperamento degli interessi pubblici e privati attraverso la graduazione dell'interesse storico-artistico che legittimava l'apposizione del vincolo sui beni privati ('particolarmente importante') e sulla base del quale si obbligavano i privati ad ammettere la visita per scopi culturali dei beni culturali posseduti ('eccezionale interesse'), che legittimava l'espropriazione ('importante interesse') o il divieto di esportazione¹⁰ (riducendo al contempo la tassa d'esportazione per non deprimere, per ragioni economiche oltre che propagandistiche, il mercato dell'arte) ed affermando i principi, tipici dell'organizzazione fascista, del centralismo e della gerarchia con l'attribuzione al ministro del compito di apprezzare tali interessi (in alcuni casi previo parere, non vincolante, del Consiglio nazionale dell'Educazione, delle Scienze e delle Arti) (Serio, 2004: 42 sgg.; Ragusa, 2011: 198 sgg.).

Istanze centraliste che stanno ovviamente alla base anche degli interventi di riforma dell'organizzazione di settore, tanto al centro con la creazione dell'Istituto centrale del restauro¹¹ («un centro coordinatore che raccolga e vagli tutte le esperienze singole e da esse tragga un'esperienza di validità generale, da esse esprima un concreto, durevole insegnamento»¹²) e del Consiglio nazionale dell'Educazione, delle Scienze e delle Arti¹³, che in periferia con la riforma delle soprintendenze¹⁴.

La legge Bottai, mantenendo la connotazione 'difensiva' propria degli interventi legislativi post-unitari, si poneva quindi come primario obiettivo la «conservazione, l'integrità e la sicurezza» del patrimonio culturale al fine di tramandarlo integro alle generazioni future, facendo peraltro leva sulla «necessità» della tutela in chiave propagandistica: «La piccola pieve romanica sparsa nella campagna, non è, dal nostro punto di vista, meno importante che la cattedrale della grande città; segna un punto d'arrivo nell'espansione della cultura, documenta l'esistenza antica di una tradizione locale, è oggetto della devozione e dell'orgoglio di una popolazione; ed anche quella popolazione è gente d'Italia, nel cui cuore dobbiamo alimentare l'attaccamento alla tradizione locale, nella cui mente dobbiamo coltivare la coscienza dell'antica nobiltà della stirpe [...] Creare, dunque il grande panorama artistico dell'Italia [...]; spingere lo sguardo anche nei recessi meno aperti e fecondi e rintracciare tutti i segni dell'antica grandezza; dare ad ogni paese e ogni gente, sia pure la più rozza e lontana, la coscienza della propria tradizione storica e artistica; ecco il compito scientifico della nostra Amministrazione, ed ecco uno dei punti nei quali più manifestamente il compito scientifico si identifica con un compito politico»¹⁵.

Di qui anche la nuova immagine di museo proposta dal regime, non più «mero documento, spoglia esanime, ma attuale valore della personalità storica

nazionale, nella quale la tradizione è viva come una costitutiva premessa eternamente presente» e più in generale «l'interesse che la buona politica non può negare alle nuove tendenze artistiche, tutte le volte che esse si concretino in risultati, mostrino una ricerca sincera, rispondano ad esigenze attuali e significhino qualcosa nell'ora presente» (Bottai, 1940: 55).

3. L'Italia repubblicana: dalla tutela del patrimonio storico-artistico alla promozione dello sviluppo della cultura

Con l'adozione della Carta costituzionale, che all'articolo 9 affida alla Repubblica la «tutela del patrimonio storico e artistico della Nazione» (co. 2), unitamente alla promozione dello «sviluppo della cultura» (co. 1), si assiste al passaggio da una «concezione puramente statico-conservativa della tutela dei beni culturali», intesa come mera protezione e salvaguardia dell'esistente, ad una «concezione dinamica orientata al loro pubblico godimento, in quanto naturalmente destinati alla pubblica fruizione e alla valorizzazione, come strumenti di crescita culturale della società» (Carpentieri, 2005), cui si ricollegano le ben note ricostruzioni dogmatiche del bene culturale come «bene di interesse pubblico», bene pubblico «non in quanto bene di appartenenza ma in quanto bene di fruizione» (Sandulli, 1959: 286; Giannini, 1976: 31; Palma, 1971: 3 sgg.; Marini, 2002: 47 sgg.).

Per quanto si debba alla Costituzione l'affermazione dell'idea illuministica della tutela quale «mezzo per la crescita culturale della società, attraverso la pubblica fruizione del valore culturale insito nelle cose di interesse storico-artistico» (Carpentieri, 2005), occorre ricordare come la formulazione dell'art. 9 e la sua collocazione tra i principi fondamentali della Costituzione siano frutto di un'elaborazione non «del tutto consapevole» dei padri costituenti (Cecchetti, 2008).

L'analisi dei lavori dell'Assemblea Costituente (Ainis, Fiorillo, 2008: 81 sgg.; Marini, 2002: 10 sgg.) ci restituisce in effetti l'immagine di un dibattito interamente concentrato sulla formulazione del secondo comma dell'art. 9 ed in particolare sulla necessità di delimitare l'ambito oggettivo dell'intervento pubblico in modo da ricomprendervi tanto i beni monumentali (anche naturali) che i beni mobili di valore storico-artistico e sull'opportunità di 'sventare' i «pericoli» del nascente ordinamento regionale.

Il primo problema venne risolto con l'utilizzo della locuzione «patrimonio storico-artistico della Nazione» dove il termine 'Nazione', inteso nella sua «accezione spirituale», è evocativo di tutti quei beni «che concorrono, per le loro caratteristiche, a fondare o rafforzare il sentimento nazionale» (Marini, 2002: 208); il secondo, invece, con l'attribuzione dei compiti di tutela alla 'Repubblica', formulazione che lasciava impregiudicata la possibilità di interventi statali e re-

gionali in materia ma del tutto irrisolto il nodo del riparto di competenze tra Stato ed enti territoriali che di lì a poco, come vedremo, il legislatore ordinario avrebbe dovuto affrontare.

L'ulteriore circostanza che nel corso del dibattito assembleare in molti obiettarono persino sull'utilità della previsione *de qua*, in ragione dell'esistenza di leggi «speciali e concrete» che tutelavano tanto il patrimonio artistico che il paesaggio, ha indotto autorevole dottrina a ritenere che l'art. 9 non sia stato altro che una «sublimazione della legislazione esistente al momento dell'elaborazione della carta», ossia della legge n. 1089/1039 e della coeva legge n. 1497 sulla protezione delle bellezze naturali (Merusi, 1975: 442).

Quanto al comma 1, è sufficiente ricordare che nella versione attuale comparve solo alla fine della discussione in Assemblea e che venne approvato praticamente senza alcun dibattito, nel disinteresse di parte della coeva dottrina che, come ci racconta Merusi, considerò la norma addirittura priva di contenuto normativo.

Occorrerà pertanto aspettare i primi anni '70 perché la dottrina, 'agganciando' l'obbligo di preservare il patrimonio storico artistico della Nazione di cui al comma 2 al fine generale di promozione della cultura esplicitato nel comma 1 (Merusi, 1975: 446; Predieri, 1969: 390-394), 'scopra' il valore normativo dell'art. 9 ponendolo al centro del dibattito sul modello costituzionale del patrimonio culturale in relazione con gli artt. 2, 3, 33, 34 e 42 Cost. (Giannini, 1991: 442 sgg.; Predieri, 1969: 406 sgg.) Secondo tale lettura «se lo scopo da raggiungere consiste nel miglioramento del livello culturale dei consociati, in nessun caso l'intervento devoluto alla "Repubblica" può ridursi alla semplice gestione del patrimonio culturale ereditato dalle generazioni precedenti: tale intervento deve offrire invece un impulso alla creazione e alla distribuzione dei fatti culturali. Ciò vale in primo luogo per la promozione della cultura e della ricerca scientifica e tecnica; ma vale anche per la conservazione dei beni di interesse storico artistico nonché per la tutela del paesaggio», espressione anch'esso «dell'identità culturale del popolo» (Ainis, 1991: 10-11).

L'affermazione della visione dinamica della tutela e della fruizione del patrimonio storico-culturale quale elemento fondante della partecipazione alle scelte e della costruzione di uno sviluppo fondato sull'identità storica della nazione dovette però fare i conti con la fragilità di un sistema amministrativo, quello delineato dalle riforme del 1939, che di fatto non aveva mai operato (Merusi, 1975: 446) ed era quindi del tutto impreparato ad affrontare i crescenti bisogni innescati dal nuovo quadro costituzionale (Franceschini, 1969: 229).

Alla *Commissione mista per la tutela del paesaggio e la valorizzazione del patrimonio artistico e culturale*, istituita nel 1956 per procedere alla ricognizione delle condizioni tecnico-economiche delle strutture di tutela, fece così seguito nel

1964 la *Commissione d'indagine per la tutela e la valorizzazione delle cose di interesse storico, archeologico, artistico e del paesaggio*, la c.d. Commissione Franceschini, che si proponeva di definire gli oggetti della tutela, di individuarne le modalità di salvaguardia e valorizzazione proponendo una modifica del quadro organizzativo esistente.

Sotto il primo dei tre profili alla Commissione Franceschini va sicuramente riconosciuto il merito di aver abbandonato la concezione meramente estetica ed elitaria delle 'cose d'arte' ed introdotto la definizione di 'bene culturale' «quale testimonianza materiale avente valore di civiltà» che sarà ripresa (espunto il riferimento al valore materiale della testimonianza) sia dall'art 4 del T.U. n. 490 del 1999 (anche se in via residuale ossia a «chiusura e integrazione dell'elenco delle cose che presentano un interesse culturale»: Casini, 2006: 680) che dall'art. 2 del d.lgs. n. 42/2004 recante il Codice dei beni culturali e del paesaggio (*infra* par. 5).

Sul piano organizzativo, viceversa, la proposta della commissione Franceschini di creare un'amministrazione autonoma per i beni culturali fu superata dalla II commissione Papaldo (istituita con d.m. 31.3.1971¹⁶) i cui lavori anticiparono l'istituzione del ministero di settore da parte della l. 29.1.1975, n. 5, c.d. legge Spadolini, di conversione del d.l. 14.12.1974, n. 657.

Nei fatti la struttura organizzativa esisteva già perché il ministero si innestò sulla direzione generale delle antichità e belle arti e sulla direzione generale delle accademie, biblioteche e diffusione della cultura che facevano capo al ministero della pubblica istruzione e sulla direzione generale degli archivi di Stato che apparteneva al ministero degli interni, unendosi gli uffici della presidenza del consiglio che svolgevano funzioni in materia di editoria e la discoteca di Stato, istituita nel 1928 sulla base del primo fondo italiano di documentazione sonora che fin dal 1924 raccoglieva le testimonianze orali dei protagonisti della Grande Guerra.

Per quanto nei propositi del suo ideatore il ministero dovesse concorrere quale «strumento tecnico, e non burocratico» (né tantomeno politico) «alla realizzazione di un grande progetto politico: la collocazione centrale nella politica italiana della questione dei beni culturali»¹⁷, le critiche che ne accompagnarono l'istituzione furono aspre (Cassese, 1974: 133) e per lo più legate alla scelta di riformare il centro proprio nel momento in cui diventava operativo il sistema regionale e diventava urgente definire l'assetto delle competenze tra i diversi livelli di governo.

Quando cioè si sarebbe dovuta dare un'adeguata risposta al crescente sentimento di appropriazione da parte delle comunità locali del 'proprio patrimonio culturale', elaborando soluzioni organizzative e funzionali in grado di concretare tale identificazione.

4. La 'regionalizzazione' dei beni culturali: dal bene come 'valore da preservare' al bene come 'risorsa' per lo sviluppo socio-economico delle autonomie locali

La riconduzione della tutela del patrimonio storico e artistico della Nazione al novero dei compiti fondamentale della Repubblica quale strumento di promozione dello sviluppo culturale della collettività; l'evoluzione in termini qualitativi della nozione di bene culturale ed il conseguente aumento delle tipologie e del numero dei beni ritenuti meritevoli di tutela, l'accresciuta consapevolezza delle comunità locali in ordine al 'valore' di tale patrimonio e alla sua capacità di concorrere allo sviluppo socio-economico del territorio, non poteva che determinare una crescente domanda di competenze da parte del sistema delle autonomie locali.

La risposta del legislatore statale si farà attendere. Dopo i primi 'timidi' conferimenti operati dal d.p.r. 14.1.1972, n. 3, che trasferiva alle Regioni le funzioni amministrative in materia di «musei e biblioteche di enti locali» (art. 7) e «beni librari» (art. 8) prevedendo un delega (poi abrogata) alle Regioni in ordine alla conservazione di manoscritti, codici antichi, incunaboli, stampe e iscrizioni rare e di pregio (art. 9) e dal d.p.r. 24.7.1977, n. 616, che completato il trasferimento di competenze in materia di «musei e biblioteche di enti locali» (art. 47) rimetteva ad una legge (mai adottata) il compito di individuare le funzioni di Regioni ed enti locali con riferimento alla «tutela ed alla valorizzazione del patrimonio storico, librario, artistico, archeologico, monumentale, paleontologico ed etnoantropologico» (art. 48), è con la c.d. terza regionalizzazione operata dal d.lgs. 31.3.1998, n. 112, che alla funzione di tutela, mantenuta saldamente al centro, si affiancano le funzioni di gestione e valorizzazione le quali vengono attribuite al sistema delle autonomie locali nel rispetto del principio di leale collaborazione (necessaria) tra Stato, Regioni ed enti locali (cfr. artt. 150 e 152) (Pitruzzella, 1998: 503 sgg.; Corso, 1998).

La centralità che nella definizione della funzione di gestione e di valorizzazione proposta dal legislatore delegato assume la (finalità di) fruizione collettiva dei beni culturali e ambientali racconta molto, al di là delle molte perplessità emerse in dottrina in ordine all'esistenza di criteri distintivi idonei a distinguerle (Chiti, 1998; Barbati, 2011: 122; Cassese, 1998: 674), del completo superamento della concezione aristocratica delle cose d'arte che fino a poco tempo prima¹⁸ si pensava non dovessero nemmeno abbisognare di iniziative a rilevanza economica e sociale (Chiti, 1998).

L'accento sulla fruizione collettiva del patrimonio culturale accresce poi inevitabilmente l'importanza del contesto locale in cui il bene è inserito e di cui è espressione richiamando il necessario coinvolgimento dei livelli di governo locale, i quali, nell'ottica di una politica dei beni culturali che sia «promozionale»

e non solo «conservativa», sono sicuramente meglio attrezzati ad adottare politiche gestionali e di valorizzazione in grado di promuovere lo sviluppo socio-economico del proprio territorio (Bobbio, 1997: 303, 311 sgg.).

Anche l'esperto inserimento tra i beni culturali (cfr. art. 148, co. 1, lett. a) di quelli 'demoetnoantropologici', oltre a confermare il definitivo superamento della concezione estetizzante del bene culturale propria della legislazione vigente, sembra 'strizzare' l'occhio alle autonomie locali, destinatarie naturali delle funzioni di valorizzazione dei beni di pertinenza delle arti e tradizioni popolari e della cultura materiale espressa dal contesto territoriale di provenienza.

Negli anni seguenti, al fine di dare piena attuazione ai principi del decentramento amministrativo, la disciplina dei beni culturali ha sostanzialmente ruotato attorno alla dialettica Stato-autonomie arrivando con la riforma costituzionale del Titolo V ad enfatizzare la distinzione tra tutela e valorizzazione onde 'costituzionalizzare', in ordine all'esercizio delle competenze in materia di valorizzazione, il ruolo delle autonomie locali.

Il Codice dei beni culturali del 2004, conformandosi alle indicazioni contenute nella sentenza n. 26 del 20.1.2004 della corte costituzionale, ha riletto il quadro delle competenze delineato dalla riforma costituzionale del 2001 riconoscendo allo Stato una potestà legislativa che va oltre la definizione dei principi generali della materia qualora sia chiamato a disciplinare la funzione di valorizzazione di beni culturali che sono nella sua titolarità o disponibilità (art. 7, co. 1) ed anche una potestà regolamentare che in materia non gli spetterebbe in quanto titolare di una potestà legislativa concorrente e non esclusiva.

Per quanto concerne l'allocazione delle funzioni amministrative nessuna novità sulla funzione di tutela che, «per esigenze di esercizio unitario», è attribuita al ministero; scompare invece il riferimento alla gestione che viene assorbita nella funzione di valorizzazione (Barbati, 2004) il cui esercizio, in linea con il criterio dominicale introdotto dall'art. 152 del d.lgs. n. 112/2008, viene attribuito a ciascun soggetto pubblico con riferimento «ai beni di cui ha comunque la disponibilità» (art. 112, co. 6).

Al netto del ricorso agli strumenti del coordinamento e della cooperazione interistituzionale (cfr. artt. 5, 6, 7, 112 Codice) che rappresentano il *leitmotiv* del modello di riparto delle competenze amministrative tra Stato, Regione ed enti locali nel settore dei beni culturali a conferma della difficoltà di definire con certezza i rispettivi ambiti di competenza (Cammelli, 2011: 185 sgg.).

Il rinvio al principio consensuale, in particolare nell'art. 112 del Codice, non va però inteso solo in chiave 'difensiva' come mero strumento per la ricomposizione dei conflitti tra i diversi livelli di governo, bensì in chiave 'propulsiva' quale strumento di promozione e valorizzazione economica del patrimonio culturale anche e soprattutto locale.

La centralità di tale strumento è confermata dalla disciplina sul federalismo demaniale che, in sede di prima applicazione, ha inserito la procedura di trasferimento della proprietà di beni culturali dello Stato agli enti locali nell'ambito degli accordi di valorizzazione e dei conseguenti piani e programmi strategici di sviluppo culturale di cui all'art. 112 del Codice (v. art. 5, co. 5, d.lgs. 28.5.2010, n. 85).

Al di là dei pericoli paventati da attenta dottrina, in ordine alla circostanza che gli enti locali vedessero nella riforma più che «una storica occasione per l'assunzione di dirette responsabilità nella gestione dei beni pubblici ubicati nei rispettivi territori [...] una occasione insperata di far cassa in un momento di eccezionale scarsità di risorse trasferite» (Police, 2010: 1238), la modestia dei numeri relativi ai trasferimenti effettivamente compiuti svela il sostanziale fallimento della riforma, che sarebbe sin troppo facile attribuire unicamente alla (cronica) penuria di risorse economiche a disposizione degli enti locali per la promozione di adeguati progetti di valorizzazione. L'infelice congiuntura economica nella quale si è inserita la riforma del federalismo fiscale demaniale non può infatti farne passare sotto traccia limiti e contraddizioni: dalla mancata analisi comparativa del progetto di valorizzazione proposto dall'ente locale interessato al trasferimento rispetto al modello di gestione statale¹⁹ quasi a voler affermare «che la gestione statale di beni culturali sia ottimale e che per giustificarne il trasferimento a terzi (anche se enti pubblici) sia necessario fornire la prova contraria della superiorità di un diverso progetto» (Tarasco, 2001: 1087), alla scelta di affidare tale giudizio alla stessa amministrazione che detiene il bene oggetto di conferimento, ossia il Mibact, attraverso i Tavoli Tecnici Operativi previsti dalla circolare ministeriale del 18.5.2011.

Tutto ciò sembra confermare l'idea che la disciplina del federalismo demaniale culturale abbia solo contribuito ad arricchire di un nuovo contenuto gli accordi di valorizzazione previsti dal Codice dei beni culturali, innovando poco nell'orizzonte del federalismo fiscale, confermando semmai ce ne fosse bisogno la centralità del momento della cooperazione interistituzionale nella gestione del patrimonio culturale nazionale (anche locale).

5. Dalla dimensione codicistica alla dimensione globale del patrimonio culturale ed i suoi effetti sulle politiche di tutela e valorizzazione

Come accennato in premessa il Codice dei beni culturali e del paesaggio del 2004, confermando la scelta del Testo Unico del 1999²⁰, ha accolto la concezione unitaria del patrimonio culturale nazionale proposta dall'art. 9, co. 2, della Costituzione facendovi confluire sia i 'beni culturali', ossia «le cose mobili e immobili che, ai sensi degli articoli 10 e 11, presentano un interesse artistico, sto-

rico, archeologico, etnoantropologico, archivistico e bibliografico e le altre cose individuate dalla legge o in base alla legge quali testimonianze aventi valore di civiltà», che i 'beni paesaggistici', ossia «gli immobili e le aree indicati all'art. 134, costituenti espressione dei valori storici, culturali, naturali, morfologici ed estetici del territorio, e gli altri beni individuati dalla legge o in base alle legge» (art. 2, co. 2 e 3 del Codice).

Beni che per la comune connotazione (ossia il valore culturale che possiedono) e per la rilevanza ai fini della costruzione dell'identità nazionale²¹ «sono assoggettati ad un regime pubblicistico particolare a garanzia di un interesse pubblico superiore all'incondizionata disponibilità proprietaria» (Severini, 2012: 16), che è poi quello richiamato dal comma 2 dell'art. 1 del Codice di «promuovere lo sviluppo della cultura» e di «preservare la memoria (*leggasi* identità) della comunità nazionale e del suo territorio».

Coerentemente con tali finalità, la nozione di patrimonio culturale accolta dal Codice ne presuppone «l'oggettiva storicità»²², «la sua sedimentazione nella coscienza collettiva e l'avvenuta oggettivazione del giudizio» (Severini, 2012: 16) attraverso rigorose procedure di accertamento dell'interesse culturale (semplice, particolarmente importante, eccezionale o notevole) o del 'notevole interesse pubblico', postulando l'esistenza (per i beni culturali) di un forte legame con il 'territorio'.

Tale legame se non può essere occasionato dalla semplice circostanza dell'esistenza all'interno dei confini nazionali di un bene consente però di ricomprendere all'interno del patrimonio culturale nazionale anche beni realizzati da artisti stranieri, se e nella misura in cui concorrano a valorizzare la memoria del patrimonio culturale nazionale (Alibrandi, Ferri, 2001: 57-58).

Come il giudice amministrativo ha avuto modo di osservare, infatti, «se da un lato deve escludersi che il carattere di "nazionalità" del bene culturale costituisca una condizione imprescindibile affinché questo possa essere considerato componente del patrimonio culturale nazionale – in quanto la funzione di promozione della cultura con esso perseguita non è limitata solo a quella italiana, ma deve favorire anche la conoscenza di altre culture di cui i beni in questione costituiscano "testimonianza di civiltà" –, tuttavia, dall'altro non si può neppure ritenere comunque compreso nel "patrimonio culturale nazionale" qualunque cosa di interesse storico-artistico per qualsiasi motivo presente nel territorio dello Stato; perché questi possano essere ritenuti elementi costitutivi e parte imprescindibile del predetto "patrimonio", debbono presentare caratteri tali da rispondere alle funzioni sopra ricordate, in quanto il bene oggetto di tutela non è tanto la cosa in sé quanto piuttosto il valore culturale che questa rappresenta in quanto "testimonianza materiale di civiltà" e come "strumento" per la formazione e la crescita culturale della Comunità»²³.

La dimensione 'nazionale' del patrimonio culturale accolta, nei termini appena precisati, dal Codice del 2004 va oggi necessariamente riletta alla luce delle profonde trasformazioni che hanno investito la dimensione del 'valore culturale' di cui esso è portatore per effetto del consolidamento del processo di integrazione europea e del ruolo di impulso e di rafforzamento delle politiche culturali svolto nell'ultimo decennio dall'Unione europea²⁴ unitamente a quello svolto da organizzazioni internazionali quali l'Unesco nella salvaguardia del patrimonio culturale come strumento di integrazione tra i popoli.

Sotto il primo profilo, l'esplicito riferimento al necessario «rispetto della diversità culturale» contenuto nell'art. 22 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione (divenuta vincolante con l'entrata in vigore del Trattato di Lisbona) e l'ingresso nella nozione di patrimonio culturale delle espressioni culturali ascrivibili al patrimonio culturale immateriale²⁵ hanno certamente contribuito a riscrivere in termini del tutto nuovi il suo rapporto con il territorio, o meglio con i territori nazionali.

Nella *Convenzione Unesco sulla protezione e la promozione della diversità delle espressioni culturali* del 20.10.2005²⁶ (Poggeschi, 2007) il concetto di diversità culturale rimanda infatti alla «molteplicità di forme mediante cui le culture dei gruppi e delle società si esprimono (compreso il folklore o la cosiddetta traditional knowledge). Queste espressioni culturali vengono tramandate all'interno dei gruppi e delle società e diffuse tra di loro. La diversità culturale non è riflessa unicamente nelle varie forme mediante cui il patrimonio culturale dell'umanità viene espresso, arricchito e trasmesso grazie alla varietà delle espressioni culturali, ma anche attraverso modi distinti di creazione artistica, di produzione, di diffusione, di distribuzione e di apprezzamento delle espressioni culturali, indipendentemente dalle tecnologie e dagli strumenti impiegati» (art. 4, par. 1, Convenzione Unesco).

Quella di 'diversità culturale' è chiaramente una nozione che guarda in due direzioni diverse, da un lato alla tutela e alla promozione dei diritti culturali 'individuali', ossia al diritto (*human right*) del singolo di partecipare alla vita culturale attraverso la fruizione e produzione di contenuti culturali differenti, e dall'altro alla tutela e alla promozione dei diritti culturali 'collettivi', ossia all'insieme delle «pratiche e comportamenti legati a un'appartenenza culturale, etnica, religiosa, ovvero a elementi che determinano l'identità di una persona in riferimento ad una collettività, sia essa maggioritaria o minoritaria» (Ferri, 2008: 52-53).

In questa prospettiva il principio della diversità culturale richiamato dalla Carta, integrando i principi di eguaglianza formale e di non discriminazione di cui agli artt. 20 e 21, risponde certamente «all'esigenza pluralistica di salvaguardare le differenze che caratterizzano determinati gruppi minoritari, riconoscendole come parte del patrimonio storico e culturale del continente europeo»

(Rolla, Ceccherini, 2007: 661). Ma non solo. In linea con il valore del pensiero anticonformista e critico che ne costituisce il substrato sostanziale va altresì incontro all'esigenza dell'individuo di esprimere appieno la propria identità culturale veicolando un'idea di cultura, quella europea, plurale e dinamica.

Nella sua nuova dimensione, aperta ed intangibile, il patrimonio culturale (dei singoli Stati) non è più (solo) strumento per l'affermazione di un'identità culturale nazionale ma contribuisce attivamente alla creazione, nel rispetto della diversità delle espressioni culturali nazionali e regionali, di «un'identità comune europea», anche nell'ottica dell'affermazione di una nuova 'cittadinanza europea' (Cammelli, 2008).

La formulazione del comma 1 dell'articolo 167 (ex 151) del Trattato dell'Unione europea, secondo la quale «L'Unione contribuisce al pieno sviluppo delle culture degli Stati membri nel rispetto delle loro diversità nazionali e regionali, evidenziando nel contempo il retaggio culturale comune»²⁷ sembra suggerire, non a caso, la volontà del legislatore comunitario di escludere nel campo della cultura una omogeneizzazione della normativa dei diversi Stati membri, dal momento che «proprio la salvaguardia delle diversità e la consapevolezza delle differenti esigenze sono considerate necessarie ed imprescindibili per garantire il raggiungimento della migliore tutela, fruizione e valorizzazione del patrimonio culturale comune» (Fantin, 2005)²⁸.

Un ruolo decisivo nella 'deterritorializzazione' del patrimonio culturale è stato svolto dall'Unesco, a partire dal secondo dopoguerra, anche sul versante della fruizione del patrimonio culturale materiale attraverso il riconoscimento di quei siti/beni ritenuti portatori di particolarità di eccezionale importanza per l'intera comunità internazionale sul piano culturale o naturale. Gli strumenti di gestione dei siti Unesco, i c.d. Piani di gestione, sono un classico esempio di progetto integrato nel quale il recupero dell'identità sociale e della consapevolezza del valore culturale del sito da parte degli *stakeholder* e delle popolazioni locali procede di pari passo con la 'promozione' del sito attraverso la comunicazione degli interventi di valorizzazione definiti nel Piano nell'ottica di una fruizione globale.

Le prospettive in ultimo evocate non sono certo del tutto estranee alla nostra tradizione giuridica se è vero che già all'inizio dei suoi lavori la Commissione Franceschini, richiamandosi ai principi già largamente affermati anche in sede internazionale, dichiarava di «voler riconoscere al patrimonio storico, archeologico, artistico e paesistico, oggetto della sua indagine, un preminente valore di civiltà assoluta, universale e non transuente, tale da caratterizzarlo come patrimonio dell'umanità di cui ogni singolo, ogni Paese, ogni generazione debbono considerarsi soltanto depositari, e quindi responsabili di fronte alla società, a tutto il mondo civile e alle generazioni future».

Quanto poi al superamento della materialità della nozione di bene culturale è sufficiente ricordare come la migliore dottrina avesse colto l'immaterialità della testimonianza avente valore di civiltà sin dai primi anni '70 (Giannini, 1976: 24 sgg.; Cassese, 1975: 136 sgg.).

Diverse, o meglio ulteriori, ne sono piuttosto le implicazioni, che ci portano in un contesto globalizzato ad indagare sull'effettiva capacità del nostro ordinamento di soddisfare le nuove necessità della tutela e della valorizzazione.

Il che ci costringe a fare inevitabilmente i conti e con i ritardi del legislatore, che dopo anni di riforme dedicate alla definizione del riparto di competenze tra Stato, Regioni ed enti locali, che hanno avuto il «paradossale risultato di produrre un sofisticato livello di regolazione della fruizione e dell'accessibilità, concepito però per delimitare le competenze più che per soddisfare le esigenze della collettività», solo nel 2004 ha deciso di dotare la funzione di valorizzazione di mezzi, istituti e procedure (Casini, 2010: 25) e anche con quelli del Governo che per molto tempo ha guardato ai problemi dell'amministrazione²⁹ senza considerare specificamente le esigenze della fruizione universale.

Ciò premesso, nella più recente stagione di riforme sembra registrarsi un incoraggiante cambio di passo.

Pur non mancando interventi dedicati alla risoluzione di problemi specifici³⁰, la recente attenzione per temi che consentirebbero di affrontare le sfide poste dalla nuova frontiera della fruizione globale (ad esempio la riproducibilità dei beni culturali³¹) e per la soluzione dei problemi gestionali dei musei³² rappresenta senza dubbio un passo nella giusta direzione.

Note

- ¹ Come conferma l'ultimo intervento di riforma del ministero dei beni e delle attività culturali e del turismo approvato con d.p.c.m. 29.8.2014, n. 171, *Regolamento di organizzazione del ministero dei beni e delle attività culturali e del turismo, degli uffici della diretta collaborazione del Ministro e dell'Organismo indipendente di valutazione della performance, a norma dell'articolo 16, comma 4, del decreto-legge 24 aprile 2014, n. 66, convertito, con modificazioni, dalla legge 23 giugno 2014, n. 89*, che ha inciso in maniera significativa sull'amministrazione periferica e sui suoi rapporti con l'amministrazione centrale, con uno sguardo attento (vedasi i nuovi segretariati regionali) al rapporto con il sistema delle autonomie locali.
- ² Atti Parlamentari, Camera dei Deputati, Leg. XVI – 1° sessione 1886-1887, relazione dell'On. G. Baccelli *Legge di tutela dei monumenti antichi della città di Roma*, 1-3.
- ³ Non a caso la prima legge dello Stato unitario fu quella del 25.6.1865, n. 2359 sulla *Espropriazione dei monumenti mandati a rovina per l'incuria dei proprietari*.
- ⁴ Per tali ragioni con la l. 28.6.1871, n. 286, *Che estende alla Provincia di Roma gli articoli 24 e 25 delle Disposizioni transitorie per l'attuazione del codice civile*, venne imposta la inalienabilità e la indivisibilità delle raccolte artistiche ex-fidecommissarie (cfr. artt. 1, 4 e 5) mantenendo in vigore «finché non si sia provveduto con Legge generale» leggi e regolamenti preunitari sulla «conservazione dei monumenti e degli oggetti d'arte». Seguirono la l. 8.7.1883, n. 1461, *Che provvede per la conservazione delle gallerie, biblioteche ed altre collezioni di arte e di antichità*, che conferma la indivisibilità delle raccolte artistiche ex-fidecommissarie, ma ne consente l'alienazione in favore dello Stato, degli altri enti pubblici territoriali, o di istituti o altri enti morali (cfr. art. 1); il r.d. 23.11.1891, n. 653, *Che approva il regolamento per l'esecuzione dell'art. 4 della l. 28 giugno 1871, n. 286 (serie 2°) e della legge 8 luglio 1883, n. 1461 (serie 3°)*; la l. 7.2.1892, n. 31, *Portante provvedimenti per le gallerie, biblioteche o collezioni di arte e di antichità*, che sanziona la distruzione, lo smembramento o la vendita abusiva di opere d'arte pertinenti a raccolte artistiche ex-fidecommissarie. È appena sufficiente ricordare che il secondo comma dell'art. 129 del Codice dei beni culturali e del paesaggio, d.lgs. 22.1.2004, n. 42, s.m.i., fa 'ancora' «salve le disposizioni relative alle raccolte artistiche ex-fidecommissarie, impartite con legge 28 giugno 1871, n. 286, legge 8 luglio 1883, n. 1461, regio decreto 23 novembre 1891, n. 653 e legge 7 febbraio 1892, n. 31».
- ⁵ Con la l. n. 4730 del 1887 venne sancita la valenza 'monumentale' e quindi il rilievo culturale, ai fini della tutela, di determinati immobili, creando intorno ad essi aree di rispetto. È opportuno ricordare che negli stessi anni Roma si trovava a gestire i problemi legati alla sua rapida urbanizzazione e a conciliare le esigenze della conservazione del proprio patrimonio storico ed archeologico con la salubrità dell'*urbe*, equilibrio raggiunto con la l. 7.7.1889, n. 6211, *Che approva il piano regolatore per la sistemazione della zona monumentale della città di Roma*, poi modificata e sostituita dalla l. 18.12.1898, n. 509, *Che approva il piano per la sistemazione della zona monumentale di Roma*.
- ⁶ Così l'art. 35: «Sono abrogate dal giorno della pubblicazione della presente legge, tutte le disposizioni in materia vigenti nelle diverse parti del Regno, salvo quanto è disposto dall'art. 4 della legge 28 giugno 1871, n. 286 (2° serie) e nelle leggi 8 luglio 1883, n. 1461 (3° serie) e 7 febbraio 1892, n. 31. Dalla pubblicazione della legge restano in vigore per un anno, entro il quale termine dev'essere completato il catalogo, le disposizioni restrittive delle leggi esistenti relative all'esportazione degli oggetti d'arte e di antichità».
- ⁷ Ai sensi dell'art. 8, co. 1: «È vietata l'esportazione dal Regno delle cose che abbiano interesse storico, archeologico o artistico tale che la loro esportazione costituisca un danno grave per la storia, l'archeologia o l'arte ancorché per tali cose non sia stata fatta la diffida di cui all'art. 5 (ossia la notifica dell'«importante interesse»)».
- ⁸ *Direttive per la tutela dell'arte antica e moderna (Dichiarazioni del Ministro)*, in *Le Arti*, I (1), ottobre-novembre, 1938: 42 sgg., 43.

- ⁹ Pubblicata in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1, 1984, 1: 278 sgg.
- ¹⁰ «È vietata l'esportazione dallo Stato delle cose indicate nell'art.1 quando presentino tale interesse che la loro esportazione costituisca un ingente danno per il patrimonio nazionale tutelato dalla presente legge» (art. 35).
- ¹¹ L. 22.7.1939, n. 1240, *Creazione del Regio Istituto Centrale del Restauro presso il ministero dell'educazione nazionale*.
- ¹² *Direttive per la tutela dell'arte antica e moderna (Dichiarazioni del Ministro)*, cit.: 49.
- ¹³ R.d.l. 21.9.1938 n. 1673 conv. in l. 16.1.1939, n. 289, *Conversione in legge del Regio decreto-legge 21 settembre 1938-XVI n. 1673, concernente l'istituzione del Consiglio nazionale dell'educazione, delle scienze e delle arti*.
- ¹⁴ L. 22.5.1939, n. 823, *Riordinamento delle soprintendenze alle antichità e all'arte*, che interveniva sul modello prefigurato dal r.d. 31.12.1923 n. 3164, *Nuovo ordinamento delle Soprintendenze alle opere di antichità e d'arte*.
- ¹⁵ *Direttive per la tutela dell'arte antica e moderna (Dichiarazioni del Ministro)*, cit.: 48.
- ¹⁶ Mentre la II commissione Papaldo, pur insediatasi, non concluse mai i propri lavori, la I commissione Papaldo, insediata il 9.4.1968 con il compito di predisporre uno schema delle strutture amministrative in grado di dare attuazione alle Dichiarazioni della commissione Franceschini, elaborò un organico progetto di legge composto da ben 136 articoli. È alla I commissione Papaldo che spetta il merito di aver ampliato la nozione di «bene culturale come testimonianza materiale avente valore di civiltà» ricomprendendovi anche i beni di interesse audiovisivo, paleontologico, paleontologico, oltre alle singolarità geologiche, botaniche e faunistiche (v. art. 1).
- ¹⁷ Così Giovanni Spadolini nella seduta della Camera del 23 gennaio 1975.
- ¹⁸ A tal proposito si ricorda che la funzione di valorizzazione è comparsa nell'ordinamento con l'istituzione del ministero dei beni culturali al quale l'art. 2 della legge istitutiva attribuiva le funzioni in ordine «alla tutela e alla valorizzazione del patrimonio culturale del paese».
- ¹⁹ È interessante osservare come il Codice dei beni culturali, nel disciplinare il trasferimento dei beni del demanio culturale inalienabile dallo Stato agli enti locali (cfr. art. 55, co. 3), non preveda la presentazione di alcun progetto di valorizzazione.
- ²⁰ La nozione unitaria di 'patrimonio culturale nazionale', comprensiva dei beni culturali ed ambientali, compariva già nella l. 29.1.1975, n. 5, istitutiva del ministero per i beni culturali ed ambientali e nel d.p.r. di organizzazione del ministero n. 805 del 3.12.1975.
- ²¹ Rilevanza che il Codice ribadisce per i beni paesaggistici nell'art. 131, co. 1 e 2, ritenendola al contrario implicita per i beni culturali.
- ²² Di qui la scelta di escludere dal novero dei beni culturali le opere d'arte contemporanea per le quali si è ritenuto di non dover affrettare un giudizio in ordine alla rilevanza artistico-culturale.
- ²³ Così in ultimo TAR Lazio, II *quater*, 5.9. 2014, n. 9454, in <<http://www.giustizia-amministrativa.it>>.
- ²⁴ Vedasi, ad esempio, la Comunicazione della Commissione 2007(242) del 10.5.2007, *Comunicazione su un'agenda europea per la cultura in un mondo in via di globalizzazione*; la Comunicazione della Commissione Europea 2008(513) dell'11.8.2008, *Il patrimonio culturale europeo: basta un clic Progressi in materia di digitalizzazione e accessibilità on line del materiale culturale e della conservazione digitale nell'UE*, che promuove l'accessibilità su internet del patrimonio culturale e scientifico europeo che secondo la Commissione incarna «la storia e la diversità culturale del nostro continente»; ed ancora la Comunicazione della Commissione Europea, *Strategia Europa 2020* (COM (2010) 2020) e le Conclusioni del Consiglio europeo sulla *governance culturale* del 26.11.2012 (2012/C 393/03).
- ²⁵ Che anche il Codice dei beni culturali riconosce come «espressioni di identità culturale collettiva» salvo poi assoggettarle alle proprie disposizioni solo se «rappresentate da testimonianze materiali» e nella misura in cui «sussistano i presupposti e le condizioni per l'applicabilità dell'articolo 10» (art. 7 *bis*).

- ²⁶ L'Unione europea ha inteso incentivare la ratifica e l'attuazione della Convenzione con le Conclusioni del Consiglio e dei rappresentanti dei Governi degli Stati membri del 16.12.2008 (2008/C 320/04).
- ²⁷ Dello stesso tenore i riferimenti alla cultura contenuti nel preambolo e nell'art. 3 del Trattato.
- ²⁸ Coerentemente con tale impostazione il comma 5 dell'art. 167 affida la realizzazione degli obiettivi di cui al comma 1 ad 'azioni di incentivazione' da parte del Parlamento europeo e del Consiglio (previa consultazione del Comitato delle Regioni) e ad atti normativi non vincolati (raccomandazioni del Consiglio su proposta della Commissione).
- ²⁹ Cfr. d.p.r. 26.11.2007, n. 233 e d.p.r. 2.7.2009, n. 91.
- ³⁰ Pompei è un esempio che vale da solo per tutti (v. il c.d. decreto Cultura, 8.8.2013, n. 91, conv. in l. 7.10.2013, n. 112).
- ³¹ Sul quale è intervenuto l'art 4 del c.d. decreto Art Bonus (d.l 31.5.2014, n. 83, conv. in l. 29.7.2014, n. 106).
- ³² Ci si riferisce ovviamente al d.p.c.m. n. 171 del 2014.

Riferimenti bibliografici

- Ainis M. 1991, *Cultura e politica. Il modello costituzionale*, Cedam, Padova.
- Ainis M., Fiorillo M. 2008, *L'ordinamento della cultura*, Giuffrè, Milano.
- Alibrandi T., Ferri P. 2001, *I beni culturali e ambientali*, Giuffrè, Milano.
- Balzani A. 2003, *Per le antichità e le belle arti. La legge n. 364 del 20 giugno 1909 e l'Italia giolittiana*, il Mulino, Bologna.
- Barbati C. 2004, *L'attività di valorizzazione (art. 111)*, in *Aedon*, 1.
- 2011, *I soggetti*, in C. Barbati, M. Cammelli, G. Sciuolo (a cura di), *Diritto e gestione dei beni culturali*, il Mulino, Bologna: 111 sgg.
- Bobbio L. 1997, *Il decentramento della politica dei beni culturali*, in *Le istituzioni del federalismo. Regione e governo locale*, 2: 291 sgg.
- Bolognesi C. 2002, *Belle arti, patrimoni e legislazione. Ricci, Rosadi e la stagione giolittiana*, in A. Varni (a cura di), *A difesa di un patrimonio nazionale. L'Italia di Corrado Ricci nella tutela dell'arte e della natura*, Longo, Ravenna: 7 sgg.
- Bottai G. 1940, *Politica fascista delle arti*, A. Signorelli, Roma.
- Cammelli M. 2008, *Per uno sguardo oltre la siepe*, in *Aedon*, 1.
- 2011, *Pluralismo e cooperazione*, in C. Barbati, M. Cammelli, G. Sciuolo (a cura di), *Diritto e gestione dei beni culturali*, il Mulino, Bologna: 175 sgg.
- Carpentieri P. 2005, *La tutela del paesaggio e del patrimonio storico e artistico della Nazione nell'articolo 9 della Costituzione*, in <<http://www.giustizia-amministrativa.it>>.
- Casini L. 2006, *Beni culturali (dir. amm.)*, in *Dizionario di diritto pubblico*, diretto da S. Cassese, Giuffrè, Milano: 679 sgg.
- 2010, *La globalizzazione dei beni culturali*, il Mulino, Bologna.
- Cassese S. 1975, *I beni culturali da Bottai a Spadolini*, in *Rassegna degli archivi di Stato*, 1-3: 116 sgg.
- 1998, *I beni culturali: dalla tutela alla valorizzazione*, in *Gior. dir. amm.*, 7: 673 sgg.
- Cecchetti M. 2008, *Art. 9*, in R. Bifulco, A. Celotto, M. Olivetti (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, Utet, Torino: 217 sgg.
- Chiti M.P. 1998, *La nuova nozione di "beni culturali" nel d.lgs. n. 112/1998: prime note esegetiche*, in *Aedon*, 1.
- Corso G. 1998, *Art. 152*, in G. Falcon (a cura di), *Lo Stato autonomista: funzioni statali, regionali e locali nel decreto legislativo n. 112 del 1998 di attuazione della legge Bassanini n. 59 del 1997*, il Mulino, Bologna: 505 sgg.
- Emiliani A. 1996, *Leggi, bandi e provvedimenti per la tutela dei beni artistici e culturali negli antichi stati italiani 1571-1860*, Nuova Alfa, Bologna.
- Fantin A. 2005, *La cultura e i beni culturali nell'ordinamento comunitario dopo la Costituzione europea*, in *Aedon*, 3.
- Ferri D. 2008, *La costituzione culturale dell'Unione europea*, Cedam, Padova.
- Franceschini F. 1969, *L'impegno della Costituzione italiana per la salvaguardia dei beni culturali*, in *Studi per il ventesimo anniversario dell'Assemblea costituente. Le libertà civili e politiche*, II, Vallecchi, Firenze: 227 sgg.

- Fusar Poli E. 2006, *La «causa della conservazione del bello». Modelli teorici e statuti giuridici per il patrimonio storico-artistico italiano nel secondo ottocento*, Giuffrè, Milano.
- Giannini M.S. 1976, *I beni culturali*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1: 3 sgg.
- 1991, *Sull'articolo 9 della Costituzione*, in *Scritti in onore di A. Falzea*, III, Giuffrè, Milano: 433 sgg.
- Grisolia M. 1952, *La tutela delle cose d'arte*, in *Foro It.*, Roma.
- Marini F.S. 2002, *Lo statuto costituzionale dei beni culturali*, Giuffrè, Milano.
- Merusi F. 1975, *Art. 9*, in G. Branca (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, I, Zanichelli, Bologna: 442 sgg.
- Palma G. 1971, *Beni di interesse pubblico e contenuti della proprietà*, Jovene, Napoli.
- Pitruzzella G. 1998, *Artt. 148-149-150*, in G. Falcon (a cura di), *Lo Stato autonomista: funzioni statali, regionali e locali nel decreto legislativo n. 112 del 1998 di attuazione della legge Bassanini n. 59 del 1997*, il Mulino, Bologna: 491 sgg.
- Poggeschi G. 2007, *La “Convenzione sulla protezione e la promozione della diversità delle espressioni culturali” dell’Unesco entra a far parte del corpus legislativo italiano. Una novità nel panorama degli strumenti giuridici internazionali?*, in *Aedon*, 1.
- Police A. 2010, *Il federalismo demaniale: valorizzazione nei territori o dismissioni locali*, in *Gior. dir. amm.*, 12: 1233 sgg.
- Predieri A. 1969, *Significato della norma costituzionale sulla tutela del paesaggio*, in *Studi per il ventesimo anniversario dell’Assemblea costituente. Le libertà civili e politiche*, II, Vallecchi, Firenze: 379 sgg.
- Ragusa A. 2011, *Alle origini dello Stato contemporaneo. Politiche di gestione dei beni culturali e ambientali tra Ottocento e Novecento*, FrancoAngeli, Milano.
- Rolla G., Ceccherini E. 2007, *Il riconoscimento delle diversità culturali e linguistiche nell’ordinamento costituzionale europeo*, in *Dir. pubbl. comp. eur.*, 2: 660 sgg.
- Rossari A, Togni R. (a cura di) 1978, *Verso una gestione dei beni culturali come servizio pubblico. Attività legislativa e dibattito culturale dallo stato unitario alle regioni (1860-1977)*, Garzanti, Milano.
- Sandulli A.M. 1959, *Beni pubblici*, in *Enc. Dir.*, V: 277 sgg.
- Serio M. 2004, *Istituzioni e politiche per i beni culturali. Materiali per una storia*, Bononia University Press, Bologna.
- Severini G. 2012, *Art. 2 (sub)*, in M.A. Sandulli (a cura di), *Codice dei beni culturali e del paesaggio*, Giuffrè, Milano: 3 sgg.
- Tarasco A.L. 2001, *Il federalismo demaniale e la sussidiarietà obliqua nella gestione dei beni culturali*, in *Riv. giur. mezz.*, 4: 1069 sgg.
- Verrastro F. 2007, *La nascita e lo sviluppo della rete delle soprintendenze per il patrimonio storico e artistico*, in M. Cammelli (a cura di), *Territorialità e delocalizzazione nel governo locale*, il Mulino, Bologna: 229 sgg.
- Volpe G. 2013, *Manuale di diritto dei beni culturali: storia e attualità*, Cedam, Padova.

LA DISCIPLINA DELL'EDITORIA QUOTIDIANA E PERIODICA

Marco Magri

SOMMARIO – 1. Premessa. 2. L'illusione del 'pluralismo informativo'. 3. I vincoli al raggiungimento di posizioni dominanti. 4. La concorrenza monopolistica e la garanzia del potere editoriale, perno del sistema. L'impurità dell'editoria italiana. 5. Il declino delle provvidenze all'editoria. 6. La difficile questione della 'liberalizzazione' del sistema della vendita dei giornali quotidiani e periodici. 7. Fine del cartaceo e 'neutralità tecnologica' dello Stato. 8. Oltre l'illusione del 'pluralismo'. Un sistema da scomporre e ricostruire.

1. Premessa

Conviene preliminarmente chiarire di che cosa il contributo non si occupa. Ad essere escluso, poiché inadeguato agli obiettivi e alle proporzioni del presente lavoro, è anzitutto un discorso onnicomprensivo strutturato secondo il tradizionale indice manualistico: profili costituzionali della libertà di stampa, reati a mezzo stampa, disciplina della impresa editoriale nei suoi vari aspetti. Per questa prospettiva è sufficiente rimandare ai trattati di diritto dell'informazione; là dove quel discorso si trova sviluppato in maniera molto più approfondita di quanto, in ogni caso, si possa far qui (Caretto, 2004: 31 sgg.; Gardini, 2014: 143 sgg.).

Un secondo aspetto che appare prudente lasciare sullo sfondo, per richiamarlo soltanto nei limiti in cui risulterà necessario, è l'insieme delle problematiche costituzionali che connotano più specificamente la libertà di stampa come facoltà di manifestare il proprio pensiero a mezzo stampa, senza dover sottostare a controlli preventivi da parte dei pubblici poteri (art. 21 Cost.); e lo stesso deve dirsi a proposito delle questioni riguardanti i diritti e i doveri dei soggetti che cooperano professionalmente alla stesura dell'informazione giornalistica (Pace, 1983): temi, questi, alla cui disamina si oppongono, oltre alle già richiamate esigenze di contenimento, gli insegnamenti di una dottrina autorevole e tanto illuminante (Barile, 1975: 60 sgg.; Crisafulli, 1964; Esposito, 1958; Paladin, 1987) da rendere inutile un nuovo saggio, specie se breve, sui medesimi contenuti.

Un terzo profilo che merita di essere chiarito è l'impossibilità di esaminare nel dettaglio la disciplina dei singoli tipi di pubblicazioni. Con ogni evidenza, se si volesse propriamente fare il punto su *stampa e impresa editoriale*, la prima cosa di cui aver premura sarebbe ricordare che queste locuzioni sottendono fenomeni più ampi e compositi. Occorrerebbe allora dedicare cenni distinti a ciascuna delle industrie alle quali dà luogo l'uso della carta per fini di manifestazione del pensiero: quotidiani, periodici, libri, relative sottocategorie ecc.

Non essendovi modo di rispettare questi canoni e visto lo scopo celebrativo dei 150 anni della legge 20 marzo 1865 n. 2248, che fu una legge ‘amministrativa’ di unificazione, si è scelto di limitare il campo di osservazione alla sola disciplina giuridica della stampa quotidiana e periodica, là dove più sperimentate sono le relazioni tra l’editoria cartacea e i pubblici poteri. D’ora in avanti si parlerà quindi di stampa in una accezione sintetica e volutamente parziale rispetto alle classi di disposizioni normative che il termine *stampa*, rigorosamente inteso, imporrebbe di esaminare.

2. *L'illusione del 'pluralismo informativo'*

Non rimane che mettere a punto il quesito di fondo al quale tentar di rispondere: è necessario identificare un aspetto della regolazione della stampa, quotidiana e periodica, che possa essere, meglio di altri, problematizzato con sufficiente ampiezza agli occhi del lettore.

La legge n. 2248/1865 non offre, per ovvi motivi, alcun appiglio al tema della stampa – a parte l’art. 51 della legge sulla sicurezza pubblica (Allegato B), che vietava l’esercizio dell’arte tipografica in assenza di preventiva dichiarazione all’autorità (Cuomo, 1967: 227) – nonostante l’unificazione italiana sia stata, per la stampa, una vicenda altamente significativa (Castronovo, 1979). L’unificazione italiana fu per la stampa una vicenda significativa soprattutto perché rese visibili alcuni caratteri del settore della produzione dei giornali che si riveleranno poi costitutivi di una vera e propria tradizione editoriale nazionale: la debolezza del mercato dei giornali; l’inesistenza di un assetto che oggi chiameremmo ‘concorrenziale’; la tendenza della stampa ad assumere caratteri regionali; l’inclinazione dei partiti a controllare le istituzioni senza proporsi come partiti di massa, lasciando alla stampa la responsabilità della cosiddetta ‘opinione pubblica’; il cauto atteggiamento della legislazione italiana rispetto alla possibilità di interventi volti a indirizzare e coordinare i mezzi economici dell’impresa editoriale; la correlativa propensione dell’impresa giornalistica a non comportarsi come una normale impresa commerciale (Galizia, 1913; sul punto, anche retrospettivamente, Marchetti, 1979) e a ‘politicizzare’ la società in assenza dello Stato (Pinelli, 1981; cfr. anche D. Donati, *Cultura popolare e ordinamento giuridico*, in questo volume).

Sono queste le componenti essenziali di un fenomeno che attraversa l’Italia in tutte le sue mutazioni istituzionali e che si potrebbe, senza alcun intento polemico, definire come la *illusione del pluralismo informativo*. È stato bene osservato che, nel settore della stampa, il rapporto tra industria e poteri pubblici si caratterizza per una paradossale contraddizione: l’impresa editoriale vuole tutelata la propria autonomia dal potere dello Stato, ma d’altro lato teme anche la contrazione dell’intervento statale (Caretti, 2004: 89). Ed in effetti, piuttosto che un dato dell’economia e della società, il ‘pluralismo informativo’ è sempre

stato garantito da un tacito accordo di scambio, tra i partiti e i grandi gruppi finanziari, volto a stabilizzare l'assetto delle proprietà dei giornali.

Da qui viene però anche la trappola in cui la stampa periodica si è dibattuta lungo tutto il corso della esperienza statale italiana. Valga, a descriverla, la sintesi di Giuseppe Cuomo: «la stampa periodica, se è libera nei confronti dello Stato, non lo è verso il capitale, nel senso che essa è normalmente asservita a grandi interessi di parte, mentre, se non è asservita al capitale privato, non riesce, di solito, ad essere libera nei confronti dello Stato» (Cuomo, 1955: 181; sul punto si vedano le parziali repliche di Barile, 1975: 61).

Ma anche al netto di simili considerazioni, i caratteri sopra riassunti restano a qualificare l'ambivalenza del rapporto tra Stato e impresa editoriale italiana, e, così, una legislazione che ha sempre faticato a puntualizzare la posizione dello Stato (ordinamento) rispetto alle dinamiche del settore della produzione dei giornali. Il problema di fondo, riguardo al settore della stampa quotidiana e periodica, non riguarda ovviamente la protezione della libertà dai pubblici poteri, ma la qualificazione dell'attività rispetto ai suoi profili costituzionali 'economici'. «Il giornale stampato e il giornale telefonato non potranno restare che proprietà ed industria privata»; questi mezzi non conosceranno alcuna «socializzazione dei mezzi di produzione», scriveva Gaetano Arancio Ruiz (1905: 240).

È tuttavia proprio quella libertà economica che, in assenza di limiti giuridici, può condizionare l'imparzialità del mezzo informativo. Ed è su questo che conviene focalizzare l'attenzione. La Costituzione italiana del 1948 impone un «mutamento profondo di prospettiva», giacché «i pericoli per una libera stampa non vengono più oggi, o non vengono solo, da possibili indebite interferenze da parte dei poteri pubblici sul contenuto dell'informazione stampata, ma vengono, in misura assai più significativa, dai processi economici in atto in un settore in straordinaria espansione e che hanno come protagonisti principali le stesse imprese produttrici di informazione» (Caretto, 2004: 87).

Si è parlato spesso, non solo a proposito della stampa ma anche con riferimento ai vari mezzi di comunicazione di massa, di un 'lato passivo' del diritto garantito dall'art. 21 Cost. oppure (Corte Costituzionale inclusa) di un 'diritto ad essere informati', o, ancora, e più esattamente, di 'garanzia degli utenti', di tutela della 'informazione' o del 'pluralismo informativo'.

Un versante sul quale, concettualmente, la stampa, piuttosto di mostrare i caratteri della libertà individuale e prestarsi alla garanzia di cui all'art. 21 Cost. (Angiolini, 2000: 28) figura come attività che può essere, in nome della garanzia degli utenti (o del pluralismo informativo), indirizzata e coordinata a fini sociali mediante programmi e controlli (art. 41 comma 3 Cost.; sulla natura della stampa come servizio pubblico, C. Cost., 30.5.1977, n. 94 e 4.4.1990, n. 155, citate da Caretti, 2004: 88; sul punto, ampiamente, De Siervo, 1990: 628).

Sta di fatto che il potere di indirizzo e di coordinamento a fini sociali delle attività economiche private è sempre stato guardato con diffidenza per rapporto all'impresa giornalistica: il rischio è quello di interferenze con la sottostante libertà di manifestazione del pensiero, che non tollera poteri amministrativi conformativi, ed alla quale nessun fine di utilità generale può essere anteposto (Sandulli, 1978: 72). D'altra parte è nota l'opinione che l'industria editoriale italiana abbia dato buona prova di sé nell'assicurare quel 'pluralismo informativo' che si è con fatica ricercato in altri campi; massimamente in quello della informazione radiotelevisiva. Il che può spiegare anche la ragione per cui sono rimaste minoritarie le teorie c.d. 'funzionali' della libertà di stampa (le più esplicite: Jaeger, 1959; Chiola, 1973) e perché non abbia avuto soverchie opposizioni l'introduzione, da parte del legislatore, di regole *antitrust*: queste ultime, malgrado possano implicare limitazioni anche gravi della proprietà del 'mezzo', trattano pur sempre la libera concorrenza come diritto e, al tempo stesso, strumento principale del 'pluralismo informativo' (sulla loro opportunità, Costanzo, 1998: 548).

Il sistema rimane però privo di coerenza, tra severe norme 'anticoncentrazione' e regole – molto meno impegnate – sul sostegno all'editoria. Il tipo di legislazione è oltremodo stratificato e lascia fuori quadro proprio il ruolo dello Stato, che sarebbe invece tempo di 'riqualificare' (Caretto, 2004: 89).

Oltre tutto, esiste un fenomeno nuovo (naturalmente, rispetto agli anni in cui si è sviluppata la legislazione italiana sulla stampa) e cioè il progredire dell'informazione digitale, che ha portato negli ultimi anni l'editoria quotidiana e periodica ad una rapida e rilevante perdita di profitti.

Le riflessioni seguenti riguardano allora anche questa ultima problematica: il fatto che una sorta di 'iperestensione' del significato dell'art. 21 Cost. continui ad ostacolare il tentativo di far chiarezza sui limiti dell'intervento pubblico nel settore della stampa; c'è poi da chiedersi se l'ordinamento possa assistere inerte, o persino assecondare, il processo di de-materializzazione delle informazioni alfabetiche: in una parola, la 'morte' della stampa cartacea.

Si vorrebbe però anzitutto esaminare il sistema da vicino: s'inizierà quindi dall'analisi dei limiti *antitrust*; di seguito si accennerà alla distribuzione del potere entro il mercato editoriale, poi all'analisi delle sovvenzioni, infine all'impatto di internet sul settore della stampa quotidiana e periodica. Da ultimo si cercherà di trarne qualche conclusione, nei limiti sopra ricordati.

3. I vincoli al raggiungimento di posizioni dominanti

Il profilo di più immediata evidenza, ad uno sguardo d'assieme sul mercato editoriale italiano (ma l'aspetto è comune a tutti i paesi industrializzati, Mosconi, 1998: 65), è la forte tendenza 'oligopolistica' delle imprese operanti nel settore

della stampa quotidiana e periodica: fenomeno che si riscontra malgrado la presenza di vincoli giuridici, in apparenza, piuttosto penetranti.

La più significativa restrizione *antitrust* finalizzata a favorire il 'pluralismo informativo' consiste nel divieto di operazioni di controllo tese ad acquisire posizioni dominanti, istituito dalle norme 'anticonzentrazione' di cui alla l. 5.8.1981, n. 416 (modificata dalla l. 25.2.1987, n. 67; sui profili di quest'ultima riforma si veda Corasaniti, 1988: 169; Bianchi, 2003: 89). Funzionale a tale divieto è la imposizione di *obblighi di trasparenza* (l. n. 416/1981; l. 31.7.1997, n. 249) che, tra l'altro, assoggetta l'impresa editoriale ad oneri burocratici piuttosto gravosi (Gardini, 2014: 154), inclusi quelli imposti dall'AGCOM per la gestione del Registro Operatori della Comunicazione¹.

Merita inoltre di essere ricordata la nozione di controllo societario rilevante ai fini dell'accertamento delle concentrazioni vietate. L'art. 1 comma 8 della legge n. 416/1981 (modificato dall'art. 3 della legge n. 67/1987) contiene una interpretazione autentica di ciò che costituisce 'influenza dominante' ai sensi dell'articolo 2359 co., 1 c.c., introducendo così una disciplina valevole per lo specifico settore editoriale, tesa ad evitare applicazioni distorte della disposizione del codice². La giurisprudenza ha inoltre chiarito che eventuali situazioni di controllo societario rilevano per loro stesse, indipendentemente dagli effetti che ne siano derivati. Una posizione si considera dominante, quindi, se sussistono gli elementi configurati in astratto dalla legge, ancorché il controllo da essa esercitato possa essere 'innocuo', ovvero sia concretamente non restrittivo del pluralismo informativo; e ciò a differenza di altri settori³. Si è pertanto esattamente rilevato che il fenomeno combattuto non è l'abuso, ma «il raggiungimento stesso della posizione dominante» (Gardini, 2014: 158).

Vi è però da osservare che il formalismo della legislazione editoriale *antitrust* resta – malgrado l'avallo della giurisprudenza – alquanto discutibile e non del tutto giustificabile, rispetto ai più elastici principi interpretativi valevoli per le norme anticonzentrazione in generale. Intanto, l'idea di costruire la posizione dominante attraverso il parametro della tiratura complessiva delle testate dimostra che il legislatore non ha tenuto in adeguata considerazione la natura regionale dei mercati dei quotidiani. Il potere di un editore che vende un numero elevato di copie in una parte ristretta del territorio nazionale non è necessariamente maggiore del potere di due o più editori che facciano cartello restando 'sottosoglia', se questi ultimi riescono in tal modo a spuntare una più ampia diffusione delle testate⁴. In secondo luogo – e ciò che più conta – un cosiffatto insieme di sanzioni *antitrust* rischia di essere addirittura controproducente. Vietare le concentrazioni editoriali presuppone infatti un assetto *pluralista* di origine, un sistema in sé deconcentrato, in cui ciascun concorrente dispone di una quota di mercato sufficientemente piccola da rendere plausibile il sospetto

che egli possa nutrire un interesse ad accrescersi fino a raggiungere la posizione dominante. Nella stampa, a differenza di quanto si potrebbe dire fondatamente della radiotelevisione, nessun editore può avere interesse al monopolio assoluto, per il semplice fatto che un giornale ha successo, in termini di tiratura, perché preferito ad altri giornali di cui il lettore conosce l'esistenza; dipende cioè proprio dal pluralismo, e non si accresce illimitatamente con l'aumentare della disponibilità fisica del 'mezzo' (si pensi all'etere). È l'esistenza di altre testate che porta il lettore a confidare sulla genuinità della manifestazione del pensiero del giornalista. L'ipotesi di un solo giornale di Stato (a pagamento), più che scolastica, sarebbe contro natura, perché logica vuole che, ben presto, la diffidenza dei lettori porterebbe quel prodotto a non avere più acquirenti. Quando, come accade in Italia, cinque testate realizzano oltre il 70 per cento della tiratura nazionale, esse non hanno probabilmente più nulla da pretendere; giacché è questo, con ogni probabilità, il massimo del potere che un editore può raggiungere. L'ipotesi appena avanzata trova conforto dalle situazioni degli altri ordinamenti nazionali, dove non esiste (e non è mai esistito, che si sappia) un monopolista editoriale; e dove, con poche eccezioni, neppure esistono limiti normativi al 'raggiungimento' di determinate concentrazioni. Ma, se così è, la scelta di impedire proprio il *raggiungimento* delle concentrazioni si rivela come una misura sostanzialmente protezionistica dei grandi editori, a tutto svantaggio dei piccoli, che non possono disporre del controllo o del collegamento per crescere fino a competere con i primi; e questa ritorsione non pare corrispondere alla garanzia del pluralismo informativo. Altro sarebbe se la legge scegliesse di sanzionare non il semplice raggiungimento della posizione dominante, ma il suo abuso, così da mettere in discussione non la titolarità della impresa editoriale in quanto tale, ma il comportamento che ne faccia un uso scorretto: da parte del grande, come del piccolo editore.

4. La 'concorrenza monopolistica' e la garanzia del potere editoriale, perno del sistema. L'impurità dell'editoria italiana

Al di là delle critiche appena formulate, vi è poi il fatto che, nonostante i limiti *antitrust*, la maggior parte della tiratura dei giornali è appannaggio di pochi editori. E, all'interno di un mercato con un'iniziativa così poco diffusa, non si può realizzare alcuna dinamica davvero competitiva.

La concorrenza è ostacolata anzitutto dalla *differenziazione* del prodotto. L'editore può creare il 'proprio' mercato di lettori, agendo su determinati fattori produttivi⁵, scegliere la composizione dei contenuti (il 'taglio' da dare al giornale), l'area geografica di diffusione, la tipologia dei giornalisti; mentre il lettore, fedele ad una testata o di un gruppo di testate (se interessato a più quotidiani o

periodici), stenta a percepire il giornale come un prodotto sostituibile, è disposto a pagare un prezzo che dipende da quanto costui si identifica in ciò che legge, dai propri orientamenti politici o culturali, dalla possibilità di ricevere informazioni inerenti ad un determinato territorio, e solo in minima parte dal costo del giornale. L'eventualità che l'acquisto del quotidiano avvenga dopo un confronto 'al ribasso' – come è normale, in un mercato concorrenziale – è quindi improbabile, nella vendita dei giornali quotidiani o periodici.

Conseguenza del quadro sopra descritto è che non esiste un unico mercato, potendosi immaginare piuttosto una *pluralità di mercati dei quotidiani e dei periodici*: l'editoria quotidiana non è in competizione con quella periodica; quella specializzata (sportiva o finanziaria, ad esempio) non è in concorso con quella generale; quella locale non è in concorrenza con quella nazionale (a parte il fenomeno delle testate 'miste', nazionali con inserto locale); tra le testate nazionali un diverso investimento in qualità (staff dei giornalisti, promozione di campagne informative ecc.) può determinare una significativa differenziazione dell'utenza. In sostanza, ogni testata tende a costruire da sé i propri lettori abituali secondo un «modello informativo unidirezionale [...] la cui virtuosità [...] si affida all'aumento dei punti di caduta» (Pedrazza Gorlero, 2000: 61).

Un secondo profilo che deriva dalla concentrazione imprenditoriale del settore è l'*organizzazione della produzione del giornale*, nella quella si verificano importanti economie di scala. È noto che la maggior parte degli editori – perlomeno, tutti quelli più rilevanti – possiede più di una testata quotidiana e/o periodica; ma anche internamente al processo creativo del giornale, l'editore si trova in condizione di poter espandere il proprio controllo sui diversi segmenti della produzione, tanto nella fase 'ascendente' (acquisto della carta; raccolta ed elaborazione delle informazioni provenienti dalle agenzie di stampa – la cosiddetta informazione primaria, cfr. Caretti, 1979; esercizio di attività promozionale e pubblicitaria; preparazione della matrice o prototipo), quanto nella fase 'discendente' (vendita degli spazi pubblicitari; stampa dei giornali e loro spedizione alle imprese della distribuzione; vendita dei giornali presso le edicole ed i punti vendita non esclusivi, al che sarebbe da aggiungere la restituzione delle copie invendute, dagli edicolanti al distributore e, tramite questo, all'editore). Il prezzo dei giornali, che per lungo tempo è stato 'amministrato', è stato liberalizzato a partire dal 1 gennaio 1988 (art. 17 l. n. 416/1981, modificato dall'art. 15 l. n. 67/1987); ma la sua fissazione compete esclusivamente all'editore e non può subire variazioni in relazione ai punti di vendita (art. 5 d.lgs. n. 170/2001). In forza della norma da ultimo citata, inoltre, le condizioni economiche e le modalità commerciali di cessione delle pubblicazioni, comprensive di ogni forma di compenso riconosciuta ai rivenditori, devono essere identiche per le diverse tipologie di esercizi, esclusivi e non esclusivi, che effettuano la vendita. Non sono

quindi lecite condizioni pattuite localmente o determinate dal libero incontro di volontà tra editore e rivenditori. Lo dimostra la circostanza che le parti sociali del settore abbiano avvertito l'esigenza di un *Accordo collettivo nazionale sulla vendita dei giornali quotidiani e periodici*, sottoscritto in data 19 maggio 2005, tra la Federazione Italiana Editori Giornali e le organizzazioni sindacali maggiormente rappresentative dei rivenditori, in vigore dal 1 gennaio 2006, ma scaduto il 31 dicembre 2009 (e non rinnovato). Sempre sulle imprese di distribuzione e sugli esercizi di vendita dei giornali gravano anche *obblighi di cooperazione verso l'editore*: le prime devono garantire il servizio di distribuzione a tutte le testate giornalistiche che ne facciano richiesta (art. 16 l. n. 416/1981); le edicole devono assicurare parità di trattamento alle diverse testate; lo stesso obbligo grava sui punti vendita non esclusivi, considerato il loro peculiare regime, «nell'ambito della tipologia di quotidiani o periodici dagli stessi prescelti per la vendita» (art. 4 d.lgs. n. 170/2001). In conclusione, l'editore risulta assolutamente libero di determinare l'offerta dei giornali da lui prodotti, sopportandone il rischio. Gli altri componenti della struttura del mercato dei giornali – le agenzie di stampa, i concessionari per la raccolta di pubblicità, i distributori locali, i rivenditori – si muovono con un ambito di libertà sostanzialmente azzerato, liberi soltanto di eseguire o non eseguire l'iniziativa editoriale; e costretti a ricercare, a loro volta, pratiche commerciali acconce a massimizzare il profitto in un ambito sostanzialmente 'blindato'. Si comprendono così anche i motivi per cui, nel settore dell'editoria quotidiana e periodica, la concentrazione imprenditoriale è al tempo stesso causa ed effetto di economie di scala.

Un terzo aspetto che merita di essere sottolineato concerne la *libertà di finanziamento* dei giornali, che – occorre non dimenticarlo – è coperta dalla garanzia di cui all'art. 21 comma 5 Cost. (la legge non può far altro che *rendere noti* i mezzi di finanziamento della stampa periodica).

Gli editori italiani sono per la maggior parte editori 'impuri' (Sandulli, 1978: 80; Mosconi, 1998: 191), annoverano cioè tra i propri azionisti gruppi finanziari o altri soggetti operanti in settori diversi da quello editoriale. Da qui la probabilità che l'impresa editrice sia volontariamente finanziata in perdita e non sia spinta alla ricerca di una efficienza sua propria, bensì, per l'appunto, miri ad un condizionamento 'ideologico' dell'opinione pubblica, onde conseguire profitti negli altri settori economici in cui l'editore è attivo. Anche per ciò, l'applicazione dei tradizionali strumenti *antitrust* alla valutazione del potere di mercato nel settore della editoria può rivelarsi del tutto insufficiente⁶.

Siamo così ritornati a quanto si osservava in chiusura del paragrafo precedente: non è con le norme *antitrust* che si impediscono gli oligopoli e tanto meno si pone rimedio alla strutturale affiliazione della stampa quotidiana e periodica ai gruppi egemoni del capitalismo italiano. Semmai, assumendo come evidenza

il potere degli editori nel circuito produttivo e distributivo della stampa, bisognerebbe iniziare a discorrere di un tema che, fortemente dibattuto in materia di radiotelevisione (dove pure non ha avuto sbocchi tangibili) non si è mai voluto mettere all'ordine del giorno dei lavori parlamentari (e per la verità, nemmeno del dibattito pubblico generale) sulla riforma della stampa. Si allude alla possibilità di una legge sul *conflitto di interessi*, che ponga precisi requisiti in capo all'esercente della impresa editoriale quotidiana e periodica.

Si dirà tra breve delle imprese 'di particolare valore', le uniche a potere ancora beneficiare di sovvenzioni pubbliche dirette. Potrebbero essere queste o altre del genere, per espressa previsione di una legge sullo statuto della impresa editoriale, le uniche organizzazioni abilitate all'esercizio l'impresa giornalistica? In linea di diritto, non sarebbe del tutto peregrino rispondere di sì. Una regolamentazione cosiffatta non sarà emanata, beninteso; e potrebbe anzi essere un rimedio peggiore del male, poiché forse non vi sarebbero neppure imprese 'di particolare valore' disponibili all'acquisto delle proprietà attualmente in capo agli editori 'impuri'. Ma l'irrealizzabilità di una simile prospettiva dipende da questo, appunto: da valutazioni di opportunità del legislatore. Giuridicamente, ad essa non vi sarebbe nulla da obiettare; non violerebbe l'art. 21 comma 5 Cost., né l'art. 41 Cost., né il diritto europeo, almeno se si condivide che il 'pluralismo informativo' costituisce uno di quei motivi di interesse generale che abilitano lo Stato ad incidere sulla tradizionale 'libertà' della iniziativa economica privata.

5. *Il declino delle provvidenze all'editoria*

La circostanza che i principali editori italiani siano editori 'impuri' ci porta ad un profilo distinto: il problema delle *sovvenzioni pubbliche* alla editoria quotidiana e periodica. Lo scopo di queste ultime è ovviamente quello di sostenere l'accesso o la permanenza nel mercato di nuovi editori. Nel concreto dell'esperienza italiana, a partire dalle leggi 29.11.1971, n. 1063 e 6.6.1975, n. 172), le sovvenzioni attribuite dallo Stato agli editori in modo diretto hanno assunto la forma delle provvidenze all'editoria (senza distinzione tra tipi di imprese) e, fin che è esistita, della integrazione del prezzo della carta (Orsi Battaglini, 1979) tramite dell'Ente nazionale cellulosa e carta, posto in liquidazione con il d.l. 27.8.1994, n. 513 (non è ora il caso di soffermarsi sulle sovvenzioni cd. indirette: agevolazioni tariffarie, fiscali, commerciali, creditizie).

Queste forme di agevolazione hanno dato tuttavia pessima prova, funzionando in modo assai insoddisfacente per vari motivi (Bassanini, 1979: 241), anche dopo che la legislazione ha abbandonato la logica assistenzialista dei puri aiuti di Stato. La l. 7.8.1990 n. 250, capovolgendo il criterio dettato dalla legge n. 416/1981, ha stabilito che le imprese 'di particolare valore' ne possano benefi-

ciare solo dopo un periodo minimo di permanenza sul mercato e/o di diffusione dei giornali, facendo così mancare a questi soggetti qualsiasi sostegno proprio nella fase cosiddetta di *start-up* (viceversa, è sembrata avere scarsa giustificazione la durezza del rapporto di finanziamento, Troilo, 2015).

Senza dire della discutibilissima regola tuttora stabilita dall'art. 3, comma 9 della legge n. 67/1987, secondo la quale l'impresa che – si badi – non per aver acquisito una posizione dominante, ma *per aver semplicemente raggiunto un risultato soddisfacente nella propria attività* di vendita al pubblico, cioè «per espansione delle vendite o per nuove iniziative», giunga ad editare o controllare società editrici che editino giornali quotidiani, la cui tiratura annua superi un terzo delle copie complessivamente tirate dai giornali quotidiani in Italia, perde per l'anno solare successivo a quello in cui abbia superato tale limite il diritto a tutte le provvidenze ed agevolazioni previste dalla legge stessa.

La questione del finanziamento pubblico, sopra tratteggiata, può dirsi tuttavia almeno in parte superata dalla circostanza che lo smantellamento di sussidi erogati in forma diretta e per così dire 'a pioggia', può considerarsi oramai come un fenomeno irreversibile. Dopo la legge n. 416/1981, che già rompeva lo schema delle sovvenzioni indiscriminate, la legislazione italiana si è mossa risolutamente nella direzione dei contributi diretti 'mirati' (Gardini, 2014: 153; Caretti, 2004: 70) garantendo il solo mantenimento – peraltro sottoposto a numerose condizioni – del sostegno alle imprese 'di particolare valore', ovvero sia le imprese editrici che constano di un assetto proprietario, per così dire, socialmente qualificato (cooperative di giornalisti, fondazioni ed enti morali ecc.).

Più recentemente, l'art. 29 comma 3 d.l. 6.12.2011, n. 201 ha stabilito che «il sistema di contribuzione diretta di cui alla legge 7 agosto 1990, n. 250 cessa alla data del 31 dicembre 2014». L'art. 29 impegna però il Governo a rivedere il d.p.r. n. 223/2010, per cui l'intento del legislatore del 2011 non sembra essere propriamente abolitivo. Impressione, quest'ultima, che appare confermata dal successivo d.l. 18.5.2012, n. 63, il quale, «in attesa della ridefinizione delle forme di sostegno all'editoria» (art. 1), ha provveduto ad un riordino dei contributi alle imprese editrici della stampa quotidiana e periodica. L'art. 1 comma 261 della l. 27.12.2013, n. 147 (legge di stabilità 2014) ha istituito il Fondo straordinario per gli interventi di sostegno all'editoria per gli anni 2014, 2015 e 2016, destinato ad incentivare, in conformità al Regolamento (CE) n. 1998/2006 della Commissione, relativo agli aiuti *de minimis*, «gli investimenti delle imprese editoriali, anche di nuova costituzione, orientati all'innovazione tecnologica e digitale e all'ingresso di giovani professionisti qualificati nel campo dei nuovi media ed a sostenere le ristrutturazioni aziendali e gli ammortizzatori sociali».

Come ognuno vede, la materia del sostegno alle imprese è in attesa di una riforma complessiva del sistema. Recenti dichiarazioni pubbliche del Governo an-

nunciano una imminente presentazione alle Camere di un disegno di legge sulla editoria (nel frattempo è stata presentata alla Camera dei Deputati una proposta di legge di iniziativa parlamentare n. 1990 del 23 gennaio 2014 per la soppressione della totalità dei finanziamenti pubblici, anche 'indiretti').

Non si rinvergono poi indagini accurate sulla concreta entità delle *leggi regionali contenenti provvidenze all'editoria* quotidiana e periodica. Anche chi, tra gli studiosi, ha ritenuto che il settore della stampa quotidiana e periodica non possa essere ricondotto alla materia di legislazione concorrente 'ordinamento della comunicazione' di cui all'art. 117 co. 3 Cost. (Pace, 2004; a favore Caretti, 2003: 128; Carloni, 2002), non ha dubitato che le Regioni possano destinare risorse finanziarie alle imprese editrici operanti nel proprio territorio. Del resto la soluzione positiva a tale questione era stata accolta anche dalla Corte costituzionale con la sentenza 20.7.1990, n. 348, con riferimento alla precedente versione del titolo V della Costituzione. Sta di fatto che quello della stampa locale è il settore più in crisi del comparto della stampa quotidiana e periodica; ed è già questa – pur meritando il tema, ovviamente, ben altra indagine – prova del fatto che l'opportunità, apertasi per le Regioni dopo la pronuncia della Consulta, non ha sortito effetti di rilievo in termini di pluralismo informativo (Tanzarella, 2014: 225).

6. La difficile questione della 'liberalizzazione' del sistema della vendita dei giornali quotidiani e periodici

Problematiche di non minor conto si affacciano sul settore della *vendita dei giornali quotidiani e periodici*, tanto che una seconda parte della indagine conoscitiva IC 35 dell'AGCM, pubblicata nel 2009, è appositamente dedicata allo studio di questo settore, ritenuto «l'ambito maggiormente bisognoso di revisione»⁷. Il canale distributivo tradizionale della stampa vede coinvolti l'editore, il distributore nazionale, il distributore locale e le rivendite, tra i quali si snoda il processo distributivo (in argomento, Macchitella, Sorace, 1979).

Permane in vigore – così almeno sembrerebbe – la regolazione pubblicistica del sistema della vendita dei giornali quotidiani e periodici, che a norma del d.lgs. n. 170/2001 (art. 2) si articola su tutto il territorio nazionale in punti vendita esclusivi (le edicole) e punti vendita non esclusivi (esercizi commerciali di varia tipologia, nei quali i giornali possono essere ceduti in aggiunta ad altre merci). L'attività di vendita dei giornali è sottoposta ad autorizzazione comunale; la quale, se si tratta di punti vendita esclusivi, è rilasciata sulla base di un apposito «piano di localizzazione» (art. 6) predisposto dai comuni.

È tuttavia importantissimo rilevare che negli anni successivi alla conclusione dell'indagine AGCM e soprattutto dopo la attuazione della direttiva

2006/123/CE del 12.12.2006 relativa ai servizi nel mercato interno (c.d. direttiva Bolkestein), la giurisprudenza amministrativa ha ritenuto a più riprese che, nonostante le parti del d.lgs. n. 170/2001 sospettate di 'illegittimità comunitaria' non siano mai state espressamente abrogate, se ne dovrebbe egualmente ritenere la inapplicabilità o, per l'appunto, l'abrogazione, per effetto delle norme generali che stabiliscono la 'liberalizzazione' delle attività di prestazione di servizi⁸.

La situazione, a guardarla bene, è comunque meno nitida di quanto sembri. A parte le non poche problematiche che investono l'interpretazione delle norme di legge nazionale sulle liberalizzazioni (Saltari, 2012: *passim*) non mancano indirizzi giurisprudenziali contrari, benché minoritari, che alimentano i dubbi su di una avvenuta abrogazione tacita, totale o parziale, del d.lgs. n. 170/2001. Nei quali si legge che – a prescindere dal problema del contrasto tra il d.lgs. n. 170/2001 e la direttiva Bolkestein o le norme nazionali sulle 'liberalizzazioni', e persino ad ammettere l'esistenza effettiva di questa incompatibilità – una revisione del sistema non potrà che avvenire attraverso una legge che operi una adeguata conciliazione degli interessi coinvolti nel settore⁹. Il che ha offerto ad alcune Regioni lo spunto per diramare nel proprio territorio istruzioni, rivolte ai comuni, nel senso della vigenza del d.lgs. n. 170/2001 (per esempio la circolare dell'Emilia Romagna, 20.6.2012, n. 151288).

A ciò si aggiunge la *rigidità dell'impianto remunerativo del sistema di distribuzione e vendita dei giornali*, quale risulta dall'Accordo collettivo nazionale sulla vendita dei giornali quotidiani e periodici, di cui s'è detto, ma che deriva – in larghissima misura – dalla disposizione di cui art. 5 comma 1 lettera b) del d.lgs. n. 170/2001, ove si prevede che «le condizioni economiche e le modalità commerciali di cessione delle pubblicazioni, comprensive [si noti] di ogni forma di compenso riconosciuta ai rivenditori, devono essere identiche per le diverse tipologie di esercizi, esclusivi e non esclusivi, che effettuano la vendita».

La norma di cui all'art. 5 citato è stata scritta evidentemente con la finalità di garantire l'uniformità, su scala nazionale, degli aggi percepiti dai rivenditori (limitando il potere contrattuale degli editori). Essa è risultata tuttavia foriera di numerosi inconvenienti, che incidono non «soltanto sulle dinamiche concorrenziali ma anche sullo stesso pluralismo dell'informazione»¹⁰. La disposizione in esame sembra limitare la libertà di nuovi editori, intenzionati a fare ingresso nel settore della stampa quotidiana e periodica, di lanciare i propri giornali a prezzo più basso di quello delle testate già presenti sul mercato. In tal caso, infatti, è evidente che l'aggio ricevuto in ricompensa dall'editore 'entrante', non potendo superare quello ricevuto dagli altri editori richiedenti il servizio di vendita, spingerà il rivenditore, allo scopo di massimizzare il proprio profitto, a favorire la vendita dei quotidiani di prezzo più alto, con l'ulteriore, paradossale con-

seguenza di incentivarlo a violare l'obbligo di parità di trattamento tra le diverse testate (art. 4 dello stesso d.lgs. n. 170/2001).

Le condizioni imposte dall'art. 5 d.lgs. n. 170/2001 complicano anche il confronto tra *rivenditori e distributori*, a causa della prassi del diniego di fornitura, opposto da questi ultimi alle richieste dei rivenditori. L'invariabilità delle condizioni di vendita si ripercuote infatti sulla struttura della remunerazione di tutti soggetti che partecipano al processo distributivo. Il distributore, che ha un importantissimo ruolo di snodo nel percorso che porta il giornale dalla produzione alla vendita (Macchitella, Sorace, 1979), è remunerato dall'editore in base al numero di copie vendute, in misura percentuale rispetto al prezzo di copertina. Ma «il parametro del valore del venduto, se può essere ritenuto coerente con l'attività svolta dai rivenditori finali, relativa proprio alla vendita delle pubblicazioni [...] non è invece correlato ai costi logistici sostenuti dai distributori locali, che possono variare per effetto di una serie di fattori»¹¹. Il luogo in cui è ubicata la rivendita incide sui costi di trasporto del distributore locale, le cui spese sono tanto maggiori quanto più la rivendita da servire è lontana o poco accessibile. Il rifiuto di fornitura è dunque una evenienza di per sé conforme al diritto, posto che il rilascio dell'autorizzazione da parte del Comune non attribuisce al titolare un diritto ad avere la fornitura di giornali. Nessuna norma «introduce, a carico dei distributori, un obbligo legale di contrattare con tutti i rivenditori esistenti, i quali, pertanto, non possono far valere alcun diritto alla fornitura del prodotto, né ai sensi dell'art. 41 Cost., né ai sensi dell'art. 2597 c.c. che, prevedendo l'obbligo a contrattare dell'imprenditore monopolista, è diretto esclusivamente a tutelare il consumatore del prodotto medesimo, non già il suo rivenditore»¹². Non si può quindi pretendere che il distributore raggiunga il rivenditore laddove il fatturato realizzato non sia sufficiente a ripagare il distributore dei costi sostenuti per raggiungere e rifornire il punto vendita, e recuperare successivamente l'invenduto¹³. Ecco un ulteriore paradosso emergente dall'art. 5 d.lgs. n. 170/2001: «l'uniformità di condizioni economiche, pur evitando discriminazioni a danno dei rivenditori meno redditizi, li espone al rischio di non essere riforniti»¹⁴.

Da ultimo va ricordato che anche i rapporti tra *distributore ed editore* possono farsi complicati a causa dell'art. 5 d.lgs. n. 170/2001. Ed infatti, in virtù dell'obbligo legale a contrarre che grava sul distributore in forza dell'art. 16 l. n. 416/1981, il servizio deve essere garantito a qualunque testata che ne faccia richiesta. Ciò significa che, mentre il profitto del distributore resta ancorato alle sole copie vendute, gravano interamente su tale soggetto i costi legati all'eventuale eccesso di copie distribuite e al successivo recupero delle rese. Costi che, quindi, il distributore non può controllare, né abbattere, poiché la scelta del numero complessivo di copie da distribuire resta, per l'appunto, appannaggio dell'editore.

L'art. 39 d.l. n. 1/2012, inserito nello stesso provvedimento legislativo che proclama (art. 1) il principio di liberalizzazione delle attività economiche, ha previsto anche la «liberalizzazione del sistema di vendita della stampa quotidiana e periodica», modificando l'art. 5 d.lgs. n. 170/2001. È stata così garantita la facoltà degli edicolanti di «rifiutare le forniture di prodotti complementari forniti dagli editori e dai distributori»; di «vendere presso la propria sede qualunque altro prodotto secondo la vigente normativa»; di «praticare sconti sulla merce venduta e defalcare il valore del materiale fornito in conto vendita e restituito a compensazione delle successive anticipazioni al distributore». È inoltre stabilito che «la ingiustificata mancata fornitura, ovvero la fornitura ingiustificata per eccesso o difetto, rispetto alla domanda, da parte del distributore, costituiscono casi di pratica commerciale sleale ai fini dell'applicazione delle vigenti disposizioni in materia». Infine è prescritta la nullità delle clausole contrattuali fra distributori ed edicolanti, contrarie alle disposizioni del nuovo articolo, per contrasto con norme imperative (che non vizia il contratto cui le clausole accedono).

A parte ogni commento sui problemi interpretativi cui il nuovo testo darà luogo, è chiaro, da quanto fin qui ricordato, che si tratta di un intervento ancora parziale, volto a risolvere singoli aspetti contenziosi tra edicolante e distributore, ma ben lungi dal dipanare i numerosi profili problematici che ancora connotano i rapporti tra i diversi soggetti della catena distributiva. Per una compiuta liberalizzazione del settore della vendita della stampa quotidiana e periodica, sarebbe preferibile la totale abrogazione dell'art. 5 d.lgs. n. 170/2001. L'uniformità delle condizioni di vendita dei giornali fa sì che il distributore, come il rivenditore, venga ad essere una sorta di 'agente di riscossione', la cui remunerazione non tiene in minimo conto la qualità – ed i costi – del servizio prestato. A dispetto dei suoi postulati pro-concorrenziali, il funzionamento del sistema della stampa quotidiana e periodica rivela, nella sua fase per così dire discendente, la stessa logica del pubblico servizio o della pubblica funzione; verrebbe da dire una sorta di 'concessione esattoriale' adattata all'interesse (esclusivo) dell'editore.

7. Fine del cartaceo e 'neutralità tecnologica' dello Stato

Resta da dire della fine del *medium* cartaceo, sostituito dalle più avanzate tecnologie digitali. Questo è ciò che si preconizza da più parti, con la consapevolezza di sottolineare un elemento tanto ovvio da non richiedere più neppure una spiegazione accurata. E ve n'è più di un motivo, stando alla 'crisi' che emerge dalle statistiche sulla circolazione dei giornali.

Il punto più interessante è però un altro. In pochi momenti come in quello attuale, è stato chiaro che la 'crisi' dell'informazione cartacea non è il risultato di un modo di disporsi del mercato, ma un fatto che si lega al cambiamen-

to delle abitudini delle persone. L'ordinamento stesso, con la l. 7.3.2001, n. 62, ha mostrato di voler stemperare il senso delle regole vevoli per gli stampati, unificandole sotto la nozione di 'prodotto editoriale' (criticamente, Cuniberti, 2008: 215). Senza aggiungere che i contenuti dei giornali sono facilmente riproducibili online, nelle modalità più svariate e con accorgimenti tali da modificare il senso complessivo della manifestazione che proviene dai giornali stessi.

Anche per questo motivo, il giornale cartaceo potrebbe a breve non essere più il *core business* dell'editoria quotidiana e periodica, non essendo più necessariamente, il soggetto percettore dell'informazione, un utente 'finale' (Zeno Zencovich, 2004: 146). Si potrà allora sposare un ideale di 'neutralità tecnologica' ed essere poco propensi o addirittura ostili ad un intervento statale in favore della stampa, che apparirà inevitabilmente come uno spreco di denaro pubblico e come espressione di una politica inutilmente protezionistica.

«Il medium è il messaggio». La profetica intuizione di Marshall McLuhan sulla capacità dei media di plasmare le culture (McLuhan, 2011), alla quale non pochi giuristi sono parsi debitori – Corte costituzionale inclusa (Pace, Manetti, 2006: 537, in nota) – sembra dunque sospingere la stampa verso il medesimo destino che, per mano della stampa, toccò alle arti grafiche che la precedettero. L'orizzonte del trionfo della informazione 'post alfabetica', o non cartacea, ci offre però anche un primo, serio elemento di discussione: l'importanza che il ruolo della stampa cartacea dovrebbe conservare agli occhi del giurista, proprio perché ci troviamo, oggi come non mai, in un'epoca contraddistinta dalla moltiplicazione, diversificazione, semplificazione dei canali di accesso alle informazioni.

La prima considerazione, al riguardo, è che la predizione della fine della stampa, come quella della fine del libro, non è affatto nuova. È un presentimento di cui si è fatto uso ogniqualvolta nuovi *media* hanno rivendicato il compito di surrogare la stampa (Ludovico, 2014). Il fatto, poi, che oggi quella preconcizzazione possa essere più credibile, non toglie che ad essa il diritto debba guardare con diffidenza, semplicemente perché essa rimane ciò che è: un presagio, per taluni forse un auspicio, ancora del tutto privo di riscontro oggettivo; a parte le statistiche sul *trend*, che non è ancora, però, la fine del cartaceo. La diminuzione dei 'consumatori' di giornali è attuale, la fine dell'informazione cartacea – ammettiamo pure che sia certa – non è problema di oggi.

Lo stato effettivo del problema del calo dei fruitori della stampa quotidiana e periodica impone dunque un certo grado di discernimento, che il giurista non può non avere, verso la predizione stessa della 'morte' della stampa. Non poche delle nostre abitudini, con l'avanzare delle scoperte scientifiche (e della libertà di farne uso) hanno perso di esclusività, sono state affiancate da altre; ma non per questo sono da reputarsi perdute e, ancor meno, capaci di elidere, dove c'era, il loro carattere di complementarità al contenuto di diritti che, per loro tra-

mite, risultino garantiti. «Nessun *medium* di qualche importanza ha cessato di esistere quando si sono resi disponibili nuovi *media*. È accaduto piuttosto che i nuovi *media* hanno tolto ai vecchi i compiti ch'essi erano in grado di assolvere meglio, e che i vecchi abbiano trovato altre funzioni in precedenza non adeguatamente assolte, per le quali essi erano più adatti» (Schramm, 1975: 915; della stessa opinione, sostanzialmente, McQuail, 1992).

Ancora oggi, circa di 20 milioni di persone al giorno in Italia leggono il giornale, mentre le perdite di profitti dei quotidiani, sia da vendita che da raccolta pubblicitaria, sono ingenti, ma ancora ben lontane dall'essere compensate dalla componente digitale dell'informazione tradizionale¹⁵. Vale a dire che l'uso delle tecnologie digitali è in rapida ascesa, ma non è ancora in grado di competere con la stampa quotidiana e periodica.

Se dunque questo è il dato, o uno dei dati che il giurista può legittimamente raccogliere – e cioè la 'normale' sopravvivenza del *medium* – appare assai meno solido l'assioma secondo il quale, nell'era tecnologica, la stampa avrebbe perso la sua strumentalità al 'pubblico' o alla 'pubblica opinione'. Proprio nell'epoca di internet, dove grazie alle tecnologie una enorme quantità di potere informativo finisce nelle mani di soggetti nuovi, non presidiati dalle medesime garanzie di trasparenza che assistono la stampa (Cuniberti, 2008: 361), la stampa può restare 'funzionalmente' accreditata di quel carattere 'di opinione', di quella strumentalità alla diffusione degli ideali democratici che, in passato, essa non ha sempre svolto adeguatamente. E va da sé che, così impostato il problema, la obsolescenza della stampa dovrebbe far suonare un campanello d'allarme, prima del plauso al progresso e ai suoi effetti. L'esistenza di abitudini sociali capaci di mettere rischio la circolazione delle opinioni mediante i giornali, potrebbe rendere anacronistica una legislazione che protegge la stampa, ma anche una legislazione che *non la protegge*, sotto il pretesto della 'neutralità tecnologica'.

La seconda considerazione sta, appunto, nel facile riscontro della peculiare capacità persuasiva della stampa come mezzo di informazione. Anche e proprio in termini giuridici e sul piano costituzionale, segnatamente, dovrebbe essere assodato che, così come la regolamentazione, anche la non-regolamentazione, cioè la regressione generalizzata dei pubblici poteri dalla disciplina della stampa non può prescindere da ciò che la stampa significa per le persone. Entra in gioco qui il principio di eguaglianza sostanziale (art. 3 Cost.).

L'uso del giornale, a differenza della trasmissione televisiva e della informazione online, «è l'unico che induce alla riflessione, all'approfondimento, alla critica ragionata» (Carlassare, 2000: 3), attiva nell'individuo un processo cognitivo che gli altri *media* non impongono. Al contrario, la veicolazione digitale «diminuisce la possibilità che l'utente venga contatto con informazioni

o con opinioni alle quali non è interessato o che non condivide, ma che potrebbero aiutarlo a sviluppare in modo più approfondito le proprie opinioni» (Cuniberti, 2008: 362). È allora proprio l'eguaglianza o, se si preferisce (in questa specifica correlazione all'art. 3 Cost.) il 'pluralismo informativo', che osta ad una dimissione dei pubblici poteri dal loro ruolo di supporto al settore editoriale. L'era di internet, riguardata come ineluttabile accumulazione di potere informativo in capo a soggetti nuovi e sregolati, dovrebbe essere motivo in più per non deflettere dalla difesa degli interessi che confidano nella capillarità della diffusione della stampa, alla quotidianità della vendita e della lettura dei giornali (Crisafulli, 1964: 294). Un interesse, questo, che all'epoca degli scritti giuridici fondamentali sull'art. 21 Cost. si usava dare per scontato, giacché il 'pluralismo', dal punto di vista della stampa, si riteneva non problematico o di «minore difficoltà» (Barile, 1975: 42). La libertà di acquistare il giornale e, con ciò, di sostenere il costo dell'informazione *libera* – e libera perché *professionale* – è in fondo un consapevole atto di scelta per un tipo di informatore, per così dire "organizzato", a discapito dell'informazione amatoriale, la cui natura è invece 'alluvionale' (Cuniberti, 2008: 240). La lettura del giornale è insomma una 'cultura', presupposta dallo stesso art. 21 comma 5 Cost., che contiene *in nuce* un principio di tutela dell'affidamento sulla professionalità di questo mezzo. Ragione di più per concludere che il recesso del legislatore dalla regolamentazione della stampa, in nome della 'neutralità tecnologica', farebbe torto, più che assecondare, la libertà della pubblica opinione.

8. Oltre l'illusione del 'pluralismo'. Un sistema da scomporre e ricostruire

Gli aspetti fin qui sottolineati non possono, naturalmente, condurre ad una conclusione particolarmente propositiva. Non si può però fare a meno di ribadire l'impressione che la legge italiana sia ancora molto distante dall'obiettivo di garantire il 'pluralismo informativo' nel settore della stampa quotidiana e periodica. E ciò non perché lo Stato-ordinamento abbia errato nel 'lasciar fare' al mondo imprenditoriale, che nel settore della stampa è in fondo un paradigma piuttosto ovvio. Agli occhi del giurista, sarebbe sufficiente uno sguardo all'art. 118 comma 4 Cost. per desumerne che la Costituzione non esige che l'interesse generale sia sempre perseguito dall'intervento diretto dei pubblici poteri, per cui la scelta del legislatore di lasciare alle dinamiche del settore editoriale, fin dove possibile, la garanzia della genuinità e della molteplicità delle voci dell'informazione stampata non può essere di per sé censurata come irragionevole o arbitraria. Del resto, già dall'art. 41 comma 3 Cost. si ricava che il potere di indirizzare e coordinare l'attività economica pubblica e privata a fini sociali non corrisponde ad un dovere, bensì ad una scelta discrezionale del legislatore.

Tuttavia, anche impostato in questi termini il discorso, non sfugge che proprio nell'utilizzare la leva della 'sussidiarietà orizzontale' la legge abbia dato la peggior prova di sé, mostrando di non riuscire a governare i più pesanti difetti di spontaneità del sistema editoriale cartaceo.

Avendo in mente il monopolio televisivo, non si può che plaudere, come in qualche misura ha fatto anche la Corte costituzionale (ad esempio nella sentenza n. 148/1981), alla maggiore disposizione della stampa al 'pluralismo'; ma con ciò – come è cercato di illustrare – piuttosto di una virtù, si coglie una ovvietà del settore e, ancora una volta, uno dei tanti aspetti della libertà dell'iniziativa economica privata (nessuno comprenderebbe il giornale di un monopolista); certo non un indizio dell'apertura del settore editoriale alla concorrenza.

In realtà, la concentrazione della quasi totalità della tiratura nazionale dei quotidiani e dei periodici nelle mani di pochi editori e, soprattutto, il fatto che gli artefici di questo risultato siano per la gran parte soggetti obbiettivamente 'disinteressati' all'editoria quotidiana e periodica (ogni editore annovera tra i propri azionisti le industrie egemoni della finanza capitalistica italiana), reclama già, a gran voce, un intervento della legislazione.

È il momento che le Camere prendano atto della distinzione – sul piano costituzionale, chiarissima – tra il pluralismo informativo ricercato tramite una limitazione del diritto garantito dall'art. 21 Cost. (per cui si è giustamente criticata la Corte costituzionale, quando, ad esempio, ha mandato assolta la disposizione che assoggettava ad autorizzazione l'esercizio dell'arte tipografica o quella che fa ancora dipendere l'esercizio della professione giornalistica dall'iscrizione ad un albo dei giornalisti) ed il pluralismo informativo ricercato tramite l'esercizio, da parte della legge, della funzione di indirizzo e coordinamento a fini sociali della attività economica (art. 41 comma 3 Cost.), del quale in fondo è espressione la stessa normativa *antitrust*, oggi vigente (Angiolini, 2000: 33).

Un intervento di revisione dell'attuale legislazione, per rispondere a canoni minimi di coerenza, dovrebbe essere particolarmente energico, poiché il sistema è talmente irrazionale da meritare di essere, nella sua interezza, 'scomposto' e 'ricostruito' (si consenta la semplicità espressiva). Vi sono ambiti della disciplina della stampa in cui l'incidenza della legge e dell'amministrazione *antitrust* è tanto profonda da dare origine ad una inutile e spesso dannosa sovrapproduzione di regole, come nel caso visto sopra a proposito dei divieti di concentrazioni e delle modalità di accertamento 'presuntivo' del controllo e del collegamento societario, rilevante ai fini delle acquisizioni vietate (art. 1 comma 8 della legge n. 416/1981); oppure come nel caso dell'obbligo imposto ai soggetti della catena distributiva dei giornali di contrarre nel rispetto di condizioni uniformi di vendita delle testate su tutto il territorio nazionale (art. 5 d.lgs. n. 170/2001).

Vi sono per contro ambiti in cui è l'omissione di una disciplina pubblica dell'impresa editoriale, a rendere il sistema della stampa incoerente e svantaggioso, sotto ogni profilo, incluso quello del pluralismo dell'informazione: non esiste ad oggi una politica capace di scegliere il tipo di editoria 'svantaggiato', da sovvenzionare per riequilibrare il potere dei grandi gruppi editoriali finanziari; e nel settore della vendita della stampa quotidiana periodica la liberalizzazione indotta dall'art. 39 d.l. n. 1/2012 è stata minima ed assolutamente incompleta. A fallire non è stato quindi solamente il sistema delle sovvenzioni, ma anche quello, più recente, delle liberalizzazioni nel settore della stampa.

Alcune prospettive di riforma potrebbero essere quella di una abrogazione totale delle norme sul divieto di concentrazioni, onde affidare la garanzia del pluralismo informativo all'*abuso* della posizione dominante (come accade in tutti gli altri settori, diversi dalla stampa quotidiana e periodica); l'introduzione di norme che riservino in tutto o in parte la proprietà dell'impresa editoriale ad imprese di particolare valore, bandendo così gli editori disinteressati; l'abrogazione dell'art. 5 d.lgs. n. 170/2001, che impone condizioni uniformi ed invariabili di vendita dei quotidiani sul territorio nazionale. Procedendo su questa linea, si potrà ragionare in modo assai più compiuto anche sul tema, maggiormente discusso al momento, della abolizione del finanziamento pubblico.

Il paradigma della 'neutralità tecnologica' dello Stato dinanzi alla crescente propensione alla informazione online, rischia poi di essere una ulteriore illusione, non confacente alla garanzia del pluralismo informativo. Non si tratta, beninteso, di prendere posizione in favore dell'ostracismo al digitale, che sarebbe insensato ed antistorico – poiché il fenomeno esiste ed è sotto gli occhi di tutti – ma di comprendere che anche la concorrenza tra stampa ed internet, come il pluralismo informativo, è per ora nulla più di una creazione ideologica, di cui ci si può servire soltanto nella consapevolezza della sua fumosità; e il concedervi fede nel momento attuale sarebbe, per il legislatore, un grave errore.

Si tratta, naturalmente, soltanto di qualche spunto. Certo è che perdere l'occasione di una riforma organica lascerebbe il sistema della stampa quotidiana e periodica così come è, viziato dalla 'illusione del pluralismo informativo', capace di guardare alla 'opinione pubblica' in un solo modo, e cioè considerandola ancora come era dopo l'unificazione, nell'Italia liberale: una opinione pubblica alimentata dalla proprietà privata dei mezzi di produzione. Lo aveva intuito perfettamente Forsthoff, quando osservava (senza rammaricarsene), che a differenza di ciò che si poteva dire riguardo agli Stati Uniti – e contrariamente alle rassicurazioni della stampa – è «tradizione del popolo tedesco non avere una opinione pubblica [...] alimentata da un senso civico costantemente all'erta e pron-

to a farsi sentire», ma solo una «emozione pubblica che manca proprio di ciò che caratterizza la pubblica opinione e che la rende una forza reale: la continuità e il lungo respiro» (Forsthoff, 1995: 154-155). L'assetto complessivo della disciplina italiana dei mezzi di comunicazione di massa suggerisce un giudizio di sintesi non troppo diverso da quello di Forsthoff; e certo la stampa quotidiana e periodica, pur non essendone la prima responsabile, né è lo specchio visibile.

Note

- ¹ TAR Lazio, Roma, II, 13.5.2013, n. 4756.
- ² Cons. Stato, III, 22.4.2013, n. 2241 e 28.5.2012, n. 3136.
- ³ Si confronti, ad esempio, nel campo delle procedure di affidamento di contratti pubblici, Corte di Giustizia UE, 19.5.2009, in C-538/07.
- ⁴ Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato, Provvedimento n. 17045 del 12.7.2007, in *Bollettino*, n. 26/2007, chiusura della IC-35 *Indagine conoscitiva riguardante il settore dell'editoria quotidiana, periodica e multimediale*, prima parte: *Le sovvenzioni pubbliche e i limiti alla concentrazione per i quotidiani*: 39.
- ⁵ Ivi: 5 e *passim*.
- ⁶ Ivi: 38.
- ⁷ Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato, Provvedimento n. 20341 del 23.9.2009, in *Bollettino*, n. 38/2009, chiusura della IC-35 *Indagine conoscitiva riguardante il settore dell'editoria quotidiana, periodica e multimediale*, seconda parte: *La distribuzione dei prodotti editoriali*: 49.
- ⁸ Art. 14 d.lgs. 26.3.2010, n. 59; art. 3 d.l. 13.8.2011, n. 138; art. 31 e 34 d.l. n. 201/2011; art. 1 d.l. n. 1/2012; si vedano al riguardo Cons. Stato, V, 9.4.2013, n. 1945; TAR Lombardia, I, 29.1.2014, n. 326; TAR Emilia Romagna, II, 26.9.2014, n. 914; TAR Sicilia, Palermo, III, 2.7.2014, n. 741; TAR Sicilia, Catania, 4.6.2014, n. 1617; TAR Umbria, 16.2.2015, n. 67.
- ⁹ TAR Lazio, Latina, 2.3.2012, n. 181.
- ¹⁰ Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato, Provvedimento n. 20341 del 23.9.2009, cit.: 43.
- ¹¹ Ivi: 44.
- ¹² Cass. civ., III, 23 febbraio 1994, n. 1785.
- ¹³ Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato, Provvedimento n. 20341 del 23.9.2009, cit.: 44.
- ¹⁴ Ivi: 45.
- ¹⁵ Autorità per le garanzie nelle telecomunicazioni, *Relazione annuale 2015*, presentata alla Camera dei Deputati il 7.7.2015, in <<http://www.agicom.it>>: 85.

Riferimenti bibliografici

- Angiolini V. 2000, *Pluralismo radiotelevisivo e tutela degli utenti*, in L. Carlassare (a cura di), *La comunicazione del futuro e i diritti delle persone*, Cedam, Padova: 25 sgg.
- Arangio Ruiz G. 1905, *Il diritto di stampa*, Modena, Archivio giuridico Filippo Serafini (Soc. tipografica Modenese).
- Barile P. 1975, *La libertà di manifestazione del pensiero*, Giuffrè, Milano.
- Bassanini F. 1979, *Le provvidenze all'editoria ed il pluralismo nell'informazione: problemi di attuazione della legge 6 giugno 1975, n. 172*, in P. Barile, E. Cheli (a cura di), *La stampa quotidiana tra crisi e riforma*, il Mulino, Bologna: 215 sgg.
- Bianchi L. 2003, *Nuove dimensioni della libertà di stampa nel settore dell'editoria*, in *Diritti, nuove tecnologie, trasformazioni sociali. Scritti in memoria di Paolo Barile*, Cedam, Padova: 69 sgg.
- Caretti P. 1979, *Le agenzie di informazioni in Italia*, in P. Barile, E. Cheli (a cura di), *La stampa quotidiana tra crisi e riforma*, il Mulino, Bologna: 99 sgg.
- 2003, *Il ruolo delle Regioni nell'ordinamento della comunicazione. Profili generali e problemi aperti*, in *Stato, Regioni, enti locali tra innovazione e continuità. Scritti sulla riforma del Titolo V della Costituzione*, Giappichelli, Torino: 127 sgg.
- 2004, *Diritto dell'informazione e della comunicazione*, il Mulino, Bologna.
- Carlassare L. 2000, *La comunicazione, i diritti, la democrazia*, in L. Carlassare (a cura di), *La comunicazione del futuro e i diritti delle persone*, Cedam, Padova: 1 sgg.
- Carloni E. 2002, *L'ordinamento della comunicazione dopo la (ed alla luce della) riforma del titolo V della Parte II della Costituzione*, in *Dir. pubbl.*: 1015 sgg.
- Castronovo V. 1979, *La stampa italiana nell'età liberale*, Laterza, Roma-Bari.
- Chiola C. 1973, *L'informazione nella Costituzione*, Cedam, Padova.
- Corasaniti G. 1988, *Trasparenza, pluralismo, interessi pubblici nella disciplina delle imprese editoriali*, Cedam, Padova.
- Costanzo P. 1999, *Stampa (libertà di) (voce)*, in *Dig. Disc. Pubbl.*, vol. XIV, Torino: 525 sgg.
- Crisafulli V. 1964, *Problematiche della "libertà d'informazione"*, in *Il politico*: 285 sgg.
- Cuniberti M. 2008a, *Disciplina della stampa e dell'attività giornalistica ed informazione in rete*, in M. Cuniberti (a cura di), *Nuove tecnologie e libertà della comunicazione. Profili costituzionali e pubblicistici*, Giuffrè, Milano: 207 sgg.
- 2008b, *Nuove tecnologie della comunicazione e trasformazioni della democrazia*, in M. Cuniberti (a cura di), *Nuove tecnologie e libertà della comunicazione. Profili costituzionali e pubblicistici*, Giuffrè, Milano: 343 sgg.
- Cuomo G. 1955, *Libertà di stampa e impresa giornalistica nell'ordinamento costituzionale italiano*, Jovene, Napoli.
- 1967, *Libertà di manifestazione del pensiero. Rassegna di legislazione, 1848-1948*, in P. Barile (a cura di), *La pubblica sicurezza*, Atti del congresso celebrativo delle leggi amministrative di unificazione, Firenze: 219 sgg.

- De Siervo U. 1990, *Stampa (dir. pubbl.)*, in *Enc. del diritto*, vol. XLIII, Milano: 577 sgg.
- Esposito C. 1958, *La libertà di manifestazione del pensiero nell'ordinamento italiano*, Giuffrè, Milano.
- Forsthoff E. 1995, *Trasformazioni strutturali della democrazia moderna* (ed. orig. 1964), in A. Mangia (a cura di), *L'ultimo Forsthoff*, Cedam, Padova: 147 sgg.
- Galizia A. 1913, *L'azienda giornalistica: studio di diritto commerciale*, Athenaeum, Roma.
- Gardini G. 2014, *Diritto dell'informazione*, Giappichelli, Torino.
- Jaeger N., *Il diritto della collettività alla informazione attraverso la stampa*, in *Iustitia*: 367 sgg.
- Ludovico A. 2014, *Post-digital print*, CaratteriMobili, Bari.
- Macchitella C., Sorace D. 1979, *I problemi della distribuzione*, in P. Barile, E. Cheli (a cura di), *La stampa quotidiana tra crisi e riforma*, il Mulino, Bologna: 325 sgg.
- Marchetti P. 1979, *Problemi in tema di organizzazione giuridica dell'impresa giornalistica*, in P. Barile, E. Cheli (a cura di), *La stampa quotidiana tra crisi e riforma*, il Mulino, Bologna: 477 sgg.
- McLuhan M. 2011, *La galassia Gutenberg*, Armando, Roma (ed. orig. *The Gutenberg Galaxy. The Making of Typographic Man*, Toronto 1962).
- McQuail D. 1992, *Comunicazioni di massa (voce)*, in *Enc. scienze sociali*, vol. II, Treccani, Roma: 162 sgg.
- Mosconi F. 1998, *Leconomia dei quotidiani*, il Mulino, Bologna.
- Nigro M. 1957, *L'edilizia popolare come servizio pubblico (Considerazioni generali)*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*: 183 sgg.
- Orsi Battaglini A. 1979, *L'integrazione del prezzo della carta: logica di mercato e politica dell'informazione*, in P. Barile, E. Cheli (a cura di), *La stampa quotidiana tra crisi e riforma*, il Mulino, Bologna: 243 sgg.
- Pace A. 1983, *Stampa, giornalismo, radiotelevisione*, Cedam, Padova.
- 1992, *Comunicazioni di massa (diritto) (voce)*, in *Enc. scienze sociali*, vol. II, Treccani, Roma: 177 sgg.
- 2004, *L'ordinamento della comunicazione*, in *Dir. pubbl.*: 939 sgg.
- Pace A., Manetti M. 2006, *Commentario della Costituzione. Art. 21. Rapporti civili. La libertà di manifestazione del proprio pensiero*, il Mulino, Bologna.
- Paladin L. 1987, *Libertà di pensiero e libertà di informazione: le problematiche attuali*, in *Quad. cost.*: 5 sgg.
- Pedrazza Gorlero M. 2000, *Libertà dei giornalisti e libertà dei cittadini*, in L. Carlassare (a cura di), *La comunicazione del futuro e i diritti delle persone*, Cedam, Padova: 59 sgg.
- Pinelli C. 1981, *Il giornalista, l'indirizzo politico e l'impresa editoriale nella giurisprudenza e nella dottrina del periodo giolittiano: spunti ricostruttivi*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*: 231 sgg.
- Pototschnig U. 1964, *I pubblici servizi*, Cedam, Padova

- Saltari L. 2012, *Lo "stato del mercato"*, in *Giorn. Dir. amm.*: 579 sgg.
- Sandulli A.M. 1978, *Libertà d'informazione e mass-media nell'odierna realtà italiana*, in *Dir. e soc.*: 71 sgg.
- Schramm W. 1975, *Comunicazioni di massa (voce)*, in *Enc. del novecento*, Treccani, Roma: 901 sgg.
- Tanzarella P. 2014, *Libertà di espressione e d'informazione*, in A. Morelli, L. Trucco (a cura di), *Diritti e autonomie territoriali*, Giappichelli, Torino: 216 sgg.
- Troilo S. 2015, *Le provvidenze all'editoria: un contributo effettivo alla libertà della stampa e al pluralismo informativo?*, in <<http://www.forumcostituzionale.it>>.
- Zeno Zencovich V. 2004, *La libertà d'espressione*, il Mulino, Bologna.

L'AVVENTO DI INTERNET: ACCESSO AL MEZZO E AI CONTENUTI DIGITALI

Giulia Massari

SOMMARIO – 1. Premessa. 2. L'accesso alla Rete. 2.1 La problematica qualificazione dell'accesso. 2.2 Le conquiste realizzate e le sfide ancora aperte. 3. La neutralità della Rete. 4. Quale intervento pubblico sul Web? 5. Nuova linfa al pluralismo. 6. Conclusioni.

1. Premessa

Nel 1830, riflettendo sui mutamenti della forma di espressione del pensiero umano, in una delle innumerevoli digressioni che impreziosiscono i suoi testi, Victor Hugo si riferì all'invenzione della stampa come al «più grande avvenimento della storia», alla «rivoluzione madre». Secondo l'autore di *Notre-Dame de Paris*, «sotto forma di stampa il pensiero è imperituro. Diviene volatile, inafferrabile, indistruttibile: si mescola all'aria» e, ancora, «si fa stuolo di uccelli, si diffonde ai quattro venti e occupa a un tempo tutti i punti dell'aria e dello spazio». L'intensità dell'immagine sopravvive intatta a distanza di quasi duecento anni, ma non certo alla stampa volge la mente chi vi si accosta oggi: le stesse parole, infatti, potrebbero essere utilizzate per descrivere efficacemente una rivoluzione ben più recente, e forse persino più straordinaria, quella prodotta, nel mondo intero, dall'avvento di Internet.

Il parallelismo con la macchina di Gutenberg, peraltro, non è l'unico verosimile. Vista la sua natura poliedrica, si potrebbe azzardare che Internet sta alla civiltà del ventunesimo secolo come il treno a vapore alla civiltà del diciannovesimo o la corrente elettrica a quella del ventesimo. Ciò per chiarire subito che non siamo di fronte né a un mero strumento di divulgazione del pensiero né a un semplice mezzo di comunicazione o di informazione, ma a una scoperta che ha sovvertito la geografia, rimodellato le relazioni umane, innovato i processi commerciali e, senza dubbio, spalancato la porta ad imprevedibili evoluzioni future, generando al contempo negli utilizzatori un'assuefazione senza precedenti.

Proprio per questa sua forza pervasiva e dirompente, e nonostante la sua storia relativamente breve, Internet ha attirato le attenzioni di studiosi delle più svariate branche del sapere, tra i quali – com'è ovvio – i giuristi, che su di esso hanno «versato il classico fiume di inchiostro» (Costanzo, 2012: 832). Qui sarebbe impossibile, oltre che fuori luogo, catalogare, seppur sinteticamente, tut-

te le ripercussioni che la Rete ha esercitato sul mondo del diritto. Sembra utile, invece, far leva sul progetto ispiratore del volume in cui il presente contributo si inserisce, per marcare gli snodi più peculiari e pertinenti.

La scelta di trattare un tema come il nostro in una raccolta che commemora il centocinquantenario dell'emanazione delle leggi di unificazione amministrativa d'Italia, in effetti, non è così eccentrica come potrebbe apparire di primo acchito. La trama tecnico-organizzativa dei testi del 1865 sottende l'evidente proposito di offrire un linguaggio comune ai territori appena accorpatisi sotto la bandiera tricolore, affinché il concetto di popolo 'italiano' non rilevi solo dal punto di vista geografico, ma rispecchi una condivisione di principi e di prospettive. Ebbene, se l'iter di avvicinamento ha avuto inizio attraverso le leggi, il seguito è stato possibile grazie a strumenti diversi, di matrice prettamente sociale e culturale, di cui il Web costituisce l'ultimo e decisivo esempio. Quale congegno più efficace di Internet per congiungere – ad ogni livello – i cittadini dallo Ionio alle Alpi? Interpretando la Rete in senso quasi fisico, come fattore di ritenzione all'interno di una comunità, oltre che come meccanismo di circolazione delle esperienze e dei saperi, emergono senza difficoltà gli aspetti sui quali merita soffermarsi. La questione dell'accesso, anzitutto. Poi la *Net neutrality*, la *governance* e la tutela del pluralismo, profili che – si vedrà – convivono in un intimo intreccio. Per cogliere il quadro generale, tuttavia, un ordine, nella loro trattazione, va necessariamente rispettato.

2. L'accesso alla Rete

2.1 La problematica qualificazione dell'accesso

Grazie al *World Wide Web*, il servizio con cui Internet ormai comunemente si identifica, sviluppato da uno scienziato del CERN nel 1990 e reso pubblico nel 1993¹, gli utenti possono dialogare e condividere informazioni non solo lungo l'intero Stivale, ma dall'India alla Groenlandia, valicando ogni convenzionale frontiera. La distanza permane sul piano fisico, tra i *computer* che si allacciano al *server*, ma scompare sul piano virtuale.

Da più parti, anche sulla base di questa intrinseca volatilità, è stato accentuato lo «spirito liberale» di Internet (Frosini, 2013: 227), il ruolo della Rete quale «veicolo di democrazia» (Gardini, 2014: 274). È indubbio che la possibilità di conoscere in tempo reale, e senza l'intermediazione di terzi, quanto accade al capo opposto del pianeta, e la corrispondente facoltà di esprimere il proprio pensiero con la consapevolezza che raggiungerà immutato destinatari sconosciuti e lontani, facciano di Internet un solido baluardo delle libertà dei singoli. E non è un caso, pertanto, che il Web sia particolarmente invisato ai Governi au-

toritari, minacciati nella brama accentratrice e nell'opera di repressione del dissenso da uno strumento così fluido e sfuggente. «Il primo tentativo del potere che vacilla è quello di bloccare le comunicazioni informatiche» (Azzariti, 2011: 369): è avvenuto in Egitto, nel gennaio 2011, dove Mubarak riuscì ad arrestare il 90% del traffico di dati da e verso il Paese per silenziare le voci dei dissidenti; si è verificato in Turchia, nel marzo 2014, con il *blackout* di *Twitter* imposto da Erdoğan una settimana prima di elezioni amministrative cruciali; succede ogni giorno in Cina, ove l'accesso alla Rete è capillarmente monitorato e incanalato su siti ortodossi; è soltanto prefigurato, per il momento, dal presidente russo, che pare organizzare uno spegnimento di Internet nell'eventualità di altrimenti incontrollabili ondate di protesta².

La Rete, peraltro, non funge esclusivamente da amplificatore dei diritti di esprimersi in libertà, di informare e di essere informati, diritti che, sottintendendo l'opportunità di vigilare sul corretto esercizio del potere, pure costituiscono l'architrate dei sistemi democratici moderni (Rosanvallon, 2008, parla al riguardo di «contro-democrazia»). Essa ha fatto evolvere, altresì, il concetto stesso di democrazia. Benché il passaggio si confermi graduale, non traumatico, alla tradizionale democrazia rappresentativa va ora affiancandosi un nuovo modello di democrazia partecipativa, secondo il quale gli amministrati sono chiamati ad interagire in via diretta con i vertici, a formulare giudizi su candidature o progetti normativi, ad avanzare proposte e iniziative proprie («democrazia continua», secondo Rodotà, 2006). Dal canto loro, i cittadini hanno appreso a sfruttare il potenziale divulgativo di Internet – dei *social network* soprattutto – per dare vita a manifestazioni di dissenso organizzate, e perciò più incisive, come ha dimostrato la vicenda della 'Primavera araba', divampata nella regione mediorientale e nordafricana tra il 2010 e il 2011.

A fronte di queste osservazioni, viene spontaneo domandarsi se l'accesso a Internet non debba essere concepito come un diritto dell'individuo ed anzi, stante il calibro delle posizioni giuridiche che contribuisce a rafforzare, come un diritto *fondamentale* dell'individuo. Il dibattito ha appassionato la dottrina dei Paesi tecnologizzati, non ultima la dottrina italiana, ove si staglia netta la posizione di chi ritiene che il collegamento alla Rete, da intendersi necessariamente come diritto soggettivo, vada, per di più, tutelato al sommo livello dell'ordinamento.

È l'avviso, tra gli altri, di Stefano Rodotà, sulla cui scorta un gruppo di senatori, il 6 dicembre 2010, ha presentato un disegno di legge costituzionale volto ad inserire in Costituzione, dopo l'articolo 21, un articolo 21 *bis*, che sancisca per tutti l'«eguale diritto di accedere alla rete Internet, in condizione di parità, con modalità tecnologicamente adeguate e che rimuovano ogni ostacolo di ordine economico e sociale». L'iniziativa, forse perché incidente su una parte delicatissima del testo costituzionale, non è sfociata in alcuna modifica concreta³,

ma il suo fautore non ha smesso di coltivarla, riproponendola anche di recente (Rodotà, 2014: 16 sgg.). Di più, proprio per evitare di interferire sugli equilibri costituzionali, egli ha parimenti promosso la redazione di un *Internet Bill of Rights*, Carta di respiro internazionale, la cui bozza ha preso corpo l'8 ottobre 2014 in seno alla Commissione per i diritti e i doveri relativi a Internet, all'uopo istituita presso la Camera dei Deputati. Il 28 luglio 2015, all'esito di una consultazione pubblica durata cinque mesi e di numerose audizioni di *stakeholders*, la Commissione ha approvato l'ultima versione della bozza e pubblicato la Dichiarazione dei diritti in Internet, contenente – com'era ovvio – anche un articolo dedicato all'accesso, che al primo comma riporta le stesse parole impiegate per la formulazione del suddetto 21 *bis* (per una panoramica completa sulla bozza di Dichiarazione dei diritti in Internet, Morelli, 2015).

Il pensiero di Rodotà, lungi dall'esaurire la ricchezza di opinioni affiorate nel panorama scientifico italiano, riflette, comunque, una sensibilità diffusa su scala internazionale. Emblematiche le Costituzioni di Ecuador, Venezuela, Honduras e Grecia, che già includono l'accesso a Internet tra i diritti meritevoli di più alta protezione, significative le pronunce delle Corti costituzionali francese (2009) e costaricana (2010), che inferiscono l'esistenza di un simile diritto da altre disposizioni vigenti nel sistema (sulla portata degli arresti da ultimo menzionati, Passaglia, 2011: 59 sgg., spec. 67-69). Inoltre, se, da un lato, il resoconto alle Nazioni Unite stilato il 16 maggio 2011 dallo *Special Rapporteur* per la promozione e la protezione della libertà di opinione e di espressione, Frank La Rue, definisce l'accesso alla Rete come uno strumento imprescindibile per l'esercizio dei diritti umani, piuttosto che come un diritto in sé⁴, dall'altro il rapporto della Commissione Cultura, Scienza, Educazione e Media dell'Assemblea parlamentare presso il Consiglio d'Europa, datato 4 marzo 2014, e la conseguente risoluzione dell'Assemblea n. 1987 del 9 aprile 2014, pur senza trascurare l'importanza del Web per il pieno svolgimento di diritti ulteriori, invitano espressamente i Governi a riconoscere «the fundamental right to Internet access in law and in practice».

'Nelle norme e nella pratica'. Ed è la pratica il vero punto dolente, il nodo spinoso da dirimere. Ammettendo che l'accesso a Internet sia in astratto qualificabile in termini di diritto soggettivo o, a maggior ragione, di diritto fondamentale, non è dato sorvolare sulle conseguenze concrete che ciò comporterebbe a carico del settore pubblico. La connessione alla Rete non potrebbe più sottrarsi all'inclusione nel novero dei servizi universali, con il risultato di investire lo Stato dell'onere di apprestare le idonee infrastrutture, di offrire a tutti i cittadini una prestazione affidabile ad un costo ragionevole, al riparo da speculazioni commerciali, e di educarli all'utilizzo delle risorse digitali. A margine delle fondate perplessità che ciò solleva a livello tecnico-organizzativo (Tanzarella, 2013), va rilevato

che neppure l'Unione europea, in sede di revisione del c.d. Pacchetto telecom⁵, si è spinta sino a ricomprendere la fornitura della banda larga⁶ nell'elenco degli obblighi di servizio universale, rimettendo piuttosto agli Stati l'«opportunità» di provvedere in tal senso (Valastro, 2011: 51). Opportunità che il nostro legislatore, per ora, non ha colto, anche in considerazione degli elevati costi che la fiscalità generale dovrebbe altrimenti sopportare (De Minico, 2009: 531 sgg.).

Invero, non può sottacersi in argomento la proposta di direttiva formulata dalla Commissione il 12 ottobre 2016 (COM[2016] 590), tesa ad istituire un Codice europeo delle comunicazioni elettroniche, che subentri, attraverso la tecnica della rifusione orizzontale (*recasting*), alle quattro direttive di cui il suddetto Pacchetto telecom si compone. Il testo contempla la rimozione di obblighi di servizio universale ormai anacronistici, come l'onere, in capo agli Stati membri, di garantire telefoni pubblici a pagamento ed elenchi telefonici cartacei, e il contestuale inserimento di obblighi nuovi, quale, appunto, quello di assicurare a tutti gli utenti finali l'accesso a Internet a banda larga a prezzi abbordabili, almeno in postazione fissa (art. 79). Di precipua rilevanza appare l'art. 80 del *corpus* normativo, che autorizza gli Stati ad imporre ai gestori del servizio l'applicazione di condizioni differenziate in base alla tipologia di utenti: ai cittadini a basso reddito o «con esigenze sociali particolari», in altre parole, potranno (ed eventualmente dovranno) essere offerte formule tariffarie diverse da quelle proposte alle normali condizioni commerciali. L'articolo si chiude con il monito rivolto agli Stati di adoperarsi per ridurre al minimo le distorsioni del mercato. D'altra parte, la lodevole iniziativa della Commissione potrebbe naufragare proprio a causa dei timori connessi ai potenziali effetti distorsivi che da una simile disposizione – inevitabilmente – discenderebbero.

2.2 *Le conquiste realizzate e le sfide ancora aperte*

Benché in Italia l'accesso al Web non goda di protezione costituzionale, sono chiare a chi governa le capacità del mezzo ed evidenti i benefici che esso è in grado di apportare, al tenore di vita dei cittadini e, in parallelo, all'economia nazionale. Ecco perché, nonostante la mancata classificazione tra gli obblighi di servizio pubblico, il Paese ha avviato una poderosa campagna di potenziamento strutturale della Rete, sospinto, pur sempre, dalle sollecitazioni dell'Unione europea.

È nella cornice del Piano di ripresa economica proposto dalla Commissione europea a novembre 2008⁷, infatti, che si inscrivono le prime serie iniziative volte alla diffusione della banda larga sul territorio. Si veda, in proposito, l'art. 1 della legge 18 giugno 2009, n. 69, che ha onerato il Governo del compito di individuare «un programma di interventi infrastrutturali nelle aree sottoutilizzate, necessari per facilitare l'adeguamento delle reti di comunicazione elet-

tronica pubbliche e private all'evoluzione tecnologica e alla fornitura dei servizi avanzati di informazione e di comunicazione del Paese». Sulla base di questo, nell'ottobre 2011, il Ministero per lo sviluppo economico ha adottato il Piano nazionale banda larga, con l'obiettivo di colmare i deficit di digitalizzazione e aumentare in maniera uniforme la velocità di trasmissione dei dati su Internet.

Le misure messe in campo sono state poi integrate nel contesto dell'Agenda digitale italiana, lanciata il 1° marzo 2012 in risposta, ancora una volta, ad una richiesta di attivazione dell'Unione europea. Raccogliendo, per l'appunto, gli stimoli provenienti dall'Agenda digitale europea, segmento della più ampia strategia decennale Europa 2020 «per una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva»⁸, l'Agenda digitale italiana consiste in una serie di «azioni coordinate» tese a persuadere cittadini, imprese e amministrazioni della convenienza della transizione al digitale e ad approntare le condizioni necessarie affinché la transizione si concretizzi (cfr. art. 47, comma 1, decreto 'Semplifica Italia'⁹). Per riempire di contenuti quella che sulle prime è parsa una mera dichiarazione di intenti (un «manifesto» secondo Carloni, 2012: 714), numerosi provvedimenti di rango legislativo si sono succeduti, dal decreto 'Crescita' al decreto 'Crescita 2.0', sino al decreto 'Del fare', e altrettanti piani e documenti di indirizzo hanno visto la luce. Con la soppressione, ad opera del d.lgs. 26 agosto 2016, n. 179, della cosiddetta Cabina di regia, guidata dal Presidente del Consiglio dei Ministri e composta dai titolari di sette Ministeri, da un Presidente di Regione e da un Sindaco, il soggetto incaricato dell'attuazione dell'Agenda è attualmente la sola Agenzia per l'Italia digitale (AgId), istituita dal d.l. 83/2012 e pur sempre sottoposta alla vigilanza del Presidente del Consiglio (o del Ministro da lui incaricato).

Alla realizzazione del progetto, d'altra parte, sono state chiamate a concorrere, direttamente, anche le Regioni. Ciascuna di esse ha provveduto a elaborare una specifica Agenda digitale regionale, tesa all'implementazione della Rete entro i propri confini geografici, e ha partecipato all'istituzione, in seno alla Conferenza delle Regioni e delle Province autonome, del Tavolo di coordinamento per l'Agenda digitale, portavoce delle posizioni regionali innanzi al Governo e suo interlocutore in funzione dell'adozione di decisioni condivise.

È frutto di un percorso sinergico, ad esempio, la Strategia per la banda ultralarga, approvata dal Consiglio dei Ministri il 3 marzo 2015 in coerenza con le finalità dell'Agenda digitale, e di peculiare interesse in questa sede¹⁰. Avendo conquistato il traguardo minimo di 2 Mbps per la navigazione su tutto il territorio, stabilito dal Piano nazionale banda larga, la Strategia per la banda ultralarga si propone, non senza ambizione, di assicurare entro il 2020 una connettività di almeno 100 Mbps all'85% della popolazione e di almeno 30 Mbps al restante 15%, situato nelle zone più remote.

Anche se i lavori sono ancora in corso, è innegabile, quindi, che il regolatore italiano si sia speso energicamente per l'abbattimento del c.d. *digital divide*, il divario tecnologico infrastrutturale. Non altrettanto vigorosi, invece, sono stati gli sforzi sul versante del *knowledge divide*, il divario di conoscenze che allontana gli utilizzatori esperti di Internet dagli analfabeti digitali, i quali ultimi, proprio a causa dell'incapacità di usufruire del mezzo, sono privati di notevoli *chances* informative e partecipative. Dalle rilevazioni Istat del 21 dicembre 2016 si apprende, infatti, che solo il 63,2% dei cittadini usa Internet regolarmente, ossia vi accede almeno una volta alla settimana, mentre appena il 44,6% ne è fruitore quotidiano; Eurostat, poi, nel considerare la fascia di abitanti tra i 16 e i 74 anni, mostra che nel 2015 solo 67 italiani su 100 si sono avvalsi del Web con regolarità, a fronte di una media europea del 79%. L'Italia, a pari demerito con la Grecia, si colloca così al terzultimo posto dell'elenco che classifica la connettività dei Paesi membri, davanti soltanto a Bulgaria e Romania.

Combinando i dati sulla copertura di banda larga con le percentuali appena menzionate, si ricava che un'ampia porzione di cittadinanza, pur disponendo della possibilità materiale di connettersi alla Rete, sceglie di non farlo. Le ragioni principali risiedono nel costo, nella scarsa dimestichezza con il mezzo, dipendente anche dall'età, e nella convinzione che, in fondo, di Internet possa farsi a meno¹¹. Se è vero, tuttavia, che la promozione della banda larga è funzionale alla migrazione dell'azione pubblica verso il digitale e alla smaterializzazione del rapporto tra amministrati e amministratori, lo Stato non può esimersi dal divulgare la cultura del Web e dal risaltarne il valore tra i consociati. Non basta costruire l'autostrada, metafora con cui spesso ci si riferisce alla banda larga: occorre altresì pubblicizzarne l'utilizzo, agevolare l'acquisto delle automobili e predisporre corsi di guida affinché la patente sia una meta raggiungibile per chiunque.

Si può accettare, insomma, che l'accesso a Internet non sia configurato a priori come diritto soggettivo, ma è inammissibile che l'amministrazione fornisca prestazioni esclusivamente online o, viceversa, che al privato sia prescritto l'uso delle risorse informatiche per rispondere a istanze dell'amministrazione, se le condizioni per connettersi e per districarsi nella giungla digitale non gli sono garantite. Per questa via, l'assoggettamento della connessione a Internet agli obblighi di servizio pubblico, che proprio la mancata definizione dell'accesso in termini di diritto consente di rifuggire, verrebbe a imporsi nella pratica come conseguenza ineluttabile.

3. La neutralità della Rete

Ottenuta la connessione alla Rete e acquisite le competenze essenziali per servirsene, all'utente si dischiude infine l'universo digitale, una congerie di dati

in perenne mutamento, incrementabili *ad libitum* dagli stessi fruitori. Mentre sulla natura dell'accesso al mezzo – come si è visto – la discussione è ancora nel vivo, nessun dubbio sorge sull'accesso ai contenuti che il mezzo rende disponibili, pacifica esplicazione del diritto di informazione e di manifestazione del pensiero, diritto che in Italia riposa sugli articoli 15 e 21 della Costituzione, a seconda che lo scambio comunicativo avvenga con soggetti determinati o verso una platea di volti indistinti (*ex multis*, Caretti, 1989: 201-202). Una copertura *ante litteram* al diritto di beneficiare di Internet per l'estrinsecazione della propria personalità si rinviene anche a livello europeo, all'articolo 10 della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, ove è statuito che il diritto alla libertà di espressione, garantito a tutti, «include [...] la libertà di ricevere o di comunicare informazioni o idee senza che vi possa essere ingerenza da parte delle autorità pubbliche e senza limiti di frontiera». Le stesse parole si ritrovano invariate nell'articolo 11 della Carta di Nizza, proclamata in seno all'Unione europea sessant'anni più tardi. La relazione della Commissione sull'applicazione della Carta per l'anno 2014, invero, contiene per la prima volta un focus sulla sfera digitale, palesando l'esigenza di monitorare il corretto svolgimento dei diritti fondamentali tanto *online* quanto *offline*¹².

La libertà di movimento dell'individuo che abbia penetrato il cyberspazio, insomma, soggiace esclusivamente ai limiti dati dal rispetto di diritti altrui e dalla tutela di interessi superiori, secondo la logica di bilanciamento valoriale cui la giurisprudenza ha da tempo abituato gli interpreti. L'estensione automatica a Internet delle regole stabilite per gli altri media, e in particolare per la stampa e la televisione, tuttavia, non è risolutoria: l'adeguatezza delle norme pensate per la dimensione fuori linea deve essere vagliata alla luce dell'originale opalescenza della Rete, refrattaria a qualsiasi frettolosa analogia (De Minico, 2011: 16-17. Tra i numerosi contributi che esaminano la resistenza di Internet innanzi ai canoni tradizionali, Melzi d'Eril, 2011: 571 sgg.). Basti qui segnalare che, ai sensi dell'art. 1, paragrafo 3 *bis* della direttiva 2002/21/CE (istitutiva di un quadro normativo comune per le reti e i servizi di comunicazione elettronica), come modificata dalla direttiva 2009/140/CE, i Paesi membri dell'Unione europea possono imporre provvedimenti restrittivi all'accesso e all'uso del Web «soltanto se appropriati, proporzionati e necessari nel contesto di una società democratica»¹³.

Ma le restrizioni inflitte dai Governi per la salvaguardia di situazioni o beni ulteriori, pur sempre suggerite, quindi, da slanci di garantismo statale, non sono le sole che gli internauti rischiano di sopportare; potrebbero incontrarne altre, più temibili perché più caliginose, dettate unicamente dalla smania di profitto dei fornitori di servizi Internet, gli *Internet Service Providers* (ISP), proprietari materiali delle intelaiature del sistema. Si tratta di restrizioni occulte, di cui gli utenti faticherebbero persino ad accorgersi, in grado, ciononostante, di

compromettere la loro libertà di accesso ai contenuti, distogliendoli dai siti più modesti per indirizzarli verso i più affermati e potenti.

Contro la signoria dei colossi delle telecomunicazioni nella gestione del traffico online si erge il principio della *Net neutrality*. In base ad esso, sintetizzando e semplificando all'estremo, la Rete dovrebbe rimanere indifferente alla tipologia di dati che viaggiano lungo le proprie nervature, in modo che i servizi e le applicazioni resi disponibili ai consumatori nella prateria virtuale non subiscano discriminazioni a monte, ma gareggino a parità di condizioni per una darwiniana lotta alla sopravvivenza (il riferimento a Darwin è di Wu, 2003: 142). Le regole della *Net neutrality*, di conseguenza, dovrebbero impedire che gli *Internet Service Providers* (come Verizon o Comcast) forniscano un trattamento preferenziale, ovvero amplino la larghezza di banda e accrescano così la rapidità di trasmissione dei relativi dati, ai fornitori di contenuti online (come Google o Amazon) disposti a pagare un sovrapprezzo, attribuendo loro una migliore accessibilità e fruibilità rispetto ai fornitori di contenuti non altrettanto prodighi o abbienti. Al contempo, tali regole mirano a evitare artificiosi blocchi o rallentamenti nella somministrazione di quei servizi, quali i *VoIP* e i *peer-to-peer*, che, nell'offrire gratuitamente prestazioni concesse dagli ISP solo a pagamento, perturbano gli equilibri concorrenziali del mercato ove gli stessi intermediari agiscono¹⁴.

I promotori della *Net neutrality* sostengono dunque che la Rete debba restare 'stupida', noncurante del contenuto dei pacchetti di dati che ospita, e che gli operatori siano tenuti a fare del loro meglio, secondo il canone del *best effort*, affinché ciascuno di codesti pacchetti sia recapitato al destinatario, seguendo un semplice ordine di priorità temporale (De Grazia, 2010: 81). Nessun privilegio, nessuna corsia di sorpasso.

La cecità del *Network*, peraltro, rispecchia la sua primigenia architettura: Internet è stato concepito come un dispositivo includente, atto ad accettare senza distinzioni qualsiasi apporto esterno, e privo di una regia che sovrintenda alla distribuzione dei dati. La lavorazione, in entrata e in uscita, avviene alle estremità, senza mai passare per uno snodo centrale, in applicazione del meccanismo conosciuto tra i tecnici come *end-to-end*. Ed è grazie a questa struttura aperta, decentrata, non gerarchica, che il Web ha rappresentato sin dal principio un terreno fertile per l'ingegno e l'innovazione, per la competizione produttiva, per l'emersione di voci altrimenti inudibili. Persino Habermas, pur deplorando la frammentazione del dibattito mondiale causata dall'isolamento degli interlocutori in *chat rooms* private, annota come Internet abbia riattivato «the grassroots of an egalitarian public of writers and readers» (Habermas, 2006: 423).

Internet, in sostanza, ha riattivato il fermento culturale. Da qui, un altro importante passo può agevolmente compiersi. Come è stato osservato, «quando le persone sono creative, quando producono cose nuove da cose vecchie, quando

diventano produttrici della loro cultura, esse esercitano e compiono la propria libertà e diventano quel genere di persone che sono libere»¹⁵ (Balkin, 2004: 35). A completamento del sillogismo, si ricava che la Rete neutra e aperta, che si alimenta dei contributi di chi la anima, e veicola gli stessi in ogni direzione possibile, senza strozzature, è portatrice di libertà.

Le ragioni del successo della *Net neutrality* nella comunità internazionale sono perciò manifeste (sebbene non manchino autorevoli opinioni dissonanti, come quella di Yoo, 2006: 25 sgg.). Tutt'altro che semplice, per contro, si è rivelato calare il principio nella realtà, a causa della strenua opposizione attuata – com'era prevedibile – dagli *Internet Service Providers*, i soggetti che da una sua severa applicazione risulterebbero maggiormente incisi.

Mentre negli Stati Uniti il dibattito infuoca l'opinione pubblica sin dagli albori del Web 2.0, l'Europa ha cominciato ad interrogarsi sull'opportunità di mettere in pratica l'idea in tempi relativamente recenti. Risale al 2009 la prima (timida) affermazione normativa del nocciolo duro del concetto, versata dalla direttiva 2009/140/CE nell'articolo 8, paragrafo 4, della già menzionata direttiva 2002/21/CE, ai sensi del quale le Autorità nazionali di regolamentazione supportano gli interessi dei cittadini dell'Unione europea, ora anche «promuovendo la capacità degli utenti finali di accedere ad informazioni e distribuirle o eseguire applicazioni e servizi di loro scelta» (lett. g).

Nell'articolato impianto dell'Unione, però, la promozione della 'capacità' degli internauti di avere accesso ai contenuti di loro gradimento non corrisponde a un divieto *tout court*, per gli operatori di rete, di favorire la trasmissione di alcuni dati o viceversa di indebolire o bloccare la trasmissione di altri. Essa si riferisce, piuttosto, agli strumenti offerti al popolo del Web per conoscere con anticipo la realizzazione di simili pratiche, di guisa che la scelta dell'impresa di telecomunicazioni cui affidarsi per l'utilizzo di Internet sia informata e consapevole. Nel 2009, pertanto, il legislatore europeo ha puntato sulla trasparenza, ritenendo che la preventiva comprensione delle regole del gioco bastasse a tutelare i cittadini dalle opportunistiche differenziazioni eventualmente poste in essere dai fornitori di rete. Poiché, infatti, questi ultimi sono stati investiti dell'obbligo di esplicitare nel contratto di fornitura l'applicazione di «condizioni che limitano l'accesso e/o l'utilizzo di servizi e applicazioni» (nuovo art. 20 della direttiva 2002/22/CE), la stipula del contratto, da parte dell'utente, sottintende tacita accettazione delle suddette condizioni (si veda Donati, 2013: 62).

Vero è che, in base al rinnovato articolo 22 della direttiva 2002/22/CE, le Autorità nazionali possono imporre agli ISP «prescrizioni in materia di qualità minima del servizio», per impedirne il «degrado» e per evitare «la limitazione e il rallentamento del traffico di rete», ma, stando ai risultati dell'indagine condot-

ta tra il 2011 e il 2012 dal BEREC (*Body of European Regulators for Electronic Communications*), le restrizioni arbitrarie al flusso di dati non sono affatto cessate¹⁶. Lo stesso BEREC, in un documento redatto a dicembre 2011, non ha dunque potuto fare a meno di manifestare una certa insoddisfazione per le politiche dell'Unione europea in tema di *Net neutrality*, asserendo che, nell'ambito in esame, «la trasparenza è necessaria, ma non sufficiente»¹⁷.

Così, a ben tre anni di distanza dall'esaltazione appassionata dell'apertura e della neutralità di Internet ai fini dell'innovazione, della crescita economica e dello sviluppo sociale¹⁸, la Commissione europea si è rimessa al lavoro per sottoporre al Parlamento e al Consiglio una proposta di regolamento teso alla creazione di un mercato unico europeo delle comunicazioni elettroniche, comprensivo di misure a tutela dell'imparzialità della Rete. Con il voto del 3 aprile 2014, salutato con entusiasmo dalle associazioni sorte a presidio dei diritti in Internet, il Parlamento europeo ha approvato una risoluzione persino migliorativa del testo presentato dalla Commissione, nella quale si fa espresso divieto agli intermediari di operare discriminazioni tra servizi e applicazioni tra loro funzionalmente equivalenti e di limitare il «diritto» degli utenti di godere dei contenuti online in piena libertà, «bloccando, rallentando, alterando, degradando o discriminando specifici contenuti, applicazioni o servizi, o specifiche categorie di essi» (art. 23). Sulla scorta della medesima disposizione, i *providers* sono autorizzati ad adottare misure straordinarie di gestione del traffico solo se necessarie per attuare un provvedimento giudiziario, per preservare l'integrità e la sicurezza della Rete o per prevenire o mitigare gli effetti di una congestione della Rete temporanea ed eccezionale¹⁹.

Dopo aver conosciuto modifiche e rimaneggiamenti anche in senso peggiorativo, il testo finale, raccolto nel regolamento UE 2015/2120 del 25 novembre 2015 (entrato in vigore il 30 aprile 2016), ripropone all'art. 3 i contenuti di cui si è appena dato conto e, per di più, racchiude quella che potrebbe definirsi un'affermazione esemplare di *Net neutrality*: «I fornitori di servizi di accesso a Internet, nel fornire tali servizi, trattano tutto il traffico allo stesso modo, senza discriminazioni, restrizioni o interferenze, e a prescindere dalla fonte e dalla destinazione, dai contenuti cui si è avuto accesso o che sono stati diffusi, dalle applicazioni o dai servizi utilizzati o forniti, o dalle apparecchiature terminali utilizzate» (art. 3, par. 3).

Viene fatta salva – è vero – la possibilità per i fornitori di comunicazioni elettroniche di offrire «servizi diversi dai servizi di accesso a Internet ottimizzati per specifici contenuti, applicazioni o servizi o loro combinazioni», ma solo a patto che la capacità della rete sia sufficiente a fornirli *in aggiunta* a tutti i servizi di accesso a Internet prestati e sempre che ciò non vada a scapito della disponibilità o della qualità generale dell'accesso a Internet per gli utenti finali (par. 5).

I fautori della *Net neutrality*, tuttavia, hanno accolto con freddezza l'adozione di questa normativa, giudicandola troppo vaga e foriera di controversie. Rispetto alla disciplina precedente si tratta indubitabilmente di un salto di qualità, ma, in assenza di indicazioni applicative chiare, il rischio è che i destinatari, insinuandosi nelle maglie larghe della regolazione, la pieghino a proprio vantaggio, senza alterare, di fatto, il *modus operandi* osservato sino ad oggi.

Nel tentativo di supplire alla denunciata genericità, il 30 agosto 2016 il BEREC ha pubblicato le Linee guida per l'implementazione della *Net neutrality*, rivolte alle Autorità nazionali di regolazione, affinché – grazie ad una più solida base di standard comuni – esse vigilino sulla corretta attuazione della nuova normativa.

Ancor prima che il regolamento 2015/2120 dell'Unione europea acquistasse efficacia vincolante, comunque, Paesi come l'Olanda e la Slovenia avevano ratificato l'imperatività del modello della *Net neutrality*: in Italia, invece, la discussione è rimasta confinata nella ristretta cerchia degli addetti ai lavori, al punto che la proposta di legge dell'On. Quintarelli a tutela della *Net neutrality*, sintetica ma incisiva, è stata approvata dalla Commissione trasporti, poste e telecomunicazioni della Camera, il 7 luglio 2016, nell'assordante silenzio dei media. E, in ogni caso, a due anni e mezzo dalla presentazione, essa giace ad oggi nell'Aula di Palazzo Madama²⁰. Il problema, nel nostro territorio, sta più a monte: impegnato a garantire a tutti i cittadini un accesso efficace alla Rete, il legislatore non è arrivato ancora a preoccuparsi seriamente della sua neutralità.

4. *Quale intervento pubblico sul Web?*

Tra gli argomenti che osterebbero alla positivizzazione della *Net neutrality*, gli operatori delle telecomunicazioni adducono la carenza in capo ai Governi nazionali del potere di ingerirsi nell'utilizzo di beni privati, quali sono – sovente – le strutture materiali di trasmissione dei dati sul Web. Sennonché Internet, che dell'insieme di questi stessi dati si compone, è stato da più parti definito come bene comune, un bene, dunque, da sottrarre necessariamente all'appropriazione esclusiva (ampia eco ha avuto, tra tutte, l'opinione di Lessig, 2001). Esso, infatti, come si è già avuto modo di vedere, costituisce «il più grande spazio pubblico che l'umanità abbia conosciuto» (Rodotà, 2006) e le informazioni che veicola, prodotte dal lavoro incessante degli utenti, agli utenti devono tornare, in un circolo virtuoso di dilatazione e disseminazione del sapere.

Ebbene, se la finalità è la salvaguardia della conoscenza da trattamenti iniqui da parte dei *providers*, lo Stato non solo può, ma altresì deve, nell'assolvimento della sua missione di garante delle libertà fondamentali dei cittadini, entrare e spiegare autorità anche nell'arena virtuale. Le rivendicazioni di diritti proprie-

tari sullo scheletro della Rete, così come su taluni contenuti ivi immessi (quelli protetti da *copyright*, per intenderci), non impediscono di considerare il Web un patrimonio collettivo insostituibile, né precludono agli Stati di intervenire affinché tale patrimonio, e i diritti che lo circondano, siano preservati. Certo, la regolazione eteroimposta va contenuta al «minimo indispensabile», alla misura appena sufficiente a reprimere l'«involuzione neocorporativa ed egoistica» (De Minico, 2011: 17, 19) cui si assisterebbe affidando Internet all'autogoverno, allo scopo di evitare la deriva inversa, ugualmente pericolosa, data dall'apprensione alla mano pubblica del controllo incondizionato del cyberspazio.

In altri termini, le due situazioni contrapposte, totale anomia da un lato, buimia normativa dall'altro, risultano parimenti indesiderabili.

Sul primo versante, è ormai recessiva l'opinione di chi ritiene che i processi di *self-regulation*, organizzati in una immaginaria *lex digitalis* (sul punto si rimanda ai lavori di Teubner, 2005), siano idonei a tutelare gli spazi di libertà dei singoli, e ciò per la semplice ragione che le spinte più forti, nel pianeta Internet, provengono da soggetti orientati al profitto piuttosto che al benessere collettivo. Anzi, è proprio dalle logiche mercantilistiche di questi soggetti che il principio della *Net neutrality* ambisce a offrire riparo. Ecco allora che i proclami a sostegno dell'indipendenza della Rete, di cui la dichiarazione di John Barlow del 1996 rappresenta forse l'esempio magistrale²¹, attraggono oggi più per una questione di folklore che non per un genuino interesse scientifico. Da quando il Web ha raggiunto le masse, tramutandosi in terreno di conquista per le imprese e perdendo così la sua primigenia innocenza (si riferisce ad una «perdita di innocenza»: Sartor, 2003), la regolazione spontanea rischia di servire i soli interessi utilitaristici. Al momento attuale, insomma, inneggiare all'autonomia di Internet con il preteso obiettivo di promuovere i diritti individuali significa, viceversa, attentare gravemente alla loro realizzazione.

D'altro canto, neppure un'eteronormazione minuziosa è la soluzione ottimale. Perché le libertà si esplichino, è sufficiente che la legge dello Stato ne fissi i presupposti e disponga con chiarezza le sanzioni da infliggere a chi le insidia, senza inoltrarsi sul terreno del loro concreto godimento, che deve rimanere incontaminato. È ben vero che, in quanto strumento impareggiabile per la diffusione delle informazioni, Internet solletica gli appetiti di tutti i centri di potere²², ma, per mantenersi entro una cornice democratica, la regolazione deve rigorosamente rispettare i canoni di proporzionalità e necessità, come suggerisce Frank La Rue nel suo rapporto alle Nazioni Unite citato più sopra.

Gli Stati, quindi, si muovono su di un'instabile cresta montuosa, tra il dirupo dell'inerzia e la voragine dell'invadenza (tra due *slippery slopes*, come scrive Passaglia, 2014: 27-28). Peraltro, nell'inseguire un equilibrio così precario, il loro cammino è ulteriormente intralciato dalla vischiosità dell'oggetto che sono

chiamati a disciplinare, per sua natura non frammentabile e allergico a briglie di qualunque foggia. Non potendo qui, per ragioni di spazio, affrontare compiutamente l'articolata tematica della *governance* di Internet, cui centinaia di monografie sono state dedicate, basti rilevare che le difficoltà principali consistono nell'armonizzazione delle discipline promananti dai diversi ordinamenti e nell'individuazione di un'autorità unanimemente riconosciuta a livello sovranazionale. Senza soffermarsi, dunque, sugli sforzi compiuti per una gestione della Rete il più possibile condivisa – attraverso, ad esempio, l'organizzazione annuale di un *Internet Governance Forum* o la *NETmundial Initiative*, occasioni di confronto aperto e paritario tra i vari *stakeholders* – né sugli organismi che già rivestono un ruolo di primo piano nella *governance* di Internet – come l'ICANN (*Internet Corporation for Assigned Names and Numbers*), ente *non profit* con sede a Los Angeles competente per l'assegnazione degli indirizzi IP e dei nomi di dominio (su cui si vedano ampiamente Carotti, 2007: 681 sgg. e Klein 2002: 193 sgg.) –, preme piuttosto evidenziare quali sono, o dovrebbero essere, i contenuti minimi della regolazione di provenienza statale.

Per un verso, come accennato al paragrafo precedente, lo Stato è tenuto a vigilare affinché l'esercizio della libertà di manifestazione del pensiero sul Web non soffochi diritti altrui, provvedendo alla risposta sanzionatoria più coerente con l'esito della ponderazione degli interessi in gioco, per altro spetta al medesimo creare le condizioni per la libera diffusione e la corretta ricezione delle informazioni immesse nel circuito virtuale. Ovvero – e si ritorna così al punto di partenza del discorso – spetta allo Stato promuovere e tutelare la neutralità della Rete.

La protezione della *Net neutrality*, infatti, intercetta con riferimento a Internet le stesse esigenze che per la radiotelevisione sono soddisfatte dal vincolo del pluralismo.

Pluralismo, «tipica “formula magica”» cara al giurista (Zeno-Zencovich, 2005: 674), sfoderata a più riprese dalla Corte costituzionale a giustificazione, appunto, della riserva allo Stato dell'attività radiotelevisiva nazionale, prima, della persistente qualifica della Rai in termini di servizio pubblico, poi. Per «favorire l'accesso nel sistema radiotelevisivo del massimo numero possibile di voci diverse» e offrire così autentica realizzazione al diritto all'informazione garantito dall'art. 21 Cost. (Corte cost., sent. 5-7 dicembre 1994, n. 420), al Parlamento è stato consentito e insieme imposto, una volta caduto il monopolio statale, di disciplinare minuziosamente il settore, mantenendo pur sempre allo Stato una fetta rilevante di mercato (sul servizio pubblico radiotelevisivo e sul suo attuale significato si rimanda a G. Gardini, *RAI e servizio pubblico radiotelevisivo: la 'cultura italiana' in equilibrio tra unità, pluralismo e mercato*, in questo volume). Ebbene, se nel caso della radiotelevisione la concretizzazione del pluralismo, inteso come diversità di fonti informative e di opinioni, implica uno sforzo attivo da parte del

legislatore, che interviene a correggere una situazione ritenuta in partenza deficitaria (*contra* Zeno-Zencovich, 2004: spec. 329 sgg.), nel pianeta Web – plurale per statuto – il ruolo delle norme non può che essere difensivo, di rimozione delle minacce di inquinamento provenienti dalle imprese proprietarie e di conservazione dello *status quo ante*. Esattamente il ruolo che le regole contro i filtri, i blocchi e i rallentamenti dei dati sulla Rete si fanno carico di svolgere.

5. Nuova linfa al pluralismo

Le affermazioni a chiusura del paragrafo precedente sollevano questioni di non poco conto e meritano dunque un approfondimento ulteriore. Internet è davvero l'habitat naturale del pluralismo informativo? Le norme sulla *Net neutrality*, ove applicate, bastano realmente a rendere effettivo il valore che, secondo la Consulta, costituisce requisito indefettibile del diritto all'informazione *ex art. 21 Cost.*?

Se è vero che la pluralità delle voci, sola, non assicura automaticamente il pluralismo, essenziale restando la varietà di esse (Carlassare, 2007: 2, secondo la quale «tante “voci” possono dar vita ad un coro omogeneo»), è vero altresì che il Web, grazie alla sua diffusione capillare, coniugata alla configurazione aperta che lo contraddistingue, offre ad un numero così elevato di idee l'opportunità di esprimersi da far sembrare poco realistico un appiattimento generalizzato su di un'unica voce. È semmai più probabile che siano gli utenti a polarizzarsi su un'idea e ad inseguire quella, scansando la moltitudine di opinioni diversificate che popola la Rete per confezionare un pacchetto di informazioni su misura, in linea con i convincimenti già in loro ben radicati (Sunstein, 2003: 19 sgg.). Il rischio che in questo modo i cittadini si isolino in bolle culturali e perdano preziose *chances* di confronto costruttivo, tuttavia, non è più elevato su Internet che su altri mezzi di comunicazione: la circostanza che, in Rete, siano i naviganti a cercare attivamente i contenuti, a differenza di quanto accade con la televisione, non esclude infatti che essi si imbattano per caso in dati indesiderati e non richiesti. Una digitazione sbagliata, una ricerca ampia che impone la consultazione di diversi risultati prima di giungere a quello atteso, il semplice accesso alla cassetta di posta elettronica, da compiersi sovente attraverso una pagina disseminata di *news*, consentono tutti «esposizioni a nuove esperienze», con una frequenza superiore a quanto fosse immaginabile a inizio secolo (Sunstein, 2003: 49).

L'innata dimensione plurale di Internet – si diceva – rende perciò verosimile la tesi del «pluralismo realizzato», avversata invece da autorevole dottrina sul presupposto che le informazioni reperibili online manchino spesso di qualità e vengano modellate dalle imprese del mercato audiovisivo sulle aspettative dei fruitori, di talché di genuino pluralismo non si potrebbe parlare (Manetti, 2012:

242 sgg.). Non v'è dubbio che sul Web vi siano notizie inaffidabili e incomplete, che i flussi di dati veicolati, i c.d. *big data*, scatenino una «overdose informativa» atta ad incrementare l'incertezza piuttosto che a dissolverla (Mantelero, 2012: 137), né si intende negare il fenomeno della trasformazione delle idee in beni di consumo, per cui esse cadono preda di sapienti ritocchi che le rendono appetibili e quindi acquistabili con maggiore facilità da chi è disposto a pagarle, ma da ciò inferire l'assenza di pluralismo pare francamente eccessivo.

Da un lato, non tutti i contenuti circolanti in Internet sono inseriti da soggetti economici, anzi, come più volte è stato sottolineato, il medium in esame si caratterizza proprio per offrire a chiunque il diritto di parola, senza che insormontabili difficoltà tecniche si frappongano e senza l'inconveniente della scarsità di risorse, che, quantomeno in origine, ha condizionato invece il regime della radiotelevisione. La deformazione delle notizie legata a intenti commerciali, per assecondare il profilo dei destinatari, non è, pertanto, conseguenza ineluttabile del sistema. D'altro lato, il fatto che talune informazioni, tra la moltitudine che inonda l'utente, siano dozzinali o, peggio, non veritiere, è un problema da non trascurare, ma inidoneo a mettere in discussione lo scenario pluralista nel quale codeste informazioni si muovono. Pluralismo informativo non significa garanzia di conoscenza, bensì, stando agli insegnamenti della Corte costituzionale, possibilità per il cittadino di «essere messo in condizione di compiere le sue valutazioni avendo presenti punti di vista differenti e orientamenti culturali contrastanti» (Corte cost., 24-26 marzo 1993, n. 112), possibilità che Internet certamente offre. Il pluralismo, insomma, assegna un'occasione, non una promessa, di arricchimento, e sarebbe arduo provare che in Rete le occasioni manchino.

Un rimedio alla sovrabbondanza e all'eventuale inattendibilità dei dati caricati online – che chiama in causa, peraltro, lo Stato, nella sua veste di curatore dell'interesse pubblico generale – può essere individuato in qualcosa che già esiste e andrebbe solo implementato: i siti web del Governo e delle pubbliche amministrazioni. Il cittadino alla ricerca di un'informazione seria, completa e imparziale dovrebbe sapere che soltanto sui siti di matrice statale avrebbe la certezza di trovarla e, specularmente, l'amministrazione, consapevole dell'ulteriore responsabilità che la presenza in Internet le addossa, dovrebbe adoperarsi per rendere informazioni di inappuntabile qualità.

Inoltre, più in astratto, potrebbero essere le istituzioni scolastiche a fornire a coloro che attraversano la palude informativa un supporto stabile e non soggetto a scadenza, educando gli studenti alla delicata arte della selezione. In un'epoca in cui ogni tipo di contenuto è a portata di click, in cui ad una domanda, quantunque frivola, i motori di ricerca rintracciano decine di risposte, spetta alle scuole, e alle università in particolare, insegnare a setacciare e a trattene-re solo l'indispensabile: «l'incapacità di filtrare – ha affermato Umberto Eco du-

rante il suo intervento in occasione del XXV anniversario della *Magna Charta Universitatum* – comporta l'impossibilità di discernere» (Eco, 2013) e senza discernimento non può esservi conoscenza.

Se questo, dunque, è il nuovo ruolo che il sistema educativo superiore è chiamato ad assumere, e che in certo qual modo lo riabiliterebbe in un contesto già traboccante di nozioni in forma brutta, per concludere il percorso argomentativo resta da capire quali proposte avanza chi sostiene che, al contrario, il pluralismo non sia affatto un elemento intrinseco alla Rete e vada perciò conquistato, misurato e, nel suo attuarsi, sorvegliato. Stante l'impossibilità tecnica di stroncare sul nascere l'inserimento di notizie mendaci, faziose o frammentarie da parte di uno qualsiasi degli oltre tre miliardi di utenti di Internet, l'unico modo per garantire serietà all'informazione sul Web e, quindi, in base a tale approccio, autentico pluralismo, consisterebbe nell'imporre agli intermediari, gli *Internet Service Providers*, una minuziosa verifica preventiva di ogni contenuto immesso, al cui buon esito subordinare la pubblicazione. In disparte le gravi perplessità circa l'individuazione dei canoni sulla scorta dei quali stabilire se un'informazione sia 'vera' o 'falsa', una situazione del genere concretizzerebbe ciò che finora si è inteso evitare con riferimento agli illeciti commessi attraverso Internet: l'art. 17 del d.lgs. 9 aprile 2003, n. 70, in recepimento della direttiva 2000/31/CE, prevede infatti che il *provider*, nelle prestazioni dei servizi di semplice trasporto, *caching* e *hosting* «non sia assoggettato ad un obbligo generale di sorveglianza sulle informazioni che trasmette o memorizza, né ad un obbligo generale di ricercare attivamente fatti o circostanze che indichino la presenza di attività illecite».

Malgrado l'esclusione dell'obbligo di controllo preventivo in capo agli intermediari non sia affatto pacifica e abbia suscitato contrasti giurisprudenziali anche vivaci, visto il calibro delle posizioni giuridiche che dal mancato controllo possono restare incise (il diritto all'immagine, ad esempio, o il diritto alla *privacy*), è per tutti evidente che fondare un simile obbligo, e la connessa responsabilità a carico degli ISP, equivarrebbe a determinare il progressivo decadimento dei servizi *online*, troppo rischiosi da gestire, e dell'ecosistema digitale in genere. Nemmeno la nota sentenza della Corte di Giustizia dell'Unione europea, resa nel caso c.d. *Google Spain* (CGUE, sentenza del 13 maggio 2014, causa C-131/12), ha ottenuto l'effetto di scalfire il regime di esenzione da responsabilità dei *providers*: l'inquadramento dei gestori dei motori di ricerca tra i titolari del trattamento di dati personali, pur gravando i medesimi dei conseguenti adempimenti informativi²³ (identificati, per l'Italia, dal provvedimento del Garante per la protezione dei dati personali n. 161 del 19 marzo 2015, recante *Linee guida in materia di trattamento di dati personali per profilazione online*), non ha loro imposto, in effetti, una verifica anticipata del rispetto del diritto alla riservatezza

per ogni documento edito da terzi. Sarebbe allora un controsenso introdurre un filtro preliminare al caricamento di file in Rete al dichiarato intento di promuovere il pluralismo, poiché in questo modo, viceversa, il pluralismo finirebbe per essere annientato nelle sue fondamenta.

6. Conclusioni

Come è facile arguire dal ventaglio di riflessioni svolte, che pure si sviluppano intorno ad una tematica circoscritta, accostarsi alla dimensione giuridica di Internet significa, fondamentalmente, scopercchiare il vaso di Pandora.

Su due piani ben distinti, per tentare una sistemazione, vanno tenuti, comunque, l'accesso al mezzo e l'accesso ai contenuti che il mezzo mette a disposizione.

Quanto al primo, il principale dato che si ricava è che, nonostante le pressioni per la costituzionalizzazione del *right to access*, il Paese sconta ancora gravi *deficit* strutturali e culturali, all'origine di un consumo tutto sommato ridotto – se confrontato con la media europea – delle risorse digitali. L'affermazione formulata in premessa, che attribuisce ad Internet un ruolo di rilievo come collante del popolo italiano, va quindi, in parte, rivista, se non altro proprio perché a risultare coinvolta nel processo non è la cittadinanza intera, ma la sola percentuale 'connessa' di questa. Il *digital divide* impedisce così alla Rete di esplicare appieno quella «funzione unificante» che le sarebbe connaturata, la stessa «che i grandi servizi pubblici – ferrovie, poste, istruzione – hanno svolto a partire dal XIX secolo nel consolidamento degli Stati nazionali» (Villone, 2010: 264).

Resta tuttavia da capire se l'avvicinamento cui la connessione al Web dà luogo si compia esclusivamente sul piano fisico, come mera contrazione delle distanze geografiche, o se si estenda invece al piano sostanziale, come vera e propria fonte di unificazione sociale di un popolo. In altri termini, Internet ha reso o renderà mai possibile l'emersione di una specificità identitaria italiana? Esiste un segno distintivo della 'italianità' in Rete? La risposta, che sollecita in realtà l'intervento di competenze diverse da quelle peculiari al giurista, deve partire dall'evidenza che Internet, al contrario della radiotelevisione, non conosce una programmazione differenziata da Stato a Stato e che l'unico fattore oggettivo di unità, nel «villaggio globale» preconizzato da McLuhan, consiste in fin dei conti nella lingua. Può certamente dubitarsi che l'utilizzo dell'italiano basti a fare del Web uno strumento di aggregazione tra compatrioti, ma è comprovato che il processo di globalizzazione, cui lo stesso Web ha concorso in misura determinante, produca, quale effetto collaterale o quale antidoto, la reviviscenza del regionalismo e dei localismi (Kohl U., 2014). Ecco allora che Internet, transnazionale per eccellenza, diventa il luogo ideale dove riesumare le tradizioni di borgata, dove promuovere i contesti provinciali, dove rivendicare l'appartenenza a una

comunità, dove disegnare, insomma, un'identità accurata di gruppo e difenderla dalle manovre di livellamento in corso: lo slancio universalista convive *on-line* con l'esaltazione della dimensione locale e tutto fa supporre che ciò contribuisca alla ricostruzione, su nuove fondamenta, dell'identità culturale del Paese.

La partecipazione del cittadino a questo percorso riedificativo, così come ad altre occasioni di confronto e arricchimento, dipende – come si diceva – dalla sua presenza sul Web. L'inserimento in Costituzione del diritto di accesso e finanche l'inclusione della banda larga tra gli obblighi di servizio pubblico, però, non risolverebbero la questione in concreto, scontrandosi pur sempre con l'impossibilità pratica di garantire ad ogni italiano il possesso di un computer e l'allacciamento alla Rete. Sebbene, infatti, il diritto di accesso a Internet sia un diritto in corso di maturazione, come i progressi registrati negli ultimi anni e le strategie di recente messe in campo anche in Italia lasciano supporre, esso è altresì legato a doppio filo allo stato di salute delle finanze pubbliche: la sua evoluzione, nel futuro prossimo, dipenderà pressoché esclusivamente dalla capacità di spesa e di investimento del Governo. Il lungo periodo di crisi economica che non accenna a concludersi getta così ombre sinistre sulla sostenibilità dei progetti immaginati e fa apparire utopistica l'idea di dotare i singoli cittadini di un dispositivo che si connetta alla Rete, unica vera chance per una completa attuazione del diritto di accesso medesimo. D'altra parte, mai nessuno ha proposto di offrire apparecchi televisivi alla collettività, benché i benefici che anche loro tramite possono ricavarsi siano innegabili. Per riprendere l'esempio di Vinton Cerf, l'inventore del protocollo TCP/IP, sancire l'esigibilità del diritto di accesso a Internet sarebbe come sostenere che sino all'Ottocento la disponibilità di un cavallo integrasse un diritto²⁴: con il cavallo ieri, con Internet oggi, la vita sarebbe senza dubbio più semplice, ma il diritto alla semplificazione non trova purtroppo cittadinanza nel nostro ordinamento.

Lungi dal proporre l'abbandono del cammino normativo intrapreso per l'abbattimento del *digital divide*, che resta operazione importante e meritoria, l'invito è semmai a una meditazione più attenta intorno al principio di neutralità della Rete, con il quale si giunge dunque a discorrere dell'accesso ai contenuti.

Guadagnato l'ingresso in Internet, in effetti, il cittadino può legittimamente – ora sì – avanzare una pretesa nei confronti dello Stato, chiedendo che il godimento del mezzo sia sottratto a interferenze nocive e che il pluralismo spontaneo del Web non venga sacrificato a vantaggio di interessi di mercato. La varietà delle fonti e delle informazioni naturalmente fruibili su Internet, che invita ad aderire alla tesi del «pluralismo realizzato», stimola, poi, un'ultima, intrigante considerazione: vista la progressiva convergenza verso un bacino unico dei media, la circostanza che il pluralismo sia già affermato in uno degli affluenti non può non riverberarsi sugli altri. L'argomento decisivo per stempera-

re le rigide regole a tutela del pluralismo in televisione, da più parti contestate, potrebbe trovare proprio qui un solido ancoraggio.

Note

- ¹ La nascita di Internet, però, va fatta risalire a qualche decennio addietro, precisamente al 1969, quando per la prima volta, nell'ambito di un progetto finanziato dal Dipartimento della Difesa americano, gli apparecchi di quattro centri universitari degli Stati Uniti furono messi in collegamento tra loro. La rete 'madre' venne chiamata ARPAnet, dal nome dell'agenzia del Pentagono incaricata di sovrintendere il progetto (*Advanced Research Project Agency*, ARPA).
- ² Una panoramica sempre aggiornata e puntuale delle politiche censorie attuate dai Governi si ritrova nel sito web di *Reporters without borders*, all'apposita sezione *Fighting Cyber Censorship*.
- ³ Sono ancora all'esame del Senato, tuttavia, due diversi disegni di legge costituzionale presentati nel 2014, parimenti finalizzati alla costituzionalizzazione del diritto di accedere a Internet, il primo (d.d.l. 1317) attraverso l'aggiunta di un comma all'art. 21 Cost., il secondo (d.d.l. 1561) attraverso l'introduzione in Costituzione di un art. 34 bis.
- ⁴ Frank La Rue, *Report of the Special Rapporteur on the promotion and protection of the right to freedom of opinion and expression*, p. 19: «the Special Rapporteur reminds all States of their positive obligation to promote or to facilitate the enjoyment of the right to freedom of expression and the means necessary to exercise this right, including the Internet».
- ⁵ Nella specie, della direttiva 2002/22/CE, modificata dalla direttiva 2009/136/CE.
- ⁶ La banda larga è lo strumento tecnico che assicura all'utente una velocità di navigazione sufficientemente veloce per il *download* di file e il conseguimento agevole dei servizi di base. Per convenzione è stato deciso che, per poter parlare di banda larga, la velocità di trasmissione e ricezione dei dati deve essere almeno pari a 2 Megabit per secondo.
- ⁷ Comunicazione COM(2008) 800 del 26 novembre 2008.
- ⁸ L'Agenda digitale europea rappresenta una delle sette 'iniziative faro' della strategia Europa 2020, promossa dalla Commissione europea con la comunicazione del 3 marzo 2010. Nella successiva comunicazione del 19 maggio 2010, interamente dedicata all'Agenda digitale, la Commissione definisce le azioni fondamentali che gli Stati membri devono impegnarsi ad intraprendere, al fine di creare un «mercato digitale unico e dinamico», potenziare l'interoperabilità, rafforzare la sicurezza del Web e conseguentemente la fiducia degli utenti, garantire un «accesso ad Internet veloce e superveloce», investire sulla ricerca e l'innovazione nel settore, migliorare «l'alfabetizzazione, le competenze e l'inclusione nel mondo digitale» e sfruttare le tecnologie dell'informazione nella risoluzione dei principali problemi della società contemporanea.
- ⁹ D.l. 9 febbraio 2012, n. 5, convertito con modificazioni dalla legge 4 aprile 2012, n. 35.
- ¹⁰ Nella stessa seduta il Consiglio ha approvato, altresì, la *Strategia per la crescita digitale*, un piano che stila una «roadmap per la digitalizzazione del Paese», agendo sulla pubblica amministrazione al fine ultimo di «promuovere la trasformazione digitale delle imprese italiane e sviluppare le competenze dei cittadini» (p. 10). Entrambi i documenti erano stati sottoposti a consultazione pubblica per la durata di due mesi, dal 20 novembre 2014 al 20 gennaio 2015.
- ¹¹ Illuminanti, come controcanto, le parole di Tim Berners-Lee, padre fondatore del *World Wide Web*, pronunciate nel 2011 in occasione di un convegno al Massachusetts Institute of Technology: «It's possible to live without the Web. It's not possible to live without water. But if you've got water, then the difference between somebody who is connected to the Web and is part of the information society and someone who (is not) is growing bigger and bigger».
- ¹² Relazione COM(2015) 191, pubblicata l'8 maggio 2015.
- ¹³ Sono tali, ad esempio, quelli adottati per proteggere l'immagine e i dati personali dei cittadini, per contrastare la pedopornografia o per reprimere l'incitamento all'odio e alla violenza.
- ¹⁴ Aiuta a comprendere il concetto di *Net neutrality* l'esempio proposto da Lawrence Lessig durante un'intervista a *Democracy Now!* (17 aprile 2008), che riprende un'immagine già

utilizzata da Lessig, 2001: 39: «Think about the electricity grid. Alright, when you plug a television into the electricity grid, it doesn't ask: "Is it a Sony television or a Panasonic television?" It doesn't ask: "Is it a toaster made in America or a toaster made in Japan?". It just runs. It just works. And that's because the electricity grid is a neutral network in this sense. You comply with the protocols – what the plug's got to look like and how much power you're taking – and it runs. That's the way the Internet was. It used to be it didn't matter whether it was a browser made by Microsoft or a browser made by Netscape or a browser made by Mozilla. It just ran because the protocols said if you follow the rules, the system will run».

¹⁵ «When people are creative, when they make new things out of old things, when they become producers of their culture, they exercise and perform their freedom and become the sort of people who are free».

¹⁶ Il rapporto BoR (12) 30, *A view of traffic management and other practices resulting in restrictions to the open Internet in Europe*, è stato pubblicato il 29 maggio 2012 ed è consultabile all'indirizzo <http://ec.europa.eu/digital-agenda/sites/digital-agenda/files/Traffic%20Management%20Investigation%20BEREC_2.pdf> (12/2016).

¹⁷ BoR (11) 67, *BEREC Guidelines on Transparency in the scope of Net Neutrality: Best practices and recommended approaches*, consultabili all'indirizzo <http://berec.europa.eu/doc/berec/bor/bor11_67_transparencyguide.pdf> (12/2016).

¹⁸ Comunicazione della Commissione COM(2011) 222, cui è seguita, il 17 novembre 2011, la Risoluzione del Parlamento europeo sull'apertura e la neutralità della Rete in Europa P7_TA(2011) 0511.

¹⁹ P7_TA-PROV(2014)0281, Risoluzione legislativa del Parlamento europeo del 3 aprile 2014 sulla proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio che stabilisce misure riguardanti il mercato unico europeo delle comunicazioni elettroniche e per realizzare un continente connesso, recante modifica delle direttive 2002/20/CE, 2002/21/CE e 2002/22/CE e dei regolamenti (CE) n. 1211/2009 e (UE) n. 531/2012.

²⁰ Si tratta della proposta di legge 2520, intitolata *Disposizioni in materia di fornitura dei servizi della rete Internet per la tutela della concorrenza e della libertà di accesso degli utenti*, trasmessa al Senato il 19 luglio 2016 (S. 2484).

²¹ La *Declaration of the Independence of Cyberspace* di John P. Barlow, datata 8 febbraio 1996, è integralmente consultabile all'indirizzo <<https://projects.eff.org/~barlow/Declaration-Final.html>> (12/2016). Il primo paragrafo, senz'altro il più noto, scandisce con fierezza: «Governments of the Industrial World, you weary giants of flesh and steel, I come from Cyberspace, the new home of Mind. On behalf of the future, I ask you of the past to leave us alone. You are not welcome among us. You have no sovereignty where we gather».

²² Addirittura, secondo Castells, 2001: 169, «control of information has been the essence of state power throughout history». Vedi anche *supra*, par. 2.

²³ E stando, per ciò solo, seri dubbi di ragionevolezza: v. Pollicino, 2014: 579-580.

²⁴ «[...] technology is an enabler of rights, not a right itself. There is a high bar for something to be considered a human right. Loosely put, it must be among the things we as humans need in order to lead healthy, meaningful lives, like freedom from torture or freedom of conscience. It is a mistake to place any particular technology in this exalted category, since over time we will end up valuing the wrong things. For example, at one time if you didn't have a horse it was hard to make a living. But the important right in that case was the right to make a living, not the right to a horse. Today, if I were granted a right to have a horse, I'm not sure where I would put it» (Cerf, 2012).

Riferimenti bibliografici

- Azzariti G. 2011, *Internet e Costituzione*, in *Politica del Diritto*: 367-378.
- Balkin J.M. 2004, *Digital Speech and Democratic Culture: a Theory of Freedom of Expression for the Information Society*, in *New York University Law Review*, LXXIX (1): 1-58.
- Caretti P. 1989, *Corrispondenza (libertà di)*, in *Digesto disc. pubbl.*, vol. IV, Utet, Torino: 200-205.
- Carlassare L. 2007, *Pluralismo o omologazione?*, in L. Carlassare (a cura di), *Il pluralismo radiotelevisivo tra pubblico e privato*, Cedam, Padova: 1-4.
- Carloni E. 2012, *La semplificazione telematica e l'Agenda digitale*, in *Giorn. dir. amm.*: 708-714.
- Carotti B. 2007, *L'icann e la governance di Internet*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*: 681-721.
- Castells M. 2001, *The Internet Galaxy*, Oxford University Press, New York.
- Cerf V.G. 2012, *Internet access is not a human right*, in *The New York Times*, 4 gennaio.
- Costanzo P. 2012, *Il fattore tecnologico e le sue conseguenze*, *Relazione al Convegno 'Costituzionalismo e globalizzazione', Salerno, 23-24 novembre 2012*, in *Rassegna Parlamentare*, 4: 811-853.
- Cuocolo L. 2012, *La qualificazione giuridica dell'accesso a Internet, tra retoriche globali e dimensione sociale*, in *Politica del Diritto*: 263-287.
- De Grazia D. 2010, *Il governo di Internet*, FrancoAngeli, Milano.
- De Minico G. 2009, *Regulation, banda larga e servizio universale. Immobilismo o innovazione?*, in *Politica del Diritto*: 531-566.
- 2011, *Diritti Regole Internet*, in *Costituzionalismo.it*, <<http://www.costituzionalismo.it/articoli/393/>> (12/2016).
- Donati F. 2013, *La gestione delle informazioni trasmesse sulla rete: il ruolo dell'Unione europea e delle organizzazioni internazionali*, in O. Pollicino, E. Bertolini, V. Lubello (a cura di), *Internet: regole e tutela dei diritti fondamentali*, Aracne, Roma: 59-67.
- Eco U. 2013, *Elogio dell'Università*, in *La Repubblica*, 30 settembre.
- Frosini T.E. 2013, *Access to Internet as a Fundamental Right*, in *Italian Journal of Public Law*: 226-234.
- Gardini G. 2014, *Le regole dell'informazione. Dal cartaceo al bit*, Giappichelli, Torino.
- Habermas J. 2006, *Political Communication in Media Society: Does Democracy Still Enjoy an Epistemic Dimension? The Impact of Normative Theory on Empirical Research*, in *Communication Theory*, 16: 411-426.
- Klein H. 2002, *Icann and Internet Governance: Leveraging Technical Coordination to Realize Global Public Policy*, in *The Information Society*, 18: 193-207.
- Kohl U. 2014, *Barbarians in Our Midst: 'Cultural Diversity' on the Transnational Internet*, in *European Journal of Law and Technology*, V (1), edizione elettronica.
- Lessig L. 2001, *The Future of Ideas. The Fate of the Commons in a Connected World*, Random House, New York.

- Manetti M. 2012, *Il pluralismo informativo tra vecchi e nuovi media*, in R. Pisillo Mazzeschi, A. Del Vecchio, M. Manetti, P. Pustorino (a cura di), *Il diritto al pluralismo dell'informazione in Europa e in Italia*, RAI ERI, Roma: 239-256.
- Mantelero A. 2012, *Big data: i rischi della concentrazione del potere informativo digitale e gli strumenti di controllo*, in *Dir. dell'informazione e dell'informatica*: 135-144.
- Melzi d'Eril C. 2011, *La complessa individuazione dei limiti alla manifestazione del pensiero in Internet*, in *Dir. dell'informazione e dell'informatica*: 571-589.
- Morelli A. 2015, *I diritti e la Rete, Notazioni sulla bozza di Dichiarazione dei diritti in Internet*, in *federalismi.it*, in <<http://www.federalismi.it/document/27022015115644.pdf>> (12/2016).
- Passaglia P. 2011, *Diritto di accesso ad Internet e giustizia costituzionale. Una (preliminare) indagine comparata*, in M. Pietrangelo (a cura di), *Il diritto di accesso ad Internet. Atti della tavola rotonda svolta nell'ambito dell'IGF Italia (Roma, 30 novembre 2010)*, Editoriale Scientifica, Napoli: 59-88.
- 2014, *Internet nella Costituzione italiana: considerazioni introduttive*, in M. Nisticò, P. Passaglia (a cura di), *Internet e Costituzione*, Giappichelli, Torino: 1-55.
- Pollicino O. 2014, *Un digital right to privacy preso (troppo) sul serio dai Giudici di Lussemburgo? Il ruolo degli artt. 7 e 8 della Carta di Nizza nel reasoning di Google Spain*, in *Dir. dell'informazione e dell'informatica*, 4-5: 569-589.
- Rodotà S. 2006, *Una Costituzione per Internet*, in *La Repubblica*, 28 giugno.
- 2014, *Il mondo nella rete. Quali i diritti, quali i vincoli*, Laterza, Roma-Bari.
- Rosanvallon P. 2008, *La contre-démocratie. La politique à l'âge de la défiance*, Ed. du Seuil, Paris.
- Sartor G. 2003, *Il diritto della rete globale*, in *Cyberspazio e diritto*: 67-94.
- Sunstein C. 2003, *Republic.com*, il Mulino, Bologna.
- Tanzarella P. 2013, *Accesso a Internet: verso un nuovo diritto sociale?*, in E. Cavasino, G. Scala, G. Verde (a cura di), *I diritti sociali dal riconoscimento alla garanzia. Il ruolo della giurisprudenza*, Editoriale Scientifica, Napoli: 57 sgg.
- Teubner G. 2005, *La cultura del diritto nell'epoca della globalizzazione. L'emergere delle costituzioni civili*, Armando, Roma.
- Valastro A. 2011, *Le garanzie di effettività del diritto di accesso ad Internet e la timidezza del legislatore italiano*, in M. Pietrangelo (a cura di), *Il diritto di accesso ad Internet. Atti della tavola rotonda svolta nell'ambito dell'IGF Italia (Roma, 30 novembre 2010)*, Editoriale Scientifica, Napoli: 45-57.
- Villone M. 2010, *La Costituzione e il 'diritto alla tecnologia'*, in G. De Minico (a cura di), *Dalla tecnologia ai diritti. Banda larga e servizi a rete*, Jovene, Napoli: 257-267.
- Wu T. 2003, *Network Neutrality, Broadband Discrimination*, in *Journal of Telecommunications and High Technology Law*, 2: 141-175.
- Yoo C.S. 2006, *Network Neutrality and Competition: a Complex Relationship*, in T.M. Lenard, R.J. May (a cura di), *Net Neutrality or Net Neutering. Should Broadband Internet Services Be Regulated?*, Springer, New York: 25-71.

- Zeno-Zencovich V. 2004, *La disciplina della radiotelevisione nella società della comunicazione*, in *Quad. cost.*: 325-334.
- 2005, *Motivi ed obiettivi della disciplina della televisione digitale*, in *Dir. dell'informazione e dell'informatica*: 653-679.

CULTURA POPOLARE E ORDINAMENTO GIURIDICO

Daniele Donati

SOMMARIO – 1. Elementi essenziali di una relazione asimmetrica. Una premessa metodologica. 2. La prima fase. Origini, evoluzione concettuale. I controversi interventi in materia di cultura nell'Italia liberale. 3. La seconda fase. Il ruolo del regime fascista nella definizione della cultura popolare. 4. La terza fase. La costituzionalizzazione della cultura e i primi provvedimenti dell'Italia repubblicana. 5. La quarta fase. Cultura *mainstream* e *sub culture*: le evoluzioni nell'età del pluralismo e dell'industria culturale. 6. La quinta fase. La ricerca di una cultura europea. L'ascesa del digitale e della Rete.

1. Elementi essenziali di una relazione asimmetrica. Una premessa metodologica

Una trattazione sull'evoluzione degli interventi normativi che hanno in qualche modo riguardato la cultura popolare in questi 150 anni, alla ricerca dei segni di convergenza e differenziazione nell'azione amministrativa, presenta diversi caratteri di complessità. Sopra tutte, si pone quella di dare corpo ed estensione al concetto (già in se stesso impreciso) di cultura quale complesso di conoscenze, inclinazioni, valori, opere e prodotti di una società determinata in un momento storico.

Inoltre, nella sua aggettivazione, l'espressione sollecita una possibile distinzione qualitativa tra livelli e forme della medesima, evoca la connessione tra determinate espressioni e una certa comunità e, ancora, fa percepire l'importanza che discende dalla sua diffusione presso un pubblico ampio.

Di fatto non è irrilevante osservare come il legislatore nel tempo si sia mosso con attenzione verso una possibile definizione di 'cultura', lasciando che fosse in gran parte il reale a delineare il campo del normativo. Per il fatto stesso che definire significa limitare, scegliere ed escludere, le norme hanno evitato un approccio classificatorio o qualificatorio del culturale e hanno mirato alla regolazione dei diversi settori nei loro tratti esteriori, riconducendo a essi misure cautelative, oppure promozionali e premiali. In questo modo, al di là di qualsiasi intento definitorio o di comando torna, ineludibile, il momento del giudizio, e quindi di una scelta delle istituzioni rispetto alla pluralità dell'offerta. Questa necessità si è tradotta nella proliferazione di organismi amministrativi variamente costituiti e dotati di ampia discrezionalità tecnica, ai quali l'autorità politica ha rimesso gran parte delle scelte di qualificazione (è cultura?) e di valutazione (è buona cultura?). Si è quindi lasciato che fosse l'apparato tecnico burocratico, formalmente imparziale, a svolgere il compito di selezionatore mentre le nor-

me, al di là di ogni pretesa neutralità, ne hanno condizionato l'opera in ragione della loro redazione e dei criteri più o meno puntuali che ponevano.

Pur con questi caratteri nel nostro Paese, almeno a partire dall'ascesa fascista, le istituzioni pubbliche non hanno mai rinunciato ad assumere verso questa sfera qualche forma di impegno che, in base alla prescrizione dell'art. 9 Cost., secondo canoni di laicità e pluralismo, è divenuto poi uno dei compiti essenziali della Repubblica mirato, a seconda dei casi, a sostenere filiere industriali o sistemi di vero e proprio welfare culturale.

Di fatto, quella tra cultura e istituzioni, norme e apparati, appare quindi come una relazione di reciprocità (ove il racconto dell'una dice anche degli altri, e possono leggersi i segni della mutua influenza), ma asimmetrica, perché inevitabilmente originata nell'extra normativo, in una dinamica che vede l'ordinamento giuridico scarsamente capace di guidare processi che piuttosto si accontenta di assecondare o tenta di contenere.

È su questa dinamica relazionale che la ricerca quindi deve orientarsi, esplicitando le concezioni, i problemi e quindi i rimandi tra le due sfere.

Inoltre, se il tema di queste pagine deve differenziarsi dalle altre trattazioni di questo volume (pur con ovvi margini di sovrapposizione), le considerazioni che seguiranno dovranno concentrarsi non tanto sul tracciato dell'intervento pubblico nei diversi settori, quanto piuttosto su come legislatore e amministrazione abbiano letto i processi culturali nel loro insieme, per poi intervenire sulla loro generazione, divulgazione, fruizione. Resta così, al di là delle possibili definizioni, il problema dell'estrema variabilità di un concetto in sé anarchico e disorganico, perché in costante evoluzione in ragione del mutare dei propri caratteri qualificatori (in certe fasi del tutto rigettati) e di fatti a esso esterni, quali le trasformazioni sociali, economiche, tecnologiche.

Per questa ragione la ricerca ha un impianto diacronico, capace da un lato di rappresentare il momento storico e il clima intellettuale in cui prende forma l'idea di cultura e, dall'altro, di collocare appropriatamente le scelte compiute in sede normativa e amministrativa. L'analisi giuridica si trova così, in questo caso, non davanti a elementi, istituti, asserzioni frutto di altre scienze, ma a un'espressione vaga, mutevole e aperta a costante ripensamento e adeguamento. A un concetto che sì esiste, almeno sul piano teorico speculativo, ma resta difficilmente oggettivabile. Un *unbestimmter Rechtsbegriff* (Jellinek, 1913; Lombardi Vallauri, 1999) privo di qualsiasi riferimento concreto, per l'instabilità anche di quel profilo sostanziale che invece, di solito, contribuisce a dar corpo a una possibile declinazione in ambito giuridico.

In questo senso l'argomento che questo lavoro affronta risente, da una parte, della visione, degli intenti e dell'ideologia di coloro che, nel tempo, hanno offerto diverse letture del tema e, dall'altra, del rapido evolvere dei movimenti e delle tendenze che possiamo ricondurre al concetto in esame.

2. *La prima fase. Origini, evoluzione concettuale. I controversi interventi in materia di cultura nell'Italia liberale.*

Il termine 'cultura' richiama, nella sua radice latina l'atto del coltivare e la crescita. In questo senso è ripreso in epoca illuminista, quando i *philosophes* auspicano un processo pedagogico che porti l'idea di cultura a coincidere con le idee di universalismo e umanesimo di quel secolo.

In questa idea di civiltà (o, peggio, di civilizzazione) si nascondono in realtà anche le premesse di una concezione elitaria, che separa la cultura cosiddetta 'alta' da quella 'popolare', quale insieme delle forme espressive proprie delle classi subalterne.

Al momento dell'unificazione amministrativa il nostro ordinamento giuridico, anche col suo tacere, dimostra di essere perfettamente allineato a questa visione, pienamente accolta dai liberali piemontesi.

Si pensi al sistema scolastico fortemente classista di cui al r.d. 13.11.1859 n. 3725 (legge Casati), incapace di accogliere i figli delle famiglie meno agiate, frutto di quella stessa diffidenza borghese verso le classi subalterne che porta a un acceso dibattito sulla possibilità di creare un'unica scuola media. Solo grazie alla voce di Gentile e Salvemini, e alle critiche di intellettuali come De Sanctis e Villari si giunse alla laicizzazione degli insegnamenti e all'introduzione dell'obbligo scolastico (l. 15.7.1877, n. 3961, legge Coppino e poi l. 8.7.1904, n. 407, legge Orlando). Negli stessi anni si tenta inoltre un decentramento dell'assistenza scolastica che però dà scarsi frutti e viene rivisto (l. 4.6.1911, n. 487, legge Daneo-Credaro) in ragione della maggior fiducia per un intervento statale capace di maggiore efficacia e uniformità.

Restano invece legate alle realtà locali le biblioteche che gli Stati preunitari dalla metà del XVIII secolo hanno iniziato a rinnovare o a costruire nelle principali città, ora poste sotto la competenza del Ministero della pubblica istruzione. La soddisfazione del bisogno di conoscenza è però concepito come proprio dei percorsi formativi scolastici, e prevale un'idea di biblioteca quale luogo destinato alla conservazione e alla tutela del patrimonio librario, piuttosto che alla condivisione del sapere.

Altro profilo in cui si traduce il sentire liberale dell'epoca è l'idea, esplicitata dall'art. 29 dello Statuto albertino, che «tutte le proprietà, senza alcuna eccezione sono inviolabili». La norma frena a lungo la definizione di un pur minimo regime di tutela per il nostro patrimonio culturale, ancora per gran parte in mano privata (e di cui comunque godere solo i benestanti e gli eruditi). I beni culturali (v. A. Sau, *Il contributo della disciplina sulla tutela e valorizzazione del patrimonio culturale alla costruzione dello Stato unitario*, in questo volume), sono così sottoposti all'ordinario regime civilistico, nel segno di una sottomissione

dell'arte alle logiche del mercato che ammette l'espropriazione di opere e monumenti solo in caso di incuria da parte dei proprietari (l. 25.6.1865, n. 2359).

Né stupisce la completa mancanza di attenzione per l'attività di creazione artistica e culturale, del tutto rimessa all'iniziativa dei singoli e dei mecenati: così, a parte alcuni premi e riconoscimenti pubblici, gli artisti vivono del consenso che le loro opere incontrano sul mercato, e restano di fatto del tutto sconosciuti al legislatore.

In questo clima, per avere un'articolazione di governo con competenza in materia si deve attendere la l. 17.7.1904, n. 431, con l'istituzione del primo catalogo nazionale dei beni culturali (e il divieto di esportazione delle opere menzionate se di «grande pregio»), mentre il primo corpo specializzato, le Sovrintendenze, è creato dalla successiva l. 20.6.1909, n. 364, con evidenti scopi di tutela.

Concezione elitaria e impostazione liberale sono dunque i tratti caratterizzanti l'avvio di una fase che però percepisce anche l'esigenza di dar vita a un substrato culturale condiviso, capace di far superare le differenze ereditate dalle divisioni preunitarie e creare un sentire nazionale improntato sul modello piemontese e capace di fondere assieme le diverse identità locali.

Queste tensioni, col tempo, mettono in crisi l'illusione dell'universalismo. La vana attesa di un'unica ragione si incrina e recede anche per l'affermarsi di una visione antropologica (originata anch'essa nel Settecento tra alcuni pensatori tedeschi) che esalta la specificità e la varietà della cultura di ogni popolo (Herder, 2003), la quale si definisce piuttosto attraverso il differenziarsi e il mescolarsi di una pluralità di apporti.

Seguendo questa traiettoria nel XIX secolo, ancora in Germania, l'idea di *kultur* si avvicina a quella di nazione come insieme delle tradizioni, inclinazioni, creazioni che compongono il patrimonio di una comunità, conferendovi consistenza e unità (Elias, 1988). In questa visione il culturale anticipa e giustifica il politico. Presentandosi come espressione dell'anima autentica del popolo, questa concezione si presenta come solida opposizione borghese all'evanescente rappresentazione aristocratica, che accompagna una transizione profonda delle forme e dei mezzi con cui la cultura si manifesta e si diffonde. Da un'attenzione tutta rivolta alla letteratura, alle arti figurative, al teatro e alla musica colta come espressioni a esclusivo appannaggio delle *élites*, l'offerta culturale si allarga fino a ricomprendere gli stili, le inclinazioni e i gusti delle fasce emergenti della società.

Per parte sua l'ordinamento reagisce con misure tese a tutelare la sensibilità del grande pubblico, a garantire la conservazione dello stato dei fatti e l'affermazione degli stili di volta in volta dominanti.

Si prenda il caso dell'editoria, periodica e non (v. M. Magri, *La disciplina dell'editoria quotidiana e periodica*, in questo volume).

La sola forma di manifestazione del pensiero prevista dallo Statuto Albertino del 1848 è prontamente ridotta da «una legge che reprime gli abusi». L'applicazione dell'Editto sulla stampa (r.d. 29.3.1848, n. 695), si accompagna a quelle delle leggi di polizia (approvate tra il 1865 e il 1889), mentre proliferano misure di controllo sull'intera filiera dell'editoria (per tutte l'autorizzazione all'esercizio dell'arte tipografica di cui alla l. 13.11.1859, n. 3720).

Nessuna considerazione è invece rivolta al progressivo crescere dei lettori in un paese che conta, secondo le stime dell'epoca, il 78% di analfabetismo. Eppure vi sono editori come Sonzogno che, nel 1861, decide di rivolgersi alla piccola borghesia e ai ceti operai cittadini, fino ad allora considerati indifferenti alla lettura, concentrando la produzione sulla stampa periodica illustrata e sul romanzo popolare. Negli stessi anni mentre i grandi quotidiani nazionali nati all'indomani dell'unificazione iniziano a cercare l'attenzione di un pubblico sempre più vasto riempiendo le pagine di notizie diversificate nel genere e nello stile, va diffondendosi nel Paese una stampa a carattere regionale, a diffusione geografica circoscritta, tutta focalizzata sull'informazione locale.

Nella latitanza di qualsiasi intervento pubblico, è quindi il mercato a farsi promotore di una significativa diffusione della lettura, anche d'intrattenimento che, nei fatti, inizia a costruire un sostrato culturale condiviso. Si pensi al caso de *Le avventure di Pinocchio*, pubblicato nel 1883, che riscuote un (non immediato) successo popolare senza precedenti, a dispetto della diffidenza intellettuale per un romanzo per molti versi sguaiato e irrispettoso delle istituzioni.

Solo parzialmente diversa è la situazione dello spettacolo (v. C. Barbati, *Lo spettacolo nella storia istituzionale italiana*, in questo volume): qui l'arrivo in sala delle fasce popolari, ritenute facilmente impressionabili e condizionabili, costituisce un elemento di ulteriore allarme. La prima fase è dunque tutta incentrata sulla messa a punto di poteri di polizia (l. n. 3720/1859 e l. 20.3.1865, n. 2248) finalizzati alla verifica delle condizioni di sicurezza dei luoghi adibiti alle rappresentazioni, ma anche a impedire che, con la rappresentazione, si arrecasse danno alla moralità o all'ordine pubblico, all'ordinamento dello Stato o alla religione cattolica, alla vita privata delle persone e all'integrità della famiglia.

Solo a seguire si registrano anche interventi di sostegno economico, pur sporadici e di piccola entità, per spettacoli finalizzati «educazione artistica del popolo» (art. 18, d.l. 4.5.1920, n. 567).

Tali benefici, frutto di maggiorazioni erariali sui biglietti, mai assumono la forma di vero e proprio intervento organico, ma l'amministrazione italiana viene a conoscere due inedite forme di valutazione, legate l'una alla qualificazione del prodotto come artistico, e l'altra a un apprezzamento qualitativo dello stesso. E ciò apre una fase nuova, caratterizzata dalle prime prove di dialogo tra il culturale e l'amministrazione, ove quest'ultima inizia a dotarsi delle competen-

ze necessarie per avvicinarsi alle diverse forme espressive e darne stima, segnando la fine della fase del distacco e l'avvio di una relazione complessa che, come sappiamo, ancora continua.

3. La seconda fase. Il ruolo del regime fascista nella definizione della cultura popolare

Un'inedita attenzione per le dinamiche sociali e le inclinazioni popolari caratterizza dunque gli anni a cavallo dei due secoli. Questa sensibilità viene fatta propria dal regime fascista, alla ricerca di occasioni per fondare l'identità anche culturale della nuova comunità politica. Così, nei discorsi di Mussolini, mentre la 'massa' non è che un'anonima (e poco controllabile) collettività di individui, il popolo diviene un insieme così forte e coeso attorno a un patrimonio culturale nazionale da vanificare anche la distinzione per classi. Questa unità accende l'orgoglio italiano e legittima qualsiasi azione intrapresa nel nome e per il bene di quella nazione fascista che va promossa e difesa prima dei suoi stessi figli.

A connotare gli stessi anni si ha però anche la diffusione di nuove forme espressive (la prima sala cinematografica è aperta a Pisa nel 1905) e nuovi mezzi di comunicazione (il primo comunicato radio è lanciato nel 1924 dall'Unione radiofonica Italiana), in una prospettiva che, per la prima volta, evidenzia la stretta connessione che intercorre tra fatti culturali, innovazioni tecniche, assetti economici e ruolo delle istituzioni.

Il regime non fugge da queste innovazioni ma piuttosto, come segno di modernità, mostra fede e impegno nel progresso tecnico e nella crescita delle imprese culturali. Va letto in questo senso il primo vero progetto di politica culturale del nostro Paese, culminato nel 1939 (Cassese, 1975) in una serie di interventi ad ampio spettro con cui si orienta il ruolo delle autorità pubbliche verso un convinto, pieno e persino doveroso interessamento per i destini del patrimonio culturale (del quale si rivedono le logiche di conservazione) e delle attività creative (sulle quali si interviene in modo organico per la prima volta). E ciò al fine, manifesto, di dare forza all'identità culturale italiana e con l'intento, non dichiarato ma evidente, di consegnare al Governo un ruolo di guida e controllo.

Si pensi all'intensificarsi dei poteri amministrativi di tutela, operato dalle c.d. leggi Bottai (l. 1.6.1939, n. 1089 relativa alle cose d'arte, e l. 29.6.1939, n. 1497 relativa alle bellezze naturali) in nome di una (fino ad allora inedita) «funzione sociale della proprietà» (Ragusa, 2011: 256), e che pur recano ancora i tratti di un'interpretazione elitaria focalizzata sull'eccellenza (gli oggetti d'arte sono tutelati per il loro pregio e la rarità, mentre solo i luoghi di «non comune bellezza» possono essere sottoposti a vincoli). L'affermazione del principio del godimento pubblico dei beni culturali è quindi soltanto l'astratto presupposto per giustifica-

re il rafforzamento del sistema delle Soprintendenze e porre a carico dei proprietari, in coerenza con la nuova concezione, un obbligo di cura e manutenzione.

Sotto il profilo del sostegno alle attività culturali, si pensi in primo luogo alla diffusione di premi come il conferimento della medaglia ai benemeriti delle arti (l. 22.6.1939, n. 975, mod. l. 25.6.1940, n. 844) per le opere che «abbiano acquistato titoli di particolare benemerita [...] nella diffusione ed elevazione della cultura e dell'educazione nazionale».

Più consistenti sono gli interventi nel campo dell'editoria, improntati essenzialmente a finalità protezionistiche a cui si aggiungono gli aiuti finanziari per le editrici nazionali e il contributo pubblico alle cartiere.

Le finalità di protezione e promozione sono il tratto più significativo anche degli interventi a sostegno dello spettacolo nelle sue diverse forme. Per quanto riguarda il teatro, le misure improntate alla provvisione di sussidi sono decisamente prevalenti. Si pensi al contributo del 6,17% del canone delle radioaudizioni, assegnato da un ministro che poteva richiedere modifiche sostanziali ai testi e ai programmi, e verificare l'esito artistico della produzione, o agli interventi a sostegno delle stagioni liriche e concertistiche (l. 18.1.1939, n. 423). E, ancora, alle forme di credito agevolato presso la sezione autonoma della Banca nazionale del lavoro (r.d. 18.6.1938, n. 1150 e l. 18.1.1939, n. 466) e alla disciplina in senso corporativo delle imprese di spettacoli viaggianti (l. 27.11.1939, n. 1813). Diverso l'orientamento delle norme relative al cinematografo, nelle quali si percepisce maggiormente l'intento di rafforzare la prima vera industria culturale del nostro Paese e, al contempo, diffondere film ad alta potenzialità propagandistica verso le masse, e con forte capacità promozionale dell'eccellenza italiana all'estero. Sul fronte protezionistico si segnalano misure come la programmazione obbligatoria, la tassa sul doppiaggio (l. 10.1.1937, n. 1414), e ancora il monopolio su acquisto, importazione e distribuzione delle pellicole straniere (l. 9.1.1939, n. 465). Per quanto riguarda il sostegno economico sono invece da segnalare, oltre al credito agevolato (r.d. 14.11.1935, n. 2504), i contributi alla produzione (l. 18.6.1931, n. 918, poi eliminati con l. n. 1414/1937 e reintrodotti con l. 10.06.1938, n. 1061) riservati a pellicole con specifici requisiti artistici attestati da una Commissione ministeriale. Da questi si distinguono i premi alla produzione (l. 18.01.1939, n. 458, la c.d. legge dei film brutti) voluti dal ministro Alfieri nell'intento di promuovere un cinema di puro intrattenimento che offrisse allo spettatore «una comoda e necessaria evasione romantica, dopo una giornata di lavoro», aiutandolo a «ritrovare il suo sogno di facile elevazione, di fortuna e di felicità» vedendo «realizzati sullo schermo i propri desideri» (Alfieri, 1935: 12).

L'atteggiamento del regime determina cambiamenti profondi anche nella struttura di governo. Durante gli anni '30, nell'intento di porre fine all'e-

stemporaneità strutturale degli apparati che agiscono in questi ambiti, si passa dall'istituzione di un Sottosegretariato per la Stampa e la Propaganda alla sua trasformazione in ministero, per giungere (r.d. 27.5.1937, n. 752) all'istituzione del Ministero per la cultura popolare. L'unica menzione esplicita dell'espressione 'cultura popolare' nel nostro ordinamento è ufficialmente giustificata con l'esigenza di un ampliamento degli scopi del ministero che si avvia ad assumere allo stesso tempo il controllo su cultura e propaganda, nell'intento di presentare le politiche culturali del regime come realtà aperta a tutti e non privilegio riservato a pochi. Avendo in mente le annotazioni sul *logos* mussoliniano, appare chiaro come il legislatore del '37 si rivolga a un popolo capace di esprimere unità identitaria e di intenti, lo stesso Alfieri afferma che il termine «popolare» non ha quindi accezione negativa e va piuttosto inteso nell'accezione latina di 'totalità delle persone'. Di fatto la decisione di superare il riferimento alla propaganda (che invece permane per l'analogo dicastero tedesco, sotto il vaglio di Goebbels) segue un confronto fra Mussolini e Ciano, ove quest'ultimo sostiene la nuova denominazione affermando che «nessun popolo ormai vuole essere propagandato, bensì vuole essere informato». Naturalmente la propaganda continua, pur se in modo più sotterraneo, perseguendo il fine di un costante progresso e affinamento degli italiani nel senso e con le forme ammesse dal regime.

Posto sotto la guida di Alfieri prima, di Alessandro Pavolini poi (1939), e infine, dal 1943, di Gaetano Polverelli, il MinCulPop segna il passaggio dall'iniziale intento di controllo fascista sull'alta cultura e gli intellettuali, realizzato con operazioni di agitazione e sovversione, a una politica di integrazione e normalizzazione attraverso la costruzione di due miti: il culto del duce quale eroe popolare e la realizzazione, già in gran parte operata, di una Nuova Italia ordinata, vigorosa ed eccellente che invita a condurre esistenze serene, sobrie e morali.

Tutto ciò comporta effetti anche inattesi, quali la campagna per l'eliminazione dai giornali della cronaca nera e di tutte le notizie che potessero mettere in dubbio la capacità di completo controllo del regime sulle dinamiche sociali. Evidente è altresì l'intento di contrastare i valori liberali e borghesi della fase post unitaria, visti come causa di corruzione e decadenza, e rappresentati come il segno di un passato di cui non essere nostalgici.

L'arrivo del Ministero rappresenta anche l'occasione per ricondurre sotto un'unica amministrazione una pluralità di organismi consultivi procedendo a una semplificazione ad ampio raggio: si pensi, per tutti, al caso del Consiglio Nazione dell'Educazione, delle Scienze e delle Arti (l. l. 16.1.1939, n. 289) che prende il posto di 8 collegi preesistenti.

Diverse le finalità del cosiddetto intervento diretto, e cioè la creazione di un complesso di enti chiamati a intervenire nei diversi segmenti (produzione, di-

istribuzione, fruizione) delle filiere culturali, o a sostenere attività a esse prope-
deutiche e circostanziali (come la formazione alle diverse professioni dello spet-
tacolo). Si interviene quindi per supplire alle mancanze del mercato assumen-
do in mano pubblica attività, servizi, compiti che i privati trascurano (si pen-
si alla formazione professionale, cui provvedono l'Accademia di arte dramma-
tica e il Centro sperimentale per la Cinematografia) o per svolgere, con sogget-
ti specializzati distinti dal plesso organizzativo ministeriale, attività che la poli-
tica culturale fascista intende curare senza intermediazioni a favore dell'intero
settore (si pensi alla promozione all'estero delle nostre pellicole). In questo cli-
ma, la pubblicizzazione degli enti lirici costituisce un caso a se stante: è di fat-
to una vera e propria cattura nella sfera pubblica di teatri nei quali si mantene-
va viva una delle massime espressioni della cultura italiana, che conosceva eco
e fama anche all'estero.

Ancora diverso è l'intervento, tutto di natura industriale, per la creazione
dell'Ente Nazionale Cellulosa e Carta (13.6.1935, n. 1453) in cui si riuniscono
tutte le categorie legate al mercato della cellulosa e che, presentandosi come ga-
rante dei prezzi della stessa, di fatto svolge un controllo sulla distribuzione del-
la materia prima dell'editoria e poi del cinema.

Il quadro dell'epoca non sarebbe però completo se non si desse conto anche
di altre voci che, in quegli stessi anni, si fanno strada trovando in Gramsci la
loro più alta espressione. Questi ravvisa nel 'folklore' l'espressione più pura del-
la «concezione del mondo e della vita» di certe classi sociali che muove a con-
trastare quelle «ufficiali» (Gramsci, 1975: 2311). E così, mentre la concezione
di regime (espressa da studiosi come Corso) evidenzia l'arretratezza delle gen-
ti dei paesi vittima della colonizzazione e legge le espressioni culturali più po-
vere degli italiani come i residui di una «preistoria contemporanea», il pensie-
ro gramsciano rilancia l'attenzione sull'incessante forza creatrice delle dinami-
che sociali che vanno a contrapporsi alla cultura dominante insinuandosi negli
spazi da questa lasciati liberi, esprimendo «una serie di innovazioni, spesso cre-
ative e progressiste, determinate spontaneamente da forme e condizioni di vita
in processo di sviluppo e che sono in contraddizione, o semplicemente diverse,
dalla morale degli strati dirigenti» (Gramsci, 1975: 2313).

4. La terza fase. La costituzionalizzazione della cultura e i primi provvedimenti dell'Italia repubblicana

Nel dibattito teorico degli anni successivi al conflitto mondiale, specie nei
paesi che escono da un'egemonia ideologica, in piena assonanza con la costru-
zione (o il riassetto) dei modelli democratici emergono i segni di una critica ra-
dicale ai tratti assolutizzanti e unificanti che via via si erano sedimentati.

In questo senso occorre rileggere l'art. 9 della nostra Costituzione che, caso unico, assume la promozione della cultura tra i principi fondamentali della nascente Repubblica.

Nel corso dei lavori in Assemblea costituente, partendo da un testo che menzionava solo la competenza statale sulle funzioni di tutela, grazie a un emendamento¹ presentato da Antonio Pignedoli (portatore delle istanze del mondo universitario e della ricerca scientifica), mirato a dar voce e tenere costituzionale all'esigenza di un sostegno pubblico alla cultura, si perviene a uno sdoppiamento delle norme in materia.

Da una parte si ha la piena libertà dell'espressione artistica e della ricerca scientifica, poi rubricata all'art. 33, dall'altra la redazione del principio fondamentale di cui all'art. 9, il «più innovativo della nostra Costituzione»². Assunto a tale ruolo dopo un acceso confronto tra Mortati e Orlando (si vedano alcune perplessità in materia da parte di Crisafulli, 1952: 36; Cartei, 1995: 2 sgg.; Merusi, 1975: 434; Marini, 1999 e 2002: 192), nei suoi due commi, chiaramente connessi, delinea (co. 2) il passaggio da una concezione meramente 'difensiva' del patrimonio culturale, e afferma (co. 1) l'esigenza che le istituzioni pubbliche si adoperino per promuovere la creazione, il proliferare e il diffondersi di attività culturali. In questo senso la disposizione compie una scelta precisa imponendo al più alto livello l'ingerenza delle istituzioni politiche sulla spontanea evoluzione della vita culturale, rischiando di apparire in contrasto con la sopra affermata libertà espressiva. Ma il senso di necessità per la presenza in campo di attori pubblici e di apparati amministrativi, testimonianza delle condizioni con cui nel nostro Paese erano cresciute alcune industrie culturali e si era sviluppata la politica di diffusione della conoscenza, va ora letto all'ombra di quell'idea di pluralismo che dà corpo all'intero testo costituzionale, proprio a partire dalle profonde differenze che dividono le componenti ideologiche che partecipano alla sua redazione.

Così intesa, la cultura è motore pre-ideologico del cambiamento necessario a traghettare il paese verso un sentire democratico, perché di fronte al suo valore cadono le obiezioni di ordine dottrinale, e ognuna delle voci in campo si sente reclutata e chiamata al confronto. Abbandonata quindi ogni sua concezione reificata, quale segno identitario espresso da un popolo inteso in senso astratto, simbolo della sua purezza e metro dell'ortodossia, la cultura diviene l'unico vero elemento non di classe o di parte capace di promuovere la crescita dei cittadini come individui nel pieno rispetto delle loro diverse inclinazioni, e della società nel suo insieme³. È quindi «sistema di mediazione» nel rispetto di valori che non omologano, ma assommano le individualità sociali, e in relazione a elementi sia fisici che immateriali (Cole, 1996; Mantovani, 1998 e 2000) che si incontrano in una polifonia a volte contraddittoria, antagonista, disarmonica, ma comunque coerente con l'apertura e l'inclusività delle società contemporanee.

Questione ben più complessa è però quella che si apre in relazione alla messa in atto del principio, traducendo un generico dovere di intervento in scelte e in esclusioni.

Da una parte è innegabile come venga ad attribuirsi una rilevanza del tutto inedita al valore estetico-culturale, consegnando, al legislatore prima e all'amministrazione poi, come affermato dalla stessa Corte costituzionale⁴, la capacità di piegare anche a quel canone le loro decisioni (si pensi, per tutti, all'attenzione prestata al valore del culturale negli artt. 14 *ter*, 19 e 20 della l. 241/190).

Sopra a tutto si pone l'esigenza di una neutralità attiva⁵ cui, in regime democratico, sono tenute tutte le istituzioni sia nel determinare se un'attività, un progetto o un'opera abbiano o meno valore artistico-culturale, sia poi nel selezionare, tra quelle così circoscritte, quali siano quelle da promuovere e quelle da ignorare. Ciò che è caratteristico dell'ambito culturale è quindi il fatto che, sia nella definizione (politica) delle finalità da perseguire, sia nell'esercizio della discrezionalità (tecnica, in gran parte) ci si deve mantenere ben distanti da criteri di tipo estetico o ideologico, e piuttosto:

- applicare con rigore il metodo del confronto, basandosi su elementi oggettivi, e pur se giuridici o formali, esterni ed estranei al caso di specie;
- mirare ad ampliare al massimo il novero delle forme espressive considerate, in relazione al mutare dei tempi e delle tecnologie a disposizione;
- tendere a favorire le forme espressive più deboli «per la loro estraneità ai modelli prevalenti, o più semplicemente per la loro scarsa idoneità ad attirare un largo consenso di pubblico» (Rimoli, 2003: 1520) o l'attenzione del mercato. E ciò in applicazione non solo del principio di uguaglianza sostanziale, di cui all'art. 3, co. 2 Cost., ma anche di una ponderata applicazione del principio di sussidiarietà orizzontale qui da intendersi in senso attivo, come dovere di ingerenza della sfera pubblica rispetto a interessi che la sola iniziativa privata non riesce a garantire;
- assicurare una crescita allo stesso tempo della produzione, della diffusione e della fruizione di qualsiasi messaggio in forma di parola, immagine, suono, segno;
- non incoraggiare, pur se in forme e con modalità da valutare caso per caso, la diffusione di concezioni che, se pur libere di venire in essere, siano portatrici, per loro stessa natura, di intenti assolutistici e di sopraffazione, o si rivelino contrarie ai nostri valori costituzionali.

Si tratta quindi dell'ascesa e dell'affermazione di un modello liberal-democratico che promuove e predica una 'politica della cultura' come contrapposta all'aberrazione della politica culturale. La distinzione è esplicitata e proposta da Bobbio, che auspica il perseguimento della prima come massima apertura verso

le posizioni filosofiche, ideologiche, e mentali differenti, dato che è la politica relativa a ciò che è comune a tutti gli uomini di cultura, e non tocca ciò che li divide. Come proclamazione di una politica aperta a tutti gli uomini di cultura, è nello stesso tempo una denuncia, tanto della politica chiusa dei 'politicizzati', quanto della cultura chiusa degli 'apolitici' (Bobbio, 2005: 22).

È dunque compito delle istituzioni pubbliche la rimozione degli impedimenti non solo materiali, ma anche psicologici e morali, allo sviluppo di una cultura libera e aperta, in quanto i primi ostacolano o rendono difficile la circolazione e lo scambio delle idee, il contatto degli uomini di cultura; i secondi ostacolano e rendono difficile ed addirittura pericoloso il formarsi di un sicuro convincimento attraverso le falsificazioni di fatti o la fallacia dei ragionamenti, se non addirittura attraverso pressioni di vario genere sulle coscienze (Bobbio, 2005: 23).

La fase costituzionale repubblicana che si apre sotto questi auspici non conosce però, almeno nei primi anni del dopo guerra, una piena affermazione di questa nuova impostazione. Il silenzio del legislatore, sotto il quale in parte si agita la presenza dello *Psychological Warfare Branch* alleato, è rotto soltanto dall'emergere di nuove istanze e nuovi problemi.

Sotto il profilo della conservazione la commissione Franceschini, incaricata dell'indagine per la tutela delle cose di interesse storico, archeologico, artistico e del paesaggio (l. 26.4.1964, n. 310), si conclude con esiti drammatici (84 dichiarazioni di intervento), cui fanno seguito solo interventi episodici e localizzati.

Per quanto riguarda lo spettacolo, se si pone fine (d.lgs. 5.12.1945, n. 678) a gran parte dei controlli preventivi, non si intacca il sistema di revisione del contenuto sui copioni dei film (e si deve attendere la l. 21.4.1962, n. 161), né si mette in discussione il complesso dei poteri discrezionali di pubblica sicurezza, pur interpretati in senso restrittivo dalla Corte costituzionale (sent. C. cost. 7.8.1957, n. 121). Sul fronte delle attività di sostegno (l. 11.04.1947, n. 379; d.l.c.p.s. 177/1947) si recuperano soluzioni del periodo fascista come la programmazione obbligatoria.

Per quanto riguarda gli ambiti storicamente più legati al mercato, mentre in campo editoriale continua un sistema di promozione misto attraverso l'articolato sistema dei premi letterari pubblici (*Penna d'oro* per gli autori, e *Libro d'oro* per gli editori) e privati (si pensi allo *Strega* del '47, al *Bancarella* del '53 e al *Campielo* del '62), nell'ambito delle arti visive si assiste al proliferare di una capillare varietà di sussidi e sovvenzioni che trovano il proprio culmine nella l. 29.7.1949, n. 717, la c.d. 'legge del due per cento', con cui si impone l'inserimento obbligatorio di opere d'arte negli edifici pubblici da costruire o restaurare.

Infine sotto il profilo organizzativo si assiste al convergere verso la Presidenza del consiglio dei ministri delle funzioni del soppresso MinCulPop, con un trasferimento prima a un Sottosegretariato per la stampa e le informazioni (d.lgt.

3.7.1944, n. 163), e poi (r.d.l. 465/1946) con l'affidamento diretto al Presidente del Consiglio.

5. La quarta fase. Cultura mainstream e sub culture: le evoluzioni nell'età del pluralismo e dell'industria culturale

Nel frattempo lo scenario del reale evolve ancora e, mentre da un lato si assiste al consolidamento di una vera e propria industria della cultura per la produzione massificata di beni tesi a soddisfare il piacere estetico o il bisogno di sapere e di *leisure* del maggior numero possibile di potenziali consumatori, dall'altro nel 1954 la televisione inizia un percorso che la porterà a essere, almeno fino a tempi recentissimi, il mezzo più pervasivo e incisivo nella formazione dell'opinione pubblica. Due traiettorie che portano la produzione culturale ad assecondare il gusto e la comprensione delle persone, ma sortiscono effetti certamente negativi sulla cultura popolare nell'accezione gramsciana, caratterizzata per un'innovazione originata 'dal basso', radicata nella storia e nelle tradizioni.

Si evidenzia così lo scarto semantico tra cultura popolare e cultura di massa, ove quest'ultima reca con sé non soltanto l'immagine delle nuove modalità di produzione offerte dal mercato, ma anche il senso di una degradazione rispetto a forme e modelli più veri.

È su questi profili che si attesta la riflessione (ancora essenziale ai nostri giorni) della scuola di Francoforte e, in particolare, il contrasto tra le posizioni di Walter Benjamin e Theodor Adorno.

Fin dagli anni dell'ascesa nazista Benjamin, da posizioni filo marxiste, evidenzia gli aspetti positivi della trasformazione nello status dell'oggetto artistico all'epoca della sua riproducibilità tecnica: nel passaggio dall'unicum al multiplo, alla copia, si perde l'«aura» dell'opera d'arte, la sua «autorità» nell'ambito della tradizione culturale, mentre cresce in modo significativo il suo valore «espositivo» (Benjamin, 2009: 23). «Moltiplicando la riproduzione, essa pone al posto di un evento unico una serie quantitativa di eventi. E permettendo alla riproduzione di venire incontro a colui che ne fruisce nella sua particolare situazione, attualizza il riprodotto» (Benjamin, 2009: 23). Così, da muto e passivo destinatario di ciò che altri decidono di diffondere, lo «spettatore» – e, per esteso, la «massa» – diviene protagonista capace di scegliere ciò che desidera, e di come e quando fruirne.

Adorno, invece, forse per il suo passare dall'oppressione della Germania di Hitler al 'totalitarismo' del mercato nello stile di vita americano, evidenzia i caratteri negativi di quanto viene offerto dall'industria culturale, la quale non può che ispirarsi al modello della produzione di serie, con indiscutibili effetti di standardizzazione della creatività e di omologazione dei gusti. E se è vero che «ciò che

è più conosciuto ha maggior successo e per questo viene continuamente eseguito e dunque sempre meglio conosciuto» (Adorno, 1959: 21), discende da questo fenomeno non una liberazione, ma piuttosto un'alienazione e un'infantilizzazione dei consumatori, i quali continueranno a «desiderare ostinatamente sempre la stessa pappa che gli hanno messo davanti una volta» (Benjamin, 2009: 39).

In realtà l'oscura profezia di Adorno si avvera solo in parte: infatti, almeno nelle società occidentali, all'affermazione di una cultura *mainstream*, quindi popolare nell'accezione inglese del termine, si contrappone l'emergere di sottosistemi culturali che si caratterizzano per differenza da quella proponendo stili e temi originali, spesso antagonisti di quelli comunemente accettati.

Così è per l'affermazione di culture generazionali (l'esempio è quello delle varie espressioni della cultura giovanile, studiata fin dagli anni '60), o di quelle etnicamente orientate (si pensi alla diffusione del blues e del jazz), che trovano spazio in ragione del loro successo, della loro capacità di offrire un'identità ai loro fruitori originari per poi attrarre un pubblico più ampio e sempre meno connotato dall'accettazione dei tratti originali caratterizzanti queste forme espressive.

In questa prospettiva perde dunque forza la capacità di manipolazione dell'ideologia dominante, e diventa inconsistente la demarcazione ideale tra cultura alta e cultura popolare, categorie ora a contenuto variabile in ragione del migrare, tra loro, delle diverse forme espressive. È una dinamica di competizione e resistenza, ove le diverse sub-culture di volta in volta cercano o rifiutano il favore del pubblico generalista e quel successo di mercato che comporta la loro asunzione nella cultura *mainstream*.

Di fatto, viene ad agitare la società, come mai in precedenza, una pluralità di sistemi culturali nei quali, come osserva Weber (Weber, 2010), è data a ciascuno la possibilità di immedesimarsi in modo non più sotterraneo o segreto ma, al contrario, esibendo un orgoglio di appartenenza e specialità.

È la traduzione, per i profili alla nostra attenzione, di quella pluralità di classi che di fatto si pone al centro delle considerazioni di Giannini⁶, e porta gli ordinamenti a differenziarsi riconoscendo gli interessi di cui sono portatrici le categorie sociali emergenti. Le quali, è bene sottolinearlo, sono esse stesse tratti costituenti di identità culturali che però originano dalle condizioni di vita comunitaria e di lavoro degli individui e che oggi, dopo la tendenziale immobilità dei decenni passati, si disperdono in molteplici 'cittadinanze sociali' che le leggi regionali⁷ e anche alcune sentenze⁸ riconoscono come tratto distintivo della società contemporanea.

Massificazione del prodotto culturale e pluralismo delle forme espressive sono dunque gli elementi che caratterizzano questa fase, in base ai quali cercheremo di leggere, in connessione non causale, ma certo non incidentale, l'evolvere del nostro ordinamento.

Riguardo al pluralismo, si pensi innanzitutto al ricorrente ragionare della Corte costituzionale in relazione al caso paradigmatico della radiotelevisione (v. G. Gardini, *RAI e servizio pubblico radiotelevisivo: la 'cultura italiana' in bilico tra unità, pluralismo e mercato*, in questo volume). Secondo la Corte pluralismo significa possibilità di scelta, per tutti i cittadini, tra una molteplicità di fonti capaci di garantire l'espressione di tendenze eterogenee (C. cost. sent. 14.7.1988, n. 826). Attraversando gli anni del monopolio pubblico (ove si prescrive un pluralismo interno alla RAI, C. cost. sent. 13.7.1960, n. 59) e quelli del dualismo RAI/Mediaset (ove emerge l'idea del pluralismo esterno, del mercato, a partire dalle sentt. 10.7.1974, n. 225 e 226) la Corte si mantiene ancorata a quell'idea, che difende e aggiorna in relazione al mutare delle tecnologie. E ciò fino a che, nel 2012, si assiste a quello *switch off* della televisione digitale che porterà nelle nostre case una offerta amplissima, con canali generalisti e altri mirati a specifiche fasce di popolazione, o dedicati esclusivamente ad attività specifiche o a particolari forme espressive.

La lettura del principio pluralista della Corte assume toni in parte differenti a proposito dell'editoria e dell'attività di informazione, se esercitata attraverso pubblicazioni in proprio, dalle Regioni. Il giudice delle leggi infatti si ostina a negare che vi sia una competenza legislativa regionale in materia, non essendo la stessa prevista nell'elenco di cui all'art. 117 Cost., ed è soltanto con la sent. 11-20.7.1990, n. 348, che arriva a sostenere che «l'informazione attuata attraverso i mezzi di comunicazione di massa [...] è attività che – per il fatto di collegarsi, nel nostro sistema, all'esercizio di una libertà fondamentale (quale quella di espressione del pensiero) ed alla presenza di un valore essenziale per la democrazia (quale quello del pluralismo) – non può essere collocata sullo stesso piano delle materie elencate nell'art. 117 Cost.» ed è quindi pertinente a tutti gli enti espressione del modello democratico, come presupposto per un corretto esercizio delle funzioni politiche.

Di fatto è innegabile come l'offerta culturale nel nostro Paese conosca una straordinaria moltiplicazione proprio grazie all'attivazione in questo senso degli enti territoriali, capaci di autonoma iniziativa in base all'attribuzione, ex art. 9 Cost., delle funzioni di promozione alla Repubblica, quale insieme di tutti i livelli di governo.

L'avvio di questa stagione può, formalmente, farsi coincidere con la nascita delle Regioni ordinarie tra il 1970 e il 1972, anche se è con il d.p.r. 24.7.1977, n. 616 che il nostro legislatore, avvertita l'esigenza di procedere a un armonico riparto di competenze tra i diversi enti territoriali, procede all'assegnazione delle funzioni in materia di «promozione educativa e culturale» (art. 49) alle regioni («con riferimento ai propri statuti ed alle proprie attribuzioni»). Tali funzioni devono essere svolte con precipuo riferimento alla loro comunità, «o direttamente o contribuendo al sostegno di enti, istituzioni, fondazioni, società regionali o a

prevalente partecipazione di enti locali e di associazioni a larga base rappresentativa, nonché contribuendo ad iniziative di enti locali o di consorzi di enti locali».

Per altro verso, partendo dall'attribuzione alle regioni ex art. 117 cost. della competenza legislativa (concorrente) in materia «di musei e biblioteche di enti locali» il d.p.r. n. 616/77, innovando il ruolo di questi soggetti, specifica come le relative funzioni amministrative attengano «a tutti i servizi e le attività riguardanti l'esistenza, la conservazione, il funzionamento, il pubblico godimento e lo sviluppo dei musei, delle raccolte di interesse artistico, storico e bibliografico, delle biblioteche anche popolari, dei centri di lettura [...] nonché il loro coordinamento reciproco con le altre istituzioni culturali operanti nella regione ed ogni manifestazione culturale e divulgativa organizzata nel loro ambito».

In sostanza, mentre comincia a delinearsi un ruolo regionale tutto incentrato sui profili della regolazione, del finanziamento e, in parte almeno (per ciò che non sarà rimesso alle Province), della programmazione e del coordinamento, i comuni si avviano a essere gli enti direttamente erogatori dei sussidi e, nel tempo, i gestori di iniziative e attività culturali in proprio.

Significativamente differente l'evoluzione delle funzioni di tutela, che di fatto non mutano di attribuzione. Sotto questo aspetto ciò che forse è più significativo e sintomatico del clima culturale è l'istituzione, nel 1974, per scorporo dal Ministero della pubblica istruzione, del Ministero per i beni culturali e ambientali. Affidato da Moro a Spadolini, il dicastero si vide assegnare le competenze in materia di antichità e belle arti, accademie e biblioteche, cui si aggiunsero poi quelle relative agli archivi di Stato, la discoteca di Stato, l'editoria libraria e, in generale, la diffusione della cultura, e si dovette attendere fino al 1998 per giungere a una denominazione (Ministero per i beni e le attività culturali) che esplicitamente includesse anche le politiche promozionali. Talmente forte è l'idea, dicotomica, della necessaria singolarità dello Stato nell'esercizio delle funzioni di tutela, e dell'indispensabile pluralità e autonomia negli interventi per la promozione culturale che nemmeno la riforma costituzionale del 2001 arriva a mutarne l'assetto. La nuova redazione dell'art. 117 (co. 2, lett. s) conferma infatti la competenza legislativa esclusiva dello Stato in materia di «tutela [...] dei beni culturali» (pur aprendo – art. 118, co.3 – alla possibilità di sperimentare forme d'intesa e coordinamento tra livelli di governo), mentre (art. 117, co. 3) si assegna alla legislazione concorrente delle regioni la loro valorizzazione, assieme alla promozione e all'organizzazione delle attività.

Per quanto riguarda l'affermazione dell'industria culturale, il quadro appare più frammentato, incerto. L'attenzione è infatti diversamente volta al consumo

e all'offerta di prodotti culturali, a educare il pubblico verso un approccio consapevole o a sostenere le diverse filiere industriali promuovendo, secondo criteri per quanto possibile oggettivi, le loro produzioni di miglior qualità.

Diverse per oggetto e finalità, entrambe le prospettive sembrano suggerire una 'specialità' dei prodotti culturali che deve porsi come elemento di discriminazione positiva nella determinazione della relativa disciplina giuridica. In questo senso le scelte del legislatore sembrano riflettere le conclusioni a cui giunge Eco il quale, se pur consapevole dei pericoli della massificazione e della livellazione culturale con cui si priva il fruitore di capacità critica disincentivandone lo sforzo individuale, riconosce come, grazie all'offerta culturale di massa, la stessa si sia resa disponibile a categorie sociali che altrimenti ne sarebbero state escluse, con l'effetto di sensibilizzare le persone verso temi e scenari che prima ignoravano (Eco, 1964). La chiave di lettura, dunque, consiste nel superamento di una concezione del prodotto culturale come mero oggetto di consumo, e nel focalizzarsi sui valori che esso contribuisce a diffondere.

È quindi compito dei diversi ordinamenti, come di recente affermato dal *Protocollo sulla diversità culturale* dell'Unesco⁹, oltre alla cura per l'offerta di lavoro creativo e il pieno riconoscimento dei diritti degli autori e degli artisti, dar spazio e consistenza alla specificità dei beni e dei servizi culturali i quali, per le ragioni fin qui viste, non possono essere assoggettati al regime delle altre merci.

In realtà, a parte determinate iniziative locali, ben poco è stato fatto sul fronte del consumo. Forse l'unica vera misura che si deve segnalare è il regime di agevolazioni fiscali sull'imposta per il valore aggiunto prevista dal d.p.r. 26.10.1972, n. 633 (come più volte modificato) rispetto alla vendita di beni o alle prestazioni di servizi che, in qualche modo, possono essere qualificati come culturali. Con particolare attenzione all'editoria e agli spettacoli, la norma prevede aliquote ridotte al 4% o al 10%, esenzioni totali e un regime particolare per il commercio di giornali quotidiani, di periodici, di libri (e relativi supporti integrativi¹⁰) e di cataloghi.

Una prospettiva diversa è messa in evidenza dalla disciplina comunitaria inerente, ancora una volta, le attività televisive. Ex art. 3 *bis* 2, paragrafo 1, dir. Cons. 89/552/CEE, «ciascuno Stato membro può prendere le misure compatibili con il diritto comunitario volte ad assicurare che le emittenti televisive soggette alla sua giurisdizione non trasmettano in esclusiva eventi che esso considera di particolare rilevanza per la società, in modo da privare una parte importante del pubblico dello Stato membro della possibilità di seguire i suddetti eventi su canali liberamente accessibili».

Siamo, in questo caso, davanti alla ricerca di un punto d'equilibrio tra il principio di libero accesso alla conoscenza (di cui, nella nostra Costituzione, all'art. 21) e gli interessi allo sfruttamento economico dei prodotti culturali (di cui all'art. 41), laddove la codifica digitale del segnale e le tecniche di sua diffusione

via cavo o satellite consentono ai networks di acquistare in esclusiva i diritti sulle riprese di determinati avvenimenti per poi diffonderli su canali a pagamento, inaccessibili al pubblico in generale. Il legislatore comunitario rimette il bilanciamento agli Stati, i quali devono formulare, alla luce della sensibilità nazionale, una valutazione e una scelta in ordine agli eventi che, per la loro popolarità, devono essere condivisi da tutti senza riserve o limitazioni. In questo modo, popolare diventa sinonimo di socialmente rilevante prima, e di liberamente accessibile poi, e la relativa qualificazione diviene presupposto per l'applicazione di un regime distinto e speciale rispetto a quello ordinario dei beni di consumo.

In realtà gli eventi che, in base alle indicazioni provenienti dall'Europa e dagli Stati membri, non sono assoggettabili a diritti di esclusiva in ragione della loro rilevanza sociale sono pochissimi e quasi tutti riconducibili alla sfera sportiva. L'evidente limitatezza di queste misure testimonia comunque la fatica con cui tende ad affermarsi, nella considerazione dei legislatori, l'attenzione ai fruitori di cultura. A ciò si aggiunga il fatto che l'analisi di questi consumi, in ragione delle infinite variabili in campo, presenta un grado di complessità talmente elevato da rendere evanescente qualsiasi valutazione prognostica e, quindi, estremamente incerti gli esiti di eventuali investimenti.

Sul fronte del sostegno all'offerta le cose sembrano muoversi con più incisività.

Non può però tacersi come, in questi anni, la capacità di intervento delle amministrazioni statali e territoriali sia stata seriamente compromessa dal drastico calo delle risorse finanziarie.

Si consideri il caso paradigmatico del Fondo Unico per lo Spettacolo (l. 30.4.1985, n. 163), che ha rappresentato e rappresenta il primo intervento organico per l'intervento indiretto a favore di enti, istituzioni, associazioni, organismi e imprese pubbliche e private operanti nel settore dello spettacolo *tout court*. In esso sono confluiti tutti i fondi precedentemente assegnati alle attività cinematografiche, liriche e musicali, di danza, teatrali, circensi e dello spettacolo viaggiante.

Nel tempo, l'uso del Fondo è mutato in modo significativo sotto due profili: la consistenza delle somme messe a disposizione e la logica in base alla quale le stesse somme sono assegnate.

Per quanto riguarda il primo aspetto, è evidente come l'erosione nella consistenza del Fondo sia stata drammatica. Il volume delle risorse stanziato a prezzi correnti era, nel 1985, di 357,48 milioni di euro, raggiunge il valore più alto nel 2001 superando i 530 milioni, e poi inizia una costante discesa che arriva a toccare i 389 milioni nel 2013, con un calo nel valore reale (cioè a prezzi costanti, per eliminare l'effetto distorsivo dell'inflazione) del 56,08%. E così, l'incidenza del FUS sul nostro Prodotto Interno Lordo raggiunge il valore più basso di sempre, scendendo dallo 0,0832% del 1985 allo 0,0249% del 2013 (-70,07%)¹¹. Solo recentemente si è assistito a una (pur lieve) inversione di tendenza.

Per quanto riguarda i criteri di riparto delle somme, va innanzitutto segnalato come le attività cinematografiche non risultino più tra quelle che rientrano nel FUS essendo ad esse destinato ora uno stanziamento specifico, quello del *Fondo per lo sviluppo degli investimenti nel cinema e nell'audiovisivo*, istituito con la l. 14.11.2016, n. 220.

Per le altre attività – musicali, di danza, teatrali, circensi e dello spettacolo viaggiante – l'erogazione dei contributi del FUS, in base al d.m. 1.07.2014, n. 71, (conseguente al cosiddetto 'Decreto Cultura' – l. 7.12.2013, n. 112), avviene ora (per progetti triennali da attuare annualmente) in base a criteri decisamente più oggettivi, assegnando alla valutazione discrezionale solo una parte residua del punteggio (il 25%).

Analoga evoluzione si registra rispetto ai criteri di assegnazione del contributo agli enti lirici, per i quali prevede specifica disciplina il d.m. 3.02.2014.

La situazione dei finanziamenti di certo non è migliore per le regioni e gli enti locali che hanno conosciuto, in questi stessi anni, una pesantissima perdita di risorse che li ha spinti a operare tagli nel settore culturale, considerato come non indispensabile e velleitario.

Risultati solo in parte soddisfacenti hanno dato le altre forme di sostegno economico che si sono nel tempo sperimentate, come la destinazione degli introiti del gioco del lotto alle attività di conservazione del patrimonio culturale (l. 23.12.1996, n. 662 – legge finanziaria del 1997 – art. 3 co. 83), o le sponsorizzazioni introdotte con l'art. 120 del Codice dei beni culturali e del paesaggio (d.lgs. 22.1.2004, n. 42).

Per parte pubblica si è tentata anche la via dell'azione coordinata tra i diversi livelli di governo, con il metodo della programmazione e lo strumento dei concorsi. Si pensi in questo senso al Piano dell'arte contemporanea (l. 23.2.2001, n. 29, art. 3, e successive modificazioni) quale principale strumento operativo nella promozione del linguaggio artistico contemporaneo; al Premio per la Giovane Arte Italiana, che mira a promuovere le sue esperienze più promettenti della ricerca artistica; al Patto per l'arte contemporanea, un accordo siglato il 27 marzo 2003 tra ministero, regioni e gli enti locali con cui il primo si impegna a provvedere competenze e risorse, mentre le regioni, in base al loro ordinamento, sono tenute a progettare metodologie di implementazione e strumenti di programmazione, bilancio e controllo.

Restando nell'ambito delle arti figurative, e volgendo lo sguardo agli investimenti privati, seppure il mercato primario (quello cioè delle fiere e delle biennali) e secondario (quello delle case d'asta) costituiscano ancora il più importante canale di circolazione dell'arte contemporanea, in Italia non è mai stato realizzato un adeguato sistema di vendita e, nell'assenza di una disciplina specifica, a quest'ambito si applicano ancora le regole ordinarie del commercio. Anche

su questo fronte l'unico approccio significativo alla materia è rappresentato (l. 2.8.1982, n. 512) dall'introduzione di un regime fiscale agevolato per dette attività e l'acquisto di immobili destinati a uso culturale.

Di certo c'è che, come confermano anche le più recenti rilevazioni statistiche dell'ISTAT¹², in Italia i consumi culturali si collocano ben al di sotto delle medie europee, mentre apprendiamo dalla SIAE¹³ che esiste nel nostro Paese un forte disequilibrio territoriale sia tra nord e sud che tra i centri urbani e le aree geograficamente isolate. Questi elementi portano a una crescita costante dell'offerta solo negli ambiti territoriali a più alta ricettività, già ampiamente serviti, mentre il resto del Paese, ove spesso sono carenti anche le azioni del sostegno pubblico, resta ai margini dei fenomeni e dei flussi culturali rilevanti.

Infine, sul fronte delle misure di carattere organizzativo e strutturale, oltre all'intensa stagione di privatizzazione formale o sostanziale degli enti culturali nazionali, si deve segnalare la tormentata esternalizzazione di numerose attività ministeriali tramite la costituzione di società di capitali che si succedono nell'esercizio di attività sostanzialmente supplementari di quelle ministeriali, nell'ambito sia della tutela e della valorizzazione del patrimonio che in quello della promozione di iniziative culturali (quali Sibec, ex l. 8.11.1997, n. 352, art 10, Arcus s.p.a., istituita con la l. 16.10.2003, n. 29 e Ales s.p.a nata in forza della l. 24.6.97, n. 196).

6. La quinta fase. La ricerca di una cultura europea. L'ascesa del digitale e della Rete

Ai nostri giorni si giunge sulla scia di queste trasformazioni, con la consapevolezza di una positiva pluralità dei soggetti generatori e fruitori di cultura, alla normalizzazione dei sistemi per la produzione e il consumo culturale di massa e al senso di una difficoltà strutturale nella, pur indispensabile, concretizzazione dell'intervento pubblico in materia.

I nostri tempi conoscono però sfide ulteriori e inedite in ragione del manifestarsi di due fattori di assoluto rilievo che mutano radicalmente il quadro alla nostra attenzione.

Sotto un primo profilo, non può ignorarsi la parabola della progressiva, tormentata e per molti versi forzata costruzione di un'identità culturale comune europea.

Due letture fortemente antitetiche si sono da subito contrapposte in relazione alla delimitazione del concetto. Da una parte infatti vi è chi riconosce come propriamente europee soltanto le culture di quei popoli che hanno come patrimonio comune il pensiero greco, il diritto romano e la fede cristiana; sul fronte opposto si collocano invece coloro che, negando che questi caratteri costitui-

scano una cifra identitaria esclusivamente europea, sottolineano come alla base dell'idea stessa di 'Europa' si ponga una costante e proficua contaminazione con altre culture (Crépon, 2006). È di fatto la riproposizione, in termini aggiornati, del conflitto che già abbiamo incontrato tra la concezione della cultura per archetipi e quella per ibridazione.

Queste differenze di impostazione hanno visibilmente rallentato il consolidamento di principi e valori comuni: si ricordi, a questo proposito, l'aspro dibattito¹⁴ sull'inserimento, in seno al preambolo del progetto di Costituzione europea, di un riferimento esplicito ai valori cristiani, poi trasformato nella citazione del «retaggio culturale, religioso e umanistico» dell'Unione.

L'Unione per parte sua, al fine di dare consistenza al proprio ruolo, dal 1952 a oggi ha agito non solo sul piano delle relazioni con gli Stati membri ma, vista la fragilità dei meccanismi di rappresentanza democratica su cui si fonda, ha cercato a più tratti di creare una ulteriore legittimazione nella relazione diretta con i cittadini europei. Ma in realtà, anche sulla dinamica che lega l'evolvere delle istituzioni europee allo sviluppo di una cultura comune dei suoi popoli vi sono visioni diametralmente opposte.

Da una parte si pone l'idea del «nazionalismo repubblicano» (Isensee, 1989: 705-740) che, avendo in mente lo spontaneo consolidarsi nel tempo dei valori che oggi i popoli europei condividono, vede la formazione di una coscienza civile comunitaria come il risultato di un progressivo avvicinarsi delle culture originarie, delle diverse tradizioni e delle specifiche vocazioni che la compongono. Il politico segue dunque il culturale, perché è solo in base al formarsi di una identità e di una coscienza collettiva (e nei limiti in cui ciò accadrà) che si può giungere alla realizzazione di una statalità europea.

Sul fronte opposto si colloca invece quel «patriottismo costituzionale» (Habermas, 1998) che considera la condivisione di valori costituzionali comuni, capace di far germogliare un sentire condiviso dei suoi popoli, come l'unica condizione possibile per la realizzazione di una federazione europea. In questa prospettiva, dunque, la creazione di un *demos* europeo segue e non precede la costruzione di istituzioni comunitarie che siano motore per l'affermazione di «una nuova comunità o una nuova forma di democrazia sopranzionale» (Ponzano, 2010: 16).

Abbiamo così assistito in questi anni al difficile sforzo compiuto dall'Unione di dar vita a programmi e iniziative che sapessero, allo stesso tempo, valorizzare il patrimonio proprio di ciascun paese e, contestualmente, istituzionalizzare i segni e i caratteri di una cultura comune propriamente europea¹⁵. L'art. 151 del Trattato di Maastricht (ora art. 167 del T.U.E.) nel 1992 è un perfetto esempio di mediazione tra le opposte visioni: fondamento alla disciplina comunitaria derivata di settore, prevede che la Comunità contribuisca al «pieno sviluppo delle

culture degli Stati membri nel rispetto delle loro diversità nazionali e regionali», al contempo evidenziando «il retaggio culturale comune» (co. 1). La stessa norma delinea poi (co. 2) le finalità e gli ambiti d'azione della Comunità (co. 2), affermando che si intende incoraggiare la cooperazione tra Stati membri e, laddove necessario, appoggiare e integrare l'azione di questi ultimi nei seguenti settori:

- miglioramento della conoscenza, della diffusione della cultura e della storia dei popoli europei;
- conservazione e la salvaguardia del patrimonio culturale di importanza europea;
- scambi culturali non commerciali;
- creazione artistica e letteraria, ivi compreso il settore audiovisivo.

In base a questa impostazione, si è messa in campo una serie di interventi differenziati che possono essere ricondotti a due linee di azione principali, non sempre conciliabili in quanto volte da una parte alla promozione della cultura e, dall'altra, alla realizzazione di un mercato concorrenziale anche per le industrie culturali.

In questo senso acquista particolare importanza la disciplina degli aiuti di Stato alle industrie culturali, ammessi pur con decise limitazioni: si pensi all'ambito del cinema, ove sono possibili a condizione che lo Stato garantisca l'effettiva natura di prodotto culturale, che l'aiuto copra non più del 50% dei costi di produzione e sia rivolto a sostenere film difficili o con risorse finanziarie modeste.

Ancora alla ricerca di una mediazione, sono poi previste, per ragioni culturali, deroghe al principio di libertà di circolazione. La Corte di Giustizia¹⁶, ammettendo che gli Stati possano ostacolare la circolazione intracomunitaria sulla base di interessi diversi da quelli che sollecitano la piena apertura del mercato europeo, ha di fatto legittimato le limitazioni temporali per la messa in vendita dell'opera cinematografica su diversi supporti.

Quasi a segnare la riconciliazione tra le due linee d'intervento, l'Unione in questi ultimi anni ha assunto come centrale il tema della 'creatività'. Il termine, oggi costantemente affiancato alla 'cultura' nei documenti comunitari, pone l'accento sull'esigenze di innovazione e condivisione che caratterizzano questi settori, coinvolgendo contemporaneamente gli interessi di cittadini e imprese nella gestione del patrimonio culturale, nel comparto audiovisivo, nella costruzione di un mercato unico digitale e nel sostegno al turismo culturale.

Ben chiare sono le tappe di questa politica comunitaria che prende l'avvio nel marzo 2000 quando il Consiglio Europeo di Lisbona, evidenziando la stretta connessione tra cultura, capacità di innovazione e sviluppo economico, decide di trasformare (entro il 2010) l'economia dell'Unione, rifondandola sulla conoscenza e la dinamicità degli scambi.

L'anno centrale in questa prospettiva è però il 2007. Nelle conclusioni della Presidenza del Consiglio dell'8-9 marzo si chiede di stimolare il «potenziale delle piccole e medie imprese, anche nei settori culturale e creativo, in considerazione del loro ruolo motore della crescita, della creazione dei posti di lavoro e dell'innovazione», sottolineando allo stesso tempo il ruolo fondamentale che questi ambiti vanno assumendo nel processo dell'integrazione europea. Si propone così (maggio 2007) una Agenda culturale per l'Europa e le sue relazioni con i paesi terzi la quale, mettendo a punto una strategia di intervento nel settore della cultura e della creazione artistica per tutti i livelli di governo, si pone come obiettivo la promozione di:

- diversità e il dialogo tra le culture;
- cultura come fattore catalizzatore della creatività;
- cultura come elemento vitale nelle relazioni tra l'Unione e gli altri Stati.

In base a questa determinazione, si sono implementate diverse azioni, a vari livelli. Si pensi, oltre a *Europa Creativa*, agli altri programmi europei a gestione diretta (Erasmus+, Horizon2020, COSME)¹⁷.

Il secondo elemento che caratterizza i nostri tempi discende da un'innovazione tecnologica che, come molte volte in passato, arriva a mutare la filiera culturale come l'avevamo conosciuta, ma questa volta porta a un cambiamento capace di sovvertire anche la nostra vita quotidiana, e di annullare la distinzione dei ruoli consolidati tra creazione e fruizione.

Il riferimento è, ovviamente, al contestuale affermarsi della tecnologia digitale e delle ICT (v. G. Massari, *L'avvento di Internet: accesso al mezzo e ai contenuti digitali*, in questo volume). Convergenza sul linguaggio binario, uso delle reti ed espansione della connettività sono infatti gli elementi di una vera e propria rivoluzione che arriva a riflettersi sugli assetti sociali ed economici locali e globali, mettendo le persone (le aziende e le istituzioni) in connessione diretta tra loro, senza intermediari, e allo stesso tempo abilitandoli (nella prospettiva oramai rubricata come *web 2.0*) a un approccio partecipativo alla creazione dei contenuti della rete. Coloro che erano semplici utenti, diventano così, progressivamente, produttori di contenuti che condividono in comunità generaliste (i social network) o specialistiche.

Questa straordinaria e finora inedita capacità di scambiare dati (qualsiasi sia la forma finale che questi assumono) sollecita attorno alla rete pulsioni fortemente libertarie, e per certi versi anarchiche (Gardini, 2014: 269 sgg.). Da una parte si assiste alla progressiva smaterializzazione dei prodotti culturali, i qua-

li migrano oramai incessantemente verso le loro versioni digitali e, allo stesso tempo, vengono condivisi tra milioni di persone spesso senza alcun riguardo per la legge sul diritto d'autore, la proprietà intellettuale e quindi la retribuzione del lavoro creativo.

Dall'altra, si registrano iniziative che promuovono il *free software* e l'*open source*, ovvero protocolli e applicazioni su cui chiunque può liberamente intervenire, contribuendo al loro perfezionamento. Si pensi alla diffusione del marchio *copy left*, delle opere *public domain*, o ancora alle licenze *Creative Commons* che, attraverso un articolato sistema di regolazione, fanno salvi in capo all'autore soltanto alcuni diritti, lasciando per il resto a chiunque la libertà rispettivamente di fruire, copiare, riprodurre e modificare i contenuti dei diversi prodotti.

In questo modo viene a consolidarsi, in rete, un sovraccarico di notizie e stimoli che muta quello che è stato il nostro approccio alla ricerca e alla fruizione della conoscenza. Infatti, se fino a oggi la nostra cultura è evoluta con un lavoro di ricerca delle informazioni rilevanti basato su criteri di selezione discussi e poi condivisi, oggi questa valutazione è rimessa agli individui, che possono essere privi di criteri terzi, solidi, utili a validare e trattenere ciò che è fondato e rilevante.

Si deve inoltre osservare come questa trasformazione, diffusa in modo così pervasivo in qualsiasi nostra relazione personale e sociale, se da un lato genera nuove e molteplici comunità, portatrici di altrettante identità, dall'altro provoca l'insanabile emarginazione di ampie fasce della popolazione, incapaci di avvicinarsi a queste tecnologie e di utilizzarle con profitto. E così, mentre su un fronte si tenta di comprendere e regolare l'irruenza creativa della rete, dall'altro si deve far fronte a quel *digital divide* che, molti decenni dopo, ripropone alle istituzioni il problema dell'analfabetismo rispetto a quelle che oggi sono le principali fonti di conoscenza. Di fatto «se i nuovi media fossero soltanto beni di consumo, le disuguaglianze ampie e crescenti potrebbero essere considerate accettabili. Essendo, invece, strumenti indispensabili per la partecipazione culturale, sociale, politica ed economica, le nuove disuguaglianze diventano un rischio per la democrazia» (Rodotà, 1997: 91).

Le cause di questa inadeguatezza sono molteplici, e visto che «il *digital divide* fondamentale si misura non con il numero delle connessioni a internet, ma con le conseguenze sia della connessione sia della mancata connessione» (Castellis, 2006: 256), esse richiedono interventi ad ampio spettro, non solo tipo infrastrutturale. Di fatto appare ben chiaro come il *divide* sia l'effetto di disuguaglianze preesistenti all'introduzione delle nuove tecnologie, che da parte loro contribuiscono in modo significativo al mutamento e all'acutizzazione di disparità significative tra paesi di diverse aree del mondo e tra fasce sociali.

Queste considerazioni sono riprese e rilanciate anche dalle istituzioni internazionali. Come sottolinea lo *United Nations Development Programme* (UNPD)

(Tipson, Fritelli, 2003: 7), il divario significativo non è più soltanto o soprattutto quello fra *information HAVEs* e *HAVE NOTs*, ma quello, ben più profondo, fra *DOs* e *DO NOTs*, che si pone tra i soggetti che usano in modo prevalentemente passivo le tecnologie e le informazioni in rete e quelli che, al contrario, se ne servono consapevolmente per la creazione di conoscenza e la partecipazione.

A fronte di questa emergenza, si registra una diversità significativa nell'approccio con cui i diversi ordinamenti hanno deciso di intervenire.

Da una parte vi sono paesi che hanno ritenuto indispensabile procedere a una costituzionalizzazione dei diritti relativi alle nuove tecnologie. È il caso di alcuni Stati latino americani (Brasile, Paraguay e Argentina) i quali hanno inserito nelle loro carte fondamentali un complesso di disposizioni, comunemente rubricate come *habeas data*¹⁸, che però non prevedono l'affermazione di diritti in positivo, quanto piuttosto una serie di garanzie 'di protezione e controllo' sull'uso e la circolazione dei dati, rivelandosi in tal senso incapaci di sostenere i soggetti deboli nell'accesso alla conoscenza digitale.

Dall'altra invece vi sono ordinamenti, come il nostro, che hanno preferito percorrere la strada della legislazione ordinaria, focalizzandosi sul possibile ruolo delle istituzioni pubbliche nell'attivazione di meccanismi di facilitazione e normalizzazione dell'uso delle risorse digitali da parte dei cittadini. Il riferimento è a quel Codice dell'amministrazione digitale, d.lgs. 7.3.2005, n. 82, che di fatto elabora uno Statuto del cittadino digitale intervenendo su due distinti livelli:

- a un primo livello si hanno diritti generici ma di amplissima portata, che a questa nuova cittadinanza danno corpo. Si tratta del diritto all'alfabetizzazione informatica dei cittadini (art. 8), e il diritto alla partecipazione democratica elettronica (art. 9), in base al quale lo Stato deve favorire «ogni forma di uso delle nuove tecnologie per promuovere una maggiore partecipazione dei cittadini, anche residenti all'estero, al processo democratico e per facilitare l'esercizio dei diritti politici e civili sia individuali che collettivi»;
- a un secondo livello si pongono invece una serie di diritti più specifici che assegnano ai cittadini e alle imprese ben definite pretese nei confronti delle amministrazioni pubbliche statali. Si tratta del diritto all'uso delle tecnologie (art. 3), del diritto all'accesso e all'invio di documenti digitali (art. 4), del diritto ad effettuare qualsiasi pagamento in forma digitale (art. 5), del diritto a ricevere qualsiasi comunicazione pubblica per e-mail (art. 6) e infine del diritto alla disponibilità on line di moduli e formulari validi e aggiornati (art. 57).

Resta però, sullo sfondo, il tema della sostanziale ingovernabilità della rete e dei fenomeni che in essa si agitano. L'inconsistenza dell'elemento territoriale, che invece si pone come presupposto e limite di ogni sistema di regolazione

giuridica, rende quest'ambito difficilissimo da comprendere e disciplinare. Ciò sollecita l'illusione di un futuro nel quale avremo amplissima libertà di espressione in ragione del fatto che, se *no one owns Internet*¹⁹, la rete sarà lo spazio ideale per l'invenzione di identità finora inedite e impensabili. Ma si tratta appunto di un'illusione se è vero, come ci dice la breve rassegna che abbiamo proposto, che non vi è espressione culturale nata nella solitudine delle nostre stanze. E non vi è identità che possa affermarsi e sopravvivere alle prevaricazioni fuori dalle logiche della socializzazione e delle regole della convivenza.

Note

- ¹ L'iniziale formulazione era «La Repubblica promuove la ricerca scientifica e la sperimentazione tecnica e ne incoraggia lo sviluppo».
- ² Come si espresse il Presidente della Repubblica Carlo Azeglio Ciampi in occasione della consegna delle medaglie d'oro ai benemeriti della cultura e dell'arte (5.5.2003), i cui estratti sono consultabili all'indirizzo <http://www.diritto.it/osservatori/beni_culturali/codici/cod_01.html> (12/2016).
- ³ Sent. C. cost., 17.1.1990, n. 118.
- ⁴ Sentt. C. cost., 27.6.1986, nn. 151, 152 e 153
- ⁵ È interessante notare come l'espressione, usata nel senso proposto dal Rimoli, sia in realtà originariamente adoperata, in relazione all'impegno bellico, prima da Benito Mussolini nel suo editoriale *Dalla neutralità assoluta alla neutralità attiva ed operante*, apparso sull'*Avanti!* (18.10.1914), e poi nella critica a quella posizioni espressa da Antonio Tasca sul *Grido del Popolo* (24.10.1914), ripresa nell'editoriale di Gramsci relativo alla posizione che doveva assumere il proletariato socialista pubblicato sullo stesso *Il Grido del Popolo* (31.10.1914).
- ⁶ L'espressione «stato pluriclasse» viene usata da M.S. Giannini, per la prima volta (Giannini, 1965) ma poi è stata oggetto di un vivace dibattito tra molti studiosi. Fra tutti si ricordino le differenze tra la visione di F. Galgano e quella di L. Elia, ben riportate nel saggio di quest'ultimo (Elia, 1979: 10-11).
- ⁷ Si vedano in proposito l.r. Basilicata 14.2.2007, n. 4 (*Rete regionale integrata dei servizi di cittadinanza sociale*) e l.r. Emilia-Romagna 9.12.2002, n. 34 (*Norme per la promozione della cittadinanza sociale*).
- ⁸ Consiglio di Stato, sez. VI, 9.11.2011, n. 5918, che opera una distinzione in seno alla cittadinanza sociale, affermando (in base al regime specificato dall'art. 5, l.r. Toscana 24.2.2005, n. 41), un quadro di garanzia differenziato per residenti e dimoranti.
- ⁹ *Dichiarazione universale dell'UNESCO sulla diversità culturale*, adottata a Parigi durante la 31° sessione della Conferenza Generale, Parigi, 2 novembre 2001 (art. 8).
- ¹⁰ Art. 74, 1 co., lett. c), d.p.r. n. 633/1972 «i nastri, i dischi, le videocassette e gli altri supporti sonori, videomagnetici o digitali ceduti, anche gratuitamente, in unica confezione, unitamente ai libri per le scuole di ogni ordine e grado e per le università, ivi inclusi i dizionari, e ai libri fruibili dai disabili visivi, a condizione che i beni unitamente ceduti abbiano prezzo indistinto e che, per il loro contenuto, non siano commercializzabili separatamente».
- ¹¹ I dati sono presi da Ministero dei beni e delle attività culturali e del turismo, *Relazione sull'utilizzazione del Fondo Unico per lo Spettacolo 2013*.
- ¹² <[http://noi-italia2015.istat.it/index.php?id=7&user_100ind_pi1\[id_pagina\]=50&P=1&L=0](http://noi-italia2015.istat.it/index.php?id=7&user_100ind_pi1[id_pagina]=50&P=1&L=0)> (12/2016).
- ¹³ <<https://www.siae.it/sites/default/files/1%C2%B0%20semestre%202016.pdf>> (12/2016).
- ¹⁴ Il lavoro di elaborazione della Costituzione europea è disponibile all'indirizzo <<http://european-convention.europa.eu/>> (12/2016). Per quanto concerne il dibattito si vedano tra gli altri: Cartabia, 1995; Paciotti, 2001: 662-665; Habermas, 2003: 311-328; Di Giacomo, 2003: 1001-1009; Grossi, 2004; Cantaro, Magnani, 2005.
- ¹⁵ Ultimo in ordine di tempo, il programma Europa Creativa 2014-2020 che tra gli altri finanzia progetti specifici a supporto alla traduzione, circolazione promozione della letteratura europea.
- ¹⁶ Corte Giust., casi riuniti, 60/84 e 61/84.
- ¹⁷ Per un'analisi approfondita si veda *Io sono cultura – L'Italia della qualità e della bellezza sfida la crisi*, Rapporto 2015.
- ¹⁸ Così definite «un interessante laboratorio dei nuovi diritti» da Frosini, 2003: 493.
- ¹⁹ Descrizione del fenomeno Internet operata dai difensori della *American Civil Liberties Union* nella citazione depositata il 24 settembre 1996 e avente a oggetto l'impugnazione del *Communications Decency Act of 1996*.

Riferimenti bibliografici

- Acuna R. 2002, *Habeas data costituzionale: nuova garanzia giurisdizionale del diritto pubblico latinoamericano*, in *Diritto Pubblico comparato ed europeo*, 4: 1923 sgg.
- Adorno T. 1959, *Dissonanze*, Feltrinelli, Milano.
- Ainis M. 1992, *Cultura e politica, Il modello Costituzionale*, Cedam, Padova.
- Ainis M., Fiorillo M. 2003, *I beni culturali*, in S. Cassese, *Trattato di diritto amministrativo*, pt. spec., Giuffrè, Milano: 1069 sgg.
- 2008, *L'ordinamento della cultura. Manuale di legislazione dei beni culturali*, Giuffrè, Milano.
- Alfieri D. 1935, *Situazione dello spettacolo italiano*, in SIAE, *La vita dello spettacolo nel decennio 1924-1933*, Roma: 12-30.
- Arabia A.G. 2003, *Lo spettacolo*, in S. Cassese, *Trattato di diritto amministrativo*, Giuffrè, Milano: 1585 sgg.
- Barbati C. 1996, *Istituzioni e spettacolo. Pubblico e privati nelle prospettive di riforma*, Cedam, Padova.
- Bellini P. 2005, *Le radici culturali e religiose dell'identità europea*, in S. Panunzio, *I diritti fondamentali e le Corti in Europa*, Jovene, Napoli: 215-246.
- Benjamin W. 2009, *L'opera d'arte nell'epoca della sua riproducibilità tecnica* (ed. orig. 1955, XIV ed.), Einaudi, Torino.
- Bobbio N. 2005, *Politica e cultura* (ed. orig. 1955), Einaudi, Torino.
- Cammeo F. 1992, *Corso di diritto amministrativo*, Cedam, Padova.
- Cantaro A., Magnani C. 2005, *L'ambiguo preambolo: atto formalmente internazionalistico, dichiarazione sostanzialmente costituzionale*, in *Studi sulla Costituzione europea, Quad. di Rass. dir. eu.*: 51 sgg.
- Caputi Jambrenghi V. 1999, *La cultura e i suoi beni giuridici*, Giuffrè, Milano.
- Cartabia M. 1995, *Cittadinanza europea*, in *Enc. giur.*, vol. II, Roma: 2 sgg.
- Cartei G.F. 1995, *La disciplina del paesaggio tra conservazione e fruizione programmata*, Giappichelli, Torino.
- Cassese S. 1975, *I beni culturali da Bottai a Spadolini*, in *Rassegna degli Archivi di Stato*, XXXV (1-3): 118 sgg. (ora in V. Cazzato 2001, *Istituzioni e politiche culturali in Italia negli anni Trenta*, Ist. Poligrafico dello Stato, Roma: 391-394).
- Castellis M. 2006, *Galassia Internet*, Feltrinelli, Milano.
- Clemente Di San Luca G. 1993, *Libertà dell'arte e potere amministrativo. L'interpretazione costituzionale*, Editoriale Scientifica, Napoli.
- 2008, *Manuale di Diritto dei beni culturali*, Jovene, Napoli.
- Cole M. 1996, *Cultural psychology. A once and future discipline*, The belknap press of Harvard University press, Cambridge.
- Crépon M., *Altérités de l'Europe*, Galilée, Paris, 2006.
- Crisafulli V. 1952, *Sull'efficacia normativa delle disposizioni di principio della Costituzione*, in *La Costituzione e le sue disposizioni di principio*, Giuffrè, Milano: 30 sgg.

- Daniele N. 1967, *Discrezionalità tecnica e giudice amministrativo*, in *Scritti in memoria di A. Giuffrè*, Giuffrè, Milano: 295 sgg.
- Di Giacomo F. 2003, *Le radici cristiane dell'Europa*, in *Il Mulino*, 6: 1001-1009.
- Eco U. 1964, *Apocalittici e integrati: comunicazioni di massa e teorie della cultura di massa*, Bompiani, Milano.
- Elia L. 1979, *La Costituzione materiale di uno Stato pluriclasse*, in *Parlamento. Rivista di vita politica e parlamentare*: 10-11.
- Elias N. 1988, *Il processo di civilizzazione*, il Mulino, Bologna.
- De Pretis D. 1995, *Valutazione amministrativa e discrezionalità tecnica*, Cedam, Padova.
- Dei F. 2007, *Beethoven e le mondine: ripensare la cultura popolare*, Maltemi, Roma.
- Fragola A. 1980, *L'amministrazione dello spettacolo*, in *Foro amm.*: 545 sgg.
- Frosini T.E. 2002, *L'orizzonte giuridico dell'internet*, in *Diritto dell'informazione e dell'informatica*, 2: 275.
- Gardini G. 2014, *Le regole dell'informazione: dal cartaceo al bit* (III ed.), Giappichelli, Torino.
- Giannini M.S. 1965, *Corso di diritto amministrativo. Dispense dell'anno accademico 1964-65: premesse sociologiche e storiche e profili costituzionali. Teoria dell'organizzazione*, Milano, Giuffrè.
- Gramsci A. 1975, *Lettere dal carcere* (ed. orig. 1936), vol. III, Einaudi, Torino.
- Grossi P. 2004, *A proposito del preambolo nella Costituzione dell'Unione europea*, in A. D'Atena, P. Grossi, *Tutela dei diritti fondamentali e costituzionalismo multilivello*, Giuffrè, Milano: 37 sgg.
- Habermas J. 1998, *L'inclusione dell'altro. Studi di teoria politica*, trad. it. di L. Ceppa, Feltrinelli, Milano (ed. orig. *Die Einbeziehung des Anderen. Studien zur politischen Theorie*, Frankfurt 1998).
- 2003, *Dalla tolleranza alla democrazia*, in *Micromega. Almanacco di filosofia*, 5: 311-328.
- Herder J.G. 2003, *Auch eine Philosophie der Geschichte zur Bildung der Menschheit* (ed. orig. 1774), von Hans Dietrich Irmscher, Stuttgart, Reclam.
- Isensee J. 1989, *Abschied der Demokratie von Demos*, in D. Schwab, D. Giesen, *Staat, Kirche, Wissenschaft in einer pluralistischen Gesellschaft*, Duncker & Humblot, Berlin: 705-740.
- Jameson F. 2007, *Postmodernismo: ovvero la logica culturale del tardo capitalismo*, Fazi, Roma
- Jellinek W. 1913, *Gesetz, Gesetzesanwendung und Zweckmassigkeitsverwagung: zugleich ein System der Ungültigkeitsgründe von Polizeiverordnungen und Verfügungen: eine staats- und verwaltungsrechtliche Untersuchung*, Siebeck, Tübingen.
- Juso R. 1967, *Lineamenti di diritto pubblico dello spettacolo*, Bulzoni, Roma.
- Lombardi Vallauri L. 1999, *Norme vaghe e teoria generale del diritto*, in *Jus*: 25 sgg.
- Mantovani G. 1998, *L'elefante invisibile. Alla scoperta delle differenze culturali*, Giunti, Firenze.

- 2000, *Exploring borders. Understanding culture and psychology*, London.
- Marini F. S. 1999, *Profili costituzionali della tutela dei beni culturali*, in *Nuova Rassegna*: 633 sgg.
- 2002, *Lo statuto costituzionale dei beni culturali*, Giuffrè, Milano.
- Marzuoli G. 1985, *Potere amministrativo e valutazioni tecniche*, Giuffrè, Milano.
- Merusi M. 1975, *Sub 9*, in G. Branca, *Commentario alla Costituzione*, Zanichelli-Soc. ed. del Foro italiano, Bologna-Roma: 444 sgg.
- Nadel S.F. 1951, *The foundation of social anthropology*, Free Press, London-Glencoe (trad. it. *Lineamenti di antropologia sociale*, Laterza, Roma-Bari 1974).
- Orsi Battaglini A. 1974, *L'intervento economico statale a favore della cinematografia*, in ISLE, *Intervento pubblico e libertà di espressione nel cinema, nel teatro e nelle attività musicali*, Giuffrè, Milano: 3 sgg.
- Paciotti E. 2001, *La laicità delle istituzioni nella Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea*, in *Bioetica. Rivista Interdisciplinare*, 4: 662-665.
- Palma G., Clemente di San Luca G. 1986, *L'intervento dello Stato nel settore artistico*, Giappichelli, Torino.
- Ponti B. 2005, *Commento alla Sezione II "Diritti dei cittadini e delle imprese"* in E. Carloni, *Codice dell'amministrazione digitale, Commento al D.lgs. 7 marzo 2005, n.82*, Maggioli, Rimini: 58 sgg.
- Ponzano P. 2010, *Identità europea e cittadinanza dell'Unione*, in M.C. Baruffi, *Cittadinanza e diversità culturale nello spazio giuridico europeo*, Cedam, Padova: 15-24.
- Presutti E. 1910, *Discrezionalità pura e discrezionalità tecnica*, in *Giurisprudenza italiana*: 16 sgg.
- Ragusa A. 2011, *Alle origini dello Stato contemporaneo: politiche di gestione dei beni culturali e ambientali tra Ottocento e Novecento*, FrancoAngeli, Milano.
- Rimoli F. 1992, *La libertà dell'arte nell'ordinamento italiano*, Cedam, Padova.
- 2003, *L'arte*, in S. Cassese, *Trattato di Diritto Amministrativo*, pt. spec., II, Giuffrè, Milano: 1513 sgg.
- Rodotà S. 1997, *Tecnopolitica*, Laterza, Roma-Bari.
- Sangiovanni A. 2012, *Le parole e le figure: storia dei media in Italia dall'età liberale alla seconda guerra mondiale*, Donzelli, Roma.
- Santoro Passarelli F. 1969, *I beni della cultura secondo la Costituzione*, in *Studi per il ventesimo anno dell'Assemblea Costituente*, II, Vallecchi, Firenze.
- Stella Richter P., Scotti E. 2002, *Lo statuto dei beni culturali tra conservazione e valorizzazione*, in A. Catelani, S. Cattaneo, *I beni e le attività culturali*, Cedam, Padova: 398 sgg.
- Tipson F., Frittelli C. 2003, *Global digital opportunities: National strategies of "ICT for development"*, Markle Foundation, New York.
- Virga P. 1957, *Appunti sulla cosiddetta discrezionalità tecnica*, in *Jus*: 95 sgg.
- Viriglio R. 2000, *La censura cinematografica: libertà dello spettatore, tutela dei minori e censura economica*, in *Aedon*, 1, <<http://www.aedon.mulino.it/archivio/2000/1/vir.htm>> (12/2016).

- Weber M. 2010, *Il politeismo dei valori* (ed. orig. 1917), Morcelliana, Brescia.
- Zeno Zencovich V. 2008, *La statalizzazione dei diritti televisivi sportivi*, in *Dir. inf.*, 6: 695-710.

COMMENTI

UNITÀ E PLURALISMO CULTURALE

Marco Cammelli

L'indagine svolta dal gruppo di ricerca, sia per i tre macrosettori esaminati (arte, patrimonio culturale, media; lingua; istruzione) che per il particolare taglio utilizzato (il contributo di ciascuno di questi alla costruzione della identità italiana) è di grande interesse anche se pone significativi problemi di metodo e di contenuto che il saggio introduttivo dei coordinatori (v. E. Chiti, G. Gardini, A. Sandulli, *L'ordinamento giuridico e la costruzione dell'identità culturale italiana*) ha il merito di sottolineare con chiarezza. In particolare si precisa fin dalle prime pagine che individuare l'oggetto della ricerca negli «strumenti giuridici» utilizzati dalle istituzioni per «costruire e orientare l'identità culturale italiana» non significa né dare per scontato che «l'ordinamento giuridico ne sia stato capace», né tagliare fuori altre realtà, a cominciare dalle «forze sociali» in grado esse stesse di produrre cultura «direttamente e senza il filtro istituzionale».

Data l'ampiezza dei contributi, approfitterò degli inevitabili limiti che incontra chi interviene in funzione di *discussant* per concentrarmi su un punto che è centrale nella ricerca: quello della dialettica tra unità e pluralismo nell'identità culturale, che i vari gruppi leggono essenzialmente lungo tre direttrici e cioè centro *vs* autonomie territoriali, uniformità e diversità, cultura italiana e altre culture specie europee.

Il primo dato è proprio quello del ruolo delle istituzioni, perché se è scontato che non tutti gli ingredienti che compongono l'identità culturale italiana sono generati dall'azione pubblica (e men che meno, direi, dagli strumenti giuridici: il sostegno finanziario ad esempio, sia diretto tramite finanziamenti sia indiretto con agevolazioni fiscali, sembrerebbe esserlo in misura maggiore), è anche vero che il ruolo delle istituzioni e in particolare dello Stato in Italia è stato molto importante.

La ragione, se ci riportiamo al momento della unificazione e consideriamo tutto il periodo successivo fino alla Grande Guerra e all'avvento del fascismo, è che non si è trattato né di unità né di pluralismo ma dell'aspro conflitto tra la

cultura liberale, per lungo tempo minoritaria, della classe dirigente e altre aree culturali più forti e diffuse nel paese: in particolare quella cattolica e le tante (e radicate) culture popolari, con ampie aree di reciproca sovrapposizione.

In queste condizioni, più vicine all'antagonismo che al pluralismo, per i nuovi gruppi dirigenti non c'erano dubbi possibili: l'unità politica avventurosamente raggiunta era il bene supremo da preservare e a cui finalizzare ogni altra azione. Questo spiega la scelta, necessaria ma certo incomprensibile per ogni altro aspetto, dell'opzione per un sistema istituzionale fortemente accentrato e a rigida uniformità amministrativa in un paese che per la propria storia e la straordinaria eterogeneità geografica, politica ed economica delle sue aree era 'naturalmente' destinato a soluzioni se non federali, almeno decisamente decentrate e a forti autonomie territoriali.

Dunque, se le cose stanno così, più antagonismo che pluralismo e in ogni caso una unità letteralmente da costruire, cioè da perseguire nel medio-lungo periodo.

È esattamente a questo punto che si apre il capitolo degli strumenti, perché il problema è come farlo. E qui più che le specifiche e dirette iniziative assunte in ambito culturale è proprio l'amministrazione ordinaria, nelle sue parti più quotidiane e operative (infrastrutture: strade, ferrovie) e più capillari (scuola, esercito), ad essere concepita come la leva principale per aprire spazi, superare resistenze e letteralmente svolgere una azione pedagogica, decisiva, sugli italiani e soprattutto sulle generazioni più giovani.

Ma proprio qui emerge un aspetto che mi sembra destinato ad influenzare profondamente la storia del rapporto tra cittadini e istituzioni nel nostro paese. Infatti, se esaminiamo con attenzione l'evoluzione e in particolare il *modus operandi* di questi segmenti ci accorgiamo che in ognuno di essi tale missione strategica è affidata ad una azione pubblica, ovviamente diversa da settore a settore, la cui incisività regge sull'uniformità nell'intero territorio nazionale del proprio operare e dunque sul presupposto della necessaria separazione del 'nuovo cittadino' dal singolo gruppo sociale o dalla singola realtà territoriale di provenienza.

Dunque, almeno in linea di principio non è tanto l'amministrazione che si rapporta alle specificità che incontra ma sono queste ultime che con una capillare azione di 'ritaglio' sono accuratamente escluse e lasciate all'esterno di una azione amministrativa che proprio per queste ragioni è destinata per molti aspetti (a cominciare dal linguaggio utilizzato) ad essere definita, regolata e legittimata dal centro secondo prevalenti dinamiche dall'alto al basso e dal generale al particolare.

Stando così le cose, non sarebbe difficile trarne infiniti spunti per i problemi di oggi, basti pensare alla siderale distanza che separa tutto ciò da una amministrazione orientata al risultato, all'utente, alla relazione con il contesto, alla cooperazione e altro, ma quello che qui interessa è soprattutto il ruolo cruciale e

nello stesso tempo *necessario*, giocato dal 'ritaglio', cioè dalla netta separazione tra istituzioni e realtà circostante.

In un ambiente per lo più rurale e arretrato, e con realtà importanti duramente ostili a cominciare dalla Chiesa cattolica, la separazione dal contesto si rese necessaria sia come presa di distanza dalle realtà preesistenti che come premessa per l'apertura di nuovi spazi attraverso i quali l'unità politica del paese venne costruita e rafforzata giorno per giorno proponendo valori, messaggi, principi destinati ad edificare il nuovo terreno comune. Un terreno, tra l'altro, che a differenza di altri paesi non solo non poteva essere affidato a lunghi e precedenti processi di integrazione o a profondi rivolgimenti rivoluzionari ma che non può contare neppure sulla più limitata narrazione del conseguimento dell'unità nazionale in ragione di una storia segnata da élites circoscritte e da ripetute e dolorose guerre perdute sul terreno (e vinte, sul piano diplomatico)¹ tale semmai da richiedere la costruzione *ex novo* di miti fondanti. In tutto questo la pubblica amministrazione ha avuto un ruolo decisivo.

Torniamo così al cuore del meccanismo utilizzato. L'una e cioè la separazione (dal contesto e dal passato) è funzionale all'altra, l'innesto di nuovi valori e la messa in opera di un'ampia azione di sostanziale pedagogia nazionale: istruzione elementare e servizio di leva rappresentano infatti per lungo tempo le colonne portanti dei nuovi valori realizzandone, grazie alla diffusione capillare, l'agognata base culturale comune.

Legittimazione dall'alto, azione pedagogica e separazione entrano nel codice genetico della nostra amministrazione e ne rappresentano oggi il problema maggiore perché anche quando il quadro cambia radicalmente e lo sviluppo economico e sociale del contesto ribaltano il rapporto con le istituzioni mentre il quadro unitario di valori finisce per scomporsi in riferimenti plurimi e affidati a ben altri strumenti, la nostra amministrazione rimarrà a lungo come sospesa a mezz'aria: strutturalmente ancora orientata ad un ruolo non più richiesto e impraticabile e nello stesso tempo incapace di rapportarsi alle realtà nel frattempo maturate.

Tutto questo permette di cogliere fino in fondo la portata della doppia cesura operata dalla Carta Costituzionale nei principi fondamentali: il pluralismo nella società (art. 2) e nelle istituzioni (art. 5) con un diretto ed esplicito riferimento all'autonomia e al decentramento amministrativo. A conferma della strettissima, intima connessione tra affermazione di principio del pluralismo e sua concreta messa in opera affidata *anche* al modello amministrativo.

La vicenda della cura e tutela dei beni culturali e del ruolo delle soprintendenze è emblematica: la 'separazione' anche fisica rispetto al contesto (musei) è stata necessaria e essenziale per la protezione del patrimonio culturale in una situazione di arretratezza generalizzata e di avidità specifiche e mirate, ma con l'andare del tempo e nelle condizioni radicalmente cambiate dei nostri giorni

ha finito per aggiungere a disfunzioni e difficoltà operative un problema cruciale: quello della legittimazione, in termini di riconoscibilità e consenso, del ruolo e delle funzioni esercitate dal sistema pubblico.

Un problema che all'origine certo non si poneva, grazie al dato sostanziale di saperi specialistici propri di apparati operanti in un contesto rurale e arretrato, e al valore aggiunto del profilo legale e amministrativo, garantito dall'autorità dell'amministrazione pubblica e dall'unità di comando dello Stato centralizzato. Ma non uno di questi elementi è rimasto invariato, finendo così per incidere non già sull'importanza di specialismi e garanzie pubbliche ma sul loro modo di essere riconosciuti e sostenuti dal consenso: cioè, appunto, sulla relativa legittimazione.

Quali indicazioni potremmo tentare di trarre da queste brevi considerazioni?

La prima è che nel nostro Paese il tema dell'identità culturale si intreccia strettamente con l'assetto e il funzionamento della pubblica amministrazione finché il modello preso a riferimento è uniforme (prima ancora che unitario) e come tale va diffuso e consolidato in ogni parte del paese perché è proprio l'amministrazione nei suoi diversi ambiti di intervento e per le caratteristiche proprie del modello accentrato prescelto lo strumento più appropriato per realizzare nella società italiana quella unità e omogeneità di valori che rappresentano dal 1860 al secondo dopoguerra (e dunque ventennio fascista compreso) il primo obiettivo di chi è al Governo.

Il paradigma costituito dall'intreccio tra programma politico, identità culturale e ruolo della amministrazione viene meno come si è già anticipato e ne risulta quasi capovolto prima di tutto in termini di principio, per la decisa scelta in favore del pluralismo operata dalla costituzione repubblicana del 1948 ove significativamente i principi di libertà e di apertura specificamente riguardanti la dimensione culturale (artt. 9 e 33) sviluppano e accompagnano l'opzione, altrettanto inedita nella storia del nostro Paese, di una unità politica perseguita e garantita non malgrado ma grazie alle autonomie territoriali e al decentramento amministrativo.

Il che, tra l'altro, ha conseguenze anche sulla accezione di 'cultura' che scegliamo. Se ne facciamo elementi di identità nazionale, si iscrive nell'azione pubblica e pedagogica delle élites nazionali rispetto al resto della popolazione, e qui lo stato e soprattutto l'amministrazione hanno un ruolo chiave. Se invece vi facciamo riferimento come fattore di crescita e maturazione personale, e dunque come elemento chiave per esprimere la propria personalità (art. 2), allora l'offerta e la domanda di cultura si innestano nel più ampio profilo dei diritti di libertà e particolarmente negli artt. 21 e 33 Cost.

Ma anche senza questa inversione di principi, il paradigma sarebbe stato comunque superato dalla bruciante accelerazione della realtà socio-economica ita-

liana del dopoguerra, segnato dall'emergere di profonde dinamiche di trasformazione e da dimensioni culturali inedite. Un contesto, in breve, rispetto al quale gli apparati amministrativi prima segnano il passo e poi, in ragione anche dello sviluppo tecnologico, finiscono per essere superati e rimanere alle spalle.

È innegabile che in termini ordinamentali e generali i principi già indicati nel 1948 siano stati declinati in termini più aggiornati anche dalla riforma del titolo V Cost. nel 2001: non uniformità di processo ma di prodotto attraverso la garanzia dei livelli essenziali delle prestazioni relative ai diritti civili e sociali (art. 117.2.lettera m); non centralizzazione di apparati ma unitarietà di politiche (art. 118) cui si aggiunge la clausola di salvaguardia rispetto a situazioni di crisi (art. 120.2 Cost.); non insuperabile uniformità ordinamentali e di modelli ma esplicita possibilità di differenziazione del sistema regionale (art. 116.3 Cost) e locale (città metropolitane).

Ma la storia delle amministrazioni e degli apparati pubblici segue questa evoluzione solo in parte e con esiti molto diversi per il nostro tema perché resta spesso ancorata ai precedenti paradigmi e la divaricazione tra vecchio assetto e nuove realtà apre spazi di reciproca e sempre più ampia separazione: una vera e propria terra di nessuno che mette in discussione, oltre alla capacità operativa e riconoscibilità dell'amministrazione, quote non trascurabili di legittimazione del sistema istituzionale nel suo complesso.

La controprova è offerta dagli ambiti istituzionali interessati da riforme. Dove l'azione e l'organizzazione amministrativa hanno cercato di correlarsi ai mutamenti intercorsi aprendosi alle realtà esterne nei diversi modi che i vari settori richiedono (decentramento, cooperazione, autonomia), il legame tra identità culturali (al plurale) e amministrazione, pur assai più tenue rispetto al passato per le trasformazioni socio-economiche intervenute, tende a riproporsi sia nella dialettica pubblico/privato sia all'interno del servizio pubblico ove si esprime il pluralismo delle cultura e delle identità: e da questo punto di vista, la vicenda della educazione scolastica costituisce un caso davvero significativo come dimostrano Giuseppe Piperata e Laura Trucchia (v. *Pubblico e privato nell'istruzione*).

Prima di concludere, due osservazioni.

Il tema delle istituzioni e della cultura ne cela sempre anche un altro, al proprio interno, quello dei fondamenti culturali delle istituzioni pubbliche. In questi ultimi tempi, in ragione della crisi planetaria apertasi ormai da un decennio, ne riscoprono l'importanza economisti e i sociologi neo-istituzionalisti come dimostra il recente dibattito sui 'sacri' testi di Marx, Weber, Polani tra Michele Salvati e Carlo Trigilia (*Stato e Mercato* 2/2015). Affrontare questi temi potrebbe risultare utile anche ai giuristi, affaticati da decenni di dibattiti e tentativi di riforme istituzionali non sempre seguite da grandi risultati, perché senza fare i conti *anche* con questa dimensione sfuggono elementi chiave della diagnosi, e

della conseguente terapia, delle ataviche storture della nostra amministrazione.

Infine, tornando all'arte e al patrimonio culturale. In questo ambito il rapporto con il potere è nello stesso tempo ineliminabile ma articolato e talora di segno addirittura opposto. Il potere si è sempre interessato dell'arte riconoscendo fin dalle origini all'opera artistica la propria più significativa rappresentazione. La svolta, dagli editti del cardinale Pacca in poi, consiste nell'essersi occupati anche di ciò che non era (più forma del) potere e che per questo rischiava di essere travolto dalla *damnatio memoriae* o dai mercanti della esportazione. È questo il terreno su cui l'Italia si è collocata all'avanguardia e che al termine di una lunga parabola Bottai raccoglie e rilancia con le leggi del 1939 (v. A. Sau, *Il contributo della disciplina sulla tutela e valorizzazione del patrimonio culturale alla costruzione dello Stato unitario*).

Un patrimonio di saperi e di esperienze da non perdere ma oggi da calare in dinamiche complesse che non possono essere affrontate solo sulla base del 'ritaglio' e della separazione: il confronto con gli altri interessi pubblici e privati senza perdere il *proprium* della tutela rappresenta oggi la posta in gioco. Una sfida di rilievo almeno pari a quella che fu affrontata, e vinta, a suo tempo.

Note

- ¹ Per riprendere il bel libro di H. Heyriès, *Italia 1866. Storia di una guerra perduta e vinta*, il Mulino, Bologna 2016.

CULTURA E POLITICA LEGISLATIVA: UNA TONALITÀ
PARADIGMATICA DELLA NOSTRA LUNGA STORIA
DEL DIRITTO AMMINISTRATIVO

Giuseppe Palma

1. Prima di tracciare a brevi tratti, e senza la presunzione di esaurire la tematica, il lungo itinerario che approda nell'attuale p.a., ben consapevoli che l'amministrazione è pur sempre la Costituzione in azione, devo esprimere non soltanto il ringraziamento per essere stato invitato a partecipare alla cerimonia conclusiva della interessante ricerca sulla p.a. oggi, starei per dire sulle fortune attuali del nostro diritto amministrativo e soprattutto devo congratularmi con gli autorevoli colleghi che hanno avuto l'ispirazione di coinvolgere in una siffatta rilettura quasi tutti i cultori, altrettanto autorevoli, della scienza amministrativistica.

Devo anche dichiarare il mio compiacimento perché queste giornate di attento studio e di corrispondente rimediazione si tengono nell'Università di Firenze, pertanto esse assumono il significato di naturale prosecuzione degli studi, intrapresi sotto la guida dei nostri Maestri, nel centenario dell'unificazione nazionale, negli anni Sessanta del secolo scorso, alla cui cerimonia conclusiva partecipai con profonda 'timidezza' culturale (appunto). Devo complimentarmi altresì perché un tale convergere per un confronto corale dei cultori della scienza amministrativistica, secondo una vecchia tradizione che prevedeva appuntamenti periodici (annuali), è estremamente utile a verificare (a così dire) in corso d'opera i nuovi orizzonti che si aprono al progresso della scienza.

Ciò premesso, ho ascoltato con estremo interesse le relazioni che mi hanno preceduto e devo dichiarare che le condivido perfettamente e sotto questo aspetto non avrei nulla da precisare se non che esse mi confermano che il presente intervento deve essere confinato nell'ambito della tematica culturale; e dappoiché il tempo concessomi è breve a mia disposizione, come mi viene ricordato anche dall'Illustre coordinatore dei lavori di questa mattina, procedo nel ritagliarmi una specifica prospettiva che ha la pretesa di tentare una delineazione, significativa sul piano giuridico, della innegabile influenza del reale grado culturale sulla tonalità paradigmatica dell'itinerario storico della legislazione sulla pubblica amministrazione, così come si premette nella intitolazione.

Una siffatta chiave di lettura del regime giuridico della p.a., non soltanto scelta per la suggestione inevitabile del tema tracciato per l'incontro odierno *A 150 anni dall'unificazione amministrativa italiana*; ma soprattutto perché convinto con Paolo Grossi che lo sguardo storico getta un ponte sul futuro. Ove mai sorgesse qualche dubbio sulla correttezza della concatenazione causale di una tale dialettica, che intendo sinteticamente esporre in questa sede, devo chiarire che muovo i passi da una affermazione, rinvenuta nella presentazione riassuntiva del gruppo di ricerca in materia culturale, e che è da condividersi, secondo cui la «cultura anticipa e giustifica la politica» e quest'ultima, devo aggiungere, per vocazione tende a tradursi in apparato normativo. Certo la concatenazione in parola si configura in modo più lineare nel regime politico-democratico, ma l'osservazione, ancorché corretta, non induce a condizionare la chiave di lettura prescelta, poiché, come giustamente avverte Orestano, al fine di comprendere, anzi di spiegarsi il passato storico non si può evitare di impiegare categorie che la civiltà moderna offre.

Ad ulteriore, inequivocabile motivazione della prospettiva tracciata vi è anche l'esigenza che la conoscenza giuridica, lo scienziato in diritto non può limitarsi a saggiare esclusivamente la disposizione normativa nella sua consistenza della formulazione letterale, deve abbandonare una vaga metodologia positivista, la quale peraltro tradisce la sua vera missione, ma la relativa approfondita conoscenza deve attraverso essa interrogare le basi storiche, filosofiche, sociologiche, politologiche (M. Brutti), in una la cultura della società (e/o della civiltà) che l'ha adottata. Ed una tale prospettiva vale ancor più per una comunità scientifica che periodicamente nutre il desiderio di conoscere se stessa al fine di prospettare la via da consigliare per il prossimo futuro ed anche questo fine è da ritenere incluso nella missione del giurista.

2. Prima di procedere oltre, occorre ritornare sulla più corretta determinazione della chiave di lettura suggerita e se ne avverte l'estrema esigenza. È più che intuitivo che per cultura, come giustamente è dato riscontrare negli studi qui presentati, vada intesa nei termini di *Kultur*, vale a dire nell'insieme delle tradizioni, inclinazioni e creazioni che compongono il patrimonio di una comunità, capace di legare una pluralità di individui e di gruppi in una comunità che condivide alcuni valori, tradizioni, in altri termini nella *Weltanschauung*, che intende riassumere il modo comune di percepire l'esistenza. Si comprende in conseguenza che in una tale prospettiva la cultura ricomprende l'istruzione, ma non la esaurisce, quest'ultima costituisce soltanto un moltiplicatore dell'effetto di diffusione della prima. Cosicché è la cultura intesa nei termini testé precisati ad influenzare la prospettiva politica, anzi ancor meglio la filosofia politica di una comunità e questa, a sua volta, la (qui definita) tonalità paradigmatica dell'adottata legislazione.

Si può desumere agevolmente come una comune *Weltanschauung* determini un grado maggiore di coesione sociale, la quale facilita l'avvento di una condivisa filosofia politica che indirizza la legislazione di una data comunità nazionale; tutto sul presupposto condivisibile che i valori sociali sono giusti se sono giusti quelli individuali (*Persing*). Si può per ora ricavare una prima conclusione sottolineando come – ma è già intuibile – nei lunghi periodi storici, come nel caso di specie, il diffondersi progressivo della cultura e quindi della coesione sociale anche la produzione legislativa finisca per modificare la propria tonalità identitaria, soprattutto di quella disciplinante l'amministrazione pubblica.

Il discorso induce a rivolgere lo sguardo all'epoca eroica della unificazione a favore della quale militarono molte anime nobili, che suscitavano dappertutto correnti entusiastiche e favorevoli alla liberazione dalle differenti dominazioni straniere e fu così che la 'mera espressione geografica' assurse a Stato nazionale nel consesso delle nazioni. La documentazione storica ricorda come anche dalle terre meridionali molti giovani siano corsi a dar man forte nelle guerre di indipendenza e che al termine si stanziarono nelle Province settentrionali.

Tuttavia non si può affermare che l'unificazione politica abbia trovato, ovvero per ciò stesso abbia operato l'avvento del popolo unito intorno a valori condivisi, in altri termini un nucleo fondante, una cultura tendenzialmente comune con assonanze di coesione, poiché a parte la ben nota frase storica «si è fatta l'Italia ora bisogna fare gli italiani», che include la relativa esigenza di un apposito progetto politico, vi è da ricordare che proprio in questo periodo di assestamento e di riorganizzazione istituzionale sorse il dibattito circa l'utilità del regime federativo, dettato proprio dalla consapevolezza delle differenze culturali retaggio storico delle differenti dominazioni straniere.

Il che poi spiega l'orientamento invalso in seguito di lasciare un'ampia sfera di azione amministrativa ai preesistenti enti locali, espressioni di autonomia gestionale, ma anche di riconoscimento delle notevoli differenze culturali; si ricordi l'asserzione gattopardesca «occorre che tutto cambi perché nulla cambi». Insomma si può ritenere che l'ideale eroico della unificazione non rinvenne un terreno fertile per l'interculturalità, vale a dire il superamento delle divisioni culturali mediante il collegamento organico tra i componenti della società e questa ha sofferto il multiculturalismo a causa anche della sua origine multietnica; non si può non ricordare a tal proposito che nelle terre meridionali della penisola erano ancora vive le anime delle città eubee, alessandrine, latine, francesi e spagnole, la qual cosa non era affatto trascurata ove si ricordi che nel 1961, Filippo Mellana, deputato del neonato Regno d'Italia, nei confronti dei colleghi meridionali disse «Signori voi andrete di certo (al potere) quando, seppellendo nel vostro Etna o nel Vostro Vesuvio le antiche rimembranze ribattezzati e uniti in una nuova vita costituzionale, siederete là» (Di Fiore, 2015).

D'altro canto è di comune conoscenza che nella penisola si parlavano più di 80 lingue (e secondo Eco viene prima la filosofia e poi il linguaggio), soltanto un terzo della popolazione sapeva leggere e scrivere, gli ammessi al voto erano ridotti ai possidenti e agli istruiti, le donne erano escluse; sarebbe dovuto essere concepito un progetto politico di alfabetizzazione, che avrebbe potuto amalgamare la civiltà settentrionale già allora votata all'industria, con quella meridionale di rigido stampo agricolo, ma questa esigenza si è protratta nel tempo, anche perché come rilevò M.S. Giannini, lo Statuto Albertino «servì a raggiungere l'unità poi il mezzo giuridico non rispose più bene»: infatti era un atto che essenzialmente rispecchiava la peculiare cultura politica di una parte (la cultura anticipa e giustifica la politica, è bene ricordare).

È pur vero che in termini di speculazione giuridica si affermava autorevolmente che «la nazione è un complesso di uomini o di famiglie, che per vincoli di comunanza di sangue e di coltura hanno la coscienza di formare, nel consorzio delle società politiche umane, un solo popolo distinto dagli altri» pertanto «la nazionalità è costituita da parecchi elementi: la favella, testimonio della medesimezza o della fusione delle stirpi, il territorio, gli affetti. Quando tutte queste condizioni concorrono, la nazionalità è perfetta come in Italia» (Palma, 1877: 95), ma si comprende come anche in dottrina si possono maturare pensieri squisitamente utopici.

Se l'affresco appena disegnato, invero a grossi tratti e dai colori intenzionalmente attenuati, fornisce la tonalità imperante del livello della culturalità (multiculturalità) del tempo e si ricordi *ad nauseam* che essa anticipa e suggerisce l'azione politica, la filosofia politica che ispira la legislazione, ci si può mai meravigliare che l'istituzione di Governo ottenesse, in termini ordinamentali, la stretta tonalità di stato burocratico, articolandosi in una burocrazia, tenuta all'interno da una rigida disciplina gerarchica, esprimendosi con atti espressioni di potere di imperio (atti imperativi, vale a dire di imposizioni di obblighi), nei cui confronti si giustificava soltanto la situazione di sudditanza dei singoli cittadini.

D'altro canto ciò corrispondeva perfettamente alla logica politica che le leggi venissero rispettate ed eseguite (ed intenzionalmente non impiego: attuate) dovunque e dappertutto, perché esse costituivano 'l'indirizzo supremo', sul quale si riteneva che poggiasse la fortuna nazionale, e che ogni altra articolazione di potere locale doveva rispettare e per niente violare in quanto considerata una mera associazione di contribuenti.

E questo indirizzo 'autoritativo', che in seguito la dottrina ha amato così tradurre, mantiene l'orma indelebile della imperatività, secondo cui ha connotato l'azione amministrativa, e che ebbe un ulteriore rafforzamento con l'innesto della burocrazia toscana nel periodo della capitale a Firenze, ed ha marcato sia l'origine e sia i lunghi anni successivi, sino ad oggi, l'amministrazione dello Stato

unificato. E si può conseguentemente supporre che un siffatto indirizzo abbia in concreto 'consigliato' la dottrina nostrana, sin dagli albori della unificazione, di aderire alla cultura giuridica germanica cui non era estranea la visione squisitamente autoritaria della gestione pubblica degli affari statali.

Ed un esempio abbastanza convincente lo si rinviene nella subentrata interpretazione in chiave autoritativa della legge, originariamente di tono più liberale secondo lo schema della legislazione belga, del 1865 sull'abolizione del contenzioso amministrativo, come ancora una volta ci ricorda M.S. Giannini (ad es. si ricordi l'interpretazione che subì in seguito l'art. 3 st. l., sul ruolo dell'interessato). Si potrebbe ancora ricordare, esempio di mero costume burocratico, la polemica sempre più accesa circa il linguaggio definito come burocratese poiché in proposito non va dimenticato che tale linguaggio, per così dire codificato, trova probabilmente la sua origine nell'esigenza di uniformare il linguaggio, a fronte di linguaggi differenti esistenti, al fine anche di uniformare l'indirizzo esecutivo delle singole disposizioni.

3. L'itinerario intrapreso, all'insegna di riscoprire la maturazione del profondo desiderio del popolo che aspira a divenire nazione, sembra aver trovato l'approdo nel subentrato accentramento del ventennale tsunami, così come la retorica di regime tenta di accreditare e secondo la propaganda scambiata per informazione. In questo periodo si afferma, contro ogni prova contraria, che sia riscontrabile l'assestamento di un comune livello culturale che avrebbe consentito la coesione sociale, in altri termini il superamento della multiculturalità, dietro alla quale si nasconde invece l'esigenza, avvertita ed adottata in fatto, della politica di potenza; è pur vero d'altronde che se si scontrano difficoltà interne occorre crearsi una unificante difficoltà esterna alla compagine statale.

Ad ogni modo a siffatti fini si rispolvera il concetto di 'nazione', la quale – come afferma Matteucci – costituisce un «concetto monolitico [...] è la rappresentazione di una persona collettiva, di un organismo vivente di una vita propria diversa da quella degli individui che la compongono», ma è vero altrettanto che essa «convive con quella dei gruppi aventi in comune determinate caratteristiche come la lingua, i costumi, la religione [...]». Il che serve, mediante la visualizzazione in prospettiva collettiva, quantomeno a sottovalutare (se non a trascurare) la necessità politica di superare se non del tutto la separatezza, ancora persistente, delle differenze culturali; d'altro canto si deve concordare che il regime non nutre alcun interesse che l'azione politica trovasse le sue profonde radici nella diffusa cultura. E che il suddetto aspetto non sia obliterato si desume dall'orpello storico apposto alla nozione di nazione, la quale avrebbe trovato il suo valore comune e unificante nel lontano clima dell'impero romano augusteo.

Ed invece può ricordarsi con Spinelli (Manifesto di Ventotene) come «gli ordinamenti liberali, divenendo strumento di cui i gruppi (complessi industriali

e bancari) si valevano per meglio sfruttare l'intera collettività, perdevano sempre più il loro prestigio, si diffondeva la convinzione che solamente lo Stato totalitario potesse in qualche modo risolvere i conflitti di interesse». Sta di fatto che in un quadro del genere e persistendo ancora quei condizionamenti, di cui si è fatta parola più sopra, lo Stato burocratico con tutto lo strumentario imperativo-autoritativo ha avuto facile incedere nella sistematica ordinamentale dello Stato autoritario, che anzi avverte la necessità di ancor più incrementare l'accentramento politico nella misura in cui avverte il reale distacco dalla cultura sociale anch'essa in strisciante incremento.

4. E si perviene all'ultimo tratto del percorso fin qui sintetizzato, nel quale la stagnante afa della ideologia di regime, come solitamente è dato riscontrare, si tramuta nella drammatica tempesta della Seconda guerra mondiale, che infrange definitivamente l'apparente compatta unità culturale, meramente asserita; diversamente dalle esperienze precedenti il clima di guerra coinvolge l'intera popolazione civile, la quale perciò prende coscienza di sé ed opera affinché sul proscenio della storia civile comparisse il popolo nella sua reale consistenza sociale. L'altrettanto drammatica reazione in termini di resistenza traccia la via per l'avvento del popolo unito intorno a valori condivisi sul presupposto, ormai maturo, di superare la separatezza della multiculturalità a favore di una tendenziale interculturalità mediante il collegamento organico tra i componenti della società (in proposito basta ricordare il sacro principio di cui all'art. 1 Cost., la rinascita dei partiti politici ecc.).

Il frutto maturo di un tale processo è costituito dall'atto fondativo della Costituzione, che fu preceduto e seguito pur vero, come rileva Dossetti, «da contrapposizioni durissime, tra i partiti che, pur lottando con indicibile asprezza, tuttavia mai pensarono di denunciare il Patto, anzi proprio in virtù di esso riuscirono a mantenere le ragioni di una reciproca coesistenza». In conclusione l'idealità costituente è servita a consacrare quei valori unificanti che fanno da tessuto connettivo della vita sociale, che si è incamminata ormai per la via della condivisione di detti valori e disponibile pertanto a «ridisegnare il poligono sociale» nella felice aurora di una cultura identitaria, la quale non vuol significare affatto che non consenta spazi di pluralismo, ma quest'ultimo si predispose pur sempre come rami che si dipartono dalla radice comune.

Occorre perciò che la Costituzione costituisca l'innegabile viatico della vita sociale, concordando con M.S. Giannini che «lo studio della Costituzione è realtà vivente, che deve essere colta nella immediatezza delle molteplici manifestazioni nelle quali si spiega e la dottrina ha il dovere di porsi quale fattore operante della civiltà del diritto». Si può soltanto più modestamente aggiungere che l'interrogare costantemente la Costituzione, come è consigliabile, non può (e non deve) limitarsi alla interpretazione delle stereotipate formule verbali impiegate,

poiché la più consistente filosofia politica costituente è conservata nello 'scricigno' dei lavori preparatori che chiedono di essere da noi consultati.

Una siffatta approfondita consultazione, che serve anche a meglio conoscere la filosofia politica del nostro tempo storico, appare utile anche per evitare che ogni obiezione diventi per ciò stesso dissidenza ed interrompa l'armonia in contrappunto conquistata in forza di indicibili sofferenze. Le diversità ideologiche riscontrabili, consistenti in proposte di progetti politici, non negano l'esattezza di quanto prima affermato, perché esse muovono comunque dai comuni valori dell'atto fondativo, che, mi si lasci l'esempio, è come lo spartito di una orchestra sinfonica il cui maestro è preposto ad armonizzare i vari settori orchestrali secondo la propria sensibilità, ma l'armonia rimane comunque fedele allo spartito.

Se rivolgiamo lo sguardo sulla generale tonalità paradigmatica della legislazione sulla p.a. di questi ultimi anni, consci che essa conserva l'orma genetica della relativa filosofia politica, in altri termini la cultura viva del tempo, può agevolmente concludersi come essa asseconi la ricordata avanzata della società, in conseguenza i cittadini, componenti di questa, hanno abbandonato il bozzolo della sudditanza per divenire gli interlocutori dell'autorità pubblica e si nota il generale fenomeno secondo cui l'amministrazione precipita a valle, come altrove è piaciuto definire.

Certo non sarei intellettualmente onesto se non esprimessi in chiusura le preoccupazioni per alcune dissonanze avvertite attualmente causate, è da presumere, dall'eccessivo leaderismo con scarso seguito di adesione politica, che non è idoneo a tradursi in un progetto politico; ogni leader grida la sua rabbia ed è in errore chi pensa che possa concorrere a disegnare un'azione solidale: è configurabile nella specie una sorte di buco nero di cui sembra già avvertire le onde gravitazionali dell'antipolitica.

Ci si augura che non ritorni l'afa, che si è prima ricordata, e riprendo, come è richiesto al ricercatore, la serenità necessaria per condividere appieno quanto insegna Eraclito che «tutto scorre e nulla permane».

Note

- * Il testo riproduce la relazione tenuta dall'Autore al convegno *A 150 anni dall'unificazione amministrativa italiana* (Firenze, 15-16 ottobre 2015).

Riferimenti bibliografici

Di Fiore G. 2015, *La nazione napoletana*, Utet, Torino.

Palma L. 1877, *Corso di diritto costituzionale*, vol. I, Pellas, Firenze.

GLI AUTORI

CARLA BARBATI, professore ordinario di Diritto amministrativo presso la Libera Università di Lingue e Comunicazione IULM.

MARCO CAMMELLI, professore emerito di Diritto amministrativo presso l'Università di Bologna.

EDOARDO CHITI, professore ordinario di Diritto amministrativo presso l'Università della Tuscia.

BENEDETTO CIMINO, dottore di ricerca presso l'Università della Tuscia.

MONICA COCCONI, professore associato di Diritto amministrativo presso l'Università di Parma.

FULVIO CORTESE, professore ordinario di Diritto amministrativo presso l'Università di Trento.

FABIO DI CRISTINA, dottore di ricerca presso l'Università di Siena.

DANIELE DONATI, professore associato di Diritto amministrativo presso l'Università di Bologna.

MARIA ELENA FAVILLA, ricercatore di Glottologia e linguistica presso l'Università di Modena e Reggio Emilia.

GIANLUCA GARDINI, professore ordinario di Diritto amministrativo presso l'Università di Ferrara.

MATTEO GNES, professore associato di Diritto amministrativo presso l'Università di Urbino "Carlo Bo".

MARCO MAGRI, professore associato di Diritto amministrativo presso l'Università di Ferrara.

GIULIA MASSARI, dottore di ricerca presso l'Università di Bologna.

GIUSEPPE PALMA, professore emerito di Diritto amministrativo presso l'Università di Napoli "Federico II".

GIUSEPPE PIPERATA, professore ordinario di Diritto amministrativo presso l'Università IUAV di Venezia.

GIOVANNI POGGESCHI, professore associato di Diritto pubblico comparato presso l'Università del Salento.

ORLANDO ROSELLI, professore ordinario di Istituzioni di diritto pubblico presso l'Università di Firenze.

LORENZO SALTARI, professore ordinario di Istituzioni di diritto pubblico presso l'Università di Palermo.

ALDO SANDULLI, professore ordinario di Diritto amministrativo presso l'Università "Suor Orsola Benincasa" di Napoli.

ANTONELLA SAU, ricercatore di Diritto amministrativo presso la Libera Università di Lingue e Comunicazione IULM.

LAURA TRUCCHIA, ricercatore di Diritto amministrativo presso l'Università Politecnica delle Marche.

SOMMARIO GENERALE

L'ORDINAMENTO GIURIDICO E LA COSTRUZIONE DELL'IDENTITÀ CULTURALE ITALIANA di Edoardo Chiti, Gianluca Gardini, Aldo Sandulli

1. Le domande e il metodo dell'indagine. 2. L'arte, il patrimonio culturale e i media. 2.1 L'arte e il patrimonio culturale. 2.2 La dialettica tra omologazione e diversità culturale. 2.3 La dialettica centro-autonomie. 2.4 I mass media. 3. La lingua. 3.1 La rilevanza giuridica della lingua. 3.2 Un insieme di tensioni. 3.3 La lingua come fattore di integrazione. 3.4 La posizione giuridica delle comunità linguistiche minoritarie. 3.5. L'apertura europea e globale del sistema amministrativo. 3.6 Le trasformazioni del linguaggio delle pubbliche amministrazioni. 4. L'istruzione. 4.1 L'istruzione come pilastro dell'identità nazionale. 4.2 Le tendenze recenti. 4.3 L'istruzione e il mercato. 4.4 La dimensione europea. 5. Conclusioni.

STUDI

Parte prima
L'istruzione

LA PARABOLA DELL'AUTONOMIA SCOLASTICA di Fabio Di Cristina

1. Autonomia, funzioni e organizzazione. 1.1 Lo Stato educatore. 1.2 La lenta affermazione del modello autonomistico. 1.3 Il prisma dell'autonomia. 2. Autonomia e rappresentanza. 2.1 La rappresentanza organica. 2.2 Il rapporto inverso tra rappresentanza organica e autonomia. 3. Quale autonomia per le istituzioni scolastiche?

IL REGIME GIURIDICO DELLA FORMAZIONE E IL RECLUTAMENTO DEGLI INSEGNANTI IN ITALIA di Lorenzo Saltari

1. Introduzione. 2. Gli snodi della formazione e del reclutamento degli insegnanti dall'Unità a oggi. 3. La disciplina vigente della formazione e del recluta-

mento degli insegnanti. 4. L'impatto del diritto europeo e i suoi riflessi sull'ordinamento. 5. Riformare ancora il modello italiano. 6. Conclusioni.

PUBBLICO E PRIVATO NELLA SCUOLA di Giuseppe Piperata, Laura Trucchia

1. Pubblico e privato nell'istruzione: attori, regole e strumenti. 2. Scuola pubblica e scuola privata nel sistema dell'istruzione: una compresenza difficile. 3. Scuola pubblica e privata nell'evoluzione legislativa e costituzionale. Dallo Stato unitario alla riforma Gentile: la fase del 'riconoscimento'. 4. (*segue*) Dalla Costituzione alle riforme degli anni Novanta: la fase della 'convivenza'. 5. (*segue*) Dalla fine degli anni Novanta alle riforme in itinere: la fase dell' 'integrazione'. 6. Considerazioni conclusive.

LE UNIVERSITÀ NON STATALI: REGIME E TIPI di Aldo Sandulli

1. Le trasformazioni del sistema universitario. 2. Le contraddizioni del sistema introdotte dai meccanismi di competizione tra atenei. 2.1 La crescita del numero di Università. 2.2 La disciplina universitaria tra omogeneità e lacune. 2.3 L'introduzione di meccanismi competitivi. 3. Il regime giuridico delle università non statali. 3.1 Le sentenze del TAR del Lazio del 2015. 3.2 La sentenza del Consiglio di Stato del 2016. 4. Le università a distanza e la loro disciplina normativa. 5. Conclusioni.

IL VALORE LEGALE DEI TITOLI DI STUDIO di Benedetto Cimino

1. Il valore legale dei titoli di studio. 2. Quattro ragioni per spiegare il valore legale dei titoli di studio. 3. Il modello alternativo: il sistema di accreditamento anglosassone. 4. Alcune critiche all'uniformità del valore legale. 5. Gli attori del sistema istituzionale e le reali alternative. 5.1 Quadro d'insieme. 5.2 L'accesso agli impieghi presso le pubbliche amministrazioni... 5.3 (*segue*) ...e il ruolo dei sindacati nel pubblico impiego. 5.4 L'accesso alle professioni regolamentate... 5.5 (*segue*) ...e la posizione degli ordini. 6. Considerazioni di sintesi.

L'ISTRUZIONE TRA DIRITTO EUROPEO E DIRITTO NAZIONALE di Fulvio Cortese

1. Premessa: il discorso nazionale sull'istruzione dinanzi alle politiche europee. 2. Fonti, soggetti e tecniche dell'azione europea in tema di istruzione. 3. I profili oggetto di intervento europeo. 4. Gli effetti sull'ordinamento interno. 5. Conclusioni: gli snodi (critici) del rapporto tra politica scolastica nazionale e politica europea dell'istruzione.

NEL PRISMA DELLA VALUTAZIONE DELL'ATTIVITÀ DI RICERCA SVOLTA DALLE UNIVERSITÀ. PLURALISMO E UNITÀ DEI RISULTATI DELLA RICERCA COME EFFETTI NON NEUTRALI DEI METODI E DEGLI ATTORI DELLA VALUTAZIONE di Monica Cocconi

1. Le ragioni dell'introduzione di una valutazione istituzionale. 2. Modelli di valutazione e culture amministrative. 3. Il come valutare ovvero dei difetti e dell'assenza di neutralità dei metodi quantitativi. 4. Il necessario affiancamento della bibliometria con la *peer review*. 5. Valutazione dell'attività di ricerca e decisioni di finanziamento. 6. Alcuni spunti ricostruttivi a partire dal modello europeo di valutazione dell'attività scientifica.

Parte seconda

La lingua

LA LINGUA COME FATTORE DI INTEGRAZIONE CIVILE E POLITICA di Matteo Gnes

1. L'italiano come lingua della nazione italiana. 2. La nascita della lingua comune in Italia. 2.1 I problemi linguistici dell'Italia preunitaria. 2.2 I riflessi dell'Unità sull'unificazione linguistica e i fattori di integrazione. 3. L'italiano come lingua ufficiale. 3.1 L'affermazione della lingua italiana come lingua 'ufficiale'. 3.2 La politica linguistica fascista. 3.3 Il dibattito sulla costituzionalizzazione della lingua italiana. 4. Frammenti di una politica linguistica italiana. 4.1 Le politiche scolastiche per la diffusione della lingua italiana. 4.2 Lingua italiana e pubblica amministrazione. 4.3 La lingua italiana nei mezzi di comunicazione di massa. 4.4 L'italiano degli stranieri. 4.5 L'italiano all'estero. 4.6 I limiti all'uso delle lingue straniere.

UNITÀ NAZIONALE E PLURALISMO CULTURALE: L'EVOLUZIONE DELLO STATUS GIURIDICO DELLE MINORANZE LINGUISTICHE DALL'UNITÀ D'ITALIA AD OGGI di Giovanni Poggeschi

1. Breve storia della tutela delle minoranze linguistiche in Italia. 2. La tutela delle minoranze linguistiche nella Costituzione. 3. Il dispiegamento normativo del principio costituzionale della protezione delle minoranze linguistiche. 4. La giurisprudenza costituzionale sulla tutela delle minoranze linguistiche. 5. Una rilettura dell'art. 6 o un suo 'aggiramento' per modernizzare la tutela delle lingue minoritarie e dei loro parlanti?

IL REGIME LINGUISTICO DELLE AMMINISTRAZIONI NEL PROCESSO DI APERTURA EUROPEA E GLOBALE DEL SISTEMA AMMINISTRATIVO ITALIANO di Edoardo Chiti, Maria Elena Favilla

1. I problemi. 2. La graduale costruzione di due gruppi di discipline. 2.1 La promozione dell'uso di lingue diverse dall'italiano. 2.2 La promozione dell'uso tanto dell'italiano quanto di lingue straniere. 3. Quale equilibrio tra unità e pluralismo? 4. Uno sviluppo problematico.

LE TRASFORMAZIONI DEL LINGUAGGIO DELLE PUBBLICHE AMMINISTRAZIONI di Orlando Roselli

1. Le trasformazioni del linguaggio come indicatore delle trasformazioni ordinamentali. 2. Il retroterra culturale, linguistico e normativo della legislazione di unificazione amministrativa del 1865. 3. La legislazione sull'unificazione amministrativa del 1865 momento parziale del processo unitario nazionale. Unificazione amministrativa e contesto economico-sociale. 4. Dinamiche sociali e storicità del linguaggio giuridico. 5. La disciplina amministrativa ed il processo di modernizzazione del Paese. 6. Il diritto (ed il suo linguaggio) si piega alle esigenze della guerra. Le controverse dinamiche del primo dopoguerra. 7. Il linguaggio dell'amministrazione ed il fascismo. 8. Il linguaggio delle Costituzioni di valori. Il ritardo ad adeguarsi delle pubbliche amministrazioni e della stessa giurisprudenza (in particolare amministrativa). 9. Il progressivo evolversi del linguaggio della cultura giuridica, della legislazione, della giurisprudenza e degli apparati amministrativi nelle relazioni tra istituzioni e cittadini. 10. La svolta di paradigma culturale nel linguaggio delle pubbliche amministrazioni nell'ultimo trentennio.

Parte terza

L'arte, il patrimonio culturale, i media

RAI E SERVIZIO PUBBLICO RADIOTELEVISIVO: LA 'CULTURA ITALIANA' IN EQUILIBRIO TRA UNITÀ, PLURALISMO E MERCATO di Gianluca Gardini

1. Il paradosso della libertà di Stato. 2. Il progetto culturale RAI. Le origini. 3. Il progetto culturale RAI. La modernità. 4. Il progetto culturale RAI. Il sistema misto. 5. La Costituzione come denominatore comune. 6. Guardando al futuro.

LO SPETTACOLO NELLA STORIA ISTITUZIONALE ITALIANA di Carla Barbati

1. Un 'laboratorio' per le trasformazioni dell'ordinamento. 2. La genesi dell'interesse pubblico per lo spettacolo: il periodo fascista. 3. Luci e ombre, nella 'lenta' fondazione dello Stato repubblicano. 4. Lo spettacolo e il difficile avvento dello Stato plurale. 4.1 Il confronto con le 'ragioni' delle privatizzazioni. - 4.2 (*segue*) E con le 'ragioni' del decentramento. 5. Lo spettacolo nello Stato differenziato: dopo il 2001. 6. La rinuncia a politiche di sistema. 6.1 Il cinema: il debole decentramento 'dall'alto'. 6.2 Lo spettacolo dal vivo: 'prove' di un ritorno al centro statale e di un debole decentramento 'dal basso'. 7. (*segue*) 'Perché tutto rimanga com'è'.

IL CONTRIBUTO DELLA DISCIPLINA SULLA TUTELA E VALORIZZAZIONE DEL PATRIMONIO CULTURALE ALLA COSTRUZIONE DELLO STATO UNITARIO di Antonella Sau

1. Premessa. 2. Le esigenze della tutela dei beni culturali nell'Italia postunitaria e pre-repubblicana. 3. L'Italia repubblicana: dalla tutela del patrimonio storico-artistico alla promozione dello sviluppo della cultura. 4. La 'regionalizzazione' dei beni culturali: dal bene come 'valore da preservare' al bene come 'risorsa' per lo sviluppo socio-economico delle autonomie locali. 5. Dalla dimensione codicistica alla dimensione globale del patrimonio culturale ed i suoi effetti sulle politiche di tutela e valorizzazione.

LA DISCIPLINA DELL'EDITORIA QUOTIDIANA E PERIODICA di Marco Magri

1. Premessa. 2. L'illusione del 'pluralismo informativo'. 3. I vincoli al raggiungimento di posizioni dominanti. 4. La concorrenza monopolistica e la garanzia del potere editoriale, perno del sistema. L'impurità dell'editoria italiana. 5. Il declino delle provvidenze all'editoria. 6. La difficile questione della 'liberalizzazione' del sistema della vendita dei giornali quotidiani e periodici. 7. Fine del cartaceo e 'neutralità tecnologica' dello Stato. 8. Oltre l'illusione del 'pluralismo'. Un sistema da scomporre e ricostruire.

L'AVVENTO DI INTERNET: ACCESSO AL MEZZO E AI CONTENUTI DIGITALI di Giulia Massari

1. Premessa. 2. L'accesso alla Rete. 2.1 La problematica qualificazione dell'accesso. 2.2 Le conquiste realizzate e le sfide ancora aperte. 3. La neutralità della Rete. 4. Quale intervento pubblico sul Web? 5. Nuova linfa al pluralismo. 6. Conclusioni.

CULTURA POPOLARE E ORDINAMENTO GIURIDICO di Daniele Donati

1. Elementi essenziali di una relazione asimmetrica. Una premessa metodologica. 2. La prima fase. Origini, evoluzione concettuale. I controversi interventi in materia di cultura nell'Italia liberale. 3. La seconda fase. Il ruolo del regime fascista nella definizione della cultura popolare. 4. La terza fase. La costituzionalizzazione della cultura e i primi provvedimenti dell'Italia repubblicana. 5. La quarta fase. Cultura *mainstream* e *sub culture*: le evoluzioni nell'età del pluralismo e dell'industria culturale. 6. La quinta fase. La ricerca di una cultura europea. L'ascesa del digitale e della Rete.

COMMENTI

UNITÀ E PLURALISMO CULTURALE di Marco Cammelli

CULTURA E POLITICA LEGISLATIVA: UNA TONALITÀ PARADIGMATICA DELLA NOSTRA LUNGA STORIA DEL DIRITTO AMMINISTRATIVO di Giuseppe Palma

PIANO DELL'OPERA

- Vol. I – *L'organizzazione delle pubbliche amministrazioni tra Stato nazionale e integrazione europea*, a cura di Roberto Cavallo Perin, Aristide Police, Fabio Saitta
- Vol. II – *La coesione politico-territoriale*, a cura di Gabriella De Giorgi Cezzi, Pier Luigi Portaluri
- Vol. III – *La giuridificazione*, a cura di Barbara Marchetti, Mauro Renna
- Vol. IV – *La tecnificazione*, a cura di Stefano Civitarese Matteucci, Luisa Torchia
- Vol. V – *L'intervento pubblico nell'economia*, a cura di Maurizio Cafagno, Francesco Manganaro
- Vol. VI – *Unità e pluralismo culturale*, a cura di Edoardo Chiti, Gianluca Gardini, Aldo Sandulli
- Vol. VII – *La giustizia amministrativa come servizio (tra effettività ed efficienza)*, a cura di Gian Domenico Comporti
- Vol. VIII – *Cittadinanze amministrative*, a cura di Antonio Bartolini, Alessandra Pioggia

