

EUNOMIA

RIVISTA DI STUDI SU PACE E DIRITTI UMANI

ANNO XIV N.S., NUMERO 2, 2025



**UNIVERSITÀ
DEL SALENTO**

2025

Eunomia. Rivista di studi su pace e diritti umani

Inserita nell'elenco delle Riviste Scientifiche di ANVUR per le aree scientifiche 11, 12, 13, 14.

Direttore Responsabile

Salvatore Colazzo (Università Digitale Pegaso)

Comitato di direzione

Giuseppe Gioffredi (Università del Salento), Attilio Pisanò (Università del Salento), Anna Maria Campanale (Università di Foggia), Thomas Casadei (Università di Modena e Reggio Emilia), Victor Luis Gutierrez Castillo (Universidad de Jaen), Roberto Maragliano (Università Roma Tre), Gianpaolo Maria Ruotolo (Università di Foggia).

Comitato scientifico

Fabio Pollice (Università del Salento), Mariano Longo (Università del Salento), Luigi Melica (Università del Salento), Michele Carducci (Università del Salento), Daniele De Luca (Università del Salento), Claudia Morini (Università del Salento), Gianpasquale Preite (Università del Salento), Giuliana Iurlano (Cesram, Lecce), Antonio Donno (Cesram, Lecce), Jose Antonio Santos (Universidad Rey Juan Carlos, Madrid), Ricardo Rabinovich Berkman (Universidad de Buenos Aires), Consuelo Ramon Chornez (Universidad de Valencia), Antonio Lazari (Universidad Pablo de Olavide, Sevilla), Vincenzo Lorubbio (Università del Salento), Amparo Lozano (Universidad S. Pablo Ceu, Madrid), Monica Lugato (Università di Roma-LUMSA), Francesco Perfetti (LUISS "G. Carli", Roma), Maria Eugenia Rodriguez Palop (Universidad Carlos III, Madrid), Ludovica Poli (Università di Torino), Enza Pellecchia (Università di Pisa), Rabia M'rabet Temsamani (Universidad de Jaen), Emanuele Sommario (S.S. Sant'Anna, Pisa).

Comitato editoriale

Demetrio Ria (Università Digitale Pegaso), Andrea Napolitano (Università degli studi di Napoli), Chiara Grieco (Università del Salento), Benedetta Rossi (Università di Modena e Reggio Emilia), Francesco Celentano (Università di Bari), Jonathan Pass (Universidad Pablo de Olavide, Sevilla), Francesco Maria Maffezzoni (Università di Brescia), Francesco Viggiani (Università del Salento), Isabella Salsano (Università del Salento), Silvia Solidoro (Università del Salento), Marco Imperio (Università del Salento).

Redazione

Giovanni Tarantino (Università del Salento), Rosita Ingrosso (Università del Salento), Angelo Ferramosca (Università del Salento).

Editorial Office

Università del Salento-Lecce
Via Stampacchia, 45
73100 Lecce (Italy)
tel. 39-0832-294642/765
fax 39-0832-294754
e-mail: eunomia@unisalento.it

In collaborazione con:

Università di Modena e Reggio Emilia, CRID - Centro di Ricerca Interdipartimentale su Discriminazioni e vulnerabilità
www.crid.unimore.it e



RETE PACE E DIRITTI

ISSN 2280-8949

Journal website: <http://siba-ese.unisalento.it/index.php/eunomia>

© 2025 Università del Salento



CREV

Centro di Ricerca interdisciplinare
su politiche dell'Emergenza
e Vulnerabilità sociale

Pubblicazione redatta nell'ambito delle attività dell'Unità di ricerca, diretta da Giuseppe Gioffredi, su "Human Rights, Peace and Global Crises" del CREV (Centro di Ricerca interdisciplinare su politiche dell'Emergenza e Vulnerabilità sociale) diretto da Gianpasquale Preite (Università del Salento). www.scienzeumanesociali.unisalento.it.



UNIMORE
UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI
MODENA E REGGIO EMILIA

E in collaborazione con:

CRID – Centro di Ricerca Interdipartimentale su Discriminazioni e vulnerabilità (diretto da Thomas Casadei, Università di Modena e Reggio e Emilia). www.crid.unimore.it.



DIES – Diritto internazionale ed europeo dello sport, Gruppo di interesse della SIDI (Società italiana di diritto internazionale e dell'Unione europea) coordinato da Giuseppe Gioffredi (Università del Salento). www.sidi-isil.org

SOMMARIO

ANNO XIV N.S., NUMERO 2, 2025

GIUSEPPE GIOFFREDI	
<i>Note introduttive</i>	7
SAGGI / ESSAYS	11
ASJA BUCCIARELLI	
<i>L'Indigenismo ed il recupero della memoria storica: le prospettive costituzionali di Bolivia, Messico e Guatemala</i>	13
GIORGIA CARRATTA	
<i>Transizione energetica, materie prime critiche e diritti umani: profili di diritto internazionale e dell'Unione europea</i>	43
MARIA PIA CASULA	
<i>La pace, il dialogo e i diritti umani: un percorso necessario verso l'armonia e il rispetto del pluralismo culturale</i>	69
MARIO DE CILLIS	
<i>Lo sport paralimpico nell'analisi giuridico-algoritica</i>	95
MARTINA CUTAZZO	
<i>Il ṭalāq islamico e l'ordinamento giuridico italiano: profili di incompatibilità e prospettive di riconoscimento.</i>	125
GIUSEPPE GIOFFREDI	
<i>Cybersicurezza e diritto alla salute nella sanità digitale</i>	139
ANNA S. BRUNO	
<i>Politiche urbane e diritto alla città nelle esperienze europee e latinoamericane</i>	161
ISABELLA SALSANO	
<i>Memoria collettiva, diritti umani e tutela operativa: il patrimonio culturale come infrastruttura di pace</i>	181

GIUSEPPE GIOFFREDI
UNIVERSITÀ DEL SALENTO

Note introduttive

Sono lieto di presentare questo nuovo numero di *Eunomia. Rivista di Studi su Pace e Diritti Umani*, che si inserisce nel solco di una riflessione interdisciplinare ormai consolidata sul rapporto tra pace, diritti fondamentali e trasformazioni dell'ordine giuridico contemporaneo. Come è noto, la rivista si propone di intrecciare prospettive giuridiche, filosofiche e sociopolitiche, mantenendo quale asse portante il dialogo tra diritto internazionale, filosofia del diritto e teoria dei diritti umani.

Il presente fascicolo raccoglie contributi che, pur muovendo da ambiti tematici diversi, condividono una medesima tensione di fondo: l'esigenza di ripensare categorie giuridiche tradizionali alla luce di sfide globali che investono la memoria, le risorse, i corpi, le identità e le forme della convivenza pacifica. Ne emerge un quadro articolato, nel quale il diritto è chiamato non solo a regolare fenomeni complessi, ma anche a interrogarsi sulla propria funzione simbolica, inclusiva e, in ultima istanza, pacificatrice.

In questa prospettiva, i saggi qui raccolti mostrano come la tutela dei diritti umani non possa più essere intesa esclusivamente come risposta reattiva a violazioni puntuali, ma debba essere concepita come parte integrante di processi più ampi di prevenzione dei conflitti, ricostruzione sociale e riconoscimento delle differenze. Il diritto si trova così a operare in uno spazio di confine, nel quale le dimensioni materiale e immateriale della protezione – dai territori alle risorse, dai corpi alle memorie collettive – si intrecciano e si rafforzano reciprocamente. Tale impostazione consente di cogliere come pace e diritti non rappresentino categorie statiche, bensì orizzonti dinamici, che richiedono un costante

ripensamento degli strumenti giuridici, delle pratiche istituzionali e delle forme di cooperazione tra ordinamenti, livelli di governo e attori diversi.

In questa cornice generale si collocano i contributi che compongono il numero.

Il saggio di Asja Bucciarelli (Università di Lleida) è dedicato al rapporto tra indigenismo, recupero della memoria storica e costituzionalismo in America Latina. L'analisi delle esperienze di Bolivia, Messico e Guatemala consente di cogliere come il riconoscimento delle identità indigene e delle loro memorie collettive incida profondamente sulla ridefinizione delle strutture costituzionali, aprendo spazi di pluralismo giuridico e di riconciliazione etnica che mettono in discussione l'impostazione liberale tradizionale dello Stato.

Il contributo di Giorgia Carratta (Università di Münster) affronta una delle questioni più urgenti del tempo presente: la transizione energetica e il suo impatto sui diritti umani. Attraverso un'attenta ricostruzione degli obblighi derivanti dal diritto internazionale e dell'Unione europea, il saggio mette in luce le tensioni tra sicurezza dell'approvvigionamento, politiche industriali e tutela dei diritti fondamentali, mostrando come le filiere delle materie prime critiche rappresentino un banco di prova decisivo per la coerenza tra sostenibilità ambientale e giustizia globale.

Sul piano teorico e filosofico si colloca il lavoro di Maria Pia Casula (Università di Cagliari), che propone una riflessione sul nesso tra pace, dialogo e diritti umani, evidenziando la crisi delle categorie tradizionali attraverso cui la guerra è stata storicamente giustificata. Il contributo invita a ripensare la pace non come semplice assenza di conflitto, ma come percorso fondato sul riconoscimento dell'altro, sul pluralismo culturale e sulla capacità del diritto di emanciparsi dalle logiche della forza.

Un'ulteriore declinazione del rapporto tra diritti e trasformazioni contemporanee è offerta dal saggio di Mario De Cillis (Università del Salento), dedicato allo sport paralimpico nell'era digitale. L'analisi giuridico-algoritmica proposta consente di interrogarsi sui confini tra intervento terapeutico e potenziamento tecnologico del corpo umano, sollevando questioni cruciali in materia di dignità, uguaglianza e tutela dei diritti

degli atleti in un contesto segnato dall'avanzata delle tecnologie e dell'intelligenza artificiale.

Martina Cutazzo (Università del Salento) analizza la questione del “riconoscimento”, nell'ordinamento giuridico italiano, del *ṭalāq* islamico (ripudio) pronunciato all'estero, forma di scioglimento del matrimonio riservata dalla legge solo al marito e fondata sulla sua dichiarazione unilaterale. Il contributo riflette sulla possibilità di un approccio più flessibile, idoneo a bilanciare la tutela dei diritti umani fondamentali con le esigenze di un contesto giuridico sempre più transnazionale.

A questo punto del percorso si colloca il contributo del sottoscritto, che analizza l'impatto della trasformazione digitale sul diritto alla salute, evidenziando come la cybersicurezza rappresenti oggi una componente strutturale della tutela dei diritti fondamentali nel settore sanitario.

Segue lo scritto di Anna Bruno (Università Pegaso), che si propone di analizzare le politiche urbane europee attraverso i programmi utilizzati dall'UE che hanno continuato a sottolineare il ruolo cruciale delle città davanti alle principali sfide ambientali e socioeconomiche.

Chiude il fascicolo il saggio di Isabella Salsano (Università del Salento), dedicato al rapporto tra memoria collettiva, diritti umani e tutela operativa del patrimonio culturale. Il contributo propone di leggere il patrimonio come una vera e propria infrastruttura di pace, mostrando come la sua distruzione o il suo traffico illecito incidano sulle identità collettive e possano essere interpretati come forme di violenza simbolica capaci di compromettere i processi di riconciliazione e di peacebuilding. Il saggio valorizza in particolare la dimensione simbolica del patrimonio e il suo ruolo nei contesti di conflitto e post-conflitto, soffermandosi sugli strumenti di tutela operativa e sulle pratiche di cooperazione internazionale.

In conclusione – e fatti i dovuti e sentiti ringraziamenti a Thomas Casadei (Direttore del CRID) e a Gianpasquale Preite (Direttore del CREV) nei cui centri di ricerca si sono sviluppate alcune riflessioni oggetto della presenta raccolta di scritti – il presente numero di *Eunomia* intende offrire un contributo critico alla riflessione sui nessi profondi che

Note introduttive

legano pace, diritti umani e trasformazioni dell'ordine giuridico contemporaneo. I saggi raccolti mostrano come la tutela dei diritti non possa essere disgiunta da una più ampia attenzione alle dimensioni simboliche, materiali e relazionali che strutturano le società contemporanee, né possa prescindere da un approccio capace di tenere insieme memoria, giustizia e responsabilità istituzionale.

In questa prospettiva, il diritto emerge non solo come strumento di regolazione, ma come spazio di mediazione e di costruzione di orizzonti condivisi, chiamato a misurarsi con la complessità del presente senza rinunciare alla propria vocazione emancipatrice e pacificatrice.

Queste brevi note introduttive intendono offrire alcune coordinate di lettura del materiale che segue, senza esaurirne la ricchezza e la complessità. Il numero si presenta infatti come particolarmente denso di idee, analisi e spunti di ricerca, e si affida al lettore per essere pienamente esplorato e valorizzato nel prosieguo della lettura.

SAGGI / ESSAYS

ASJA BUCCIARELLI
UNIVERSITÀ DI LLEIDA

*L'Indigenismo ed il recupero della memoria storica: le prospettive costituzionali di
Bolivia, Messico e Guatemala*

*Indigenism and the recovery of historical memory: constitutional perspectives in
Bolivia, Mexico and Guatemala*

Abstract: L'Indigenismo nasce come studio della questione indigena e diviene forza rivendicativa del riconoscimento dei diritti dei popoli come alternativa all'egemonia politica attuale. Ciò viene recepito secondo le peculiarità dei contesti nazionali: il riconoscimento della proprietà comunitaria dei territori indigeni, del pluralismo giuridico e la riconciliazione etnica sono gli elementi sui quali poggiano le esperienze in senso plurinazionalista, multiculturalista e quelle ancora in divenire.

Abstract: Indigenism began as a study of indigenous issues and became a force demanding recognition of the rights of peoples as an alternative to the current political hegemony. This is interpreted according to the specific characteristics of each national context: recognition of communal ownership of indigenous territories, legal pluralism and ethnic reconciliation are the elements on which plurinationalist and multiculturalist experiences, as well as those still in development, are based.

Keywords: Indigenism; ethnic conflicts; plurinational state; constituent power; new constitutionalism

Keywords: Indigenismo; conflitti etnici; stato plurinazionale; potere costituente; Nuovo Costituzionalismo

1. Introduzione.

L'indigenismo è un concetto che nasce dalla necessità di comprendere la condizione dei popoli originari in relazione ai gruppi sociali con i quali entrano in contatto.

I primi accenni si trovano nella Spagna del XVI secolo con Las Casas e Vitoria¹.

Come tendenza letteraria e sociopolitica, si sviluppa in America latina a partire dall'Ottocento. Data l'evoluzione semantica e storica del termine, ci si focalizza, in questa sede, sulla chiave di lettura utile a comprendere i fenomeni costituzionali attuali in America latina. In alcuni paesi dell'America latina l'impostazione indigenista e la presa di coscienza dell'importanza delle identità ha influito sull'evoluzione costituzionale, con significative novità rispetto alla tipica impostazione di impronta liberale data al momento dell'Indipendenza. In questo articolo si fa riferimento ai casi della Bolivia, Messico e Guatemala, dove la relazione tra movimenti indigenisti ed istituzioni dà forma ad esperimenti costituzionali ancora in divenire, i quali sono il risultato delle pressioni dal basso operate dai movimenti sociali, ma anche del peso demografico che la componente indigena rappresenta nei panorami nazionali. Tenterò di mettere in evidenza i limiti di queste soluzioni e poi esaminerò più dettagliatamente la situazione del Guatemala, a partire anche dall'opera di Rigoberta Menchú Tum, protagonista del movimento indigenista guatemalteco, per cercare di dimostrare come l'esperienza di tale paese potrebbe permettere l'introduzione di soluzioni diverse che considerino e superino i limiti delle precedenti.

2. L'Indigenismo.

Con il termine Indigenismo si indica attualmente una corrente culturale che si interessa al complesso di questioni sociali, giuridiche ed economiche risultanti da rapporti di incontro-scontro tra diverse etnie e culture, in particolare dalla colonizzazione, assumendo una posizione di favore nei confronti di quella parte di società, discendente dei popoli originari, che mantiene la continuità storica, la cultura aborigena.

¹M. FERNÁNDEZ FERNÁNDEZ, "Indigenismo", in «Diccionario Crítico de Ciencias Sociales. Terminología Científico-Social», Tomo 1/2/3/4, Madrid-México, 2009.
<https://www.theoria.eu/dictionary/I/indigenismo.html>.

In senso moderno, l'Indigenismo parte dalla definizione dell'elemento-base, l'indigeno, emersa nel I Congresso Indigenista come il soggetto economicamente e socialmente debole delle realtà nazionali². Viene considerato una categoria indistinta, ignorandone i tratti salienti, l'eterogeneità (etnica, cosmogonica e storica) e le differenze fra i vari popoli rientranti nella definizione. Aspetti, questi, che vengono in parte presi in considerazione nel II Congresso Indigenista, dove l'indio viene definito come il discendente degli abitanti precolombiani che conserva la cultura originaria³.

Successivamente, a partire dalla Convenzione dell'Organizzazione Internazionale del Lavoro n. 107/1957⁴ si tenta di abbandonare l'intento definitorio antepoendovi i principi di autoidentificazione, autodeterminazione e decolonizzazione. Pertanto, indigeno è colui che si riconosce come tale per etnia, storia, cosmovisione e senso di appartenenza al gruppo. L'America latina è la regione dove l'Indigenismo nasce, si sviluppa e si fa espressione di cambiamenti istituzionali mirati all'applicazione dei principi internazionali suddetti, nonché alla riconciliazione etnica ed al recupero della memoria storica⁵.

Tale espressione fa riferimento al graduale processo intrapreso dai nativi nei singoli stati verso la consapevolezza circa la propria diversità rispetto alla realtà politicamente ed economicamente egemone, nonché la consapevolezza del ruolo imprescindibile ricoperto nelle economie nazionali. Data la marginalità in cui vengono storicamente relegate le comunità aborigene, tale processo e la successiva mobilitazione è frutto dell'acuirsi della frattura tra la parte elitaria, di origine coloniale o comunque occidentalizzata, e la componente autoctona che si identifica nella cosmovisione originaria. L'esacerbarsi delle disuguaglianze su base etnica viene percepito dagli aborigeni come intollerabile al punto che ritengono necessaria l'organizzazione in

²I Congresso Indigenista Interamericano, *Acta final, Carta de Pátzcuaro*, México, 1940, <https://www.pueblos-originarios.ucb.edu.bo/digital/106000093.pdf>.

³II Congresso Indigenista Interamericano, *Acta final*, Cuzco, 1949, p. 11, <https://www.pueblos-originarios.ucb.edu.bo/digital/106000094.pdf>.

⁴L. A. NOCERA, *I popoli indigeni e la proprietà comunitaria delle terre ancestrali in America latina*, Bari, Libellula edizioni, 2018, pp. 38-39.

⁵A. D. MARROQUÍN, *Balance del indigenismo, informe sobre la política indigenista en América*, Ciudad de México, Instituto Indigenista Interamericano, 1972.

movimenti sociali, indigeni, rivendicativi di miglioramenti socioeconomici e fondano le proprie pretese sul valore demografico ed economico da essi rivestito.

Nell'esperienza del Guatemala, le mobilitazioni iniziano con il golpe del 1954 e l'interruzione della riforma agraria che redistribuiva ai ceti nullatenenti le terre incolte.

Nel momento in cui le comunità native tornano ad essere oggetto di espropriazioni forzate dei territori tradizionalmente occupati, questa volta a vantaggio dell'oligarchia fondiaria, di origine coloniale, la stessa che impiega manodopera indigena nei latifondi, le mobilitazioni prendono forma come sindacati, comitati e gruppi guerriglieri.

Nel corso dei secoli, i popoli originari, pur subendo la Conquista e l'assimilazione forzata, di fatto contribuiscono a plasmare gli stati latino-americani⁶. Se dal lato giuridico ed economico l'egemonia europea è completa, dal punto di vista culturale e sociale, le due realtà sono indistinguibili e costituiscono sincreticamente la società.

Tuttavia, le cosmovisioni originarie come sapere onnicomprensivo e locale vengono a lungo perseguitate e inibite nella loro conservazione perché ritenute un ostacolo agli obiettivi omogeneizzanti. Questo, nel contesto internazionale della decolonizzazione, dove i paesi storicamente oggetto del colonialismo si trovano di fronte a nuove forme di oppressione, questa volta di matrice economica. Da tale scenario nasce negli anni Sessanta il movimento dei paesi non-allineati, con l'obiettivo di perseguire forme di sviluppo equidistanti ed indipendenti dai modelli delle due superpotenze della Guerra Fredda, nonché coerenti con le realtà sociali di cui sono espressione.

Aderiscono anche, tra gli altri, Bolivia e Guatemala. Data la stratificazione socioeconomica su base etnica della regione, che culmina in varie occasioni in conflitti sociali, l'Indigenismo propone una revisione del carattere e dell'identità delle repubbliche latino-americane e, soprattutto, il riconoscimento della proprietà comunitaria delle terre tradizionalmente occupate, dove per tradizione si fa riferimento a quella ancestrale, tramandata in via consuetudinaria da tempo immemore, antecedente alla Conquista⁷.

⁶R. MENCHÚ TUM – G. MINÀ – D. LIANO, *Rigoberta la nieta de los Mayas*, Barcelona, Aguilar, 1997, trad. It; C. DAN, *Rigoberta i maya e il mondo*, Firenze, Giunti, 1997, pp. 281-282.

⁷*Ibid*, p. 50.

Il problema del riconoscimento e dell'inserimento del diritto indigeno tra le fonti del diritto statale si fa specchio della difficile convivenza dei gruppi sociali che, nel loro complesso, rappresentano la società⁸. L'Indigenismo contemporaneo emerge da riflessioni di intellettuali del XIX secolo e prende atto del regime di persecuzione e sfruttamento secolare degli autoctoni. Fa leva sulla ricostituzione di una coscienza indigena, del territorio ancestrale e della rilevanza degli indigeni, in termini anche demografici, nella costruzione identitaria degli stati indipendenti.

Pertanto, diviene un movimento di protesta e vede nella ristrutturazione dei rapporti di forza il prerequisito del superamento della contraddizione tra il modello di società nazionali, omogenee e democratiche, ed il pluralismo etnico, culturale, quindi anche giuridico, con le relazioni sbilanciate e antidemocratiche che di fatto si producono.

Ciò richiede l'analisi delle istituzioni attuali, alla luce dell'eterogeneità della società civile, al fine di individuare le lacune delle democrazie e, da qui, intraprendere il processo di rinnovamento costituzionale.

2.1. *L'indigenismo nelle istituzioni.*

In particolare, le rivendicazioni di riconoscimento dei diritti dei popoli, nonché del diritto – inteso come ordinamento giuridico – di questi, si traducono, nei singoli stati, in un rapporto dialettico tra riconoscimento e negazione tra gruppi sociali. L'élite si serve dell'ordinamento giuridico statale e monista come unica unità di misura nei rapporti con i popoli che ingloba. Ciò produce scontri sociali di varia intensità, che rispecchiano la stratificazione della società stessa, e che risultano sintetizzati, ad esempio, nei conflitti sorti per l'espropriazione di territori da parte dall'esercito statale guatemalteco nel corso della seconda metà del Novecento, nei confronti delle comunità indigene che le occupano da tempo immemore, nel rispetto del diritto consuetudinario locale.

⁸M. FERNÁNDEZ FERNÁNDEZ, *Diccionario Crítico de Ciencias Sociales. Terminología Científico-Social*, cit., p. 51.

Risulta evidente il carattere etnico della disputa, nonché la centralità del diritto come terreno di scontro, ma anche come potenziale elemento di confronto, inteso come dialogo tra popoli del Guatemala, e dell'America latina in generale, che costituisce il primo e decisivo passo verso la riconciliazione etnica.

Nel corso delle decadi, ciò avviene adottando approcci differenti che vanno dall'assimilazione di stampo paternalista al dialogo interculturale, come passaggio preparatorio al recepimento del pluralismo. Si può constatare l'influenza delle istanze indigene e indigeniste nell'introduzione di tutele che, pur non essendo pensate con vocazione garantista nei confronti della componente indigena, operano in tal senso assicurando e vigilando sul godimento dei diritti fondamentali, costituzionalmente riconosciuti, della persona e del cittadino. Si tenta così di tutelare le categorie socialmente ed economicamente deboli non perché indigene, dal momento che tale riconoscimento richiede un'apertura politica ancora oggetto di discussione, ma perché persone e cittadini.

Utilizzando categorie tipicamente occidentali si tenta quindi di assicurare un maggior grado di tutela in senso indigenista. In quest'ottica, nei singoli stati, si introduce, dal punto di vista amministrativo, l'istituto del *Defensor del pueblo*⁹, che tutela il cittadino da possibili violazioni compiute dalle istituzioni, nell'esercizio del potere esecutivo.

Da una prospettiva più ampia e sussidiaria rispetto al primo, si introduce il ricorso di *amparo*¹⁰, inteso come azione legale esperibile davanti alla Corte costituzionale contro qualsiasi violazione dei diritti della persona costituzionalmente garantiti compiuta dallo stato¹¹. Si tratta di un procedimento giudiziale extra ordinario che si conclude con decisioni definitive¹². In generale, avendo ad oggetto la tutela dei diritti costituzionali, l'effettività e l'ampiezza di tali istituti dipendono dal recepimento delle convenzioni e

⁹PARLAMENTO DE LA REPÚBLICA DE GUATEMALA, l. 17 novembre 1993 n. 18-93, che reforma la Constitución política, art. 274. https://www.oas.org/dil/esp/Constitucion_Guatemala.pdf

¹⁰PARLAMENTO DE LA REPÚBLICA DE GUATEMALA, *Constitución política de la República de Guatemala*, cit., art. 265.

¹¹PARLAMENTO DE LA REPÚBLICA DE GUATEMALA, D. 1-86, *Ley de Amparo, Exhibición Personal y de Constitucionalidad*, 1986.

¹²E. VÁZQUEZ MARTÍNEZ, *El proceso de amparo en Guatemala*, in «Boletín Mexicano De Derecho Comparado», I, n. 91, 1998, pp. 228-229.

dichiarazioni internazionali, frutto a loro volta delle influenze dei movimenti sociali transnazionali, degli esperimenti costituzionali in corso e delle pressioni internazionali sul rispetto dei diritti umani. In tal senso, figure trasversali di attivisti per i diritti umani e testimoni-divulgatori della repressione interna agli stati acquistano un peso rilevante come pressioni interne verso la democratizzazione. La cultura, intesa come risorsa per lo sviluppo integrale dei popoli diviene il pilastro fondamentale.

Si parla, a tal proposito, di etno-sviluppo¹³: un modello alternativo di progresso basato su un mercato inclusivo delle specificità geografiche e culturali dei popoli che vi partecipano. In tale contesto si considera che essi debbano essere gli autori del proprio integrale e coerente sviluppo. Tale processo viene favorito anche dal recupero della memoria storica, la quale si fa, per definizione, autentica espressione della resistenza indigena alla *Doctrina del descubrimiento*¹⁴ prodotta dal colonialismo e confermata dal neocolonialismo. Tale opposizione consiste nel riconoscimento dei popoli originari quale parte attiva della storia, in antitesi alla concezione che ritiene il continente americano oggetto di una scoperta che ha segnato l'inizio della vasta opera di civilizzazione dei selvaggi. I popoli originari, infatti, resistono alla Conquista tramandando la cultura ancestrale come un sapere onnicomprensivo e locale, organizzandosi in comunità autosufficienti per limitare i contatti con la realtà coloniale.

3. *Il Nuovo Costituzionalismo.*

Le predette istanze trovano nell'Indigenismo il fondamentale promotore transnazionale. Tuttavia, l'applicazione dei principi dipende, necessariamente, dall'ordinamento giuridico dei singoli stati, nonché dalla stabilità delle rispettive democrazie. L'America latina rappresenta un autentico laboratorio di costituzionalismo

¹³UNESCO, *Declaración de San José de Costa Rica*, 11 dicembre 1981, pp. 1-2.

¹⁴F. ROCAEL MATEO, *Mirada de los pueblos*, in «Colección CPO», n 2, edizione online 2020, p. 15. <https://cpo.org.gt>

ancora in divenire, la cui esperienza parte dalla progressiva caduta delle dittature militari, dagli anni Ottanta del secolo scorso. Le Costituzioni liberali antecedenti, infatti, presentano una struttura ispirata al paradigma statalista, che ben si presta alle pressioni verso l'omogeneizzazione forzata della società a partire dall'Indipendenza.

Gli usi e le consuetudini delle popolazioni autoctone in quest'ottica restano misconosciute. Ciò, lungi dal favorire l'uniformità dei cittadini, tende a creare una frattura tra la realtà giuridica e la realtà socioculturale. Anche allo scopo di colmarla, si rendono necessarie le revisioni e le nuove carte costituzionali di fine XX ed inizio del XXI secolo.

Nell'ottica del superamento della struttura statalista che ha condotto ad involuzioni autoritarie al servizio del neocolonialismo, si opta per una graduale trasformazione della stessa, mantenendola in funzione nella misura in cui risulti compatibile con i nuovi principi. Si parla a tal proposito di "terza ondata di democratizzazione", conseguente alla prima (XVII-XVIII sec.), incentrata sul riconoscimento delle libertà negative, dei diritti civili e politici, ed alla seconda (XX sec.), che si focalizza sul riconoscimento dei diritti sociali, economici e culturali. Questa si basa, da un lato, sulla liberalizzazione, intesa come graduale estensione delle garanzie e diritti fondamentali e politici a categorie sempre più ampie, con particolare riferimento a quelle perseguitate nel recente passato autoritario; dall'altro, i rapporti tra istituzioni e cittadinanza aprono alla partecipazione dei singoli e dei soggetti collettivi, come le comunità indigene. Segue un processo di consolidamento e di stabilizzazione, nel quale vengono ribilanciati i poteri dello stato e la società civile viene posta in condizione di conoscere e assimilare i cambiamenti in atto¹⁵. Viene tendenzialmente mantenuto il presidenzialismo, pur prevedendo contrappesi affinché l'esecutivo non influisca negli altri poteri. In tal senso si spiega il rapporto di fiducia tra parlamento e governo, o l'introduzione delle commissioni d'inchiesta in parlamento affinché il presidente renda pubblico il suo operato.

In quest'ottica si prevede che il parlamento intervenga anche nella dichiarazione dello stato d'emergenza, ampiamente testato come strumento della deriva autoritaria.

¹⁵L. A. NOCERA, *I popoli indigeni e la proprietà comunitaria delle terre ancestrali in America latina*, cit, pp. 56-59.

L'attitudine resta comunque quella di concentrare numerosi poteri in capo al presidente, come quelli di veto e di decreto, indebolendo il legislativo.

Il bicameralismo, il decentramento amministrativo ed il potenziamento degli strumenti di democrazia diretta, pure, contribuiscono alla transizione democratica.

In generale, l'organo legislativo resta debole, i partiti politici sono eterogenei per formazione e obiettivi: ciò favorisce il pluralismo ma aumenta le difficoltà nel creare maggioranze parlamentari stabili. Ne consegue che la legittimazione popolare del legislativo è minore rispetto a quella del Presidente della Repubblica¹⁶.

Il potere giudiziario, per le stesse ragioni, è oggetto di riforme finalizzate a riformulare i rapporti con le categorie perseguitate durante i regimi. Importanti novità si riscontrano sul piano della giustizia costituzionale e nella tutela dei diritti fondamentali.

È prevista la protezione dell'*Habeas Corpus*¹⁷; dell'*Habeas Data*¹⁸; e l'*acción de cumplimiento* che può richiedere il cittadino, qualora un funzionario pubblico non applichi una legge e l'omissione pregiudichi il suo interesse soggettivo.

In quest'ottica si introduce il ricorso di *amparo*, un controllo costituzionale del rispetto dei diritti, costituzionalmente garantiti, delle persone, presente in numerosi stati latino-americani ed in Spagna¹⁹. Questo Nuovo Costituzionalismo si mostra più attinente alla realtà sociale latino-americana e contempla la promozione della vita sociale nelle forme e particolarità dei popoli che ingloba. Nell'ordinamento giuridico viene accolto il diritto vivente come fonte ulteriore e complementare al diritto positivo.

Ciò consente un maggiore radicamento delle norme nelle coscienze individuali, e si fa espressione del sentire comune, della cultura e delle esperienze quotidiane che provengono anche dalla *costumbre* indigena. Pertanto, gli esperimenti costituzionali in tale direzione riscoprono la dimensione culturale del diritto, aprendo il passo alla sua interpretazione assiologica. La chiave di lettura locale, alternativa ed evolutiva, è da

¹⁶*Ibid*, p. 59.

¹⁷Parlamento de la República de Guatemala, *Constitución política*, cit., art. 263.

¹⁸*Ibid*, art. 24.

¹⁹L. A. NOCERA, *I popoli indigeni e la proprietà comunitaria delle terre ancestrali in America latina*, cit., pp. 67-68.

considerarsi anche innovativa e segna un ulteriore distanziamento dalla tradizione occidentale. Vari principi autoctoni sono ora parte integrante degli ordinamenti giuridici.

Tra questi si trovano il *buen vivir*²⁰, il *vivir en plenitud*²¹, ed una visione di sviluppo circolare, basato cioè sulla reciprocità tra gli elementi umani e naturali che compongono lo stato: una pluralità di popoli, quindi di cosmovisioni, ordinamenti giuridici ed esigenze che vengono coniugate nel contesto della democrazia partecipativa dello stato plurale²².

La tematica ambientale è, in questa visione, l'elemento agglutinante.

Data la sacralità della terra nelle culture aborigene, la sua rilevanza si traduce in termini costituzionali nella dichiarazione dell'imprescindibilità della protezione e conservazione della biodiversità e delle risorse naturali, nonché dell'accesso ad esse da parte dei popoli tutti²³. Quindi si parte da uno studio approfondito delle diversità tra i gruppi sociali: la loro identità giuridica è la base per il susseguente riconoscimento dell'identità culturale²⁴.

L'ordinamento giuridico rappresenta, pertanto, il fulcro delle dinamiche che da secoli interessano l'America latina dove, dal 1492, esistono due mondi contrapposti: il civile ed il selvaggio; che si intersecano fino a portare alla prevalenza di una visione rispetto all'altra, precisamente il diritto positivo, occidentale, a scapito della *costumbre* aborigena, la *property* sulle *terrae nullius*²⁵; e tali rapporti, seppur con varie oscillazioni, restano pressoché immutati nel corso di secoli. La diversità si fa terreno di negazione dell'altro, per poi canalizzarsi nella faticosa reciproca accettazione e partecipazione negli spazi statali, sostenuta ed orientata dai movimenti indigenisti quali principali interpreti e studiosi di tale circostanza.

²⁰*Constitución de la República de Ecuador*, 20 ottobre 2008, art. 14. https://www.ecuadorencifras.gob.ec/LOTAIP/2017/DIJU/diciembre/LA2_OCT_DIJU_Constitucion.pdf.

²¹Naciones Unidas, *Conferencia internacional sobre derechos de los pueblos indígenas*, New York, 22-23 settembre 2014. <https://www.un.org/es/ga/69/meetings/indigenous/audio.shtml>.

²²D. BONILLA MALDONADO, *El constitucionalismo radical ambiental y la diversidad cultural en América Latina. Los derechos de la naturaleza y el buen vivir en Ecuador y Bolivia*, in «Derecho del Estado», n. 42, 2019, pp. 3-23. <https://doi.org/10.18601/01229893.n42.01>.

²³*Constitución de la República de Ecuador*, cit., art. 12-13.

²⁴L. A. NOCERA, *I popoli indigeni e la proprietà comunitaria delle terre ancestrali in America latina*, cit., pp. 70-74.

²⁵*Ibid.* pp. 75-76.

4. *L'esperienza boliviana.*

Detta eterogeneità viene talvolta recepita con il carattere di plurinazionale, il cui primo esempio è l'esperienza boliviana, dove si utilizzano i termini "stato" e "società" in qualità di sinonimi: una chiara rottura con il concetto di stato moderno, occidentale, a vantaggio di una visione della società definita "comunitarista", basata sulle appartenenze etniche dei cittadini. Nel primo articolo, lo stato viene definito come il risultato di una pluralità di etnie, in chiave indigenista-etnicista. Si riconosce multiculturale e plurilingue, comprendendo anche le differenze di organizzazione e governo delle comunità indigene.

Segue la statalizzazione, ossia la loro incorporazione nella struttura statale che si fa, appunto, plurinazionale. Il testo contempla trentasei popoli originari; aspetto, questo, fortemente dibattuto dal momento che un 40% della popolazione, secondo il censimento operato negli anni della Costituente, non si riconosce in essi. Si tratta di un esempio dei rischi della tipizzazione: seppur animata da intenti maggiormente inclusivi rispetto alle esperienze costituzionali precedenti, essa di fatto produce un sovvertimento delle posizioni senza ottenere gli effetti auspicati. Il diritto all'autodeterminazione dei popoli, pure, viene riconosciuto esplicitamente²⁶. In generale, può dirsi che il pluralismo si declina in plurinazionalismo, dal punto di vista identitario e politico, ed in autogoverno, dal punto di vista amministrativo²⁷. Interessante è la ripartizione dei poteri in quattro organi e le modalità di elezione dei membri con sistema diseguale, che fa capo al quarto e nuovo potere dello stato: l'organo elettorale plurinazionale. All'interno del parlamento sono rappresentate direttamente e proporzionalmente le nazioni originarie che, in tal modo, costituiscono la maggioranza indipendentemente dalle urne.

Si tratta di una posizione accordata alle sole nazioni originarie, non anche a gruppi sociali di diversa natura. Vengono inoltre stabilite due circoscrizioni elettorali: una

²⁶*Constitución Política del Estado de Bolivia*, 7 febbraio 2009, art. 2. https://www.oas.org/dil/esp/constitucion_bolivia.pdf.

²⁷J. ROJAS, *Plurinacionalismo y multiculturalismo en la Asamblea Constituyente de Bolivia*, in «Revista internacional de filosofía política», n. 33, 2009 pp. 24-26. http://www.proyectos.cchs.csic.es/interjust/sites/proyectos.cchs.csic.es.interjust/files/Plurinacionalismo_y_multiculturalismo_en_la_Asamblea_Constituyente_de_Bolivia.pdf.

indigena ed una in riferimento al territorio di residenza. I cittadini indigeni godono così di due voti: uno nella circoscrizione apposita, ed un secondo con riferimento puramente geografico. La disuguaglianza è palese e viene acuita dalla composizione su base etnica dei gruppi parlamentari. Il potere giudiziario viene scisso in due sistemi – uno ordinario, l'altro indigeno – gerarchicamente uguali²⁸ con dei punti d'intersezione: le decisioni di giustizia indigena, per tradizione orale e mutevole, non sono soggette a ricorso.

Questo le posizionerebbe al di sopra del sistema giudiziario nazionale.

Si parla, a proposito, di un privilegio etnico di portata istituzionale. È previsto poi un meccanismo giudiziario, l'*Acción Popular*, che può essere attivato, individualmente o collettivamente, contro la minaccia di violazione dei diritti e interessi collettivi²⁹.

Analogamente, viene considerato delitto il comportamento che attenti all'unità della patria, senza specificare gli estremi della condotta perseguibile.

La vaghezza di tali istituti, di fatto, ne permette un utilizzo fuori misura e contesto, costituendo un'involuzione della tutela giurisdizionale che si pretende di accordare³⁰. Inoltre, vengono recepite le convenzioni internazionali sui diritti della persona, tuttavia, tutti i diritti, compresi quelli di terza generazione, vengono posti in eguale posizione dal punto di vista gerarchico, davanti al tribunale costituzionale.

All'interno di questo, i membri vengono eletti su base etnica e per voto, previa selezione del parlamento. La competenza giuridica non è un requisito in nessuna delle due fasi. Lo stesso criterio si riscontra nella composizione dell'organo elettorale plurinazionale le cui funzioni principali sono l'emanazione di sentenze interpretative e la risoluzione dei conflitti di attribuzione. Inoltre, si prevede che eventuali riforme costituzionali avranno effetto immediato. In tal modo, viene meno un meccanismo di tutela del testo, a vantaggio di una flessibilità che favorisce l'instabilità: fa dipendere la

²⁸*Ibid.*, p. 26.

²⁹G. MENDOZA OROSCO - C. FERNÁNDEZ REYES, *La Fisonomía Propia De La Acción Popular En Bolivia*, in «Revista Compás Empresarial», X, n. 29, 2019, pp. 15-22. <https://doi.org/10.52428/20758960.v10i29.297>.

³⁰M. E. ATTARD BELLIDO, *La acción popular boliviana y el modelo polifónico de justicia constitucional*, Valencia, Pireo editor, 2023, pp. 469-476. <https://pireoeditorial.com/wp-content/ebooks/A013.pdf>.

costituzione dalla volontà della sola maggioranza assembleare che ne elabora la riforma, con referendum al seguito.

5. Il Messico: l'argomento multiculturalista.

Alla luce di ciò, è possibile individuare le criticità del Nuovo Costituzionalismo nella sua espressione boliviana. Tuttavia, esistono esperienze differenti, che si propongono di risolvere la questione indigena in senso multiculturalista: è il caso della riforma costituzionale del Messico, intervenuta nel 2001. All'articolo 2³¹ lo stato è definito pluriculturale, riconoscendo l'identità indigena come aspetto tipico del territorio.

Si considera indigena la persona che discende dagli abitanti del territorio messicano fin dall'epoca precolombiana e ne preserva la cultura. Torna così il concetto per cui "indigeni si nasce", ponendo in subordine quel senso di appartenenza alla comunità che rende invece coesa la società in esame molto più profondamente del *ius sanguinis*.

La costituzione detta uno standard minimo di tutela dei diritti individuali, categoria assente nelle culture originarie. Si riconosce il diritto dei popoli alla libera determinazione ed all'autonomia nei limiti fissati dalla costituzione, pensata e revisionata senza la loro partecipazione e rappresentanza. Può parlarsi, in tal senso, di un riconoscimento previo assoggettamento: i nativi devono riconoscere categorie giuridiche che non gli sono proprie come condizione necessaria al riconoscimento della loro identità.

Ciò avviene nell'intento sotteso alla riforma di definire nel dettaglio gli spazi indigeni.

Essi possono applicare i sistemi normativi ancestrali nella risoluzione dei conflitti interni alle comunità, nei limiti dei principi costituzionali. L'unità della nazione si esprime, in sostanza, nell'unicità del sistema giuridico, il quale tollera l'esistenza dei sottosistemi locali e culturalmente orientati nella misura in cui non interferiscano con le logiche che gli sono proprie. Non trova spazio alcuno, in quest'ottica, il dialogo o

³¹Parlamento de los Estados Unidos Mexicanos, 14 agosto 2001, *reforma de la Constitución política de los Estados Unidos Mexicanos*, art. 2.

l'incorporazione del diritto consuetudinario indigeno come fonte dell'ordinamento giuridico, ma la *costumbre* deve recepire il diritto positivo, pena l'esclusione dalla tutela dei diritti fondamentali³². Da tutto ciò si evince che le realtà indigene in suolo messicano sono ancora percepite come "altre" rispetto al potere costituito. Il multiculturalismo, come approccio politico che si occupa del trattamento delle differenze etnico-culturali, pone in discussione l'idea di stato-nazione. In questa visione, si riconosce che all'interno di esso coesistono realtà culturali definite e distinte ed accorda loro un trattamento coerente con le rispettive peculiarità. Ciò significa innanzitutto che lo stato è espressione di tutte le culture che ingloba. Il trattamento che meglio risponde alle esigenze multiculturali è, dunque, quello equitativo. Occorre ricordare che lo stato-nazione è un concetto costruito in Europa, per unificare territori utilizzando l'assioma "popolo, confini, ordinamento giuridico". Ora, nel caso latino-americano un criterio simile viene sperimentato già dagli imperi precolombiani che si fanno tali assoggettando popoli e, ciononostante, l'intento omogenizzante non riesce. Sono proprio i gruppi sottomessi all'impero azteca a provocarne la caduta³³. Entro i confini messicani si riscontrano gruppi di origine maya e azteca; in Guatemala i gruppi sono almeno tre: maya, garífuna e xinca.

I movimenti internazionali dei diritti umani che si sviluppano a partire dagli anni Sessanta del secolo scorso, compresi i movimenti indigenisti, propongono una svolta in senso multiculturalista. L'obiettivo è la ristrutturazione dello stato e delle istituzioni, affinché divengano il riflesso del pluralismo che rappresentano, ponendo in discussione i rapporti di forza tra i vari gruppi sociali, fino ad anteporre la memoria storica, la coscienza indigena, alla *Doctrina del descubrimiento*³⁴.

³²C. MAGNESCHI, *Una riflessione sull'articolo 2 della Costituzione messicana: i 'diritti indigeni*, in «Jura Gentium. Rivista di filosofia del diritto internazionale e della politica globale», VI, 2009, pp. 89-115. https://www.juragentium.eu/wp-content/uploads/2023/12/JG_2009_1_Magneschi.pdf

³³T. TODOROV, *La conquête de l'Amérique. La question de l'autre*. France, Editions du Seuil, 1982; trad. it., Serafini A., *La conquista dell'America. Il problema dell'"altro"*, Torino, Einaudi, 2014, pp. 122-124.

³⁴ROCAEL MATEO, *Mirada de los pueblos*, Colección CPO n 2, edizione online 2020, p. 15. <https://cpo.org.gt>.

L'incertezza e le contraddizioni nella riconciliazione favoriscono il consolidamento delle disuguaglianze e delle discriminazioni. Ciò risulta evidente nelle regioni dove la popolazione indigena, è demograficamente superiore a quella meticcia.

La vicenda del Chiapas e Guerrero è la sintesi più esaustiva del caso. Nel 1994, in concomitanza con l'adesione del governo federale al trattato NAFTA (*North American Free Trade Agreement*³⁵) che agevola il libero scambio tra Messico, Stati Uniti e Canada, l'EZLN (*Ejército Zapatista de Liberación Nacional*) prende il controllo di diversi municipi e dichiara guerra allo stato federale.

L'EZLN è un movimento sociale armato che fa riferimento alla tradizione rivoluzionaria zapatista³⁶ che si consolida negli stati di Chiapas e Guerrero assumendo carattere indigenista. Pur nascendo come gruppo guerrigliero ruralista nel centro-Nord del paese, nel Sud, interagendo con le comunità indigene, trova uno slancio notevole, data la loro storica resistenza ed organizzazione sociale comunitarista.

La società indigena è già politicizzata, con esperienza nelle mobilitazioni e nella comunicazione permanente con le organizzazioni politiche e sociali. Ciò spiega, da un lato, le cause per le quali i popoli aborigeni optano per la lotta armata, dall'altro, la cooperazione con il movimento zapatista, che orienta l'EZLN in senso indigenista.

Di qui le pressioni al governo federale affinché si consideri priorità il processo per una nuova relazione tra stato e popoli. In questa sede si rivendica la proprietà delle terre espropriate alle comunità indigene, la redistribuzione della ricchezza a partire dalla riforma agraria, la costituzionalizzazione del pluralismo giuridico, nonché la partecipazione indigena nell'organizzazione della cosa pubblica³⁷.

³⁵United States–Mexico–Canada Agreement (USCA), 2020, che rinegozia il North American Free Trade Agreement (NAFTA) del 1994.

³⁶Da Emiliano Zapata Salazar, leader della Rivoluzione messicana ruralista dei primi del Novecento.

³⁷M. LANDI, *Ci scusiamo per il disagio ma questa è una rivoluzione: il movimento zapatista in Chiapas*, in «Opinio-juris», 2020. <https://www.opiniojuris.it/opinio/ci-scusiamo-per-il-disagio-ma-questa-e-una-rivoluzione-il-movimento-zapatista-in-chiapas/#:~:text=Nonostante%20questo%20tentativo%20di%20anonimato%20inclusivo%2C%20la,moti vo%20della%20marcia%20non%20era%20solo%20simbolico.>

Il conflitto, pur con intensità variabile, è ancora attuale. Tuttavia, gli Accordi di San Andrés³⁸, tra delegati del governo federale e l'esercito guerrigliero, segnano il punto focale. Nelle negoziazioni l'EZLN propone di costruire uno stato multiculturalista che concepisca l'unità della nazione come l'insieme dell'eterogeneità che effettivamente ospita, l'articolazione delle comunità dal locale al nazionale. Questo, riconoscendo e garantendo l'autonomia e l'autogoverno delle comunità indigene nei territori tradizionalmente occupati³⁹. Riconoscere i popoli originari come soggetti di diritto implica porre in discussione le fondamenta storiche delle politiche indigeniste messicane, che li concepiscono come oggetto di politiche non come soggetti delle stesse.

La loro sottoscrizione, nonostante la mancata ratificazione federale, è di notevole impatto politico: il governo federale si impegna, su proposta del EZLN, davanti ai movimenti indigeni e indigenisti, e dei paesi vicini, a promuovere una serie di riforme in senso pluriculturale⁴⁰. Il diritto costituisce un aspetto fondamentale della questione, la quale non può essere analizzata a compartimenti stagni, perché sarebbe un approccio tipicamente etnocentrico. In questa linea si collocano numerose proposte di riforma del sistema educativo basate sul dialogo interculturale e sul bilinguismo. La conoscenza delle culture indigene diviene l'anello di congiunzione tra il recupero della memoria storica e l'affermazione di tali prospettive quali interlocutori necessari dello sviluppo socioeconomico. Il disegno di una giustizia etnoculturale rappresenta, dunque, un obiettivo complesso del quale il plurinazionalismo boliviano ed il multiculturalismo messicano costituiscono due intenti, ciascuno con le proprie criticità e avanzamenti in termini di rappresentatività. La ristrutturazione delle istituzioni è senz'altro auspicabile e

³⁸Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN) e Governo federale degli Stati Uniti Messicani, *Acuerdos de San Andrés Larraínzar*, 16 febbraio 1996, <https://webapps.ilo.org/public/spanish/region/ampro/mdtsanjose/indigenous/sandres.html>.

³⁹Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH), *Insurgencia del Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN)*, in «Noticias», Ciudad de México, 2024. <https://www.cndh.org.mx/noticia/insurgencia-del-ejercito-zapatista-de-liberacion-nacional-ezln>.

⁴⁰M. M. GOMEZ RIVERA, *El Derecho Indígena en el Marco de la Negociación del Ejército Zapatista de Liberación Nacional y el Gobierno Federal Mexicano*, in «Estudios Básicos de Derechos Humanos», V, Instituto Interamericano de Derechos Humanos, 1992, pp. 13-14. <https://www.corteidh.or.cr/tablas/a12063.pdf>

necessaria nella misura in cui garantisca la partecipazione di tutte le realtà presenti sul territorio. Tale passo può esprimersi alla lettera, nei nuovi testi costituzionali, ma può anche consistere nel porre qualunque persona, fisica o soggetto collettivo, in condizione di vedersi garantiti i diritti fondamentali, indipendentemente dal gruppo di appartenenza⁴¹.

6. *Gli sviluppi guatemaltechi.*

L'esperienza dei popoli originari del Guatemala trova una figura esemplare in Rigoberta Menchú Tum. Indigena maya, cittadina del Guatemala e premio Nobel per la Pace 1992. La sua biografia costituisce un esempio della vita indigena nel suo paese.

Subendo l'indigenza e l'isolamento tipico delle comunità rurali aborigene, diviene manodopera al servizio dei caporali che gestiscono i latifondi creati dalle multinazionali.

Prende parte ai movimenti di rivendicazione di migliori condizioni di vita e di lavoro, nonché di opposizione alle espropriazioni forzate degli indigeni da parte dell'oligarchia fondiaria in espansione. Tali scontri si traducono, a partire dal golpe del 1954, in guerra civile⁴² la cui intensità culmina nel 1980 con l'occupazione dell'ambasciata di Spagna nella capitale, da parte di indigeni e sindacalisti, per denunciare internazionalmente l'attualità della questione indigena, eredità dell'epoca coloniale. In tale evento, represso dall'esercito nazionale, perde la vita Vicente Menchú, padre di Rigoberta.

Le persecuzioni crescenti ai danni della sua famiglia la costringono alla fuga nel Chiapas⁴³, dove prosegue il suo attivismo con il sostegno di parrocchie locali, nonché di ONG ed autori internazionali con i quali pubblica la sua biografia-denuncia⁴⁴.

Dal Messico reclama l'attenzione delle Nazioni Unite sulla situazione guatemalteca.

⁴¹A. A. KOENIGSBERGER, *¿Qué es el multiculturalismo y cómo puede aplicarse en México?*, in «Instituto de Investigaciones Jurídicas», 2017. <https://revistas.juridicas.unam.mx/index.php/hechos-y-derechos/article/view/11140/13152>.

⁴²Arzobispado de Guatemala, *Guatemala: Nunca más*, Oficina de Derechos Humanos del Arzobispado de Guatemala (ODHAG), Ciudad de Guatemala, 1998. <https://www.corteidh.or.cr/tablas/9590.pdf>.

⁴³E. BURGOS, *Moi, Rigoberta Menchú*, Paris, Gallimard, 1983; trad. it. A. Lethen., *Mi chiamo Rigoberta Menchú*, Firenze, Giunti, 1987, pp. 281-293.

⁴⁴*Ivi.*, p. 223.

La sua denuncia sociale, unita alla crescita della sua riconoscibilità internazionale, diviene pressione esterna verso la democratizzazione, verso la decolonizzazione economica, politica e culturale, quindi verso la riconciliazione etnica. Ella si fa portavoce della necessità di un'identità nazionale fondata sulle differenze etniche e sul pluralismo, il quale aprirebbe le porte alla svolta plurinazionalista anche in Guatemala. Ciò, concependo la cultura come un insieme di risorse intellettuali finalizzate allo sviluppo umano nonché al superamento della questione indigena⁴⁵.

Il suo contributo in termini di attivismo risulta fondamentale per l'evoluzione della resistenza indigena e della guerriglia verso le istanze di riconoscimento dei popoli, fino alla sottoscrizione degli Accordi di Pace nel 1996⁴⁶. Successivamente, il suo contributo avviene sotto forma di attività politica fino alla candidatura alle presidenziali, come pure per mezzo della Fondazione omonima che si occupa di educazione interculturale e della preservazione delle cosmovisioni originarie. In tale contesto, la Convenzione OIL n. 107/1957⁴⁷, poi riformata con la OIL n. 169/1989⁴⁸, entrambe sottoscritte dal Guatemala, rappresentano il riferimento internazionale del dibattito.

Risulta evidente l'iniziale tendenza paternalista secondo la quale si domandano politiche nazionali volte a favorire il processo di integrazione socioeconomica delle comunità aborigene nella cultura politicamente ed economicamente egemone, riducendo i caratteri distintivi, etnici e culturali, a mere peculiarità dei singoli stati unitari e monisti⁴⁹.

⁴⁵R. MENCHÚ TUM – D. LIANO – G. MINÀ, *Rigoberta la nieta de los Mayas*, cit., p. 269.

⁴⁶Naciones Unidas, Asamblea General, *Acuerdos de paz firme y duradera*, A/51/796, 29 dicembre 1996. <https://docs.un.org/es/A/51/796>.

⁴⁷OIL, *Convención sobre los pueblos indígenas y tribales en países independientes, Declaración de Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas*, n. 107/1957, 5 giugno 1957. https://normlex.ilo.org/dyn/nrmlx_es/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO::P12100_INSTRUMENT_ID:312252#:~:text=Art%C3%ADculo%207.que%20asuman%20las%20obligaciones%20correspondientes.

⁴⁸OIL, *Convención sobre los pueblos indígenas y tribales en países independientes, Declaración de Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas*, n. 169/1989, 1989, che riforma la *Convención* n. 107/1957/OIL. <https://www.ohchr.org/es/instruments-mechanisms/instruments/indigenous-and-tribal-peoples-convention-1989-no-169#:~:text=Pol%C3%ADtica%20General-,%20Art%C3%ADculo%201,t%C3%A9rmino%20en%20el%20derecho%20internacional>.

⁴⁹L. A. NOCERA, *I popoli indigeni e la proprietà comunitaria delle terre ancestrali in America latina*, cit., p. 27.

La stesura della seconda Convenzione avviene in seguito alle ricerche della Commissione Cobo⁵⁰, con la collaborazione di talune specifiche agenzie delle Nazioni Unite, nonché dell'Istituto Indigenista Interamericano. Il risultato è il progressivo abbandono dell'approccio assimilazionista a favore dei principi di autoidentificazione, autodeterminazione e decolonizzazione dei popoli indigeni: "popoli e non più popolazioni". A tal proposito occorre sottolineare che la differenza terminologica è fondata sul criterio dell'identità e continuazione storica. Indigeni sono i discendenti delle popolazioni che abitavano una specifica regione geografica, con una propria organizzazione, prima che taluni avvenimenti, come la Conquista, ne segnassero i successivi sviluppi⁵¹. Questo, indipendentemente dal loro status giuridico, il quale può a sua volta essere considerato come un derivato della cultura di provenienza, sulla base del principio di autoidentificazione⁵². Tali disposizioni si vedono rafforzate nel 2007 con la *Dichiarazione sui Diritti dei Popoli Indigeni*⁵³ approvata dall'Assemblea Generale delle Nazioni Unite, dove tali popoli vengono considerati, contemporaneamente, come soggetti di diritti individuali e collettivi. Dunque, sono titolari dei diritti umani e di tutte le libertà fondamentali internazionalmente riconosciute in quanto persone ma, al contempo, si considerano soggetti di diritto in quanto membri di comunità aborigene.

Vengono in questa sede elaborati anche taluni standards di base relativi alla protezione dell'identità culturale nei quali assume un ruolo centrale la relazione spirituale, culturale ed economica con i territori tradizionalmente occupati⁵⁴. Nel contesto nazionale guatemalteco la realizzazione dei suddetti principi è ancora oggetto di un dibattito che,

⁵⁰Commissione delle Nazioni Unite con relatore José R. Martínez Cobo, istituita nel 1971 con l'obiettivo di preparare uno studio, il Rapporto Cobo, sul problema della discriminazione nei confronti delle popolazioni indigene del pianeta.

⁵¹OIL, *Convención sobre los pueblos indígenas y tribales en países independientes, Declaración de Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas*, cit., art. 1.

⁵²L. A. NOCERA, *I popoli indigeni e la proprietà comunitaria delle terre ancestrali in America latina*, cit., p. 33.

⁵³Naciones Unidas, Asamblea General, Resolución 61/275, *Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas*, 2007. <https://documents.un.org/doc/undoc/gen/n06/512/10/pdf/n0651210.pdf>.

⁵⁴L. A. NOCERA, *I popoli indigeni e la proprietà comunitaria delle terre ancestrali in America latina*, cit., pp. 41-42.

unito ai moti di rivendicazione nazionali che hanno caratterizzato il Novecento, apporta un contributo fondamentale: pone l'accento sull'opportunità che essi si traducano in potere costituente. Il Guatemala è una repubblica presidenziale costruita sulla falsariga dei modelli occidentali, quindi unitari. Tuttavia, la discrepanza tra tale struttura e le diversità sostanziali, che interessano ogni aspetto della società civile, rappresenta il principale argomento a favore del plurinazionalismo. Essa parte dai gruppi indigeni, per proseguire e rafforzarsi nei movimenti indigenisti, e divenire forza propositiva di un potere costituente. L'obiettivo è garantire la rappresentanza di tutte le componenti del tessuto sociale, in osservanza della normativa internazionale.

La costituzione attuale risale al 1985, periodo della dittatura⁵⁵, poi riformata nel recepimento degli Accordi di Pace del 1996, ma la struttura dello stato resta, pur riconoscendo l'esistenza della componente indigena, monista e tendente all'assimilazionismo. Pertanto, viene da più parti sostenuta la necessità di un nuovo patto sociale. Ciò non mira a sovvertire la struttura attuale ma al recepimento dei principi del Nuovo Costituzionalismo, iniziando la graduale transizione verso il plurinazionalismo.

In tal senso, si propone di assumere la multiculturalità, cioè la coesistenza di diverse culture nei medesimi confini territoriali⁵⁶, come punto di partenza per l'interculturalismo, inteso come approccio politico e metodologico fondato sul dialogo tra le culture, in qualità di interlocutori alla pari, abbandonando, quindi, definitivamente l'impronta assimilazionista⁵⁷. Occorre qui far riferimento al concetto di cittadinanza differenziata: se si assume la differenza etnico-culturale come carattere costitutivo dello Stato, ne consegue il necessario riconoscimento dei soggetti collettivi nei quali le popolazioni

⁵⁵La dittatura guatemalteca inizia nel 1954 con il golpe organizzato dalla CIA, sostenuto dalla multinazionale United Fruit e messo in atto dall'esercito nazionale del Guatemala, che depono il Presidente Árbenz. Si interrompe in tal modo il processo di rinnovamento che nel decennio precedente aveva portato alla riforma agraria (Decreto 900/1952) ed a significativi miglioramenti delle condizioni dei ceti storicamente subalterni. La dittatura assume i tratti del genocidio maya. Seguono una serie di governi autoritari fino al 1996, quando vengono sottoscritti gli Accordi di Pace dal governo e della guerriglia che, a partire dal 1954, arma l'opposizione ai regimi fino a rendere la Guerra Civile una guerra di logoramento.

⁵⁶M. L. NIJ PATZÁN, *El estado plurinacional en Guatemala ¿de etnias o de naciones? Criterios doctrinarios, jurídicos y políticos*, Ciudad de Guatemala, Universidad San Carlos, 2016, p. 83-85. http://biblioteca.usac.edu.gt/tesis/04/04_13670.pdf.

⁵⁷*Ibid.*, pp. 89-91.

indigene si identificano. L'aspetto maggiormente critico è, quindi, il riconoscimento del diritto indigeno consuetudinario, come un ordinamento giuridico che differisce ma non necessariamente contrasta con l'ordinamento dello stato-nazione.

6.1. *La proprietà comunitaria: il tertium genus.*

Il diritto indigeno concepisce, ad esempio, la proprietà fondiaria come un diritto consuetudinario e collettivo del quale godono e dispongono i membri della comunità nel suo insieme. In epoca precoloniale era ignorato il concetto di proprietà privata: il territorio indigeno appartiene ai suoi abitanti, come comunità di autentici possessori e custodi da tempo immemore, i quali si identificano in un'unica origine e cultura.

Non si contempla nessun tipo di alienazione della terra: viene ereditata dagli antenati, lavorata dai successori, i quali ne percepiscono i frutti. La proprietà collettiva si configura come un *tertium genus* tra pubblica e privata. Il suo esercizio corrisponde alla comunità indigena nel suo insieme, nonostante i beneficiari finali siano i singoli componenti.

È considerabile, secondo il giudice Sergio García Ramírez⁵⁸, fonte di diritto individuale ed umano al tempo stesso. Ha carattere collettivo poiché ne gode la comunità nonostante sia il singolo individuo che, in cooperazione con gli altri dispone di esso.

Ciò non risulta in contrasto con la proprietà privata comunemente intesa, ma la arricchisce e la rende più attinente al caso di specie. La persona fisica, che è anche membro di una comunità, gode di tutti i diritti della persona generalmente riconosciuti tra cui, appunto, la proprietà individuale. Essa trae la sua legittimazione dall'ordinamento giuridico nella misura in cui esso riconosce il possesso e l'uso tradizionale, risalente all'epoca precoloniale, da parte degli stessi popoli, per garantirsi la sopravvivenza fisica e culturale. Dunque, il fondamento è da ricercare nelle culture giuridiche indigene e nei sistemi ancestrali di occupazione, che si mantengono indipendentemente dal

⁵⁸Giudice della Corte Interamericana dei Diritti Umani nella sentenza del 19 novembre del 2004, caso *Masacre Plan de Sánchez vs. Guatemala*.

riconoscimento statale. Può ben dirsi che il binomio uomo-natura è un tratto saliente e comune delle culture dei popoli indigeni. Terreno, comunità e *costumbre*, intesa come l'insieme di riti e tradizioni, sono indissolubili⁵⁹. La Corte Interamericana dei diritti umani, nel suo *leading case* del 31 agosto 2001 *Comunidad Sumo Awas Tingni vs. Nicaragua*, cristallizza detta relazione: in particolare gli aspetti legati all'identificazione del singolo nel gruppo, nel sistema di valori, nella cultura ancestrale⁶⁰.

Si tratta di un'eredità ancestrale, che ciclicamente si rinnova attraverso l'occupazione non interrotta del territorio da parte dei discendenti, i quali sono anche custodi e responsabili di tramandarla alle future generazioni. Inoltre, se nella visione aborigena è l'uomo ad appartenere alla terra, risulta evidente che non vi è spazio per alcun tipo di *dominium* dell'uomo su di essa. Di qui il punto di frizione tra le realtà indigene ed il diritto di tradizione coloniale. L'introduzione della proprietà privata come diritto naturale viene, in Europa, cristallizzata nel diritto positivo. La *costumbre* che scandisce oralmente le relazioni sociali, giuridiche, economiche, produttive, da tempo immemore risulta inizialmente impercettibile e poi indecifrabile all'europeo. Questi si trova in un primo momento sprovvisto degli strumenti necessari alla comprensione dei nativi; quindi, si irrigidisce nei suoi valori di origine. Il diritto positivo, tangibile ed europeo per definizione, viene a rappresentare un metro di confronto che, in mancanza di un interlocutore equivalente, è l'unico riferimento. La mancata comprensione dell'altro, l'indigeno, è strumentale al suo annullamento. Lavorare la terra è considerato un dovere naturale dell'uomo, ma disporre di essa con modalità e strumenti europei viene usato come criterio di discriminazione tra *terra nullius* quindi disponibile, e terra illegittimamente occupata dai coloni. L'impostazione monista e unitaria sembra concepire un solo modello di sviluppo, divisione ed organizzazione del lavoro: il suo, l'europeo, con una forte connotazione gerarchica. La terra risulta essere inutilizzata ogniqualvolta non venga sfruttata secondo i canoni occidentali. L'ignoranza dei sistemi di lavoro e cooperazione

⁵⁹E. BURGOS, *Moi, Rigoberta Menchú*, cit., pp. 71-72.

⁶⁰Corte Interamericana de Derechos Humanos, sentencia, sec. C, 31 agosto 2001, n. 79, *Comunidad Mayagna (Sumo) Awas Tingni vs. Nicaragua*, p. 25.

dei nativi, il “silenzio” sull’argomento, diventa titolo di conquista, prima⁶¹, e di espropriazione forzata, poi. Dal momento che le consuetudini autoctone non prevedono proprietà privata né atti scritti dotati di pubblica fede, i territori vengono facilmente riconosciuti come *territorium nullius*; quindi, appartenenti allo stato che ne dispone in modo pieno ed esclusivo. Oggi esistono numerose disposizioni di rango costituzionale e internazionale che riconoscono l’esistenza della proprietà comunitaria delle terre a partire dall’ordine giuridico precolombiano e dalla relazione specifica dei vari gruppi aborigeni con il territorio tradizionalmente occupato. In generale, la materia presenta caratteristiche atipiche che necessitano di riconoscimento e protezione ad hoc. In Guatemala la costituzione esprime la necessità di definire e tipizzare questo *tertium genus* attraverso una sezione appositamente dedicata, dove si riconosce la proprietà comunitaria delle terre ancestrali nel significato indigeno, senza ricondurla alla dicotomia pubblica-privata.

Risulta significativo anche il rinvio a leggi speciali e specifiche, da elaborare ad hoc⁶².

Questo implica, in combinato disposto con le disposizioni nazionali e internazionali, una partecipazione nei processi decisori da parte di esponenti dei gruppi etnici presenti sul territorio, una partecipazione attiva, consapevole e riconosciuta dalle istituzioni.

Si tratta di una delle maggiori conquiste dei movimenti indigenisti ma, soprattutto, della guerriglia⁶³.

6.2. *La partecipazione politica.*

Ancora, l’ordinamento giuridico attuale prevede il suffragio universale⁶⁴. Tuttavia, l’effettività del diritto di voto è ancora compromessa. Le comunità rurali si trovano

⁶¹L. BACCELLI, *I diritti dei popoli*, Roma-Bari, Laterza, 2018, p. 35.

⁶²*Constitución política de la República de Guatemala*, 1985, artt. 67-70. <https://guatemala.justia.com/nacionales/constitucion-de-la-republica-de-guatemala/titulo-ii/capitulo-ii/seccion-tercera/>.

⁶³L. A. NOCERA, *I popoli indigeni e la proprietà comunitaria delle terre ancestrali in America latina*, cit, pp. 85-88.

⁶⁴Parlamento de la República de Guatemala, Decreto n. 74/97, che riforma la *Ley Electoral y de Partidos Políticos* Decreto n. 1/85, art. 12.

fisicamente isolate, culturalmente distanti mentre, dal punto di vista amministrativo, le autorità e decisioni comunitarie faticano a trovare riscontro⁶⁵. Il diritto dei popoli ad essere consultati e coinvolti, attraverso procedure appropriate e per mezzo delle loro istituzioni rappresentative, qualora vengano discusse misure legislative che li riguardino, costituisce uno snodo importante nei rapporti tra stato e nazioni originarie. Pur essendo un principio di diritto internazionale generalmente riconosciuto⁶⁶, non trova completo recepimento nell'ordinamento nazionale⁶⁷: un ulteriore vuoto legislativo che la magistratura, o la Corte Interamericana dei Diritti Umani, colma caso per caso. Le organizzazioni indigene, tra cui il Consiglio del Popolo Maya, denunciano tale lacuna così come sottolineano che la consulta previa, senza carattere vincolante, risulta, quando disposta, priva di effetti sostanziali. Ciò si verifica soprattutto in relazione alle attività di sfruttamento intensivo dei territori occupati dalle comunità originarie, da parte di imprese con concessioni statali⁶⁸. Attualmente, il Guatemala è uno Stato nazionale multi-etnico⁶⁹ la cui evoluzione in senso assimilazionista e razzista ha favorito la stratificazione socioeconomica su base etnica, fino alle opere di pulizia etnica compiute a partire dal golpe del 1954.

Da parte indigena, le rivendicazioni politiche iniziano con la guerra civile, fino agli Accordi di pace sottoscritti nel 1996⁷⁰. I movimenti indigenisti ed il Nuovo Costituzionalismo divengono i maggiori canali istituzionali dove confluiscono le rivendicazioni di un completo riconoscimento della componente demograficamente maggioritaria del paese e politicamente misconosciuta.

Dal momento che l'ordinamento giuridico esprime un determinato sistema di valori, a sua volta frutto della cultura che lo origina, in questo caso può dirsi che convivono tanti

⁶⁵D. A. ITURRALDE G. – L. GIRAUDO (a cura di), *Derechos, costumbres y jurisdicciones indígenas en la América Latina contemporánea*, Madrid, Centro de estudios políticos y constitucionales, 2008, p. 66-72.

⁶⁶OIL, *Convención sobre los pueblos indígenas y tribales en países independientes, Declaración de Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas*, n. 169/1989, cit., art. 6.

⁶⁷Corte Constitucional de la República de Guatemala, sentencia, 28 febbraio 2008, n. 1643-2005_1654-2005, *Apelación de sentencia en amparo*.

⁶⁸NU PATZÁN, *El estado plurinacional en Guatemala*, cit., p. 209-211.

⁶⁹Parlamento de la República de Guatemala, *Constitución política de la República de Guatemala*, cit., art. 66.

⁷⁰NU PATZÁN, *El estado plurinacional en Guatemala*. cit., p. 239-243.

ordinamenti giuridici quanti popoli. Affinché risultino come parte costituente dello stato, la componente indigena propone la transizione verso una democrazia includente⁷¹.

Si tratta di un modello di partecipazione politica basato sull'idea che lo stato plurale deve rispondere alle visioni ed alle esigenze della cittadinanza nella sua eterogeneità.

I principali promotori di ciò sono, al momento le organizzazioni del *Consejo del Pueblo de Occidente*⁷², *Waqib'Kej: Coordinación y Convergencia Nacional Maya*⁷³, la *Asamblea Social Popular*⁷⁴, l'*Asamblea feminista*⁷⁵, ed il *Comité de Desarrollo Campesino*⁷⁶. Si tratta di organizzazioni che, seppur di composizione, storia ed obiettivi differenti, convergono nella rivendicazione di un'assemblea costituente plurinazionale.

Questo, con l'obiettivo di edificare il Guatemala come una "nazione di nazioni"⁷⁷ e, quindi, di superare la crisi politica ed istituzionale la cui causa è attribuita, dagli stessi gruppi, alla mancata effettività degli Accordi di pace, in particolare in termini di riconoscimento dei diritti territoriali e di autonomia dei popoli⁷⁸.

La democrazia plurinazionale garantirebbe, in questa visione la possibilità per i popoli guatemaltechi di costituire governi autonomi, locali e complementari al contesto

⁷¹*Ibid*, pp. 244-245.

⁷²Organizzazione locale, sorta nel 2005 in opposizione alle politiche estrattive che interessarono il lato Ovest del Paese.

⁷³Istituita nel 2003 con il proposito di coordinare le rivendicazioni del popolo maya in Guatemala, le quali si esprimono per mezzo di vari movimenti che vengono qui ricompresi. Attualmente coordina quindici organizzazioni, alcune dei quali di rilevanza storica come il CUC (*Comité de Unidad Campesina*), dove milita Rigoberta Menchú Tum.

⁷⁴Assemblea formata da rappresentanti di organizzazioni indigene maya di diversa ispirazione, comprese comunità autoctone, municipalità, movimenti e rappresentanti di ONG indigene e/o di ispirazione indigenista.

⁷⁵Fondata nel 2010 come movimento sociale e spazio politico. Propone la costruzione di un nuovo soggetto politico e la rifondazione dello Stato guatemalteco basato sui principi di pluralismo giuridico e culturale, nonché sulla rottura con l'organizzazione sociale patriarcale.

⁷⁶Nasce nel 1992 come movimento sociale di agricoltori per la difesa dei territori tradizionalmente occupati e destinati al sostentamento delle comunità rurali, nonché per rivendicare migliori condizioni lavorative. Diviene partito politico nel 2016 con il nome di *Movimiento para la Liberación de los Pueblos* (MPL).

⁷⁷NU PATZÁN, *El estado plurinacional en Guatemala*, cit, p. 283.

⁷⁸R. LEÓN PÉREZ, *La fuerza política plurinacional, una posible salida a la crisis política en Guatemala, 2017-2018*, in «De Raíz Diversa», VI, n. 12, 2019, p. 155. <https://revistas.unam.mx/index.php/deraizdiversa/issue/view/5274>.

nazionale, nonché la competenza nelle questioni di sviluppo locale⁷⁹. Un passo fondamentale in tale direzione è costituito dall'inclusione del diritto autoctono tra le fonti del diritto statale e nella costruzione di istituzioni che rispecchino il pluralismo⁸⁰.

Ciò avverrebbe nella graduale ma costante trasformazione dello stato da monista a plurinazionale, per mezzo di riforme che manterrebbero intatto l'impianto precedente fintanto che non venga elaborata una versione conforme ai nuovi principi⁸¹.

Durante tale processo resterebbe ferma la preminenza del diritto internazionale, in materia di diritti umani e dei popoli indigeni⁸², garantendo in ogni caso la libera determinazione dei popoli ed il diritto all'autogoverno nei territori tradizionalmente occupati.

7. La tutela internazionale.

Le cosmovisioni originarie sono attualmente oggetto d'interesse da parte della comunità internazionale che, partendo dall'obiettivo di assicurare una maggiore contestualizzazione ai diritti umani, nonché una maggiore effettività delle varie Dichiarazioni, riconosce l'importante contributo delle conoscenze indigene nella lotta ai cambiamenti climatici. La normativa a tutela dei diritti dei popoli arriva ad intersecarsi con la tematica ambientale nel 1992 con la *Dichiarazione di Rio de Janeiro*⁸³

⁷⁹Comité de Desarrollo Campesino (CODECA), *Guatemala. Vamos para un proceso de asamblea constituyente popular y plurinacional*, Mazatenango Suchitepéquez, 2020. <https://www.movimientocodeca.org/wp-content/uploads/2023/04/02-Hacia-un-Estado-Plurinacional.pdf>.

⁸⁰M. E. SOSA VELÁSQUEZ, *Aproximación al sujeto político y la propuesta del Estado plurinacional en Guatemala*, in «Eutopía», 2019-2022, p. 37-40. <https://revistas.url.edu.gt/index.php/eutopia/article/view/72/66>.

⁸¹Coordinación y Convergencia Nacional maya Waqib'Kej, *Demandas y propuestas políticas de los pueblos Iximulew. Caminando hacia un proyecto político para la reconstrucción del Buen Vivir y la fundación de un Estado plurinacional*, Ciudad de Guatemala, 2016. <https://ollantayitzamna.com/wp-content/uploads/2021/09/Demandas-y-propuestas-de-los-pueblos-indi%CC%81genas-Iximulew-de-Guatemala.pdf>.

⁸²*Constitución Política de la República de Guatemala*, 1985, art. 46.

⁸³Naciones Unidas, A/CONF.151/26/Rev. 1, I, *Informe de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo*, 1992, artt. 22-23.

sull'ambiente, con la *Dichiarazione delle Nazioni Unite sui diritti dei popoli indigeni*⁸⁴ nel 2007 e nella *Dichiarazione dei diritti dei contadini e delle altre persone che lavorano in zone rurali*⁸⁵ nel 2018. Diritti umani, dei popoli ed etno-sviluppo assumono la medesima accezione di autodeterminazione ed autogoverno nei territori tradizionalmente occupati. Si attribuisce ai singoli stati il compito di adottare le misure necessarie alla tutela delle culture originarie, quindi ai popoli stessi. La partecipazione di tali gruppi nell'adozione di decisioni che li riguardano è intrinsecamente legata all'ambiente: il riconoscimento della proprietà comunitaria delle terre ancestrali, della cultura ivi sviluppata, e la cura autoctona di entrambe costituisce il principio comune a tutte le carte internazionali garanti di diritti ambientali e culturali. Già con la convenzione OIL n. 169/1989⁸⁶ il rapporto simbiotico uomo-Terra viene considerato una prerogativa dei popoli aborigeni, nonché il punto di partenza per le relazioni tra comunità e stato.

Pertanto, si stabilisce che lo sfruttamento dei territori ancestrali deve avvenire sulla base del consenso, del coinvolgimento e nelle modalità che le comunità abitanti ritengano adeguate, in coerenza con quanto dettato anche dalle varie costituzioni⁸⁷.

In tal senso, colmare i divari storici oggi significa soprattutto riconoscere il sapere intrinseco di tali popoli e farne patrimonio dell'umanità, mediante il dialogo e la condivisione, soprattutto in vista dell'*Agenda di sviluppo sostenibile post-2015*⁸⁸, la quale menziona espressamente il controllo delle risorse in condizioni di uguaglianza.

⁸⁴Naciones Unidas, Asamblea General, *Declaración sobre los derechos de los pueblos indígenas*, cit., artt 25-32.

⁸⁵Naciones Unidas, Asamblea General, Resolución 73/165, *Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Campesinos y de Otras Personas que Trabajan en las Zonas Rurales*.

⁸⁶OIL, *Convención sobre los pueblos indígenas y tribales en países independientes, Declaración de Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas*, cit., art. 13-19.

⁸⁷*Ibid*, art. 6-7.

⁸⁸Naciones Unidas, Asamblea General, Resolución, A/69/L.85, *Transformar nuestro mundo: la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible*.

8. Conclusione.

Alla luce delle esperienze esaminate e del contesto normativo sovranazionale, è possibile constatare come l'apertura guatemalteca risulta di particolare interesse non soltanto per l'insieme delle istanze che vi trovano spazio, ma soprattutto per il suo carattere ancora in divenire. Questo si rapporta, sì, con le predette rivendicazioni, ma anche con i limiti che i vicini esperimenti costituzionali hanno finora dimostrato.

Le peculiarità del Guatemala richiedono, cioè, il riconoscimento del pluralismo nella sua versione locale⁸⁹, includendo i gruppi sociali che compongono la società senza che ciò comporti una imitazione del modello boliviano, poiché differenti sono le specificità dei gruppi che la propongono⁹⁰. In particolare, le organizzazioni suddette convergono nella proposizione di un'egemonia giuridico-economica locale, alternativa al modello attuale. Ciò include innanzitutto una politica economica volta a ridimensionare il libero mercato che ha impoverito, nel corso di decenni, i gruppi che si fanno promotori del cambiamento⁹¹. Si tratterebbe di elaborare una struttura statale basata sul riconoscimento delle identità e diritti collettivi dei popoli guatemaltechi, per giungere al riconoscimento del pluralismo giuridico⁹². Dalla pluralità dei popoli nativi si aprirebbe il dibattito sui temi che li vedono coinvolti, per esempio i temi di sviluppo e, precisamente, su cosa si intende con tale termine, per designare una visione collettiva e condivisa di esso.

Il governo, inteso come organo locale e nazionale dello stato, sarebbe necessariamente un co-governo dei popoli intesi come parte attiva e vincolante nei processi decisionali.

Dal punto di vista culturale, la costruzione dello stato plurinazionale del Guatemala si baserebbe sulla comunicazione e istruzione interculturale e plurilingue, con l'obiettivo di favorire la diffusione delle conoscenze aborigene, per impiegarle come risorse statali in

⁸⁹VELÁSQUEZ, *Aproximación al sujeto político y la propuesta del Estado plurinacional en Guatemala*, cit. pp. 46-49. <https://revistas.url.edu.gt/index.php/eutopia/article/view/72/66>.

⁹⁰NIJ PATZÁN, *El estado plurinacional en Guatemala*, cit., pp. 244-248.

⁹¹VELÁSQUEZ, *Aproximación al sujeto político y la propuesta del Estado plurinacional en Guatemala*, cit., p. 39.

⁹²E. A. CHIQUITÓ, *Un Estado Plurinacional, una respuesta a las carencias de este Estado*, in «No-ficción», 2022. <https://no-ficcion.com/transcripcion-estado-plurinacional-podcast>.

senso lato⁹³. I diritti umani verrebbero considerati, in questo senso, un prodotto culturale, il risultato della reazione, a sostegno o in opposizione, ad un determinato contesto storico, sociale, giuridico⁹⁴. L'argomento plurinazionalista intende sostituire, almeno nei propositi guatemaltechi, la concezione delle culture come universi chiusi con il dialogo tra queste in condizioni eque, di riconoscimento della pluralità delle nazioni originarie.

⁹³*Ibid.*

⁹⁴J. HERRERA FLORES, *Los derechos humanos como productos culturales*, Reversos del Leviatán, Catarata, Madrid, 2005, p. 98.

GIORGIA CARRATTA
UNIVERSITÀ DI MUENSTER

Transizione energetica, materie prime critiche e diritti umani: profili di diritto internazionale e dell'Unione europea

Energy Transition, Critical Raw Materials and Human Rights: International and EU Law Perspectives

Abstract: La transizione energetica richiede crescenti quantità di materie prime critiche, spesso estratte in contesti ad alto rischio socio-ambientale. Questo contributo analizza gli obblighi internazionali in materia di diritti umani applicabili alle attività estrattive e ne esplora la rilevanza per l'interpretazione della regolazione europea delle filiere globali. L'analisi mette in luce le tensioni tra sicurezza dell'approvvigionamento, politiche industriali e tutela dei diritti fondamentali.

Abstract: The energy transition requires increasing amounts of critical raw materials, often extracted in contexts marked by high socio-environmental risks. This paper examines the international human rights obligations relevant to extractive activities and explores their relevance for interpreting the European Union's regulation of global supply chains. The analysis highlights the tensions between security of supply, industrial policies, and the protection of fundamental rights.

Keywords: Catene di approvvigionamento minerarie, Diritto europeo, Diritto internazionale dei diritti umani; Materie prime critiche, Transizione energetica

Keywords: Mining supply chains; European law; International human rights law; Critical raw materials; Energy transition

1. *Introduzione.*

La crescente dipendenza della transizione energetica dalle materie prime critiche ha riportato al centro dell'attenzione le condizioni in cui tali risorse vengono estratte e trasformate. Il ricorso intensificato a risorse quali litio, cobalto, nickel e terre rare,

indispensabili per lo sviluppo delle tecnologie a basse emissioni, si inserisce infatti in un quadro geopolitico ed economico segnato da marcate asimmetrie: da un lato, questi materiali sono per lo più concentrati in Stati con capacità regolatoria limitata e sistemi di tutela dei diritti fondamentali talvolta incompleti; dall'altro, la quasi totalità delle risorse estratte è destinata a rifornire le industrie del Nord globale. Concepita come una delle strategie chiave per perseguire gli obiettivi di sostenibilità, e in particolare quello di riduzione dei gas serra emessi in atmosfera così come stabilito nell'accordo di Parigi del 2015¹, la transizione energetica rischia di poggiare su pratiche estrattive che incidono significativamente sui diritti umani delle popolazioni coinvolte, attivando potenziali obblighi degli Stati di adottare misure adeguate di prevenzione, vigilanza e rimedio.

I diritti collettivi dei popoli indigeni e i diritti alla salute, all'acqua e a un ambiente sano² costituiscono, *inter alia*, parametri giuridici essenziali per valutare la legittimità delle attività estrattive e la loro conformità agli standard internazionali in materia di diritti umani. Parallelamente, il diritto dell'Unione europea si contraddistingue per un quadro regolatorio sempre più articolato per la *governance* delle filiere delle materie prime

¹ L'Accordo di Parigi, adottato nel 2015, è un trattato internazionale vincolante sul cambiamento climatico con l'obiettivo di limitare l'aumento della temperatura globale ben al di sotto dei 2°C rispetto ai livelli preindustriali, preferibilmente a 1,5°C. Stabilisce che i paesi presentino e attuino Contributi Determinati a Livello Nazionale (in inglese, *NDCs*) per la riduzione delle emissioni e per l'adattamento, con l'obiettivo a lungo termine della neutralità carbonica. L'Unione Europea, ad esempio, si è impegnata a una riduzione netta delle emissioni del 55% entro il 2030 e a raggiungere la neutralità climatica entro il 2050, con obiettivi indicativi per il 2035. UNITED NATIONS, *Paris Agreement to the United Nations Framework Convention on Climate Change (UNFCCC)*, adottato dagli Stati Membri dell'UNFCCC il 12 dicembre 2015 durante la Conferenza sul Clima di Parigi (COP21), UN Doc. FCCC/CP/2015/10/Add.1, *Decision 1/CP.21*.

² Nel 2021 e nel 2022, il Consiglio dei diritti umani e l'Assemblea Generale delle Nazioni Unite hanno riconosciuto il «diritto a un ambiente pulito, sano e sostenibile» («*right to a clean, healthy and sustainable environment*») quale diritto umano autonomo (UN HRC Res. 48/13; UNGA Res. 76/300). «*While formally not legally binding, these resolutions may be viewed as part of a process whereby, pursuant to the principle of systemic integration, international bodies exhort States to interpret obligations on human rights and the environment in a mutually supportive fashion*» in A. SAVARESI, *Environment and Human Rights*, in «*Encyclopaedia of Public International Law*», disponibile all'indirizzo: <https://opil.ouplaw.com/display/10.1093/law:epil/9780199231690/law-9780199231690-e1948?prd=EPIL> [ultima consultazione 08/12/2025]. Vedi anche A. SAVARESI, *The UN HRC recognizes the right to a healthy environment and appoints a new Special Rapporteur on Human Rights and Climate Change. What does it all mean?*, in «*EJIL: Talk! Blog of the European Journal of International Law*», disponibile all'indirizzo: <https://www.ejiltalk.org/the-un-hrc-recognizes-the-right-to-a-healthy-environment-and-appoints-a-new-special-rapporteur-on-human-rights-and-climate-change-what-does-it-all-mean/> [ultima consultazione 08/12/2025].

critiche, fondato sul *Critical Raw Materials Act*³ e sul recentissimo Piano d'Azione *RESourceEU*⁴. A fronte degli impatti che le filiere delle materie prime critiche possono produrre sui diritti umani nei contesti estrattivi, gli strumenti dell'UE riservano alla tutela dei diritti fondamentali uno spazio ancora limitato, nel senso che tale tutela non si traduce in criteri decisionali vincolanti, procedure obbligatorie o verifiche sistematiche degli impatti socio-ambientali lungo le catene di approvvigionamento. Ciò è particolarmente rilevante se si considera la natura multilivello della protezione dei diritti fondamentali nell'Unione, fondata sulla Carta⁵, sui principi generali del diritto dell'UE⁶ e sugli obblighi internazionali degli Stati membri⁷. Tale lacuna solleva interrogativi circa la coerenza tra l'azione dell'Unione e gli obblighi internazionali degli Stati membri, nonché il rischio di esternalizzare gli impatti socio-ambientali verso Paesi terzi. Il presente contributo si propone di ricostruire, da una prospettiva giuridica integrata, il contenuto e la portata degli obblighi derivanti dal diritto internazionale dei diritti umani e la loro potenziale rilevanza nel contesto delle attività di estrazione e trasformazione delle materie prime critiche nonché di esaminare in che misura tali obblighi possano offrire parametri utili per valutare la regolazione europea del settore.

³ *Critical Raw Material Act*. Regolamento (UE) 2024/1252 del Parlamento europeo e del Consiglio dell'11 aprile 2024, che istituisce un quadro atto a garantire un approvvigionamento sicuro e sostenibile di materie prime critiche e che modifica i regolamenti (UE) n. 168/2013, (UE) 2018/858, (UE) 2018/1724 e (UE) 2019/1020, in *Official Journal of the European Union*, L 1252, 3 maggio 2024, pp. 1-67.

⁴ COMMISSIONE EUROPEA, *RESourceEU Action Plan. Accelerating our critical raw materials strategy to adapt to a new reality*, Comunicazione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni, COM(2025) 945 final, Bruxelles, 3 dicembre 2025.

⁵ Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea (CDFUE), proclamata una prima volta il 7 dicembre 2000 a Nizza e nuovamente, in versione adattata, il 12 dicembre 2007 a Strasburgo. Con l'entrata in vigore del Trattato di Lisbona, nel dicembre del 2009, la Carta acquisisce il medesimo valore giuridico dei trattati ai sensi dell'art. 6 TUE, risultando pienamente vincolante per le istituzioni dell'Unione e per gli Stati membri quando attuano il diritto dell'UE (https://eur-lex.europa.eu/eli/treaty/char_2016/oj/ita).

⁶ CORTE DI GIUSTIZIA UE, *Internationale Handelsgesellschaft*, causa 11/70, sentenza del 17 dicembre 1970; *Nold*, causa 4/73, sentenza del 14 maggio 1974.

⁷ Art. 6, par. 3, del Trattato sull'Unione europea (TUE), firmato a Maastricht il 7 febbraio 1992 ed entrato in vigore il 1° novembre 1993, come modificato dal Trattato di Lisbona; testo consolidato in GUUE C 202 del 7 giugno 2016.

2. La dimensione estrattiva della transizione energetica: rilevanza strategica e criticità.

La produzione e il consumo di energia rappresentano, considerati congiuntamente, la quota preponderante delle emissioni climalteranti a livello mondiale⁸.

È indubbio, dunque, che la transizione verso sistemi energetici non fossili occupi una posizione centrale nelle politiche nazionali e internazionali volte al contrasto del cambiamento climatico. L'espansione nell'utilizzo di fonti di energia rinnovabili, il crescente ricorso all'elettrificazione dei consumi e il progressivo abbandono dei combustibili fossili presuppongono la disponibilità, in volumi compatibili con la domanda prevista, di materie prime qualificate come *critiche* per via della loro imprescindibilità nella produzione delle tecnologie a basse emissioni.

La domanda globale di materie prime come litio, cobalto, nickel e terre rare, è cresciuta in modo esponenziale negli ultimi anni, come mostrato, ad esempio, dalle analisi dell'Agenzia Internazionale dell'Energia⁹, di IRENA¹⁰ e della Commissione Europea.¹¹

Tale crescita è strettamente correlata alla diffusione della mobilità elettrica, allo sviluppo delle infrastrutture necessarie allo stoccaggio energetico e alla produzione delle tecnologie funzionali alla decarbonizzazione¹². Sul piano geopolitico, la distribuzione

⁸ INTERNATIONAL ENERGY AGENCY, *Global Energy Review 2025*, Paris, 2025. WORLD RESOURCES INSTITUTE, *Where Do Emissions Come From? 4 Charts Explain Greenhouse Gas Emissions by Sector*, disponibile all'indirizzo: https://www.wri.org/insights/4-charts-explain-greenhouse-gas-emissions-countries-and-sectors?utm_source=chatgpt.com [ultima consultazione 08/12/2025].

⁹ INTERNATIONAL ENERGY AGENCY, *Global Supply Chains of EV Batteries*, Paris, 2022, disponibile all'indirizzo: <https://www.iea.org/reports/global-supply-chains-of-ev-batteries> [ultima consultazione 08/12/2025].

¹⁰ INTERNATIONAL RENEWABLE ENERGY AGENCY - NORWEGIAN INSTITUTE OF INTERNATIONAL AFFAIRS, *Constructing a Ranking of Critical Materials for the Global Energy Transition*, Abu Dhabi/Oslo, 2024, disponibile all'indirizzo: https://www.irena.org/-/media/Files/IRENA/Agency/Publication/2024/Oct/IRENA_Ranking_critical_materials_for_the_energy_transition_2024.pdf [ultima consultazione 08/12/2025].

¹¹ COMMISSIONE EUROPEA, *Staff Working Document on Energy Storage - Underpinning a Decarbonised and Secure EU Energy System*, Bruxelles, 2023, disponibile all'indirizzo: https://energy.ec.europa.eu/publications/staff-working-document-energy-storage-underpinning-decarbonised-and-secure-eu-energy-system_en [ultima consultazione 08/12/2025]. COMMISSIONE EUROPEA, *Approved Integrated Important Projects of Common European Interest (IPCEI)*, Bruxelles, 2024, disponibile all'indirizzo: https://competition-policy.ec.europa.eu/state-aid/ipcei/approved-ipceis_en [ultima consultazione 08/12/2025].

¹² Tra queste tecnologie si annoverano: convertitori di potenza, semiconduttori avanzati, pompe di calore e componenti per turbine eoliche e impianti fotovoltaici; tutti dispositivi che, come evidenziato dalla

geografica della produzione e trasformazione delle materie prime critiche manifesta una marcata concentrazione. Nello specifico, la Repubblica Democratica del Congo gode oggi di una posizione dominante nella produzione di cobalto¹³, mentre il cosiddetto “triangolo del litio”, a cavallo tra Cile, Argentina e Bolivia, ospita alcune delle più importanti riserve mondiali di litio. Indonesia e Filippine, invece, figurano oggi tra i principali produttori al mondo di nickel¹⁴. Dal canto suo, la Cina esercita un controllo pressoché totale sulla filiera delle terre rare, dalla fase estrattiva a quella della raffinazione¹⁵.

Appare evidente come la produzione e trasformazione delle materie prime critiche siano largamente concentrate in Paesi contraddistinti da un certo livello di fragilità istituzionale, una *governance* ambientale spesso debole e meccanismi di tutela dei diritti fondamentali che presentano di sovente difficoltà in fase di attuazione¹⁶.

Al contempo, parte della letteratura evidenzia come la riorganizzazione geopolitica delle catene di approvvigionamento potrebbe aprire nuovi margini di *agency* per alcuni paesi del Sud Globale, in termini di creazione di valore aggiunto e ridiscussione delle condizioni di accesso al mercato¹⁷. Infine, è opportuno notare come il quadro regolatorio delle materie prime critiche sia sempre più al centro di misure aggressive di politica

Commissione Europea, richiedono l'impiego di materie prime critiche in diverse fasi della loro produzione. *Critical Raw Materials Act*, cit. COMMISSIONE EUROPEA, *EU secures access to diversified, affordable and sustainable supply of critical raw materials*, comunicato stampa, Bruxelles, 22 maggio 2024, disponibile all'indirizzo: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_24_2748 [ultima consultazione 08/12/2025].

¹³ C. BANZA LUBABA NKULU – L. CASA – S. V. HAUFROID et al., *Sustainability of Artisanal Mining of Cobalt in DR Congo*, in «Nature Sustainability», I, 2018, pp. 495-504, disponibile all'indirizzo: <https://www.nature.com/articles/s41893-018-0139-4#citeas>.

¹⁴ F. HEREDIA – A.L. MARTINEZ – V. SURRACO URTUBEY, *The Importance of Lithium for Achieving a Low-Carbon Future: Overview of the Lithium Extraction in the “Lithium Triangle»*, in «Journal of Energy & Natural Resources Law», XXXVIII, 3, 2020, pp. 213-236.

¹⁵ J. SEAMAN, *Critical Raw Materials, Economic Statecraft and Europe's Dependence on China*, in «The International Spectator. Italian Journal of International Affairs», LX, 2024, pp. 20-37.

¹⁶ L. MANCINI – N. ESLAVA – M. TRAVERSO – F. MATHIEUX, *Responsible and Sustainable Sourcing of Battery Raw Materials*, EUR 30174 EN, in «Publications Office of the European Union», Lussemburgo, 2020, disponibile all'indirizzo: <https://publications.jrc.ec.europa.eu/repository/handle/JRC120422> [ultima consultazione 08/12/2025].

¹⁷ C. KUZEMKO – M. BLONDEEL – M. BRADSHAW – G. BRIDGE – E. FAIGEN – L. FLETCHER, *Rethinking Energy Geopolitics: Towards a Geopolitical Economy of Global Energy Transformation*, in «Geopolitics», XXX, 2, 2024, pp. 531-565. M. MUELLER, *The “New Geopolitics” of Mineral Supply Chains: A Window of Opportunity for African Countries*, in «South African Journal of International Affairs», XXX, 2, 2023, pp. 177-203.

Transizione energetica, materie prime critiche e diritti umani: profili di diritto internazionale e dell'Unione europea economica, incluse restrizioni all'esportazione, politiche di autonomia strategica, programmi nazionali di sussidi industriali e accordi bilaterali finalizzati al controllo delle risorse¹⁸. Tali dinamiche riducono le opportunità, per le organizzazioni regionali e internazionali, di promuovere standard coerenti di sostenibilità lungo l'intera filiera.

L'aumento strutturale della domanda di materie prime critiche mette in luce anche spiccate differenze tra gli Stati che concentrano il controllo sulle fasi industriali ad alto valore aggiunto della transizione energetica e quelli la cui economia resta ancorata alle fasi estrattive. Mentre i benefici - economici e ambientali - della transizione prendono forma principalmente nei paesi industrializzati, i costi socio-ambientali più rilevanti continuano a gravare sulle comunità del Sud Globale¹⁹. In tale contesto, la tutela dei diritti umani rischia di esser relegata ad una posizione marginale nelle agende politiche.

Le attività estrattive sono particolarmente intense in termini di uso di acqua, energia e suolo, contribuendo a fenomeni di degradazione ambientale²⁰. Questo provoca, non di rado, perdita dei mezzi di sussistenza e un incremento dei rischi sanitari per le popolazioni²¹. Le comunità indigene, poi, risultano particolarmente vulnerabili a violazioni del diritto alla terra e a restrizioni dei diritti di consultazione e partecipazione effettiva, nonostante tali principi siano espressamente sanciti nella *Dichiarazione delle Nazioni Unite sui diritti dei popoli indigeni* e ampiamente richiamati nella prassi degli

¹⁸ A.L. CHENG – E.R.H. FUCHS – V.J. KARPLUS – J.J. MICHALEK, *Electric Vehicle Battery Chemistry Affects Supply Chain Disruption Vulnerabilities*, in «Nature Communications», XV, 1, 2024, p. 2143. D.C. SMITH, *Geopolitical Realities of the Energy Transition Supply Chain: Energy Security Risks and Opportunities*, in «Journal of Energy & Natural Resources Law», XLI, 3, 2023, pp. 233-239.

¹⁹ R. LEE – J. AHUJA – A. ČAVOŠKI, *The Geopolitics of Access to Critical Minerals Necessary to Support Energy Transition*, in «Global Energy Law and Sustainability», V, 2, 2025.

²⁰ PBL NETHERLANDS ENVIRONMENTAL ASSESSMENT AGENCY, *Environmental Impacts of Extraction and Processing of Raw Materials for the Energy Transition*, 2024, disponibile all'indirizzo: <https://www.pbl.nl/en/publications/environmental-impacts-of-extraction-and-processing-of-raw-materials-for-the-energy-transition> [ultima consultazione 08/12/2025]. R.B. KAUNDA, *Potential environmental impacts of lithium mining*, in «Journal of Energy & Natural Resources Law», XXXVIII, 3, 2020, pp. 237-244.

²¹ A.M. DOMINGUES – R.G. DE SOUZA – J.V.R. LUIZ, *Lifecycle social impacts of lithium-ion batteries: Consequences and future research agenda for a safe and just transition*, in «Energy Research & Social Science», CXVIII, 2024. B.K. SOVACOOOL, *Who are the victims of low-carbon transitions? Towards a political ecology of climate change mitigation*, in «Energy Research & Social Science», LXXIII, 2021.

organismi internazionali di tutela dei diritti umani²². Nei contesti di estrazione artigianale o su piccola scala, sono i lavoratori ad essere in una posizione di vulnerabilità, dato che le misure di sicurezza adottate sul luogo di lavoro sono sovente inadeguate, con rischi significativi persino per il diritto alla vita²³. Inoltre, il ricorso persistente al lavoro minorile, documentato da diversi organismi internazionali, configura violazioni sistematiche dei diritti dell'infanzia²⁴. È alla luce di questo quadro che l'espressione “*green extractivism*”, ossia la tendenza della transizione energetica a riprodurre schemi di dipendenza e sfruttamento tipici dell'economia estrattiva tradizionale, nonostante il dichiarato obiettivo di sostenibilità che la informa, ha iniziato ad essere impiegata in dottrina²⁵. Sul piano giuridico, le catene di approvvigionamento delle materie prime critiche sono caratterizzate da una marcata eterogeneità normativa.

Ciascuna fase (estrazione, raffinazione, produzione intermedia, commercializzazione e smaltimento) è disciplinata da regimi giuridici distinti, collocati su piani differenti (e.g., diritto interno, diritto dell'Unione europea, diritto internazionale). Inoltre, una pluralità di attori privati, quali istituzioni finanziarie, imprese transnazionali e associazioni di settore, hanno dimostrato dal canto loro di essere in grado di influenzare la definizione di priorità politiche. Ne risulta un assetto di *governance* multilivello e policentrico²⁶.

In questo contesto, l'azione dell'Unione europea presenta tratti di ambivalenza.

²² *United Nations Declaration on the Rights of Indigenous Peoples*, adottata dall'Assemblea Generale nel 2007, A/RES/61/295. Vedi anche COMITATO DELLE NAZIONI UNITE SUI DIRITTI ECONOMICI, SOCIALI E CULTURALI, *General Comment No. 21: Right of everyone to take part in cultural life* (2009), E/C.12/GC/21.

²³ F. NUNOO – W. CHIBELUSHI, *Dozens die in DR Congo mine after makeshift bridge collapses*, «BBC News», 17 novembre 2025, disponibile all'indirizzo: <https://www.bbc.com/news/articles/cqx3n7nq1d9o> [ultima consultazione 08/12/2025].

²⁴ L. KUTSCHER – E. NOTTÉ – K. ANDERSON, *Child Labour in the Extraction of Strategic Raw Materials: A Review and Risk Assessment*, in «Green Health», I, 2, 2025, art. 14. INTERNATIONAL LABOUR ORGANIZATION, *Convention No. 155 on Occupational Safety and Health* (1981). INTERNATIONAL LABOUR ORGANIZATION, *Convention No. 182 on the Worst Forms of Child Labour* (1999). Vedi anche UNICEF, *Child Labour and Responsible Sourcing* (2020). OECD, *Due Diligence Guidance for Responsible Supply Chains of Minerals* (2021).

²⁵ S. MEJIA-MUÑOZ – S. BABIDGE, *Lithium extractivism: perpetuating historical asymmetries in the “Green economy”*, in «Third World Quarterly», XLIV, 6, 2023, pp. 1119-1136. N. BRUNA, *A climate-smart world and the rise of Green Extractivism*, in «The Journal of Peasant Studies», XLIX, 4, 2022, pp. 839-864.

²⁶ H. ZHANG, *Resilience of critical transition minerals supply chain in the context of strategic rivalry: implications for the national policy and regulatory frameworks*, in «Journal of Energy & Natural Resources Law», 2025, pp. 1-27.

Le politiche europee in materia di materie prime critiche si fondano formalmente su obiettivi di sostenibilità, circolarità e responsabilità lungo la filiera.²⁷ Al contempo, esse perseguono in modo altrettanto marcato finalità di sicurezza degli approvvigionamenti e di competitività industriale²⁸. Questa tensione evidenzia un margine di ambiguità che rischia di incidere sulla capacità dell'UE di promuovere modelli realmente equi e inclusivi di transizione energetica²⁹. L'interazione tra l'aumento della domanda di materie prime critiche, le persistenti asimmetrie tra Paesi industrializzati ed estrattivi e le ambivalenze che caratterizzano l'assetto regolatorio del settore rende necessario individuare, in primo luogo, i diritti umani rilevanti nei contesti estrattivi.

Solo a partire da tale inquadramento sarà possibile valutare come il diritto europeo si collochi rispetto obblighi derivanti dal diritto internazionale dei diritti umani³⁰.

²⁷ Vedi COMMISSIONE EUROPEA, *The European Green Deal*, Comunicazione al Parlamento europeo, al Consiglio europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni, COM (2019) 640 final, Bruxelles, 11 dicembre 2019.

²⁸ S.L. PENTTINEN, *Batteries and the Low-Carbon Energy Transition: Circularity and Secondary Supply Approach Highlighted in the EU's Policy Discourse*, in «European Energy and Environmental Law Review», XXX, 5, 2021, pp. 229-239. G. CARRATTA, *EU Energy Law as a Catalyst for Battery Innovation: Balancing Sustainability, Competitiveness, and Supply Security*, in F. TICHE – L. SQUINTANI – K. DE GRAAF – H. VEDDER – E. Woerdman, a cura di, *Sustainable Energy: Still United in Diversity? Integrating Energy, Climate and Environmental Law in Times of Geopolitical Instability*, Groningen, University of Groningen Press, 2025. Materie prime critiche: il JRC sul litio e il riutilizzo, «Economia Circolare», disponibile all'indirizzo: <https://economiecircolare.com/materie-prime-critiche-jrc-litio-riutilizzo/> [ultima consultazione 08/12/2025]. *EU to overhaul raw materials strategy as rare earths supply chain tightens*, «The Guardian», 3 dicembre 2025, disponibile all'indirizzo: <https://www.theguardian.com/world/2025/dec/03/eu-strategy-raw-materials-rare-earth-supply-chain-resourceeu> [ultima consultazione 08/12/2025].

²⁹ WESTER VAN GAAL, *How the EU distorts data to justify green deregulation*, «EUobserver», 2 marzo 2025, disponibile all'indirizzo: <https://euobserver.com/green-economy/ar768ab3e5> [ultima consultazione 08/12/2025].

³⁰ K.D. BRUCKNER, *Improving environmental and social practices in the mining sector is essential in the transition to renewable energy*, in «Journal of Energy & Natural Resources Law», XLI, 3, 2022, pp. 361-367.

3. *Obblighi internazionali in materia di diritti umani rilevanti per le filiere delle materie prime critiche.*

La complessità dei fenomeni connessi all'estrazione e alla trasformazione delle materie prime critiche richiede un approccio fondato sul diritto internazionale dei diritti umani.

Le attività estrattive generano effetti diretti e indiretti su una pluralità di situazioni giuridiche soggettive protette, che comprendono tanto i diritti civili e politici quanto i diritti economici, sociali e culturali. L'adozione di un quadro ricostruttivo basato sui diritti umani consente, da un lato, di inquadrare tali impatti in termini di obblighi giuridici degli Stati - produttori e consumatori - e, dall'altro, di valutare la conformità delle pratiche aziendali agli standard internazionali rilevanti.

Il ricorso a un'analisi fondata sui diritti umani è necessario anche in ragione della dimensione transnazionale delle filiere delle materie prime critiche.

La natura globalizzata delle *supply chains* comporta infatti che gli impatti dell'estrazione ricadano in contesti spesso lontani da quelli che beneficiano dei ritorni economici della transizione energetica. Questa distribuzione geografica degli oneri e dei benefici deve essere considerata nella valutazione delle responsabilità degli Stati rispetto alle condotte degli attori pubblici e privati coinvolti, alla luce degli obblighi di rispettare, proteggere e realizzare i diritti umani³¹.

Un ulteriore profilo di rilievo riguarda la rilevanza degli obblighi extraterritoriali degli Stati. La crescente attenzione della dottrina e della prassi conferma che gli Stati, pur esercitando la loro giurisdizione principalmente in forma territoriale, sono destinatari di obblighi che si estendono oltre i confini nazionali. In base a un'interpretazione evolutiva dei trattati sui diritti umani, essi devono infatti evitare di "causare o contribuire" a

³¹ S. DEVA, *Regulating Corporate Human Rights Violations: Humanizing Business*, Abingdon - New York, Routledge, 2012, pp. 45-67. J. RUGGIE, *Just Business: Multinational Corporations and Human Rights*, New York - London, Norton, 2013. P. ZUMBANSEN, *The Disaster Chain: Counter-Mapping Global Value Chains*, in «Northwestern Journal of International Law & Business», XLII, 2022.

violazioni al di fuori del proprio territorio e adottare misure ragionevoli per regolamentare la condotta delle imprese domiciliate nel loro territorio quando operano all'estero³².

Questa prospettiva, pur non sostituendo la tradizionale base territoriale degli obblighi statali, ne suggerisce un possibile ampliamento interpretativo.

Nel contesto delle filiere delle materie prime critiche, tale lettura consentirebbe di esplorare in che misura agli Stati possano essere attribuite responsabilità rispetto a violazioni dei diritti umani che si verificano al di là dei propri confini. Questa ricostruzione "allargata" degli obblighi statali si inserisce in un dibattito dottrinale secondo cui la crescente integrazione delle economie a livello globale e la natura transnazionale delle attività d'impresa solleciterebbero una lettura transnazionale degli obblighi di protezione³³. Tale filone di pensiero sembra trovare riscontro anche nel processo negoziale, ancora in corso, presso il Consiglio dei Diritti Umani delle Nazioni Unite per l'adozione di uno strumento giuridicamente vincolante sulle attività delle imprese e i diritti umani³⁴. Infine, l'impostazione metodologica adottata riconosce un

³² COMITATO DELLE NAZIONI UNITE PER I DIRITTI ECONOMICI, SOCIALI E CULTURALI, *General Comment No. 24: State Obligations under the ICESCR in the Context of Business Activities*, UN Doc. E/C.12/GC/24, 2017, par. 28-33. COMITATO SUI DIRITTI DEL FANCIULLO, *General Comment No. 16*, 2013, par. 31-34. COMITATO PER I DIRITTI UMANI, *General Comment No. 36*, UN Doc. CCPR/C/GC/36, 2018, par. 22. *Maastricht Principles on Extraterritorial Obligations of States in the Area of Economic, Social and Cultural Rights*, 28 settembre 2011, disponibili all'indirizzo: <https://www.etoconsortium.org> (principi 13 e 24-25).

³³ D. PALOMBO, *Extraterritorial, Universal, or Transnational Human Rights Law?*, in «Israel Law Review», LV, 2022, pp. 1-25. S. SHARMA, *Beyond Border: How International Courts Address Human Rights Violations*, disponibile all'indirizzo: <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.5402591> [ultima consultazione 08/12/2025].

³⁴ PARLAMENTO EUROPEO, *Options for an EU Initiative on Binding Obligations for Companies for Human Rights and Environmental Due Diligence*, EPRS Study, Doc. EPRS_BRI(2018)620229, 2018, disponibile all'indirizzo: [https://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document/EPRS_BRI\(2022\)729435](https://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document/EPRS_BRI(2022)729435) [ultima consultazione 08/12/2025]. DEUTSCHES INSTITUT FÜR MENSCHENRECHTE, *UN Treaty: Compromise Proposals Enhance Human Rights Protection*, 2024, disponibile all'indirizzo: <https://www.institut-fuer-menschenrechte.de/en/news/detail/un-treaty-compromise-proposals-enhance-human-rights-protection> [ultima consultazione 08/12/2025]. CONSIGLIO DEI DIRITTI UMANI DELLE NAZIONI UNITE, *Open-ended Intergovernmental Working Group on Transnational Corporations and Other Business Enterprises with Respect to Human Rights, Zero Draft of a Legally Binding Instrument to Regulate, in International Human Rights Law, the Activities of Transnational Corporations and Other Business Enterprises*, 2018, disponibile all'indirizzo: <https://www.ohchr.org/en/hr-bodies/hrc/wg-trans-corp/igwg-on-tnc> [ultima consultazione 08/12/2025]. id., *Updated Draft Legally Binding Instrument*, 10th Session, 2023, disponibile all'indirizzo: <https://www.ohchr.org/sites/default/files/documents/hrbodies/hrcouncil/igwg-transcorp/session10/igwg-10th-updated-draft-lbi-with-proposals.pdf> [ultima consultazione 08/12/2025].

ruolo importante anche al diritto internazionale *soft*, in particolare dagli *UN Guiding Principles on Business and Human Rights* e dalle *OECD Guidelines for Multinational Enterprises on Responsible Business Conduct*³⁵, quali strumenti che orientano le aspettative normative in materia di responsabilità aziendale e l'accesso ai rimedi³⁶.

L'adozione di questa cornice metodologica consente di interpretare gli impatti delle attività estrattive non come semplici esternalità negative di attività economiche a carattere transnazionale, ma come potenziali violazioni di obblighi giuridici internazionali. Essa costituisce la base per un'analisi sistematica dei diritti collettivi, economici, sociali, culturali e civili-politici maggiormente esposti nei contesti di estrazione delle materie prime critiche.

3.1. *Diritti collettivi e procedurali dei popoli indigeni.*

Nei contesti estrattivi, i diritti dei popoli indigeni assumono una centralità particolare. La loro tutela deriva da un corpus normativo composito, costituito da strumenti pattizi, *soft law* e giurisprudenza internazionale, che ha progressivamente delineato un regime giuridico dotato di crescente densità normativa.

Il diritto di proprietà collettiva sulla terra ancestrale, espressamente riconosciuto agli artt. 25-32 della *Dichiarazione delle Nazioni Unite sui Diritti dei Popoli Indigeni*, strumento di *soft law* adottato dall'Assemblea Generale nel 2007, attribuisce ai popoli interessati una titolarità giuridica che trascende la dimensione proprietaria in senso stretto, configurandosi come diritto collettivo funzionale alla preservazione della continuità culturale, delle pratiche tradizionali e dei sistemi di sussistenza³⁷. Tale ricostruzione trova

³⁵ CONSIGLIO DEI DIRITTI UMANI DELLE NAZIONI UNITE, *Guiding Principles on Business and Human Rights*, UN Doc. HR/PUB/11/04, 2011, disponibile all'indirizzo: <https://digitallibrary.un.org/record/720245?ln=en&v=pdf> [ultima consultazione 08/12/2025]. OECD, *Guidelines for Multinational Enterprises on Responsible Business Conduct*, 2023, disponibile all'indirizzo: https://www.oecd.org/en/publications/2023/06/oecd-guidelines-for-multinational-enterprises-on-responsible-business-conduct_a0b49990.html [ultima consultazione 08/12/2025].

³⁶ A. G. SCHUTTER, *International Human Rights Law: Cases, Materials, Commentary*, Cambridge, Cambridge University Press, 2022, pp. 102-106.

³⁷ *United Nations Declaration on the Rights of Indigenous Peoples*, cit., artt. 25-32.

ampio riscontro nella dottrina, che sottolinea come i diritti territoriali costituiscano il fondamento materiale dell'autodeterminazione interna e dell'identità collettiva dei popoli indigeni³⁸. La giurisprudenza della Corte Interamericana dei Diritti Umani ha avuto un ruolo determinante nella definizione del contenuto giuridico di tali diritti.

In molteplici decisioni, la Corte ha chiarito che gli Stati non possono autorizzare attività economiche nei territori indigeni senza garantire adeguate salvaguardie sostanziali e procedurali, comprendenti consultazioni effettive e culturalmente appropriate, valutazioni d'impatto ambientale e sociale e meccanismi di equa condivisione dei benefici derivanti dallo sfruttamento delle risorse³⁹.

In particolare, la dottrina ha rilevato come il caso *Saramaka People v. Suriname* abbia segnato una svolta nell'elaborazione giurisprudenziale interamericana, nella misura in cui ha riconosciuto ai popoli indigeni non soltanto la titolarità collettiva sul territorio, ma anche specifici diritti di uso, gestione e controllo delle sue risorse naturali, contribuendo così a ridefinire il bilanciamento tra sviluppo economico e tutela dei diritti fondamentali⁴⁰.

Nel solco di questa tradizione, Di Benedetto ha approfondito il nesso tra proprietà collettiva ancestrale e tutela dell'ambiente, evidenziando come la «congiunta insistenza del popolo indigeno e dei poteri dello Stato sulle risorse naturali» sollevi interrogativi strutturali sul rapporto tra sovranità statale, diritti territoriali indigeni e modelli di gestione sostenibile delle risorse⁴¹. Ogniqualvolta giacimenti di materie prime critiche sono

³⁸ L. PERRA, I popoli indigeni: riconoscimento dei diritti e principio di autodeterminazione, in «Filodiritto», 2016. R. CAMMARATA, I diritti dei popoli indigeni. Lotte per il riconoscimento e principio di autodeterminazione, in «Sociologia del diritto», I, 2006.

³⁹ *Yakye Axa Indigenous Community v. Paraguay*, Corte Interamericana dei Diritti Umani, sentenza del 17 giugno 2005, disponibile all'indirizzo: https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_125_ing.pdf [ultima consultazione 08/12/2025]. *Sawhoyamaya Indigenous Community v. Paraguay*, Corte Interamericana dei Diritti Umani, sentenza del 29 marzo 2006, disponibile all'indirizzo: https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_146_ing.pdf [ultima consultazione 08/12/2025]. *Saramaka People v. Suriname*, Corte Interamericana dei Diritti Umani, sentenza del 28 novembre 2007, disponibile all'indirizzo: https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_172_ing.pdf [ultima consultazione 08/12/2025].

⁴⁰ L.A. NOCERA, Il diritto alla terra ancestrale indigena: come il caso *Pueblo Saramaka vs. Suriname* ha cambiato la giurisprudenza della Corte interamericana, in «Federalismi.it - Focus Human Rights», III, 2018.

⁴¹ S. DI BENEDETTO, La funzione ecologica della proprietà collettiva sulle terre ancestrali: un nuovo modello di rapporto tra diritti umani e tutela dell'ambiente?, in «Diritti umani e diritto internazionale», X, 3, 2016, pp. 587-608.

collocati in territori indigeni, l'interazione tra garanzie riconosciute a tali comunità ed esigenze estrattive solleva interrogativi circa le condizioni alle quali gli Stati possano autorizzare attività minerarie nel rispetto dei propri obblighi internazionali.

In questa prospettiva, la disciplina dei diritti collettivi non opera come un vincolo esterno allo sviluppo, ma come un parametro imprescindibile, e tuttora in evoluzione, per valutare la conformità delle attività estrattive connesse alla transizione energetica agli standard internazionali applicabili. A tali garanzie sostanziali si affianca il complesso dei diritti procedurali riconosciuti ai popoli indigeni e alle comunità locali.

La Convenzione n. 169 dell'Organizzazione Internazionale del Lavoro impone agli Stati l'obbligo di consultare i popoli indigeni ogniqualvolta misure legislative o amministrative possano incidere direttamente sui loro diritti o interessi, mediante un processo di dialogo genuino, culturalmente adeguato e orientato al raggiungimento di un accordo o consenso informato⁴². L'art. 15(1), in particolare, stabilisce che «devono essere salvaguardati in modo speciale i diritti dei popoli in oggetto alle risorse naturali delle loro terre. Questi diritti includono il diritto di tali popoli a partecipare all'utilizzo, alla gestione e alla conservazione di queste risorse»⁴³. La già menzionata *Dichiarazione delle Nazioni Unite sui Diritti dei Popoli Indigeni* sembra attribuire al *free, prior and informed consent* (FPIC) una portata più ampia rispetto alla Convenzione n. 169, essendo questo riconosciuto come un requisito sostanziale per la legittimità delle decisioni statali in materia di sfruttamento delle risorse naturali⁴⁴.

Un ulteriore contributo all'evoluzione della portata degli obblighi procedurali riconosciuti ai popoli indigeni in materia di consultazione e di consenso libero, previo e informato proviene dalla prassi dei relatori speciali delle Nazioni Unite sui diritti dei popoli indigeni. In un rapporto del 2009, il relatore ONU James Anaya ha chiarito che, nei contesti di sfruttamento delle risorse naturali, l'obbligo di consultazione richiede un processo «preventivo, sostanziale e culturalmente appropriato», orientato, nei casi di

⁴² INTERNATIONAL LABOUR ORGANIZATION, *Convention No. 169 concerning Indigenous and Tribal Peoples*, 1989, artt. 6-7.

⁴³ *Ibid.*, art. 15(1).

⁴⁴ *United Nations Declaration on the Rights of Indigenous Peoples*, cit., artt. 10, 19 e 32.

interferenze gravi o potenzialmente irreversibili, al conseguimento di un consenso informato⁴⁵.

Successivamente, la relatrice ONU Victoria Tauli-Corpuz, in un rapporto tematico del 2018, ha ulteriormente precisato che il FPIC costituisce una «garanzia procedurale essenziale» ai fini del rispetto degli obblighi statali di tutela, in quanto condizione indispensabile affinché i popoli indigeni possano esercitare un controllo effettivo sulle decisioni che incidono sulle loro terre tradizionali e sulle risorse naturali a esse connesse»⁴⁶.

La distanza tra standard internazionali e prassi statale rimane, tuttavia, marcata. Consultazioni meramente formali, processi informativi incompleti o non culturalmente adeguati, nonché di meccanismi di rimedio privi di effettività restano tristemente frequenti⁴⁷.

3.2. Diritti economici, sociali e culturali rilevanti nelle attività di estrazione di materie prime critiche

Gli effetti negativi delle attività di estrazione e trasformazione delle materie prime critiche - contaminazione delle risorse idriche, esposizione a sostanze tossiche, degradazione del suolo, perdita dei mezzi di sussistenza e alterazione degli ecosistemi - incidono in modo diretto e indiretto su un ampio spettro di diritti economici, sociali e culturali.

⁴⁵ UN Special Rapporteur on the Rights of Indigenous Peoples (James Anaya, relatore nel periodo (2008-2014), *Report to the Human Rights Council*, UN Doc. A/HRC/12/34, 2009, §§ 38-57.

⁴⁶ UN Special Rapporteur on the Rights of Indigenous Peoples (Victoria Tauli-Corpuz, relatrice nel periodo 2014-2020), *Report to the Human Rights Council on Extractive Industries and Indigenous Peoples*, UN Doc. A/HRC/39/17, 2018, §§ 21-41.

⁴⁷ *Indonesia's nickel industry is harming human rights and the environment*, CRI, disponibile all'indirizzo: <https://cri.org/indonesia-nickel-industry-harming-human-rights-and-the-environment/> [ultima consultazione 08/12/2025]. *UK company mining gold in Amazon on disputed land, Brazil*, «The Guardian», 18 aprile 2023, disponibile all'indirizzo: <https://www.theguardian.com/environment/2023/apr/18/uk-company-mining-gold-in-amazon-on-disputed-land-brazil> [ultima consultazione 08/12/2025]. *Indigenous-led pathways for sustainable futures in mining regions*, OECD, 2023, disponibile all'indirizzo: <https://www.oecd.org/content/dam/oecd/en/topics/policy-sub-issues/mining-regions-and-cities/iIndigenous-led-pathways-for-sustainable-futures-in-mining-regions.pdf> [ultima consultazione 08/12/2025].

Tali diritti, consacrati nel Patto internazionale sui diritti economici, sociali e culturali (ICESCR) del 1966⁴⁸ e chiariti nella prassi interpretativa del Comitato per i diritti economici, sociali e culturali (CESCR)⁴⁹, includono, *inter alia*, il diritto al lavoro, all'istruzione, alla salute, a un tenore di vita adeguato (cibo, alloggio, acqua), alla sicurezza sociale e alla partecipazione alla vita culturale.

Il diritto alla salute, sancito dall'art. 12 ICESCR, risulta vulnerabile agli effetti delle attività di estrazione e trasformazione delle materie prime critiche sotto un duplice profilo: da un lato, in via diretta, per l'esposizione dei lavoratori a sostanze tossiche, rischi occupazionali e condizioni ambientali insalubri; dall'altro, in via indiretta, per gli impatti subiti dalle comunità che vivono nelle aree circostanti i siti estrattivi e gli impianti di trasformazione, come la contaminazione delle acque, la degradazione del suolo e l'inquinamento atmosferico⁵⁰. Secondo l'interpretazione fornita dal Comitato, il diritto alla salute non si esaurisce nell'accesso ai servizi sanitari, ma comprende un insieme di «elementi determinanti della salute», quali l'accesso a un'acqua potabile sicura, condizioni ambientali salubri, un'adeguata nutrizione, abitazioni idonee e un ambiente di lavoro non nocivo⁵¹. Le attività connesse alle materie prime critiche, dunque, inciderebbero sul contenuto essenziale di questo diritto. Il Comitato individua, inoltre, specifiche obbligazioni statali in materia di prevenzione, imponendo agli Stati di adottare misure efficaci volte a ridurre ed eliminare l'esposizione della popolazione a condizioni

⁴⁸ Patto internazionale sui diritti economici, sociali e culturali (*International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights - ICESCR*), adottato dall'Assemblea Generale delle Nazioni Unite il 16 dicembre 1966, entrato in vigore il 3 gennaio 1976, disponibile all'indirizzo: <https://www.ohchr.org/en/instruments-mechanisms/instruments/international-covenant-economic-social-and-cultural-rights> [ultima consultazione 08/12/2025].

⁴⁹ Il Comitato per i diritti economici, sociali e culturali (*Committee on Economic, Social and Cultural Rights - CESCR*) è l'organo di esperti indipendenti incaricato di monitorare l'attuazione del Patto internazionale sui diritti economici, sociali e culturali (ICESCR), esaminando i rapporti presentati dagli Stati parti e adottando Osservazioni generali e decisioni individuali nell'ambito del Protocollo opzionale.

⁵⁰ C.W. BROWN et al., *Occupational, environmental, and toxicological health risks of mining metals for lithium-ion batteries - a narrative review of the PubMed database*, in «Journal of Occupational Medicine and Toxicology», 2024. PBL NETHERLANDS ENVIRONMENTAL ASSESSMENT AGENCY, *Social Impacts of Mining Critical Raw Materials*, The Hague, 2024, disponibile all'indirizzo: <https://www.pbl.nl/en/publications/social-impacts-of-mining-critical-raw-materials> [ultima consultazione 08/12/2025].

⁵¹ Cfr. CESCR, *General Comment No. 14: The Right to the Highest Attainable Standard of Health* (2000), § 11, p. 3 («*underlying determinants of health*»).

ambientali dannose, e a predisporre politiche coerenti per prevenire malattie professionali e rischi occupazionali⁵². Riferendosi specificatamente alle popolazioni indigene, il Comitato riconosce poi la dimensione collettiva del diritto alla salute⁵³.

Infine, viene ribadita la dimensione internazionale degli obblighi degli Stati in materia di diritto alla salute: gli Stati non devono soltanto rispettare, proteggere e realizzare tale diritto all'interno del proprio territorio, ma sono altresì tenuti a prevenire violazioni che si producano all'estero quando esse siano imputabili a soggetti pubblici o privati sui quali lo Stato eserciti un'influenza rilevante, mediante gli strumenti giuridici o politici a loro disposizione⁵⁴. Un ulteriore profilo riguarda quanto sancito dall'art. 11 del Patto internazionale sui diritti economici, sociali e culturali e anch'esso oggetto di una consolidata elaborazione da parte del Comitato⁵⁵. Questo articolo riconosce il diritto di ogni individuo a un tenore di vita adeguato per sé e la propria famiglia, che includa cibo, vestiario e alloggio adeguati, e il miglioramento continuo delle condizioni di vita.

Il diritto all'acqua, riconosciuto dal Comitato nel *General Comment n. 15*⁵⁶ come componente integrante dell'art. 11 e dell'art. 12 ICESCR,⁵⁷ sembra particolarmente rilevante in questo contesto. L'estrazione di litio, cobalto e nickel richiede ingenti volumi d'acqua, generando conflitti tra usi industriali e usi domestici o agricoli, e spesso contribuendo alla contaminazione delle fonti idriche⁵⁸. A livello politico, il riconoscimento del diritto umano all'acqua da parte dell'Assemblea Generale delle Nazioni Unite nel 2010 ha ulteriormente rafforzato il quadro di protezione⁵⁹.

⁵² Ibid., § 36-37, pp. 12-13.

⁵³ Ibid., § 27, p. 10. Il CESCR riconosce come la distruzione degli ecosistemi tradizionalmente utilizzati, la compromissione delle fonti di sostentamento o lo spostamento forzato dalle terre ancestrali, causate da attività «*development-related*», producono effetti deleteri sulla salute fisica e mentale dei gruppi interessati.

⁵⁴ Ibid., § 39, pp. 14 («*by way of legal or political means*»).

⁵⁵ ICESCR, art. 11. CESCR, *General Comment No. 12: The right to adequate food (1999)*; CESCR, *General Comment No. 4: The right to adequate housing (1991)*.

⁵⁶ CESCR, *General Comment No. 15: The right to water (arts. 11 and 12 of the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights) (2002)*.

⁵⁷ ICESCR, artt. 11 e 12.

⁵⁸ WORLD RESOURCES INSTITUTE, *Critical minerals mining water impacts*, disponibile all'indirizzo: <https://www.wri.org/insights/critical-minerals-mining-water-impacts> [ultima consultazione 08/12/2025].

⁵⁹ ASSEMBLEA GENERALE DELLE NAZIONI UNITE, *The human right to water and sanitation*, Risoluzione A/RES/64/292, adottata il 28 luglio 2010, che riconosce l'accesso all'acqua potabile sicura e ai servizi

Anche il diritto al cibo, ricondotto all'art. 11 ICESCR, risulta essere a rischio nei contesti estrattivi. In effetti, le attività minerarie su larga scala producono spesso trasformazioni profonde del territorio - e, in alcuni casi, fenomeni di *land grabbing* connessi alla corsa allo sviluppo di tecnologie *verdi*⁶⁰ - che incidono direttamente su attività di sussistenza quali agricoltura e pesca. La natura tipicamente escludente delle concessioni minerarie, che delimitano aree di sfruttamento precludendone l'uso per altre finalità, accresce tale vulnerabilità, spesso in assenza di adeguati meccanismi di compensazione, riparazione o programmi di riabilitazione economica.

Ulteriori interferenze attengono al diritto a un alloggio adeguato, anch'esso ricompreso nell'art. 11 ICESCR. Le operazioni minerarie su larga scala possono dar luogo a rilocalizzazioni forzate o compromettere le condizioni di abitabilità dei territori, incidendo sugli obblighi degli Stati di rispettare il diritto all'alloggio (e.g., astenersi da sgomberi o trasferimenti arbitrari), di proteggerlo (e.g., prevenire e sanzionare interferenze illegittime da parte di attori privati) e di realizzarlo (e.g., garantire consultazione effettiva, tutele procedurali, soluzioni abitative alternative e compensazioni adeguate), conformemente ai *General Comments nn. 4 e 7*⁶¹. Parimenti in pericolo risulta il diritto alla cultura, sancito dall'art. 15 ICESCR ed elaborato nel *General Comment n. 21*⁶². Per le comunità indigene, in particolare, il territorio rappresenta il presupposto materiale per l'esercizio di pratiche culturali e per la preservazione dell'identità collettiva.

La distruzione degli ecosistemi o la limitazione dell'accesso a luoghi tradizionali configura, pertanto, un'interferenza sostanziale con tale diritto⁶³. Per finire, anche il

igienico-sanitari come diritto umano essenziale al pieno godimento della vita e di tutti i diritti umani. Testo disponibile all'indirizzo: https://digitallibrary.un.org/record/687002/files/A_RES_64_292-EN.pdf

⁶⁰ UMWELTBUNDESAMT, *International Governance for Environmentally Sound Supply of Raw Materials*, Dessau-Roßlau, 2020, disponibile all'indirizzo: https://www.umweltbundesamt.de/sites/default/files/medien/1410/publikationen/2020-02-06_texte_31-2020_ingoro.pdf [ultima consultazione 08/12/2025].

⁶¹ CDESCR, *General Comment No. 7: The right to adequate housing (art. 11(1) of the Covenant): forced evictions* (1997) e *General Comment No. 4: The Right to Adequate Housing (Art. 11 (1) of the Covenant)* (1991).

⁶² CDESCR, *General Comment No. 21: Right of everyone to take part in cultural life (art. 15(1)(a) of the ICESCR)* (2009).

⁶³ *United Nations Declaration on the Rights of Indigenous Peoples*, cit., in particolare artt. 5, 8 e 10-13; *Convention No. 169 concerning Indigenous and Tribal Peoples*, cit., in particolare artt. 2, 5, 7, 8 e 13-15.

diritto a condizioni di lavoro giuste e favorevoli è particolarmente esposto a violazioni nel contesto delle attività estrattive⁶⁴.

La compromissione dei diritti economici, sociali e culturali nei contesti estrattivi tende a innescare dinamiche di conflitto che investono direttamente i diritti civili e politici, in particolare la libertà di espressione, di associazione e il diritto alla partecipazione nei processi decisionali. È all'intersezione tra queste due sfere che si colloca l'analisi seguente.

3.3. *Vulnerabilità dei diritti civili e politici nelle filiere minerarie*

L'intensificazione delle attività estrattive legate all'approvvigionamento di materie prime critiche ha generato, in Europa e oltre, un aumento rilevante dei conflitti socio-ambientali, nei quali le comunità locali contestano gli impatti delle operazioni minerarie sulla salute, sull'ambiente e sulla propria integrità territoriale. Anche in contesti europei, come i progetti in Repubblica Ceca e in Portogallo, sono emerse forme di opposizione sociale motivate da timori riguardanti la tutela delle risorse idriche, la sicurezza ambientale e la qualità della vita⁶⁵. Parallelamente, l'indirizzo politico orientato a favorire l'espansione del settore estrattivo, anche mediante proposte di revisione della normativa ambientale, solleva il rischio di un arretramento rispetto alle garanzie normative attualmente vigenti⁶⁶.

⁶⁴ ICESCR, cit., art. 7. CESCR, *General Comment No. 23: The right to just and favourable conditions of work (art. 7 of the ICESCR)* (2016).

⁶⁵ *The Czech mining town saying 'no thanks' to Europe's critical raw materials push*, «The Parliament Magazine», 2024, disponibile all'indirizzo: <https://www.theparliamentmagazine.eu/news/article/why-this-czech-mining-town-is-saying-no-thanks-to-europes-critical-raw-materials-push> [ultima consultazione 08/12/2025]. *The 'sacrifice zone': villagers resist the EU's green push for lithium mining*, «The Guardian», 21 giugno 2025, disponibile all'indirizzo: <https://www.theguardian.com/environment/2025/jun/21/lithium-mining-sacrifice-zone-portuguese-villagers-eu-energy-transition> [ultima consultazione 08/12/2025].

⁶⁶ F. FINDEISEN - Y. WERNERT, *Meeting the costs of resilience: The EU's Critical Raw Materials Strategy must go the extra kilometer*, in «Policy Brief Hertie School», 30 giugno 2023, disponibile all'indirizzo: <https://www.delorscentre.eu/en/publications/eu-critical-raw-materials> [ultima consultazione 08/12/2025]. *EU plans looser environmental rules to allow more mining*, «Politico», 2025, disponibile all'indirizzo: <https://www.politico.eu/article/eu-commission-must-reform-water-laws-boost-mining-says-environment-chief/> [ultima consultazione 08/12/2025]. *Organisations call for reduction in raw-material consumption*, «PowerShift», disponibile all'indirizzo: <https://power-shift.de/en/organisationen-fordern-rohstoffverbrauch/> [ultima consultazione 08/12/2025]. *A global call for equity in mineral value chains at COP30*, «Climate Network», 13 ottobre 2025, disponibile all'indirizzo:

È in questo contesto che, nel corso dei lavori della trentesima Conferenza delle Parti della Convenzione quadro delle Nazioni Unite sui cambiamenti climatici, numerose organizzazioni della società civile hanno sollecitato i paesi del Nord globale a ridurre in modo significativo il consumo di materie prime critiche e a porre al centro dell'agenda climatica le popolazioni più esposte agli impatti negativi della transizione energetica⁶⁷.

Queste dinamiche pongono questioni, che meritano di essere approfondite, rispetto all'esercizio dei diritti civili e politici sanciti dal Patto internazionale sui diritti civili e politici (ICCPR)⁶⁸, tra i quali figurano le libertà di espressione, riunione pacifica e associazione⁶⁹ e il diritto di partecipare agli affari pubblici⁷⁰.

La giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo ha sottolineato, in casi concernenti impianti industriali o attività pericolose, come gli Stati debbano garantire alle popolazioni potenzialmente esposte a rischi ambientali un'informazione tempestiva, adeguata e comprensibile, comprensiva dei dati tecnici e scientifici necessari per valutare l'impatto dell'attività in questione⁷¹. Nel caso *Taşkin e altri c. Turchia*, inoltre, la Corte ha stabilito che i procedimenti autorizzativi che potrebbero portare a misure impattati sul godimento dei diritti umani devono rispettare requisiti di equità, garantendo che gli interessi dei soggetti coinvolti siano adeguatamente presi in considerazione⁷².

<https://climatenetwork.org/2025/10/13/a-global-call-for-equity-in-mineral-value-chains-at-cop30/> [ultima consultazione 08/12/2025].

⁶⁷ *Organisations call for reduction in raw-material consumption*, «PowerShift», disponibile all'indirizzo: https://power-shift.de/en/organisationen_fordern_rohstoffverbrauch/ [ultima consultazione 08/12/2025]. A *global call for equity in mineral value chains at COP30*, «Climate Network», 13 ottobre 2025, disponibile all'indirizzo: <https://climatenetwork.org/2025/10/13/a-global-call-for-equity-in-mineral-value-chains-at-cop30/> [ultima consultazione 08/12/2025].

⁶⁸ Patto internazionale sui diritti civili e politici (*International Covenant on Civil and Political Rights - ICCPR*), adottato dall'Assemblea Generale delle Nazioni Unite il 16 dicembre 1966, entrato in vigore il 23 marzo 1976, registrato in *United Nations Treaty Series*, vol. 999, p. 171, disponibile all'indirizzo: https://treaties.un.org/doc/treaties/1976/03/19760323%2006-17%20am/ch_iv_04.pdf

⁶⁹ *International Covenant on Civil and Political Rights*, cit., artt. 19, 21 e 22.

⁷⁰ *International Covenant on Civil and Political Rights*, cit., art. 25.

⁷¹ Cfr. *Guerra and Others v. Italy*, Corte Europea dei Diritti dell'Uomo, sentenza del 19 febbraio 1998, § 60. *Öneryıldız v. Turkey*, Corte Europea dei Diritti dell'Uomo, sentenza del 30 novembre 2004, § 90 («*a specific duty to inform*»).

⁷² *Taşkin and Others v. Turkey*, Corte europea dei diritti dell'uomo, sentenza del 10 novembre 2004, § 118 («*the decision-making process leading to measures of interference with the enjoyment of human rights must be fair and afford due respect for the interests of affected individuals*»).

Sul piano interamericano, nella già menzionata sentenza *Saramaka People v. Suriname*, la Corte interamericana dei diritti umani ha stabilito che interventi statali che incidano in modo sostanziale sui territori tradizionalmente utilizzati da popoli indigeni - inclusi progetti estrattivi - richiedono non solo un'informazione piena e culturalmente adeguata, ma, nei casi più invasivi, il consenso libero, previo e informato, quale requisito necessario di legittimità dell'intervento⁷³. Nel loro insieme, questi sviluppi contribuiscono a definire un quadro di obblighi procedurali attivabile anche nelle filiere delle materie prime critiche: (i) obbligo di informazione, comprensivo della comunicazione tempestiva e comprensibile dei dati tecnici e delle valutazioni di impatto; (ii) obbligo di partecipazione effettiva, secondo modalità adeguate al contesto sociale e culturale; (iii) obbligo di predisporre rimedi efficaci contro decisioni o omissioni lesive dei diritti fondamentali. Più in generale, nei procedimenti relativi allo sfruttamento delle risorse naturali, i diritti civili e politici rappresentano garanzie procedurali che condizionano la legittimità e la validità delle decisioni pubbliche.

Di seguito, si valuta in che misura l'ordinamento dell'Unione europea sia in grado di sostenere gli Stati nel rispetto dei propri obblighi in materia di diritti umani lungo le catene globali del valore, tramite strumenti normativi, politiche di approvvigionamento e meccanismi di *due diligence*.

4. L'Unione europea alla prova degli obblighi internazionali sui diritti umani

L'azione dell'Unione europea in materia di materie prime critiche si sviluppa in un momento in cui la sicurezza dell'approvvigionamento è diventata requisito essenziale per la transizione energetica e digitale⁷⁴. Tuttavia, l'elaborazione normativa volta a perseguire tali obiettivi solleva interrogativi stringenti circa la sua coerenza con gli obblighi

⁷³ *Saramaka People v. Suriname*, Corte Interamericana dei Diritti Umani, sentenza del 28 novembre 2007, §§ 137 e 140.

⁷⁴ V. CORREIA - E. FALCK, *Europe's Critical Raw Materials: Balancing Strategic Needs with Environmental Protection*, in «Intereconomics - Review of European Economic Policy», LX, 5, September/October 2025, pp. 297-302.

internazionali in materia di diritti umani, i quali impongono agli Stati, e quindi agli Stati membri dell'UE, doveri di rispetto, protezione e realizzazione dei diritti fondamentali nell'ambito delle attività economiche svolte da imprese e altri attori privati, anche quando i relativi impatti si manifestano al di fuori del territorio nazionale⁷⁵. Tali interrogativi risultano particolarmente significativi se si considera la già citata struttura multilivello della tutela dei diritti fondamentali nell'ordinamento europeo.

Il *Critical Raw Materials Act* (CRMA) rappresenta il fulcro della strategia europea nel settore. Esso definisce obiettivi quantitativi precisi per il 2030: far fronte ad almeno il 10% del fabbisogno annuo dell'Unione attraverso attività estrattive interne, al 40% mediante capacità industriali europee di trasformazione e al 25% tramite riciclo.

A ciò si affianca il proposito di accelerare la realizzazione di progetti qualificati come "strategici"⁷⁶. Sebbene il CRMA includa riferimenti ai diritti umani, questi assumono una valenza prevalentemente enunciativa. Nel preambolo, il considerando (17) sottolinea come i nuovi progetti estrattivi «dovrebbero essere pianificati e attuati in modo sostenibile» così da considerare anche la «prevenzione e minimizzazione degli impatti socialmente avversi, ivi incluso il rispetto dei diritti umani [...] e consultazioni eque con le comunità locali e i popoli indigeni»⁷⁷. Tale formulazione è affidata a un considerando e dunque priva di autonoma efficacia normativa. L'articolo 6 CRMA relativo ai criteri per la designazione dei progetti strategici contiene poi un ulteriore riferimento alla «prevenzione e minimizzazione degli impatti sociali attraverso pratiche socialmente responsabili, incluso il rispetto dei diritti umani, dei popoli indigeni e dei diritti del lavoro»⁷⁸. Tuttavia, duole sottolineare come il rispetto dei diritti umani non assuma la valenza di condizione necessaria per il riconoscimento del progetto strategico.

⁷⁵ CESCR, *General Comment No. 24*, cit.

⁷⁶ *Critical Raw Materials Act*, cit.

⁷⁷ CRMA, cit., preambolo, considerando 17.

⁷⁸ CRMA, cit., art. 6(1)(c). Una menzione ulteriore compare nell'art. 37, dedicato alla cooperazione internazionale e ai partenariati strategici. L'articolo 37 afferma che i partenariati strategici dovrebbero contribuire allo «sviluppo economico e sociale dei Paesi partner [...] promuovendo condizioni di lavoro dignitose e il rispetto dei diritti umani lungo le loro catene del valore», CRMA, cit., art. 37(1)(a)(iii). Vedi anche, ÖFSE - AUSTRIAN FOUNDATION FOR DEVELOPMENT RESEARCH, *EU-Raw-Material Partnerships: Status and Governance Challenges*, Vienna, 2025, disponibile all'indirizzo:

Non esiste infatti un collegamento esplicito tra eventuali violazioni e la revoca di tale status. Ne deriva una marcata asimmetria tra gli obiettivi di sicurezza dell'approvvigionamento, i quali sono definiti in maniera dettagliata e verificabile, e i riferimenti ai diritti umani, privi di efficacia precettiva o strumenti attuativi.

Parallelamente, il Piano d'Azione *RESourceEU*⁷⁹, adottato nel dicembre 2025, assume come paradigma l'approccio emergenziale già sperimentato con il Piano *REPowerEU*⁸⁰, proponendo un'articolata strategia di *de-risking* e diversificazione delle forniture, motivata dall'elevata dipendenza europea da pochi Paesi terzi e dal rischio, definito «attuale e concreto», di interruzioni nelle catene di approvvigionamento delle materie prime critiche⁸¹. In quest'ottica, il piano d'azione prevede una serie di misure, tra cui: i) la creazione di un *Critical Raw Materials Centre* e di un *CRM Financing Hub* incaricati di mobilitare strumenti finanziari e assistere i promotori di progetti⁸²; ii) il rafforzamento dell'accelerazione autorizzativa già introdotta dal CRMA, accompagnata dall'impegno della Commissione a proporre ulteriori interventi legislativi per la semplificazione del *permitting* ambientale⁸³; iii) la revisione di atti chiave del diritto ambientale dell'UE, tra cui la Direttiva Quadro sulle Acque⁸⁴ e il regolamento REACH⁸⁵, al fine di rimuovere quelli che il piano qualifica come “colli di bottiglia” allo sviluppo di progetti estrattivi⁸⁶.

https://www.oefse.at/fileadmin/content/Downloads/Publikationen/Studien/RR25_EU-Raw-Material-Partnerships.pdf [ultima consultazione 08/12/2025].

⁷⁹ COMMISSIONE EUROPEA, *Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions. “RESourceEU Action Plan - Accelerating our Critical Raw Materials Strategy to Adapt to a New Reality”*, Bruxelles, 3 dicembre 2025, COM(2025) 945 final.

⁸⁰ COMMISSIONE EUROPEA, *Communication from the Commission to the European Parliament, the European Council, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions. “REPowerEU Plan”*, Bruxelles, 18 maggio 2022, COM(2022) 230 final.

⁸¹ *RESourceEU Action Plan*, p. 1.

⁸² *Ibid.*, pp. 2, 5.

⁸³ *Ibid.*, p. 7.

⁸⁴ *Directive 2000/60/EC of the European Parliament and of the Council establishing a framework for Community action in the field of water policy (Water Framework Directive)* del 23 ottobre 2000.

⁸⁵ *Regulation (EC) No. 1907/2006 of the European Parliament and of the Council concerning the Registration, Evaluation, Authorisation and Restriction of Chemicals (REACH)* del 18 dicembre 2006.

⁸⁶ *RESourceEU Action Plan*, p. 7.

Quest'ultima misura, in particolare, ha suscitato rilievi critici da parte di organizzazioni della società civile⁸⁷. In aggiunta, le disposizioni volte ad accelerare i procedimenti autorizzativi sollevano interrogativi circa la compatibilità con gli obblighi internazionali in materia di diritti fondamentali.

Accanto al CRMA e al piano RESourceEU, la disciplina europea sulla sostenibilità d'impresa - in particolare la *Corporate Sustainability Due Diligence Directive* (CSDDD)⁸⁸ e la *Corporate Sustainability Reporting Directive* (CSRD)⁸⁹ - introduce obblighi di *due diligence* e di trasparenza lungo le catene del valore. Sebbene non siano concepite specificamente per il settore estrattivo né per dare attuazione diretta agli obblighi internazionali in materia di diritti umani, tali direttive incidono, in modo indiretto, anche sulle filiere delle materie prime critiche, richiedendo alle imprese di individuare, prevenire e mitigare i rischi ambientali e sociali. Tuttavia, il loro impatto sull'allineamento dell'azione dell'UE agli obblighi internazionali rimane limitato, e il coordinamento con il CRMA appare incompleto, con il rischio che le logiche di sicurezza dell'approvvigionamento prevalgano sulle esigenze di *due diligence* sostanziale.

In termini generali, il quadro normativo europeo fatica a conciliare l'obiettivo di assicurare un approvvigionamento stabile delle materie prime critiche con l'esigenza di

⁸⁷ *EU plans looser environmental rules to allow more mining*, «Politico», disponibile all'indirizzo: <https://www.politico.eu/article/eu-commission-must-reform-water-laws-boost-mining-says-environment-chief/> [ultima consultazione 08/12/2025]. *European Commission's reckless move risks derailing water protections*, WWF Europe, disponibile all'indirizzo: <https://www.wwf.eu/?20312891/European-Commissions-reckless-move-risks-derailing-water-protections> [ultima consultazione 08/12/2025].

⁸⁸ PARLAMENTO EUROPEO E CONSIGLIO, *Directive (EU) 2024/1760 of 13 June 2024 on corporate sustainability due diligence and amending Directive (CSDDD) (EU) 2019/1937 and Regulation (EU) 2023/2859*. La CSDDD introduce, per le imprese di grandi dimensioni, un obbligo di «*human rights and environmental due diligence*» lungo l'intera catena delle attività, comprendendo anche le fasi a monte rilevanti per le materie prime critiche. La direttiva riconosce esplicitamente, infatti, che le catene del valore, e «in particolare quelle delle materie prime critiche», presentano rischi umani e ambientali sistemici (CSDDD, considerando 9, p. 2).

⁸⁹ PARLAMENTO EUROPEO E CONSIGLIO, *Directive (EU) 2022/2464 of 14 December 2022 amending Regulation (EU) No 537/2014, Directive 2004/109/EC, Directive 2006/43/EC and Directive 2013/34/EU, as regards corporate sustainability reporting (CSRD)*. La CSRD, dal canto suo, interviene sul profilo sociale delle catene del valore, richiedendo alle imprese di rendicontare informazioni sugli impatti sulle persone, sulle condizioni di lavoro e sui diritti umani, inclusi eventuali rischi di lavoro forzato e minorile. Il considerando 49 chiarisce, tuttavia, che tali obblighi di trasparenza non hanno alcun impatto sulle responsabilità delle autorità pubbliche di fare i conti, mediante politiche commerciali e strumenti diplomatici, con l'importazione di beni prodotti in violazione dei diritti umani (CSRD, considerando 49, pp. 30-31).

integrare in modo coerente le implicazioni sociali e ambientali delle relative attività economiche.⁹⁰ La natura multilivello della tutela dei diritti fondamentali nell'UE - e la conseguente difficoltà di tradurre in modo uniforme gli obblighi internazionali degli Stati membri nelle politiche settoriali dell'Unione - rende questo equilibrio particolarmente instabile e lascia irrisolte questioni cruciali sull'effettiva integrazione della protezione dei diritti umani nel governo europeo delle materie prime critiche.

5. Considerazioni conclusive

La transizione energetica europea si fonda su un'impresa ambiziosa: sostituire il modello fossile con tecnologie a basse emissioni senza replicare le diseguaglianze strutturali che hanno storicamente segnato l'economia estrattiva.

L'analisi condotta mostra tuttavia che l'approvvigionamento di materie prime critiche continua a generare impatti significativi sui diritti umani, in particolare nei Paesi in cui avvengono le attività estrattive. Il diritto internazionale dei diritti umani offre già un insieme articolato di obblighi sostanziali e procedurali. Tali obblighi non solo vincolano gli Stati produttori, ma - secondo interpretazioni ormai consolidate nella prassi di vari organi di trattato - si estendono anche agli Stati consumatori, chiamati a prevenire violazioni connesse alle attività delle proprie imprese lungo catene del valore globali.

Sul versante europeo, l'esame degli strumenti in vigore rivela progressi importanti ma non ancora in grado di garantire un'integrazione piena e coerente dei diritti umani nelle politiche di approvvigionamento⁹¹. Ne risulta un sistema che presenta ancora zone

⁹⁰ S. VESA – K. HUHTA – N. SOININEN, *Critical raw materials and the law: confronting legal disruption in the transition to sustainability*, in «Law, Innovation and Technology», 2025, pp. 1–32.

⁹¹ Occorre sottolineare come la normativa europea sulla sostenibilità d'impresa sia al momento oggetto di tentativi di ridimensionamento. Vedi S. TODESCHINI, *The Great EU Reversal: Fast-Track Deregulation and the Erosion of Europe's Sustainability Ambition with the Omnibus I Regulation*, in «European Law Blog», 27 ottobre 2025, disponibile su: <https://www.europeanlawblog.eu/pub/pqhw0y8j/release/1> [ultima consultazione 08/12/2025]. A. BERTRAM, *Deregulating to No Avail: How the Omnibus Package Falls Short in Simplifying Key EU Green Deal Instruments*, in «Intereconomics. Review of European Economic Policy», LX, 3, 2025, pp. 170-175.

d'ombra: incertezza sugli standard minimi applicabili, assenza di meccanismi di *enforcement* e rischio di esternalizzazione degli impatti verso Paesi terzi.

Queste tensioni evidenziano la necessità di un'evoluzione del quadro europeo che assicuri una maggiore coerenza tra politiche industriali, obiettivi di sicurezza dell'approvvigionamento e tutela dei diritti umani. Ciò richiede non solo un affinamento della regolazione settoriale, ma anche un'applicazione più robusta degli strumenti di *due diligence*, una revisione critica dei partenariati strategici e un impegno politico più deciso nel riconoscere la dimensione globale della responsabilità europea.

Dal punto di vista teorico, resta essenziale chiarire la portata degli eventuali obblighi extraterritoriali degli Stati nelle filiere minerarie e il rapporto, ancora irrisolto, tra tutela dei diritti umani e disciplina degli investimenti nei settori estrattivi.

Allo stesso modo, l'efficacia della *due diligence* nelle filiere europee delle materie prime critiche e il ruolo dei partenariati strategici dell'UE richiedono un'analisi empirico-giuridica più accurata. In definitiva, la sostenibilità della transizione energetica dipenderà dalla capacità dell'Unione europea e degli Stati membri di consolidare un quadro normativo in cui sicurezza dell'approvvigionamento, tutela dei diritti umani e giustizia ambientale siano affrontate come dimensioni interdipendenti. Solo così sarà possibile evitare che la riorganizzazione delle catene del valore riproduca vulnerabilità strutturali che il diritto internazionale mira da tempo a superare.

MARIA PIA CASULA
UNIVERSITÀ DI CAGLIARI

*La Pace, Il Dialogo e i Diritti Umani: Un Percorso Necessario Verso l'Armonia e il
Rispetto del Pluralismo Culturale*

*Peace, Dialogue and Human Rights: A Necessary Path Towards Harmony and Respect
for Cultural Pluralism*

Abstract: Questo contributo analizza il ruolo fondamentale del dialogo interculturale e dei diritti umani nella promozione della pace, evidenziando il legame tra pace e guerra e l'importanza del rispetto per le diversità culturali in un contesto plurale.

Abstract: This paper analyses the fundamental role of intercultural dialogue and human rights in promoting peace, highlighting the link between peace and war and the importance of respect for cultural diversity in a plural context.

Keywords: Pace; Dialogo; Diritti Umani

Keywords: Peace; Dialogue; Human Rights

1. *Le giustificazioni della guerra e la crisi delle categorie tradizionali.*

La legittima difesa, lo stato di necessità, la concezione stessa della guerra come sacrificio o castigo, hanno reso difficile una sua estinzione. Costantemente giustificata come un male necessario, neanche la ragione è riuscita a porvi un rimedio. La giustificazione delle guerre non è mai stata superata, né in sede di giudizio storico né di giudizio morale.

I filosofi, giuristi e i teologi hanno sempre concordato sulla *iusta causa*¹, cosicché il dissenso non ha mai toccato la guerra difensiva. In questo modo la pace, assicurata tramite la minaccia o l'uso della forza, ha finito per dipendere da compromessi sempre più profondi con la guerra stessa, assestandosi su livelli via via più elevati di militarizzazione.

Gli Stati si muovono, dunque, in un campo continuamente riequilibrato, in cui si glorifica l'eroe soldato, che deve essere invulnerabile per poter attaccare senza essere colpito. Con l'eliminazione dell'eros e approcciandosi alla ragione nell'analisi della guerra, come riportato dalle trascrizioni della Conferenza di Pugwash: «La soluzione ultima del problema della guerra può venire dal riconoscimento [...] che c'è un solo comune nemico: la nostra irrazionalità che impedisce di affrontare insieme i problemi globali che affliggono l'umanità, primo fra essi la prevenzione della guerra nucleare»².

Per superare la guerra, deve essere vinta l'irrazionalità. Con la fine della Seconda Guerra Mondiale e la conseguente caduta del fascismo, l'Italia si è trovata di fronte, oltre al problema della democratizzazione nazionale, a quello della convivenza pacifica con i Paesi confinanti. Il problema della convivenza pacifica rimase irrisolto nonostante l'istituzione dell'Organizzazione delle Nazioni Unite, nata proprio con l'obiettivo di giungere al pacifismo globale istituzionale. Infatti, il diritto ha continuato a giustificare la guerra come un bene necessario per la difesa della pace e per il mantenimento o il miglioramento dello *status quo*. Dagli stessi convegni sulla pace, si evince che la libertà è il valore assoluto e che per proteggerla si deve essere pronti a tutto, con ogni mezzo, incluso l'utilizzo della guerra. La guerra diventa così motivata dal proposito di difendere l'uomo come specie animale e non come persona morale³.

A questo riguardo Wittgenstein⁴, per spiegare il compito della filosofia, ricorre alla metafora di insegnare alla mosca a uscire dalla bottiglia. La bottiglia è la rappresentazione

¹F. DEVITORIA, *De iure belli*. Testo latino a fronte, 1539, ed. it., Bari, Laterza, 2005; B. OREND, *The Morality of War*, Peterborough, Broadview Press, 2006; M. WALZER, *Guerre giuste e ingiuste. Un argomento morale con esempi storici*, Torino, Einaudi, 1979.

²Dal testo finale approvato dalla Conferenza Pugwash 26-31 aprile 1983 in «Rinascita», 9 settembre 1983 n. 35, p. 21.

³N. BOBBIO, *Il problema della guerra e le vie della pace*, Bologna, Il Mulino, 1997.

⁴L. WITTGENSTEIN, *Ricerche filosofiche*, Torino, Einaudi, 1967, §309.

della vita, e in essa la mosca, rappresentazione dell'essere umano, è intrappolata e cerca di superare le proprie difficoltà. Tuttavia, la bottiglia non è tappata, perciò l'uscita è possibile. In base al comportamento assunto si identificano diverse tipologie di mosche (e di esseri umani): c'è chi rimane dentro la bottiglia a vivere serenamente, attendendo la morte e coltivando il proprio giardino, e chi cerca di uscire, pur non sapendo dove sia l'uscita, procedendo per tentativi ed illusorie soluzioni. Talvolta, infatti, la via d'uscita più semplice non è quella più giusta. La metafora della bottiglia e della mosca rappresenta il problema della guerra, che affligge la storia dell'umanità: la mosca si convince di aver trovato la via d'uscita, ma si ritrova sempre nella bottiglia, da cui gli studiosi devono condurla fuori. Si tratta di una metafora simile a quella, utilizzata da Norberto Bobbio⁵, del labirinto in cui si scoprono numerose "strade bloccate."

Una di queste conduce alla "soluzione finale" della guerra, rappresentata, nell'epoca contemporanea, anche dall'eventuale ricorso alla bomba atomica. La stessa locuzione "strada bloccata" può avere due significati: da una parte, indica che la guerra è un'istituzione attempata e persino obsoleta; dall'altra, indica che è un'istituzione sconveniente ed ingiusta e che, come tale, deve essere superata.

Le due interpretazioni in questione danno vita a due tipi di pacifismo: quello passivo e quello attivo⁶. Il primo si basa sull'istituzione di un nuovo equilibrio del terrore generato dalla bomba atomica, per cui l'umanità non agisce per paura di ritorsioni e la guerra è, teoricamente, impossibile da realizzare. Il pacifismo attivo, invece, sorge dall'impulso di dar vita a dei movimenti mossi dalla coscienza atomica, la quale considera la guerra ingiustificata e illegittima. I pacifisti passivi finiscono per ricadere nel campo dei giustificazionisti perché non discutono l'ammissibilità della guerra, bensì riconoscono la sua non più applicabilità, in quanto la possibilità dell'utilizzo dell'arma atomica non permetterebbe di raggiungere lo scopo della guerra, ovvero la vittoria.

D'altro canto, i realisti, con il loro atteggiamento che non ostacola la guerra, ma la favorisce attraverso la corsa agli armamenti, la considerano sempre una necessità della

⁵ N. BOBBIO, *Il problema della guerra.*, cit., p. 11.

⁶ *Ibid.*

politica di potenza⁷. Nel corso della storia, si sono dunque sviluppate due teorie principali: secondo la prima, la guerra è un elemento insostituibile del progresso e, in quanto tale, è essa stessa progresso dell'umanità; mentre la seconda teoria sostiene che il progresso procede attraverso una graduale eliminazione delle guerre. La prima teoria punta sulla giustificazione della guerra, mentre la seconda ne preannuncia la morte, soprattutto dopo la Seconda Guerra Mondiale e con la sottoscrizione della carta delle Nazioni Unite.

Le giustificazioni della guerra si differenziano, secondo Norberto Bobbio, in bellicistiche e rientranti nella dottrina di "guerra giusta". La prima categoria giustifica tutte o la maggior parte delle guerre. Queste ultime si muovono nello spettro tra male e bene, un percorso prescritto, che accetta la sofferenza della guerra per distruggere un male minore in nome di un bene superiore, un'idea o delle posizioni che trascendono il dolore della guerra⁸. Coloro che supportano questa visione si ergono a portatori della giusta verità in nome della pace, la quale non sussiste nei mezzi ma solo in artefatte parole.

Oggi giorno la guerra si muove in un equilibrio di terrore, dovuto alla "strada bloccata" dell'atomica, ma se essa diventasse moralmente o materialmente impossibile questo equilibrio del terrore non sussisterebbe. Questa idea è proprio alla base del pacifismo attivo, che considera la guerra non solo qualcosa da impedire, bensì qualcosa di ingiusto.

2. Tipologie di pace e pacifismo: storico, attivo, istituzionale.

Al tema della guerra è strettamente collegato quello della pace e, naturalmente, quello del pacifismo. La Questione della pace si pone essenzialmente su due problemi: definizione e valutazione. Per pace s'intende uno stato di cose, di cui è necessario stabilire i confini e i relativi connotati. Inoltre, la pace possiede un forte significato emotivo, e chi la difende porta avanti un valore altamente desiderabile e raccomandabile⁹.

⁷ *Ibid.*, p. 45.

⁸ *Ibid.*, p. 57.

⁹ *Ibid.*, p. 119.

Tuttavia, “pace” nella sua accezione più generale significa assenza, cessazione o soluzione di un conflitto, sia che essa sia interna (stessi attori) o esterna (diversi attori).

Il primo concetto di pace indicato appartiene alla morale e ai moralisti, mentre la seconda al diritto, trattato dai giuristi. La definizione di pace rimane dunque in stretto collegamento con quello di guerra, suo opposto, e viene indicata con una definizione negativa in quanto “quiete”, assenza di guerra o non-guerra. Invece, la guerra viene implicitamente indicata positivamente in quanto “moto”, con una connotazione di forza, in opposizione a quella di debolezza. Negli aspetti di politica interna si predilige la pace, o l’ordine, mentre in quelli internazionali la guerra-disordine, in quanto si attua il “moto”.

Il pacifismo, attraverso le sue aspirazioni, cerca di stabilire dei rapporti internazionali basati su un ordine, inteso come stato permanente delle dinamiche internazionali.

Di conseguenza, “fare la pace” non dovrebbe significare solo la cessazione delle ostilità, ma anche l’instaurarsi di uno stato giuridicamente regolato e stabile¹⁰.

Si parla infatti di pace positiva laddove non sussiste solo l’assenza della guerra, ma la sua giuridica conclusione, unita al promovimento della giustizia sociale. Quest’ultima è una pace vera, e non una pace impropriamente detta che significa solo lotta fino alla stipulazione della pace. Di quest’ultima è un esempio l’Afghanistan, abbandonato al termine del conflitto nel 2021, senza un forte *statebuilding* da parte delle forze statunitensi. Come si diceva, la dicotomia guerra-pace è composta naturalmente da un elemento negativo e uno positivo, che non potrebbero essere più distanti.

La guerra si ritrova nello stato di natura, da cui secondo il pacifismo attivo l’uomo deve uscire e che si contrappone allo stato di pace. Per quanto la guerra possa essere considerata un male necessario e talvolta esaltata, la pace vituperata rimane un valore superiore alla guerra, nonché un bene. Può, dunque, essere considerata un ideale cui l’umanità deve tendere, mentre la guerra non andrebbe più considerata né come mezzo per raggiungere un ideale né come un ideale in sé. La pace è sempre ambita, studiata e categorizzata. Raymond Aron ne distingue tre tipi: di potenza, d’impotenza e di

¹⁰ *Ibid.*, p. 120-121.

soddisfazione¹¹. La prima rappresenta il rapporto di eguaglianza e diseguaglianza tra gruppi politici o stati, come le differenze tra gli Stati Uniti e gli stati dell'America del Sud. Viene a sua volta suddivisa in pace d'equilibrio, pace d'egemonia e pace d'Impero.

La pace d'impotenza, invece, è fondata sullo stato di terrore dopo l'avvento della guerra atomica, e porta gli stati a mantenere un "equilibrio di terrore", generato dalla capacità di infliggere colpi mortali tra di loro. La pace di soddisfazione, invece, prende vita quando in un insieme di stati nessuno ambisce alla guerra e si crea un contesto di fiducia e soddisfazione reciproca, come nel caso dell'odierna Europa occidentale¹².

L'assetto politico di quest'ultima si avvicina all'ideale del pacifismo.

Vediamo dunque che, con il termine "pacifismo", si intende ogni teoria che consideri una pace durevole, perpetua o universale come bene altamente desiderabile.

Vi sono diverse forme di pacifismo: quello strumentale, ossia il disarmo; quello istituzionale, ovvero il diritto; ed infine il pacifismo etico-finalistico, basato sui principi di educazione morale¹³. La pace a cui ambisce il pacifista non può essere altro che pace di soddisfazione, attraverso un'accettazione consapevole e senza rivendicazioni da attuare. In tempi recenti, i pacifisti si sono mossi in territori specifici, come negli anni sessanta con le proteste contro la guerra in Vietnam, per giungere ad una fase di transizione caratterizzata dalla pace universale. I pacifisti non ritengono, infatti, che la pace da sola risolva i problemi dell'umanità: ritengono sia necessaria ma non sufficiente. Come afferma Kant, la pace è la prima condizione per una libera convivenza¹⁴.

Il pacifismo si oppone alla guerra perché essa non è la soluzione.

I pacifisti si oppongono al dogma "la guerra, sola igiene del mondo", abbracciando dottrine come l'internazionalismo, il cosmopolitismo, il mondialismo e l'universalismo, accomunate dalla concezione che tutte le popolazioni del mondo vanno rispettate.

¹¹ R. ARON, *Pace e guerra tra le nazioni*, Milano, Mondadori, 1966, p. 136.

¹² *Ibid.*, p. 137

¹³ N. BOBBIO, *Il problema della guerra*, cit.

¹⁴ I. KANT, *Per la pace perpetua*, Torino, Einaudi, 1991.

Il pacifismo vede le proprie origini nel saggio *Per la pace perpetua* di Kant, nel pacifismo giuridico di Saint Simon¹⁵, nell’“alleanza perpetua” di Saint-Pierre¹⁶, nonché nella visione illuminista, positivista e marxista¹⁷. In generale, la corrente di pensiero pacifista è orientata ad eliminare la guerra e instaurare una pace perpetua, agendo sui mezzi ma anche sulle istituzioni e sulle persone. Su questo sfondo, la riflessione contemporanea distingue tra pacifismo strumentale, istituzionale e finalistico.¹⁸

Il suddetto saggio di Kant, ad esempio, si concentra sulle armi, sulla loro distruzione o riduzione e la loro sostituzione con mezzi non violenti, rientrando perciò nel pacifismo strumentale. Esso mira al disarmo e viene considerato il più superficiale, perché non va alla radice del problema della guerra, ma si concentra solo sui mezzi. Il pacifismo istituzionale, come quello di Saint-Simon, è direttamente contrario allo stato e alle sue azioni, supportando l’eliminazione della guerra come fenomeno istituzionale di scelta. A questo movimento si riconduce il pacifismo giuridico¹⁹, cioè la pace attraverso il diritto, ed il pacifismo sociale²⁰ attraverso la rivoluzione sociale, che a sua volta si riconduce al tipo di regime che mette in moto il meccanismo della guerra.

L’ultima categoria, ossia il pacifismo finalistico²¹, agisce sulle persone, sulla morale e sull’educazione, conducendo gli uomini a realizzare un’analisi dei costi e dei benefici derivanti dalla guerra ed influenzando così le scelte organizzative della società.

Su questo sfondo concettuale, il movimento pacifista ha sempre cercato di svolgere un ruolo di spicco, tanto che durante la seconda Guerra del Golfo, nel 2003, il *New York Times* affermò che il movimento pacifista era la seconda potenza globale²².

¹⁵H. SAINT-SIMON, *Opinioni letterarie, filosofiche e industriali*, Milano, Rizzoli, 1966.

¹⁶C. I. DE SAINT-PIERRE, *Projet pour rendre la paix perpétuelle en Europe*, Paris, Fayard, 1986.

¹⁷I. KANT, *Per la pace perpetua*, cit.; A. COMTE, *Sistema di politica positiva* Milano, Bompiani, 2000; K. MARX – F. ENGELS, *Manifesto del partito comunista*, Roma, Editori Riuniti, 1998.

¹⁸I. KANT, *Per la pace perpetua*, cit., p. 141.

¹⁹H. KELSEN, *La pace attraverso il diritto*, Milano, Giuffrè, 1955.

²⁰MARX-ENGELS, *Manifesto*, cit.

²¹A. CAPITINI, *Le tecniche della nonviolenza*, Firenze, La Nuova Italia, 1967.

²²R. PERNI – R. VICARIATI, *Non c’è pace, crisi ed evoluzione del movimento pacifista*, Gallarate, People editore, 2020.

Negli anni Duemila, nel mondo, dominava la globalizzazione economica e culturale, indicata come ultima evoluzione del capitalismo, in cui il pacifismo viveva attraverso le canzoni, le bandiere sui balconi, e divenne quasi un elemento della cultura pop.

Flavio Lotti afferma che il movimento per la pace è un movimento diverso da quello contro la guerra, poiché si anima sempre per debellare del tutto la guerra.

Nel movimento contro la guerra, il binomio centrale è tra guerra e pace, mentre il movimento per la pace vuole mettere al centro la pace²³. L'attivista Franco Uda afferma, ad esempio, che non bisogna pensare alla pace come a uno scopo per far tacere le armi, ma come elemento di una politica più ampia e più inclusiva²⁴. Ancor prima, il pacifismo aveva rappresentato una speranza collettiva durante le azioni di Gandhi, Martin Luther King e Capitini. È rimasto però aspetto silenzioso, che si anima solo tra simili con gli stessi valori, mentre - come afferma Cecilia Strada, ex presidente di Emergency - i principi del pacifismo devono essere ascoltati da un pubblico più ampio per aspirare ad una posizione di rilievo. Proprio per questa "chiusura" dell'opinione pubblica, il pacifismo ha affrontato varie crisi, come quella economica del 2007, che ha spinto le persone ad occuparsi principalmente dei propri beni, tralasciando gli ideali collettivi di solidarietà propri del movimento pacifista. Il preoccuparsi dei propri beni e situazioni individuali è un aspetto che non intralcia solo il movimento pacifista, ma anche altri aspetti politici, come la democrazia, come dimostrato ad esempio dal basso numero di elettori ai seggi. Rimane il fatto che la pace non è solo un movimento, bensì un'esigenza della società mondiale, che condurrebbe alla diminuzione di conflitti armati, genocidi, discriminazioni e violenze di massa. La pace si rivela un'idea migliore della guerra anche sul piano della stretta efficienza, come mezzo rispetto ad un fine. Infatti, le strategie non violente di mobilitazione politica funzionano meglio di quelle basate sull'uso della forza.

²³ *Ibid.*, p. 18-19.

²⁴ Citato in R. PERNI – R. VICARIATI, *Non c'è pace*, cit., p. 74.

Uno studio svolto su 323 campagne di resistenza civile condotte contro vari tipi di regime tra il 1900 e il 2006 mostra che le strategie pacifiche hanno avuto successo nel doppio dei casi rispetto a quelle di tipo violento: 53 contro il 26 per cento²⁵.

La pace è stata studiata per essere messa in pratica. Ma quali sono le sue reali possibilità? La non-violenza? La violenza è sempre stata messa in pratica ed è un mezzo centrale della guerra e delle sue atrocità, ma anche delle rivoluzioni, in nome e per mezzo della “guerra giusta”. Invece la non violenza è praticabile attraverso la ragione e la negoziazione. Essa sembra difficile, ma è praticabile in una situazione in cui non si allenano i muscoli ma la ragione. Lo dimostra la dottrina dell’antimilitarismo, una posizione approvata in Oriente, specialmente nella cultura cinese, dove la guerra non viene glorificata perché idealmente non dovrebbe realizzarsi²⁶. Infatti, il *wen*, cioè la civiltà, il sapere e la moralità sono superiori rispetto al *wu*, cioè la marzialità e la forza fisica, che agisce solo quando il *wen* fallisce.

Al contrario, il militarismo rimane il punto debole dell’Occidente, osannato e ricercato come mezzo prediletto anche dalla tecnologia e dalla cultura della guerra, che senza limitazioni hanno consentito al *welfare* occidentale di trionfare su ogni altra cultura militare²⁷. Come già analizzato, diverse fonti vedono l’impossibilità di instaurare relazioni di incontro tra quelle che Huntington considera civiltà contrapposte²⁸.

Tali fonti mostrano una visione catastrofica della sicurezza umana, che impedisce alla società globale di compiere un salto verso l’abolizione della guerra, ostacolando il cammino verso una *governance* pacifica e multipolare. Si tratta di un progresso di emancipazione non necessariamente lineare. L’educazione alla legalità internazionale procede attraverso dolorose traversie perché, come afferma Kant, è in questo modo che

²⁵ M. J. STEPHAN – E. CHENOWETH, *Why civil resistance works. The strategic logic of nonviolent conflict*, in «International security», XXXIII, 1, 2008, pp. 77-44.

²⁶ MOZI, *Scritti*, a cura di A. PASSI, Torino, Einaudi, 1999; CONFUCIO, *Dialoghi*, a cura di A. Andreini, Torino, Einaudi, 2015.

²⁷ P. ARLACCHI, *Contro la paura, la violenza diminuisce, i veri pericoli che minacciano la pace mondiale*, Milano, Chiarelettere editore, 2020.

²⁸ S. P. HUNTINGTON, *Lo scontro delle civiltà e il nuovo ordine mondiale*, Milano, Garzanti, 1997.

funzionano gli individui e gli Stati²⁹. Kant, infatti, credeva che le idee e i comportamenti collettivi si modificassero nel tempo, attraverso un processo di apprendimento.

L'apprendimento dell'atrocità della guerra, oltre all'indottrinamento bellico dell'"uccidere per non essere uccisi", ha in tempi più recenti trovato i suoi oppositori. In *Uomini contro il fuoco*, Samuel Marshall, storico militare americano che condusse una serie di interviste con soldati di fanteria durante la Seconda Guerra Mondiale, concluse che su 100 combattenti non più di 25 sparavano davvero contro il nemico³⁰.

La paura e la ripugnanza verso l'atto di uccidere li bloccava. Ancora oggi, rimane aperto il problema del rapporto tra comunicazione contemporanea e rappresentazione pubblica della guerra. In un mondo multipolare, la pace dovrebbe essere garantita da relazioni estere intrinsecamente cooperative e sempre meno basate sulla violenza e sulla paura, capaci di abbracciare le diversità delle popolazioni e di non vederle più come punti di scontro. Nelle sezioni successive verranno esplorate altre vie possibili verso la pace, spesso giudicate poco efficaci o, in alcuni casi, utilizzate in modo strumentale per legittimare la guerra. Si tratta comunque di strumenti che possono offrire alternative credibili all'uso della forza, come i diritti umani e il dialogo interculturale.

3. Diritti umani: universalismo, limiti e selettività occidentale.

Possiamo davvero considerare i diritti umani come universali? Oppure il loro uso rischia di diventare selettivo e strumentale? Dopo aver analizzato la complessità del rapporto tra guerra e pace, è fondamentale interrogarsi sul ruolo dei diritti umani nel consolidamento della pace. I diritti umani, fra l'altro, sono una motivazione spesso utilizzata per intraprendere una guerra, nonché una delle massime legittimazioni della "guerra giusta"³¹. Per questo motivo, si vuole analizzare come vengono riconosciuti i diritti sia

²⁹ I. KANT, *Per la pace*, cit.

³⁰ S. L. A. MARSHALL, *Men against fire. The problem of battle command*, New York, W. Morrow & Co, 1947.

³¹ ONU, *2005 World Summit Outcome Document*, A/RES/60/1, 24 ottobre 2005, §§138-139; A. J. BELLAMY, *Responsibility to Protect*, Cambridge, Polity Press, 2009.

dall'individuo che dalla popolazione: un processo lento, ma adottabile da tutti in quanto esseri umani. I Paesi, come l'individuo, hanno bisogno del loro spazio e tempo per elaborare il proprio relativismo culturale, e non dell'intromissione di terzi attraverso l'uso della forza. Il processo di apprendimento di un diritto è un processo interno e collettivo, poiché non può slegarsi dalla cultura. Attraverso la traducibilità esperienziale e cognitiva può rappresentare un incontro e non uno scontro, in quanto nessuno conosce la verità assoluta, la quale si può ritrovare solo tramite un processo di riconoscimento.

Una popolazione ha bisogno di tempo per riconoscere qualcosa che è dato dalla verità, come i diritti. L'utilizzo della forza da parte dell'Occidente non è una via praticabile per la loro diffusione. L'Occidente stesso è giunto al loro riconoscimento attraverso un proprio percorso storico e comunicativo, che non può essere semplicemente trasferito ad altri Paesi tramite coercizione, poiché ciò lo trasformerebbe in un'imposizione e ne minerebbe la legittimità. Rawls, ne *Il diritto dei popoli*, ritrova i Paesi non democratici ma "decenti", cioè amici dei diritti. Perciò, uno stato democratico non avrebbe l'autorità di supporre la sua superiorità in quanto portatore dei diritti stessi³².

Agire per la protezione dei diritti contro uno stato non democratico ma "decente", oppure che non ha avuto il tempo per un percorso di riconoscimento, è un controsenso che ritorna spesso nelle scelte internazionali. In un sistema pluralista di prospettive politiche degli stati, si dovrebbe rimanere comunicanti su un equilibrio che permetta la coesistenza di valori comuni ma anche di un funzionamento interno differente.

Eppure, ancora oggi, la scelta di proteggere i diritti umani concede di ricorrere all'uso della forza a costo di ledere uno dei principali diritti universali, ossia la vita.

Stati e organizzazioni terze si fanno paladini dei diritti quando essi sono universali e riscontrabili da tutti e possono essere una base di unione globale tramite un processo di apprendimento plurale, invece che una legittimazione per attuare il conflitto.

Un esempio di questa linea di pensiero è offerto dal comandante afgano Massud, detto "il leone del Panchir", ossia «l'ultimo ostacolo per un Afghanistan talebano», come lo ha appellato Gino Strada. Massud, dopo anni di guerra, cambiò idea rispetto alla

³² J. RAWLS, *Il diritto dei popoli*, Torino, Einaudi, coll. «Edizioni di Comunità», 2001.

società, ai diritti e alla guerra stessa. Nell'incontro con Gino Strada nel 2001, Massud rivelò di non voler chiacchiere sui diritti delle donne, bensì intraprendere un'azione concreta finalizzata all'istruzione e al lavoro, sorprendendo Strada.

In quell'occasione, aggiunse che i diritti bisognava metterli in pratica, e non imporli attraverso la forza. Chi ha conosciuto la guerra in prima persona, come Massud, che la combatté direttamente contro i talebani, riconosceva che essa, invece di favorire l'affermazione dei diritti, non avrebbe mai potuto confermarli: tale risultato poteva essere raggiunto solo attraverso la loro pratica quotidiana e la loro costruzione concreta³³.

Come riporta Gino Strada in *Buskashi*, vari Paesi occidentali, tra cui l'Italia, che ha nella Costituzione il "ripudio alla guerra", nel 2001 decisero di dichiarare guerra all'Afghanistan. Il 92% dei parlamentari italiani ha dichiarato guerra all'Afghanistan, votando contro la nostra Costituzione che "ripudia la guerra," scegliendo ancora una volta di cadere nel conflitto per un "bene superiore" che porta, però, a uccidere.

Strada riporta inoltre, non senza un velo di sarcasmo, che per qualcuno è stata una decisione sofferta, e che bisognerà farlo sapere alle vittime³⁴.

Dietro la sofferenza perbenista dei parlamentari italiani, si nasconde la realtà dei fatti: un Paese considerato sviluppato decise di attaccare un Paese in via di sviluppo non solo per proteggere il "mondo civile", ma per mantenere lo status quo. L'impiego della forza militare, con le sue conseguenze devastanti per le famiglie e per i bambini, ha alimentato frustrazione e desiderio di rivalsa, rendendo evidente come la violenza non possa costituire una base credibile per la costruzione e l'interiorizzazione dei diritti.

Vale qui la pena di ricordare che i diritti umani, come afferma la *Costituzione italiana*, sono "riconosciuti" non perché un re o un politico li detta, ma perché appartenenti agli esseri umani in quanto tali. L'Occidente si muove come paladino dei diritti contro una parte del mondo che semplicemente non ha avuto il tempo di riconoscerli ed interiorizzarli. L'Occidente non è nato custode dei diritti, ed anche oggi non ne è il miglior difensore, in quanto esso stesso ha dovuto lottare con sé stesso prima che questi fossero

³³ G. STRADA, *Buskashi, viaggio dentro la guerra*, Milano, Feltrinelli, 2002.

³⁴ *Ibid.*, p.173.

riconosciuti. Quello che manca è, per l'appunto, un riconoscimento dell'“altro” come soggetto del proprio percorso di sviluppo interiore e sociale.

4. *Universalismo pluralista: relativismo, oggettivismo e riconoscimento.*

Come scrive Lynn Hunt ne *La forza dell'empatia*, il dolore degli altri non sortiva alcun effetto in passato: ci si riuniva persino a vedere una tortura in piazza. Solo grazie al percorso per cui l'altro è stato riconosciuto come proprio simile, attraverso i romanzi e le analisi filosofiche, l'empatia ha preso vita ed i diritti sono stati riconosciuti, non solo per se stessi ma per tutti gli umani³⁵. I diritti umani necessitano di tempo per essere costruiti. Sebbene, come analizzato nel precedente paragrafo, l'Occidente se ne faccia combattente e scudo giustificatore durante le guerre, i diritti sono di tutti i popoli.

Questa è la prospettiva affermata dall'universalismo plurale, che consiste nel riconoscere le diversità e nell'instaurazione di un dialogo che permetta di riconoscere che i diritti sono plurali. Tale concezione viene portata avanti dalla Teoria Critica, cioè la lotta accademica contro un pensiero rassegnato rientrante nella “teoria tradizionale”, che esamina invece i diritti umani come lingua franca delle relazioni internazionali e delle politiche di cooperazione tra gli stati. Nonostante gli sforzi accademici, questi concetti rimangono strumenti fragili e a volte manipolati per l'avanzamento d'interessi nazionali, quindi non fedeli ai principi universali dei diritti umani.

Vale però la pena di riportare che, dalle riflessioni di uno dei più importanti esponenti della teoria critica, J. Habermas, emergono i presupposti concettuali per la validità dei diritti in una prospettiva di molteplicità di culture e visioni del mondo. Secondo la sua teoria, i diritti umani possiedono un carattere epocale e rivoluzionario e costituiscono elementi di autoriflessione dell'uomo moderno nell'intento di autodefinirsi quale soggetto di eguale rispetto. Soltanto grazie al riconoscimento delle reciproche libertà e

³⁵ L. HUNT, *La forza dell'empatia, una storia dei diritti dell'uomo*, Roma, Laterza, 2018.

capacità di divenire eguali soggetti di diritto ci si può altresì riconoscere come membri eguali di una società, in seguito all'incorporamento di principi e valori condivisi³⁶.

La validità concettuale, politica e pratica dell'universalismo pluralista dei diritti umani sta proprio nel rifiutare posizioni relativiste sulla capacità cognitiva. In questo senso, Habermas introduce il concetto di comprensione, dividendola in "comprensione reciproca", ossia quella che riguarda un interlocutore e il ragionamento soggettivo, e "comprensione in termini d'accordo", intesa come «l'accettazione reciproca di un'istanza di validità»³⁷. L'accettazione dei requisiti di validità deve presumere un modello di comprensione reciproco e univoco. Gli attori devono riuscire a comunicare sia le loro cornici di riferimento che le proprie credenze e, una volta superato tale ostacolo, l'idea stessa di incomprendimento cognitivo può essere superata. L'approccio di comunicazione relativa deve, infatti, basarsi sulle diverse cornici storiche in cui si trova una popolazione. Ad esempio, la costituzione di un regime democratico in uno stato di pace, dopo determinati conflitti e responsabilità, non può adattarsi nello stesso modo in contesti di responsabilità e conflittualità diversi.

Al contrario, il relativismo implica che le diversità culturali, le quali portano ad una possibile differenza nell'interpretazione del mondo, portino ad un'intraducibilità, che a sua volta non permetterebbe l'unione per inaccessibilità concettuale tra culture.

Ma se si analizza il linguaggio umano, scopriamo esso non è necessariamente un limite insuperabile, perché attraverso l'interpretazione non è possibile separare la parola tradotta dall'oggetto in un'interpretazione strettamente individualistica³⁸. Gli elementi d'esperienza conducono, oltre all'interpretazione dell'oggetto, ad un processo critico sia interno che con il proprio interlocutore, attraverso la riflessione e il dialogo. Naturalmente, l'esperienza culturale porta a divergenze, ma attraverso l'esperienza

³⁶ C. CORRADETTI, *Diritti umani e teoria critica per un'idea di universalismo pluralista*, Milano, Altravista editore, 2018.

³⁷ J. HABERMAS, *Teorie dell'agire comunicativo, critica della ragione funzionalistica*, Bologna, Il Mulino, 1986

³⁸ C. CORRADETTI, *op. cit.*

corporale dell'ambiente si ritrova una sintesi dell'aspetto cognitivo. Per questo, è possibile affermare che la relatività cognitiva non implica l'intraducibilità.

Se si analizza anche la relatività della cultura, che si muove su determinati standard e neutralità, si ritrova che di un conflitto culturale si può trovare la soluzione, in quanto un'anticipazione pragmatico-trascendentale di verità nel discorso costringe i soggetti culturali ad un processo di revisione interna e di auto-trascendimento culturale, in grado di assumere la forma di una valutazione non solo intersoggettiva ma interculturale³⁹.

Tale trascendentalismo è il risultato di una combinazione di verità costruite dall'incorporamento dei concetti dell'esperienza. Oltre al linguaggio, si analizza infatti il funzionamento schematico-immaginativo, che consiste nel livello delle percezioni, degli eventi e delle immagini in strumenti della realtà. Elementi comuni come l'esperienza fisica, gli elementi strutturali, la logica di base e le metafore sono strumenti cognitivi, che non generano separazione ma unione⁴⁰. Questo evidenzia come la conoscenza umana, ancor prima di essere di tipo linguistico, sia di natura cognitivo-esperienziale.

Come si è detto in precedenza, l'apprendimento di un concetto, come un diritto, avviene in modo graduale; qui aggiungiamo che esso avviene in modo interattivo tramite le relazioni tra individui e l'ambiente circostante. Quindi, la traduzione interculturale è possibile grazie ad una scelta limitata di opzioni spazio-temporali, che sfruttano allo stesso tempo campi più astratti, sebbene il contenuto rimanga nel contesto culturale. Basandosi sulla premessa di un'uguale capacità cognitiva, si continua con l'analisi del giudizio e della conoscenza, che può essere dato, ad esempio, nella tipologia di una risposta. Un'ipotetica domanda potrebbe essere: è la Terra che ruota attorno al sole?

Vi sono due risposte possibili: la risposta A, secondo la quale la Terra resta ferma e il sole ruota attorno ad essa, mentre la risposta B conferma la domanda.

La risposta deriva dalle esperienze che hanno impedito o meno un apprendimento delle leggi che governano l'universo, ma la diversità delle risposte non pone in discussione la capacità cognitiva⁴¹. Siccome non tutti gli eventi esperienziali di una persona possono

³⁹ *Ibid.*, p. 58.

⁴⁰ *Ibid.*, p. 68.

⁴¹ *Ibid.*, p. 73.

essere ricondotti ad un principio di coerenza, lo sforzo costante per raggiungere un'unità conduce gli attori comunicativi a ricercare una struttura narrativa comune, dotata di senso e in conformità con l'esperienza condivisa⁴².

L'esempio esposto sopra riguarda un quesito scientifico, ma riconducendolo al discorso sui diritti, possiamo affermare che un attore con qualsiasi esperienza deve disporre di tempo e, attraverso il percorso comunicativo, trovare la verità.

La morale, invece, letta in chiave relativista, giustifica l'assoluta incommensurabilità tra differenti condotte morali, presupponendo che gli individui umani ed i loro sistemi morali e culturali si riducano a pratiche soggettive, la cui validità poggia su norme private⁴³, in cui i criteri di validità non sono traducibili né valutabili da un punto di vista esterno. Al contrario, in chiave universale, si considera il conflitto morale come inserito all'interno di condizioni formali del riconoscimento. L'universalismo pluralista accetta punti oggettivi e universali, riconosciuti solo attraverso la comunicazione ed un mutuo riconoscimento. Il confronto tra diversi modelli moralmente giustificati conduce ad un movimento dialettico, incorporato nel processo di riconoscimento reciproco.

Certo, la morale non può essere ridotta a un fatto puramente psicologico, e i conflitti morali emergono proprio dalle divergenze culturali, che si manifestano tanto sul piano normativo quanto su quello descrittivo. Tuttavia, le culture non presentano opinioni divergenti rispetto a credenze fondamentali, come nel caso della disapprovazione dell'uccisione di un innocente per mero divertimento.

L'incontro tra culture nell'aspetto morale non ha un fondamento radicale, ma una portata parziale che ne permette l'incontro. Rawls, nella sua valutazione dei giudizi e della moralità, introduce il termine di "giudizio ponderato" (fatto con ponderazione, meditato e vagliato), cioè, dato da un percorso autovalutativo della morale dove è più facile che le capacità di giudizio siano libere da distorsioni culturali⁴⁴.

I giudizi sono in continua autovalutazione e si scontrano a causa della difficoltà di raggiungere la verità morale, la quale può essere perseguita solo con una continua

⁴² *Ibid.*, p. 79.

⁴³ *Ibid.*, p. 81.

⁴⁴ J. RAWLS, *Una teoria della giustizia*, Milano, Feltrinelli, 2017.

autovalutazione e tolleranza reciproca. Quest'ultima viene definita dagli studiosi James Nickel e David Reidy come l'unico valore o norma per cui esistono buone ragioni morali oggettive per un'applicazione universale. Essi, inoltre, mostrano come vi siano «ulteriori valori o norme universalmente vincolanti, ma poche e sufficientemente ristrette o astratte da non compromettere l'impegno nella tolleranza di una vasta gamma di sistemi di valori morali, culture, stili di vita, disposizioni legali e istituzionali»⁴⁵.

Anche l'oggettivismo si scontra con la teoria universalistica, in quanto non permette un'interconnessione tra gli attori, ma la semplice sussistenza di una morale e di una verità oggettiva, seguita da tutti. L'oggettivismo è caratterizzato dai sentimenti e dalla fenomenologia del provare dolore. La nozione del provare dolore ha inizio esattamente dal riconoscimento, in qualcun altro, del proprio stato emotivo⁴⁶. Non vi è, quindi, nessun distacco oggettivo, ma si è in presenza di un sentimento di riconoscimento universalizzabile, proiettato in tutti quegli attori che si trovano nella stessa condizione⁴⁷.

Il pluralismo dei diritti, avendo messo in luce i limiti del relativismo cognitivo e culturale, mostra perché tale approccio non sia sostenibile e indica invece l'oggettivismo come una possibile direzione teorica. L'oggettivismo si riconduce alla comprensione della validità dei diritti umani data dall'agire comunicativo e alla pratica discorsiva, tra la realizzazione del processo di comunicazione tra gli uomini, da una parte, e l'obbedienza a regole sociali dall'altra. Questa è data dal soddisfacimento della validità cognitiva-esperienziale, che ha al suo interno uno standard di validità esemplare, e l'idea di una validità universale attraverso un sistema formale dei diritti.

Tutto ciò permette un coordinamento sociale, basato su richieste illocutorie che non provocano effetti percolatori nei destinatari⁴⁸. Le verità cognitive e normativa devono coincidere. L'aspetto comunicativo non deve muoversi da solo, ma accompagnato dall'azione. Inoltre, la costruzione di un sistema giuridico di diritti umani si fonda su

⁴⁵ J. NICKEL – D. REIDY, *Relativism, Self-determination, and human rights in Deen Chatterjee*, Lanham, Rowman & Littlefield, 2008.

⁴⁶ C. CORRADETTI, *Diritti umani*, cit., p. 8.

⁴⁷ *Ibid.*, p. 84.

⁴⁸ *Ibid.*, p. 87.

un'azione dialetticamente mediata. Rawls, infatti, parla di un "bene parziale", in cui i diritti primari, come la libertà, non sono sindacabili ma riconosciuti come "beni primari" sia per sé stessi che per gli altri. Ciò è il risultato di una procedura deliberativa che, se normativamente valida, si colloca a metà strada tra un criterio di riconoscimento e l'esemplarità del giudizio riflettente⁴⁹.

Nel *Diritto dei popoli*, Rawls definisce ulteriormente i diritti umani come il cemento sociopolitico della cooperazione degli individui e definisce le condizioni minime di decenza dei popoli⁵⁰. Un sistema pluralista, pertanto, riconosce i diritti anche attraverso l'esperienza della loro negazione: è proprio quando la libertà viene limitata che l'individuo è spinto a rivendicarla, a esercitarla e a rimuovere gli ostacoli che ne impediscono il pieno godimento. Siccome la considerazione di un male nella società attraverso l'esperienza non è sempre preciso, esso si adagia nella correttezza dell'agire intenzionale. In questo quadro, i diritti non derivano da un atteggiamento di tolleranza paternalistica, né da un'autorità che si propone come guida morale, ma attraverso sfere di libertà e responsabilità reciproche, entro cui ogni cittadino può coltivare le proprie passioni ed il proprio stile di vita senza portare il fardello della morale scelta, che è tutelata dal diritto⁵¹. In un sistema di diritto fondato sulla comunicazione ed il riconoscimento dato di un "noi" che è interamente strutturato in "io" e "tu"⁵², la libertà è un presupposto dell'azione orientata all'intesa con l'altro. Il sistema dei diritti si fonda sulla base di un'autonomia intersoggettiva che precede la capacità individuale degli attori coinvolti ma sulla base di una forma di autonomia intersoggettiva che precede la capacità individuale di ogni attore individuale. Con la costruzione del concetto identitario di umanità, si attua un processo di riconoscimento che conduce l'attività del giudizio nel riconoscimento dei diritti fondamentali. Si è infatti indicato che i diritti umani, grazie all'agire comunicativo, possono dar vita a sfondi necessari, con il concepimento della validità normativa degli

⁴⁹ J. RAWLS, *Una teoria*, cit.

⁵⁰ J. RAWLS, *Il diritto dei popoli*, cit.

⁵¹ *Ibid.*, p. 160

⁵² *Ibid.*, p. 190 e ss.

atti linguistici e un rapporto con le condizioni fondamentali del riconoscimento dell'alterità in generale, partendo da un riconoscimento intersoggettivo.

Tale percorso conduce poi alla trasformazione di questo riconoscimento in atti formali: un giudizio deve essere prima trovato e poi assorbito. L'uso di un giudizio riflettente, cioè già riconosciuto anche se vincolato normativamente, permette di formulare nuovi paradigmi universali ed accogliere la pluralità di opinioni pubblicamente ammissibili, seppur in contrasto con la revisione politica. L'avanzamento costituzionale è un punto d'incontro tra l'universalità astratta, i presupposti formali dei diritti umani e la concretizzazione giuridica. L'innovazione può essere data da un cambiamento della sensibilità civile, avanzamenti scientifici e culturali, in seguito a processi esperienziali della comprensione del mondo. Un esempio di questo processo riguarda la schiavitù, ritenuta per secoli un fatto giusto e che, con il progredire della società sia dal punto di vista della sensibilità che dell'apprendimento, è stata resa illegale, partendo da un universalismo astratto fino ad arrivare alla concretezza giuridica. Ottenere un diritto non significa ottenere un privilegio o un permesso. Avere un diritto significa avere una giustificazione convincente, perché soggettivamente universale, per agire intenzionalmente, rimanendo sempre fedele a determinati vincoli⁵³, in equilibrio tra diritti e vincoli dati dal riconoscimento dei diritti altrui, in seguito ai quali sussistono i nostri.

Storicamente, una svolta cosmopolitica a livello internazionale è stata concretizzata con la creazione della Carta fondamentale dei Diritti del 1946⁵⁴, la CEDU⁵⁵ e la Carta delle Nazioni Unite⁵⁶. La loro autorità deriva dal principio di giustificazione cosmopolitica: essa è legittima solo se è in grado di offrire ragioni universali di obbedienza che non possono essere ragionevolmente rifiutate⁵⁷.

Si ricollega all'intersoggettività, nonché al processo di comunicazione e riconoscimento che rende tali principi non rigettabili. La giustificazione e lo standard di

⁵³ *Ibid.*, p. 197.

⁵⁴ ONU, *Universal Declaration of Human Rights*, Ris. A/RES/217 A (III), 10 dicembre 1948.

⁵⁵ Consiglio d'Europa, *Convenzione per la salvaguardia dei Diritti dell'Uomo e delle Libertà fondamentali* (CEDU), Roma, 4 novembre 1950.

⁵⁶ Nazioni Unite, *Carta delle Nazioni Unite*, San Francisco, 26 giugno 1945.

⁵⁷ C. CORRADETTI, *Diritti umani*, cit., p. 219.

legittimità si completano a vicenda. Sotto questo aspetto, Kant riteneva che il motivo per cui gli uomini hanno una ragione valida per abbandonare la condizione originaria di uno stato privo di diritti fosse la volontà generale unita⁵⁸. Le azioni autoritarie attraverso, ad esempio, le risoluzioni dell'ONU per garantire il rispetto dei diritti vengono accettate per quel senso di ragionevolezza impossibile da rifiutare, e non per la loro autorità a priori.

Questo rafforza l'idea che esposta sopra che, quando gli stati democratici si relazionano coercitivamente con regimi diversi, prendendo a giustificazione il diritto arrogato di farsi paladini di percorsi differenti, abbandonano la loro politica interna e rimangono in effetti democratici solo all'interno o con gli Stati simili in un'area circoscritta. Al contrario, i diritti umani, se non imposti, ma condivisi e compresi nei loro contesti culturali, possono diventare una base solida per l'incontro tra popoli e per il superamento dei conflitti in un'ottica di pluralità. Tuttavia, per essere efficaci, necessitano di un processo comunicativo aperto. È in questo spazio che si inserisce il dialogo.

5. Il dialogo interculturale come alternativa alla forza.

Accanto ai diritti, proprio il dialogo, anche definito negoziazione o diplomazia tra parti, si rivela uno strumento chiave per la costruzione della pace e valida alternativa all'uso della forza nella risoluzione delle controversie internazionali, specialmente nei contesti interculturali. Il ricorso al dialogo viene poco utilizzato, e talvolta persino schermato mediante frasi retoriche quali: "se vuoi la pace, prepara la guerra".

Posto in una posizione d'inferiorità, il dialogo non viene attuato perché in contesti di conflitto il nemico perde, nella nostra percezione, i tratti di essere umano razionale per diventare una bestia da abbattere per il bene comune, colpevole di aver violato i diritti sacri della pace. La convinzione di generare una pace futura ricorrendo a mezzi non pacifici è, quindi, un controsenso che continua ad esistere. Questo paragrafo si chiede appunto se il dialogo sia una scelta utopica o razionale e, quindi, una valida alternativa

⁵⁸ I. KANT, *La metafisica dei costumi*, Roma, Laterza, 1996.

all'uso della forza. Come scrive Gennaro Curcio, il dialogo passa attraverso tre elementi fondamentali: le relazioni personali, la ricerca intellettuale della verità e l'azione comune in campo sociopolitico⁵⁹. Come già affermato nel precedente paragrafo, l'incontro con l'altro avviene in una condizione di diversità culturale, religiosa e linguistica, in cui non si possono porre basi solide senza il rispetto della dignità della persona in tutte le sue condizioni sociali, tenendo anche conto dell'equilibrio dei doveri e diritti⁶⁰.

Tale punto porta alla luce l'intercultura come percorso umano, ovvero lo studio e l'osservazione delle culture come intreccio tra la connessione e la comunicazione che conducono a contatti o relazioni umane. Il tema fondante è la necessità di dar vita alla pace e giustizia basate sulla solidarietà e rispetto della dignità e dei diritti umani. L'obiettivo è giungere alla nascita di società fondate su tali valori e principi, assimilati dalla religione e dalla cultura. L'eliminazione della contrapposizione io-tu o amico-nemico porrebbe l'uomo al centro dell'attenzione in quanto essere dotato del diritto alla propria diversità ed individualità, e capace di attuare la ricerca della verità attraverso gli elementi fondamentali del dialogo; un dialogo verso la continua ricerca del giusto, dei diritti e della verità, non solo propria ma universale⁶¹. Dopotutto, la cultura è l'insieme di credenze, tradizioni, norme sociali, conoscenze e valori che rimandano alla persona. Seppur nelle diversità delle proprie tradizioni, le persone hanno in comune l'identità dell'essere. Dunque, l'intercultura, nel rispetto delle identità e delle diversità, favorisce l'unione delle persone in comunità per vivere insieme i valori che, pur essendo visti in modo diverso nelle varie culture, restano fondamentali e capaci di creare unione e dialogo con l'altro⁶². La pluralità culturale, attraverso le differenze, permette comunque di cogliere anche la verità, e attraverso la "terapia dialogica" con le contraddittorie manifestazioni permette di trovare prospettive e orientamenti differenti⁶³.

⁵⁹ G. G. CURCIO, *Etica del dialogo, diritti umani, giustizia e pace per una società intraculturale*, Bologna, Il Mulino, 2019.

⁶⁰ *Ibid.*, p. 13.

⁶¹ *Ibid.*, p. 81.

⁶² *Ibid.*, p. 92.

⁶³ G. CACCIATORE, *L'interculturalità e le nuove dimensioni del sapere filosofico e delle sue pratiche*, Roma, Meltemi, 2007.

La cultura diventa così proprietà dell'umanità e rappresenta la varietà delle persone. In questo contesto, non si parla di tolleranza del diverso, ma di accoglienza e inclusione dell'altro attraverso la bellezza della differenza che crea la collaborazione civile⁶⁴.

Ciò che ne risulta è una valorizzazione delle differenze in termini di verità, di dignità e di valori, che supporta una relazione di reciproca comprensione.

La paura dell'altro, dello straniero-minaccia, rischia invece di ostacolare il dialogo e, di conseguenza, di non permettere la comprensione il vero senso della differenza culturale come dimostrazione della bellezza della diversità nel mondo⁶⁵.

Ci si può, quindi, confrontare senza distruggere la propria autonomia e identità, bensì farlo in maniera razionale, senza annullarsi ma arricchendosi. Per farlo, bisogna porsi in un atteggiamento attivo, che spinge a cercare il sapere, invece di rifugiarsi nella passività di chi si sente già in possesso della verità. La verità nel suo carattere più reale e concreto impegna l'uomo in un movimento che giunge all'essenza dell'essere⁶⁶.

Il ricercatore del vero utilizza il dialogo contraddistinto dall'umiltà, consapevole della propria ignoranza a seguito dell'analisi interiore e dell'abbandono della presunzione di superiorità. Non si parla di un dialogo sofista attraverso i mezzi di comunicazione o di "portare" un'idea di verità, ma di un incontro socratico che conduce all'idea più lontana dalla posizione individuale. I sentimenti che si ritrovano nel dialogo e nelle relazioni personali facilitano l'incontro con l'altro ed il riconoscimento della stessa umanità come punto di partenza e d'apertura. Jacques Martin scrive ne *Le vie della pace*: «L'uomo non crede più che la scienza e la tecnica possano garantire da sole il progresso e la felicità della sua specie. Egli piuttosto è preso dallo spavento della vista delle calamità e delle distruzioni che esse possono provocare. Gli uomini di scienza si interrogano [...] la paura non basta a rendere saggi [...] Quello che si chiede all'intelligenza umana è di prendere coscienza del fatto che siamo entrati in un'epoca cruciale della nostra storia, [...] i giganteschi mezzi di potenza procurati dal dominio scientifico della materia dovranno venire sottomessi alla ragione, col superamento delle tentazioni irrazionali cui l'essere

⁶⁴ G. G. CURCIO, *Etica del dialogo*, cit. p. 9.

⁶⁵ G. MANTOVANI, *Intercultura. È possibile evitare le guerre culturali?*, Bologna, Il Mulino, 2004.

⁶⁶ G. G. CURCIO, *Etica del dialogo*, cit.

umano è soggetto, soprattutto nella sua esistenza collettiva»⁶⁷. L'uomo dovrà, quindi, superare tale paura e utilizzare la propria razionalità. Come già richiamato, a seguito alla Seconda Guerra Mondiale e alla crudeltà dell'Olocausto, è stata redatta la Dichiarazione universale dei diritti umani, ponendo in evidenza l'individualità dell'uomo e la sua diversità, che va tutelata attraverso l'educazione al rispetto degli altri esseri umani.

L'educazione, pertanto, crea rapporti di pace e fratellanza tra persone per realizzare una società dignitocratica dotata di diritti, doveri e responsabilità⁶⁸.

Creare dialogo non significa dimenticare i propri doveri e le proprie responsabilità verso l'umanità, né significa scendere a compromessi forzati, bensì ritrovarsi nella verità.

Il dialogo, con i suoi punti di riflessione e la sua tecnica, è un efficace strumento di mediazione per i bisogni umani, nonché per costruire una società basata sull'incontro tra persone impegnate a produrre benessere⁶⁹. Lo stesso Jacques Maritain, in *Tolleranza e verità*, afferma che il dialogo deve portare inizialmente ad un'autoanalisi, pulita dalle proprie posizioni attraverso la tolleranza, per condurre alla verità, poiché anche nella diversità si può essere caritatevoli nel riconoscere che tutte le credenze comportano uguale dignità⁷⁰. Bisogna ricercare la verità, che è coscienza della conformità tra giudizio e la cosa giudicata, mentre nell'errore c'è la presunta coscienza di una conformità.

L'errore è un pregiudizio, per cui si è nell'ignoranza dell'opinione e del dubbio.

L'ignoranza e la presunzione conducono l'intelletto a giudicare prima di conoscere.

Bisogna perciò trascendere dalle proprie posizioni per dar vita ad un nuovo umanesimo, che dia spazio all'individuo e dove il tutto, cioè una religione o una famiglia, non può essere rappresentato solo dal singolo. Bisogna possedere la capacità di concepire che l'uomo incontra il male e sbaglia, ma che non per questo si deve pregiudicare l'uomo e la sua capacità di attuare scelte giuste. Il dialogo tra individualità e trascendenza diventa dialogo con l'altro nella sua essenza. L'uomo è un essere relazionale non bellicoso e scopre sé stesso attraverso l'opposto, concetto che è la base della comunità.

⁶⁷ J. MARITAIN, *Le vie della pace*, Roma, Castelveccchi, 2024.

⁶⁸ G. G. CURCIO, *Etica del dialogo*, cit.

⁶⁹ *Ibid.*, p. 133.

⁷⁰ J. MARITAIN, *Tolleranza e verità*, in *Le philosophe dans la cité*, Alsatia, Parigi, 1960.

Quindi, non obbligatoriamente l'uomo deve entrare in conflitto, ma ha bisogno di tempo per attuare la conoscenza dell'altro. Solo chi è eccessivamente radicato nella propria posizione non pone alla base l'umiltà dell'intelligenza ed è incapace di cogliere il dinamismo della verità come accoglienza dell'altro con la propria cultura⁷¹.

Tale individuo rimane rigido sulla propria posizione per orgoglio dottrinale e per debolezza, non ponendo nessuna umiltà nell'intelligenza e nei sentimenti.

La pace, in definitiva, può essere realizzata attraverso un dialogo fecondo, partendo dai fondamenti sui diversi gradi di sussidiarietà e di convivenza tra i popoli.

Per orientare le relazioni internazionali, si parte dall'unità della famiglia umana, dal giusto ordine e dal bene comune. Tali elementi si devono basare sulla predisposizione dell'uomo non all'"avere", bensì all'"essere" e al vivere, così come al convivere con gli altri. È difficile e complesso, ma è fattibile. Basta fare una scelta. Dunque, se il dialogo rappresenta una via percorribile verso la pace, resta da chiedersi come tale approccio possa essere realmente messo in pratica in contesti educativi e politici.

6. Conclusioni.

L'analisi condotta ha evidenziato che la pace non può essere instaurata o mantenuta attraverso la forza o esclusivamente tramite la retorica sui diritti, spesso foriera di "interventi" volti a imporli. La storia, la filosofia e la pratica politica hanno infatti spesso nascosto intenti di dominio sotto il pretesto dell'etica, disumanizzando gli altri e tradendo l'essenza della convivenza. È stato rilevato pure che i diritti umani, invece di essere un fondamento originario, rappresentano il risultato di un processo collettivo di apprendimento, mediazione e interiorizzazione. Questo richiede tempo, comunicazione, ascolto e reciprocità. In questa ottica, il pluralismo culturale non è un ostacolo, ma una risorsa preziosa per attivare scambi autentici e costruire ponti umani.

Considerando quanto detto, la pace dovrebbe essere concepita come un percorso educativo, basato su competenze socio-emotive, spirito critico, solidarietà e

⁷¹ G. G. CURCIO, *Etica del dialogo*, cit.

consapevolezza interculturale, da coltivare fin dalla prima infanzia. Solo così si può prevenire in modo efficace il ripetersi delle catastrofi che minacciano l'umanità oggi.

La riforma delle organizzazioni internazionali dovrebbe promuovere autentici processi dialogici, piuttosto che equilibri di potere. Alla nozione di responsabilità va aggiunto oggi un contenuto cosmopolitico concreto, capace di riconoscere nei diritti umani non un'arma o uno strumento di legittimazione per l'uso della forza, ma un linguaggio comune, una base per l'incontro, il riconoscimento e la costruzione, lontano da pretese di supremazia o dominio. Alla luce di quanto emerso, possiamo identificare alcune prospettive per lo sviluppo futuro. Anzitutto, è fondamentale promuovere una pedagogia della pace che attraversi sia i contesti educativi formali che quelli informali, basata sul dialogo, sull'ascolto attivo e sulla consapevolezza socio-emotiva. Questa prospettiva formativa dovrebbe mettere in risalto l'empatia come competenza civica e fornire strumenti critici per decodificare la retorica della guerra, spesso diffusa attraverso i media e le narrazioni egemoniche. Inoltre, è indispensabile che le istituzioni internazionali lavorino per superare le logiche di potere e diventino veri spazi di negoziazione e mediazione, dove la diversità culturale possa essere riconosciuta non solo come un dato di fatto, ma anche come una risorsa epistemica e politica. Le politiche estere dei Paesi democratici dovrebbero riflettere i valori che promuovono internamente, evitando l'uso selettivo dei diritti umani come giustificazione per interventi armati.

Infine, la promozione di una cittadinanza cosmopolitica, consapevole e relazionale, rappresenta la vera sfida del nostro tempo: un processo che richiede pazienza, riflessione e una rinnovata fiducia nella capacità trasformativa dell'essere umano. Solo attraverso questo processo sarà possibile costruire un ordine internazionale autenticamente pacifico, giusto e sostenibile.

MARIO DE CILLIS
UNIVERSITÀ DEL SALENTO

Lo sport paralimpico nell'analisi giuridico-algoristica

Paralympic sport in the legal-algoristic analysis

Abstract: Lo sport paralimpico nell'era digitale offre un peculiare angolo visuale per svelare i tratti distintivi di quello che, in mancanza di una regolamentazione giuridica, il cyborg è destinato ad essere l'inevitabile punto di approdo dell'"evoluzione" umana. Pertanto, quando viene coinvolta la corporeità umana, è essenziale distinguere tra interventi terapeutici e potenzianti. In virtù di ciò, un'analisi *algoristica* risulta indispensabile per evitare pericolose deviazioni lesive dei diritti umani.

Abstract: Paralympic sport in the digital age offers a distinctive perspective to unveil the defining features of what, in the absence of legal regulation, the cyborg is destined to become, the inevitable culmination of human "evolution." Consequently, whenever human corporeality is involved, it is essential to draw a clear distinction between therapeutic and enhancement-oriented interventions. In this regard, an algoristic analysis becomes indispensable to prevent deviations that may infringe upon human rights.

Keywords: sport paralimpico; diritti degli atleti; tecnologie e intelligenza artificiale; gaming ed esport, postumanesimo; algoristica.

Keywords: paralympic sport; athletes' rights; technologies and artificial intelligence; gaming and esport, posthumanism; algoristic.

1. *L'evoluzione storica dello sport.*

La storia dello *sport*¹, ossia di ciò che la società contemporanea definisce come tale, è molto antica. Infatti, sembra che non esistano società umane nelle quali non si possano

¹ *Sport* è una parola inglese (apparsa nel 1532) che significa divertimento. La parola è a sua volta un'abbreviazione dal francese antico della voce *desport*, da cui derivano lo spagnolo *deporte* e l'italiano

scorgere attività qualificabili in senso lato come sportive. Le ricerche più recenti dimostrano che le attività fisiche preistoriche e protostoriche erano profondamente integrate nei sistemi culturali e rituali, e non semplicemente finalizzate alla sopravvivenza quotidiana². Numerose attività atletiche furono praticate nel mondo antico, sia in Oriente sia in Occidente, sin da epoche remote, con carattere ora sacrale, ora educativo, ora agonistico o come forma di preparazione militare³.

Tuttavia, fu in Grecia che lo sport assunse le caratteristiche di un fenomeno di larga diffusione, per taluni aspetti simile a quello dei tempi moderni. Questo sia in relazione al numero e all'importanza delle competizioni, sia al loro accurato regolamento, sia infine all'impetuosa fioritura di un professionismo e di un 'divismo' che entrarono profondamente nel costume della civiltà ellenica. Il centro di questa civiltà, nell'epoca classica, fu il santuario di Olimpia, nell'Elide. L'evoluzione dello sport greco coincide, fondamentalmente, con la storia delle Olimpiadi, che si prolungarono per circa dodici secoli, dalla prima edizione del 776 a.C. all'ultima del 393 d.C.⁴.

In questa epoca lo sport divenne così importante al punto che nell'VIII secolo a.C. venne introdotta l'Ekecheiria, ossia la "Tregua Olimpica", ritenuta un principio sacro dei Giochi Olimpici. Questa tradizione, nel 1992, è stata ripresa dal Comitato Olimpico Internazionale che ha invitato tutte le nazioni a osservare la Tregua. Con la risoluzione 48/11 del 25 ottobre 1993, l'Assemblea generale ha esortato gli Stati membri a osservare la Tregua Olimpica, un'antica tradizione greca che prevede la sospensione dei conflitti durante i Giochi Olimpici, dal settimo giorno prima dell'apertura, al settimo giorno successivo alla chiusura di ogni Olimpiade⁵. Non a caso l'Agenda 2030 per lo

diporto (svago, divertimento, ricreazione). La voce inglese sport e il suo aggettivo sportivo sono poi entrati in Italia nel XIX secolo, attraverso il francese sport (1828) e sportif (1862). Cfr. J. COAKLEY, *Sports in Society: Issues and Controversies*, Eleventh Edition, 2014; <https://www.treccani.it/vocabolario/sport/> (data ultima consultazione 02/12/2025).

² Cfr. M. G. PHILLIPS – D. BOOTH – C. ADAMS (a cura di), *Routledge Handbook of Sport History*, Taylor & Francis Ltd, 2023.

³ Cfr. T. BENN – G. PFISTER – H. JAWAD, *Muslim Women and sport*, Routledge, London, 2010.

⁴ Cfr. P. CHRISTESEN – D. G. KILE (a cura di), *A Companion to Sport and Spectacle in Greek and Roman Antiquity*, Wiley-Blackwell, 2014.

⁵ Per ulteriori informazioni sulla Tregua Olimpica si veda <https://unric.org/it/la-tregua-olimpica/> (data ultima consultazione 02/12/2025).

sviluppo sostenibile, adottata dai leader mondiali nel 2015, afferma che «lo sport è anche un importante fattore abilitante dello sviluppo sostenibile.

Riconosciamo il crescente contributo dello sport alla realizzazione dello sviluppo e della pace nella sua promozione della tolleranza e del rispetto e i contributi che fornisce all'emancipazione delle donne e dei giovani, degli individui e delle comunità, nonché agli obiettivi della salute, dell'istruzione e dell'inclusione sociale»⁶.

A tal proposito Giuseppe Gioffredi, anche alla luce delle iniziative economiche attuate dal CIO (Comitato Internazionale Olimpico), sottolinea come lo sport sia in grado di generare un circuito virtuoso pure in settori apparentemente distanti, «aumentando la qualità della vita dei cittadini e sviluppando maggiore efficienza in termini ambientali, nonché con ricadute positive relativamente all'attrazione di investimenti e turisti»⁷. Questo dimostra l'importanza che lo sport ha sempre assunto e continua ad assumere per l'umanità, ma anche la sua mutevolezza e la varietà delle attività praticate nel corso del tempo. Pertanto, benché esso sia ampiamente seguito e sufficientemente praticato, occorre chiedersi: oggi cosa si deve intendere con il termine “sport”? In realtà una definizione univoca e unanimemente accettata e condivisa ad oggi non ha trovato affermazione. Questo dipende proprio dalla sua varietà e mutevolezza, ossia dal fatto che ciò che chiamiamo genericamente come sport identifica una molteplicità di attività fisiche e, peraltro, influenzabili da fattori storici, ambientali, politici, economici e socioculturali⁸. Tuttavia, quando si parla di sport, qualunque esso sia e in qualunque epoca si disputi, si può scorgere un denominatore comune costituito

⁶ Per ulteriori informazioni si veda <https://unric.org/it/wp-content/uploads/sites/3/2019/11/Agenda-2030-Onu-italia.pdf> (data ultima consultazione 02/12/2025).

⁷ L'analisi dell'autore è il frutto, tra l'altro, dell'impatto economico delle recenti politiche del CIO. Infatti, prende in esame gli avvenimenti seguenti: nelle Olimpiadi di Londra (2012) il Comitato promotore risulta aver investito 75 centesimi di ogni sterlina spesa in opere e attività destinate a permanere nel tempo; in occasione delle Olimpiadi di Rio de Janeiro (2016), i lavori infrastrutturali hanno portato ad un aumento dell'utilizzo del trasporto pubblico da parte dei cittadini del 63%; infine, nelle Olimpiadi di Tokio (2020) ogni aspetto di questi Giochi è stato progettato per ridurre al minimo l'impatto sul pianeta e, in virtù di ciò, si sono rivelate le più sostenibili di sempre. G. GIOFFREDI, *Sport e sviluppo sostenibile: le nuove priorità del CIO e l'Agenda olimpica 2020+5*, in G. GIOFFREDI (a cura di), *Sport e diritti*, in “Eunomia. Rivista di studi su pace e diritti umani”, n. 1, 2023, p. 162.

⁸ S. SALARDI, *Lo sport come diritto umano nell'era del post-umano*, Giappichelli, Torino, 2019, p. 1-2.

dal ruolo o funzione sociale minimo/a. Si tratta del ruolo che lo sport ha sempre rivestito in ogni epoca e in ogni competizione⁹.

«Tale ruolo sociale minimo consiste in un'abilità o capacità specifica dello sport di creare, consolidare e mantenere nel tempo relazioni sociali e interpersonali tra partecipanti attivi (atleti) e partecipanti passivi (spettatori)»¹⁰.

Silvia Salardi evidenzia come questo ruolo non vada inteso come elemento o fattore collaterale o secondario dell'attività sportiva, bensì come uno degli elementi costitutivi, la cui natura è motivazionale e come tale principale motore di aggregazione attorno alla stessa. Ciò significa che lo sport, sia esso di squadra o individuale, nel tempo ha sempre svolto un ruolo di aggregazione e di legame tra i partecipanti a vario titolo alle attività sportive prese in esame. Ciò che cambia nel corso del tempo sono le ragioni che spingono all'aggregazione, permettendo di attribuire allo sport funzioni diverse.

Tuttavia, è nel XX secolo che allo sport verranno attribuite funzioni definibili "istituzionalizzate", ossia politiche, educative e socioculturali, che s'innestano sulla funzione sociale minima, trovando in essa il terreno fertile per la loro affermazione e consolidamento. Inoltre, è sempre in questo secolo che lo sport assume un carattere globale, ossia una diffusione e una visibilità sulla scena pubblica internazionale che non ha eguali nelle epoche precedenti¹¹. Più specificatamente, Salardi evidenzia come, nella prima metà del secolo scorso le funzioni pedagogico-sociali attribuite allo sport condurranno a due differenti esiti. Da un lato verrà sfruttata la funzione sociale minima dello sport per costruire e affermare consenso attorno alle ideologie politiche dei regimi totalitari, attraverso il suo potere aggregativo; dall'altro le conoscenze scientifiche in ambito biologico verranno sfruttate per costruire il mito del super atleta, eroe e portavoce della patria, espressione di quella purezza della razza sostenuta politicamente¹². Gli storici Edelman e Wilson mettono in risalto come lo sport in questo

⁹ *Ivi*, pp. 3-4.

¹⁰ *Ivi*, p. 4.

¹¹ *Ivi*, pp. 4-6.

¹² *Ivi*, pp. 8-10.

periodo funge sia da veicolo di modernità, sia da campo di conflitto ideologico, riflettendo tensioni sociali e politiche profonde¹³.

Invece, nella seconda metà del secolo scorso, con la sconfitta dei regimi totalitari, la funzione pedagogico-sociale si svolge in un mutato clima politico-giuridico a livello internazionale, europeo e nazionale improntato ai valori della libertà e dell'uguaglianza nella dignità e nei diritti, che si ottiene dando battaglia ad ogni forma di discriminazione¹⁴. La Dichiarazione Universale del 1948, la decolonizzazione e l'emersione dei movimenti civili del secondo Novecento spostano il discorso sportivo dalla propaganda di regime alla legittimità democratica, ridefinendo il ruolo di atleti, federazioni e Stati. Di fatto, «lo sport diventa una lente che riflette le tensioni sociali e i conflitti morali del mondo contemporaneo»¹⁵. Continuando con l'analisi di Salardi, «nel nuovo assetto politico-giuridico, i diritti fondano il sistema e servono come misura dell'eguaglianza giuridica secondo una vocazione universalistica.

È infatti a partire dalla seconda metà del XX secolo che inizia il percorso di ridefinizione dell'uguaglianza giuridica in senso normativo»¹⁶.

Non a caso «lo sport viene qualificato come un diritto umano, un unicum nella storia di questa attività umana»¹⁷ e ciò implica che esso debba essere valutato in conseguenza di tale qualifica normativa. In sostanza nella prima metà del XX secolo la funzione pedagogico-educativa è volta a perseguire i fini seguenti: enfatizzare la salute pubblica attraverso l'esercizio fisico ai fini del miglioramento della razza; la preparazione alla guerra e alla lotta attraverso l'allenamento sportivo, come pratica utile all'aggregazione sociale attraverso cui creare le basi per incentivare l'adesione alle norme di condotta imposte dal regime di riferimento. Nella seconda metà del secolo in questione, i contenuti di tale funzione saranno assai diversi e spesso diametralmente opposti¹⁸.

¹³ Cfr. R. EDELMAN – W. WILSON, *The Oxford Handbook of Sports History*, Oxford University Press, 2020.

¹⁴ S. SALARDI, *Lo sport come diritto umano nell'era del post-umano*, cit., pp. 8-10.

¹⁵ R. EDELMAN – W. WILSON, *The Oxford Handbook of Sports History*, cit., p. 412.

¹⁶ S. SALARDI, *Lo sport come diritto umano nell'era del post-umano*, cit., pp. 14-15.

¹⁷ *Ivi*, p. IX.

¹⁸ *Ivi*, p. 8.

2. La genesi della categoria paralimpica e l'evoluzione dei diritti.

La fine delle ostilità, evidenzia Ian Brittain, indusse il medico britannico Ludwig Guttmann a utilizzare lo sport come forma di rieducazione fisica e psicologica per i soldati che in guerra avevano subito lesioni disabilitanti al midollo spinale, al fine di favorirne il reinserimento nella vita civile.

In virtù di ciò, egli decise di organizzare nel 1948 gli Stoke Mandeville Games, ossia i primi “giochi” per disabili veterani di guerra. L’iniziativa ebbe successo e da allora le gare furono disputate annualmente. Nel 1958 il medico italiano Antonio Maglio, direttore del centro paraplegici dell’Istituto Nazionale per l’Assicurazione contro gli Infortuni sul Lavoro (INAIL), si prodigò affinché i Giochi di Stoke-Mandeville si svolgessero a Roma, nella stessa città che avrebbe ospitato i Giochi Olimpici del 1960. Maglio vinse la sua battaglia e i primi, “ufficiosi”, Giochi Olimpici per disabili, in particolare per i paraplegici, si svolsero con il benestare del Comitato Olimpico Internazionale (CIO) e l’alto patronato di Carla Gronchi, consorte del Presidente della Repubblica Giovanni Gronchi. Infatti il 18 settembre 1960, due settimane dopo la cerimonia di chiusura dell’Olimpiade, l’impianto romano dell’Acqua Acetosa ospitò la prima edizione dei “Giochi internazionali per paraplegici”, vedendo sfilare per la prima volta 400 atleti disabili in carrozzina in rappresentanza di 21 Paesi: Argentina, Australia, Austria, Belgio, Finlandia, Francia, Germania, Gran Bretagna, Grecia, Irlanda, Israele, Italia, Jugoslavia, Libano, Malta, Norvegia, Olanda, Rhodesia del Sud, Svezia, Svizzera, USA. Il sogno comune di due grandi medici, l’inglese Guttmann e l’italiano Maglio, si era pienamente realizzato¹⁹. Successivamente, il 19 giugno 2001, un accordo storico tra il Comitato Olimpico Internazionale (CIO) e il Comitato Paralimpico Internazionale (IPC) ha sancito l’abbinamento obbligatorio tra le Olimpiadi e le *Paralimpiadi*²⁰, stabilendo che la città ospitante debba organizzare entrambi gli eventi²¹.

¹⁹ Cfr. I. BRITAIN, *The Paralympic Games Explained*, Taylor & Francis Ltd, Milton Park, 2025.

²⁰ Il termine “paralimpico” nasce informalmente negli anni Cinquanta come crasi tra i vocaboli *paraplegic* e *olympic*, riflettendo il fatto che le prime competizioni erano riservate esclusivamente ad

Dall'analisi effettuata risulta che la nascita di tale categoria è l'effetto indiretto della sconfitta dei regimi totalitari del secolo scorso. In realtà tale risultato è anche il frutto di un altrettanto necessario processo diretto, ovvero il riconoscimento dello sport come diritto umano che si configura un *unicum* nella storia di questa attività umana.

Il cambiamento di direzione, con riferimento a quest'ultimo processo, è testimoniato da una serie di statuizioni contenute in numerosi documenti internazionali ed europei, che incideranno significativamente anche nell'ambito nazionale²².

A livello internazionale, uno dei più recenti trattati sui diritti umani è rappresentato dalla "Convenzione sui diritti delle persone con disabilità", approvata dall'ONU nel 2006²³ e ratificata dall'Italia con la Legge 3 marzo 2009, n. 18²⁴.

«Il testo dell'ONU sancisce un elenco di diritti delle persone con disabilità, imponendo agli Stati aderenti numerosi obblighi miranti all'introduzione di misure positive incidenti sui diritti della personalità e, quindi, anche dello sport in cui la soggettività, la partecipazione e l'inclusione trovano piena affermazione»²⁵.

A tal proposito Giuseppe Gioffredi, oltre a sottolineare che questo comporta il rispetto della vita umana, anche delle persone più vulnerabili, afferma che esso «costituisce il più recente e rilevante contributo, senza dubbio il più importante mai realizzato a livello internazionale, per la tutela e la promozione dei diritti di tali

atleti con lesioni spinali. A partire dai Giochi di Seul del 1988, con l'estensione della partecipazione a diverse categorie di disabilità, l'IPC ha adottato ufficialmente una nuova etimologia basata sulla preposizione greca *pará* (accanto). In questo senso, il termine ha assunto un valore più inclusivo, indicando Giochi che si svolgono parallelamente a quelli Olimpici. Cfr. I. BRITAIN, *The Paralympic Games Explained*, cit.

²¹ L. PANCALLI – B. MARCHESI, *Paralimpiadi*, in [https://www.treccani.it/enciclopedia/paralimpiadi_\(Enciclopedia-dello-Sport\)/](https://www.treccani.it/enciclopedia/paralimpiadi_(Enciclopedia-dello-Sport)/) (data ultima consultazione 02/12/2025)

²² S. SALARDI, *Lo sport come diritto umano nell'era del post-umano*, cit., p. 15.

²³ Per ulteriori informazioni si veda: <https://view.officeapps.live.com/op/view.aspx?src=https%3A%2F%2Fdisabilita.governo.it%2Fmedia%2Fenrin0mm%2Fconvenzione-delle-nazioni-unite-sui-diritti-delle-persone-con-disabilita-ita.doc&wdOrigin=BROWSELINK> (data ultima consultazione 02/12/2025).

²⁴ Per ulteriori informazioni si veda <https://www.normattiva.it/uri-res/N2Ls?urn:nir:stato:legge:2009;18> (data ultima consultazione 02/12/2025).

²⁵ S. GIANFALDONI – G. TOSCANO, *Profili giuridici dello sport paralimpico. Contributo allo studio dei diritti degli sportivi con disabilità*, Giuffrè, Milano, 2025, p. 48.

persone»²⁶. La rivoluzione normativa risiede, soprattutto, sul cambio di prospettiva nei confronti della persona con disabilità. Infatti, questa non viene più vista come un soggetto bisognoso, ma capace di rivendicare i propri diritti e assumere decisioni per la propria vita, basate sul consenso libero e informato, quale membro attivo nella società.

Ancora più di recente, nel 2015 l'UNESCO ha emanato la "Carta Internazionale per l'educazione fisica, l'attività fisica e lo sport", nella quale, all'art. 1 si afferma che «la pratica dell'educazione fisica, dell'attività fisica e dello sport è un diritto fondamentale per tutti e che ogni essere umano ha il diritto fondamentale all'educazione fisica, all'attività fisica e allo sport, senza discriminazione»²⁷. Dunque, lo sport, tra l'altro, si configura come mezzo per il rafforzamento dei diritti umani, della democrazia e della non discriminazione. A livello internazionale, merita di essere ricordato anche il primo G7 denominato "Inclusione e disabilità", tenutosi a Perugia nell'ottobre 2024, conclusosi con la c.d. Carta di Solfagnano. Si tratta di un documento in cui sono stati fissati gli impegni dei Paesi partecipanti riguardanti, tra l'altro, lo sviluppo delle «dimensioni sportive, ricreative e culturali della vita»²⁸.

Nell'ambito europeo, spicca il "Trattato di Amsterdam" dell'ottobre 1997, che costituisce il primo passo verso l'affermazione dei diritti degli atleti con disabilità. La sua rilevanza è legata al fatto che, oltre all'assunzione dell'impegno a combattere le discriminazioni fondate sugli handicap, ha permesso l'introduzione nell'ordinamento dell'Unione Europea, per la prima volta, di una dichiarazione sullo sport, peraltro, partendo da prospettive non meramente economiche²⁹. In seguito, la "Carta dei diritti

²⁶ G. GIOFFREDI, *Diritti delle persone con disabilità: Convenzione delle Nazioni Unite e ruolo svolto dal Consiglio dei diritti umani*, in "Eunomia. Rivista semestrale di Storia e Politica internazionali", n. 2, 2020, p. 85.

²⁷ Per ulteriori informazioni si veda: <https://www.sportesalute.eu/studiedatidello-sport/blog-studi-e-dati-dello-sport/3900-carta-internazionale-per-l-educazione-fisica-l-attivita-fisica-e-lo-sport.html#:~:text=Ispirata%20allo%20spirito%20universale%20della%20Carta%20originale%20del fronte%20al%20doping%2C%20alla%20violenza%2C%20e%20alla%20corruzione.> (data ultima consultazione 02/12/2025).

²⁸ Per ulteriori informazioni si veda: <https://disabilita.governo.it/media/wztmr4a1/g7-inclusion-and-disability-solfagnano-charter-ita.pdf> (data ultima consultazione 02/12/2025).

²⁹ Per ulteriori informazioni si veda: https://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2004_2009/documents/dv/briefing%20sport-it.pdf#:~:text=Pi%C3%B9%20di%20un%20terzo%20dei%20cittadini%20europei%20partecipa,dello%20

fondamentali dell'Unione europea" del 2000, ha aperto il nuovo millennio sintetizzando i valori condivisi dagli Stati membri. Benché non parlasse esplicitamente di sport, il fatto di riconoscere, all'art. 26, il «diritto dei disabili di beneficiare di misure intese a garantirne l'autonomia, l'inserimento sociale e professionale e la partecipazione alla vita della comunità»³⁰ ha determinato una stagione nella quale è stato possibile «far dialogare la legislazione sulla disabilità e l'inclusione con quella sportiva»³¹. Il “Libro bianco sullo sport” del 2007, si è occupato per la prima volta, in modo ampio, delle questioni legate allo sport. Il rilievo si desume già dall'introduzione dove si legge: «Lo sport è parte del patrimonio di ogni uomo e di ogni donna e la sua assenza non potrà mai essere compensata»³².

Ciò che emerge in modo chiaro è l'orientamento strategico del ruolo dello sport in Europa, ossia quello ad utilizzarlo ai fini dell'inclusione sociale, dell'integrazione e delle pari opportunità³³. Finalmente, nel 2009, lo sport ha guadagnato il massimo rilievo con il “Trattato sul funzionamento dell'Unione europea” (TFUE), fornendo all'UE una base giuridica per la definizione delle politiche sportive europee³⁴. Infatti, con esso è stato attribuito all'Unione il potere esplicito di agire nell'ambito dello sport.

Tale trattato, pur apparentemente rivolto in modo specifico allo sport, si completava con le ulteriori disposizioni secondo le quali gli Stati europei firmatari sono tenuti a garantire i diritti umani e le libertà fondamentali anche di soggetti con disabilità.

[sport%20partendo%20da%20prospettive%20non%20meramente%20economiche.](#) (data ultima consultazione 02/12/2025).

³⁰ Per ulteriori informazioni si veda: https://www.europarl.europa.eu/charter/pdf/text_it.pdf (data ultima consultazione 02/12/2025).

³¹ S. GIANFALDONI – G. TOSCANO, *Profili giuridici dello sport paralimpico. Contributo allo studio dei diritti degli sportivi con disabilità*, cit., p. 17.

³² Per ulteriori informazioni si veda: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?uri=celex%3A52007DC0391> (data ultima consultazione 02/12/2025).

³³ S. GIANFALDONI, G. TOSCANO, *Profili giuridici dello sport paralimpico. Contributo allo studio dei diritti degli sportivi con disabilità*, cit., p. 18.

³⁴ Per ulteriori informazioni si veda: [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2021/652251/IPOL_STU\(2021\)652251\(SUM01\)_IT.pdf#:~:text=Nei%202009%20il%20trattato%20sul%20funzionamento%20dell%27Unione%20europea,il%20potere%20esplicito%20di%20agire%20nell%27ambito%20dello%20sport.](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2021/652251/IPOL_STU(2021)652251(SUM01)_IT.pdf#:~:text=Nei%202009%20il%20trattato%20sul%20funzionamento%20dell%27Unione%20europea,il%20potere%20esplicito%20di%20agire%20nell%27ambito%20dello%20sport.) (data ultima consultazione 02/12/2025).

Inoltre, nel 2010, l'Unione europea ha ratificato la "Convenzione sui diritti delle persone con disabilità delle Nazioni Unite" (CRPD), avviando una moratoria contro la discriminazione legata alla disabilità³⁵. Pertanto, l'UE, mediante la predisposizione di politiche e azioni comunitarie, consolida e armonizza la normativa sulla base di quanto previsto dalla Convenzione ONU³⁶. Negli ultimi anni, quindi, gli interventi da parte del Parlamento europeo sono divenuti più incisivi e costanti, accomunati dall'idea che la promozione dello sport per le persone con disabilità costituisca una priorità a livello europeo e nazionale.

A livello nazionale, occorre sottolineare l'attuazione di un importante passo in avanti, che ha consentito di allineare i principi costituzionali agli orientamenti della Commissione europea nel riconoscere allo sport i valori di bene comune e di diritto umano, ritenendo la sua pratica atta a favorire il benessere psicofisico, l'educazione e l'inclusione sociale. Infatti, il 26 settembre 2023 il Parlamento italiano, ha approvato all'unanimità la proposta di legge costituzionale di modifica all'articolo 33 della Costituzione, con l'introduzione del nuovo comma 7³⁷ che afferma: «La Repubblica riconosce il valore educativo, sociale e di promozione del benessere psicofisico dell'attività sportiva in tutte le sue forme»³⁸.

Il Ministro per lo Sport e i Giovani, Andrea Abodi, pur sottolineando il valore di tale risultato, precisa che «non si tratta di un punto di arrivo, ma di partenza, un impegno quotidiano per rendere lo sport un diritto realmente accessibile a tutti, senza barriere di alcun tipo: sociali, economiche, fisiche e culturali»³⁹. Inoltre, occorre ricordare che i

³⁵ Per ulteriori informazioni si veda: <https://www.lavoro.gov.it/temi-e-priorita/disabilita-e-non-autosufficienza/focus-on/Convenzione-ONU/Documents/Convenzione%20ONU.pdf> (data ultima consultazione 02/12/2025).

³⁶ S. GIANFALDONI – G. TOSCANO, *Profili giuridici dello sport paralimpico. Contributo allo studio dei diritti degli sportivi con disabilità*, cit., p. 19.

³⁷ Per ulteriori informazioni, sulla modifica all'articolo 33 della Costituzione in materia di attività sportiva, si veda: https://temi.camera.it/leg19/provvedimento/modifica-all-articolo-33-della-costituzione-in-materia-di-attivita-sportiva_d.html (data ultima consultazione 02/12/2025).

³⁸ Per ulteriori informazioni si veda: <https://www.senato.it/istituzione/la-costituzione/parte-i/titolo-ii/articolo-33> (data ultima consultazione 02/12/2025).

³⁹ Per ulteriori informazioni, su "Lo Sport in Costituzione", si veda: <https://www.comitatoparalimpico.it/comunicazione/attivita/notizie/item/lo-sport-in-costituzione->

diritti alla salute e allo sport sono stati disciplinati dalla Legge 5 febbraio 1992, n. 104⁴⁰, innovata con la Legge 22 dicembre 2021, n. 227⁴¹ e successivi decreti di attuazione.

Tali interventi normativi costituiscono il frutto di quel processo di evoluzione dei diritti, che l'acuto Attilio Pisanò definisce di «moltiplicazione per specificazione dei soggetti giuridici». Inoltre, precisa che «i diritti dell'uomo e, quindi, i soggetti titolari di specifici diritti (da ultimo le persone portatrici di disabilità [...]) sono inesorabilmente destinati a moltiplicarsi come si moltiplicano i bisogni e gli interessi umani legati all'evoluzione della società civile». Infine, evidenzia che «la tendenza alla proliferazione [...] non è, in sé, un fenomeno negativo in quanto ha come finalità ultima la realizzazione del *telos* dei diritti umani: la tutela della dignità dell'essere umano»⁴².

Oggi il gioco agonistico non solo viene ampiamente seguito dal grande pubblico ma, raggiunge livelli di prestazione non dissimile da quello dei normodotati e in alcuni specifici casi riesce anche a superarli. I Giochi Olimpici e Paralimpici Invernali 2026, che si terranno in Italia, rappresentano un ulteriore esempio tangibile del mutato clima politico-giuridico in cui si disputano le competizioni sportive⁴³.

Di fatto gli atleti paralimpici hanno conquistato un ruolo di primo piano emergendo come vere e proprie superstar. Inoltre, il successo di tali atleti ha portato anche a un riconoscimento economico senza precedenti. «Sponsor e aziende investono cifre sempre più alte per associarsi alla loro immagine, consapevoli del loro potere attrattivo e del messaggio positivo che veicolano»⁴⁴.

[presentato-il-progetto-realizzato-dal-ministro-per-lo-sport-e-i-giovani.html](#) (data ultima consultazione 02/12/2025).

⁴⁰ Per ulteriori informazioni si veda: <https://www.normattiva.it/uri-res/N2Ls?urn:nir:stato:legge:1992-02-05:104!vig=> (data ultima consultazione 02/12/2025).

⁴¹ Per ulteriori informazioni si veda: <https://www.normattiva.it/uri-res/N2Ls?urn:nir:stato:legge:2021;227> (data ultima consultazione 02/12/2025).

⁴² A. PISANÒ, *Diritti deumanizzati. Animali, ambiente, generazioni future, specie umana*, Giuffrè, Milano, 2012, pp. 8-9.

⁴³ Per ulteriori informazioni si veda <https://www.coni.it/it/news/16270-il-grande-giorno-in-corso-la-sessione-cio-per-assegnare-i-giochi-2026-presentazione-tecnica-per-milano-cortina.html> (data ultima consultazione 02/12/2025).

⁴⁴ S. GIANFALDONI – G. TOSCANO, *Profili giuridici dello sport paralimpico. Contributo allo studio dei diritti degli sportivi con disabilità*, cit., p. 48.

Tutto questo è stato possibile grazie a quel processo di osmosi dei diritti umani (dall'ambito internazionale a quello nazionale), che Pisanò definisce «fenomeno cosmopolita»⁴⁵, e che ha dato vita ad «un ribaltamento di prospettiva, scandito progressivamente nel tempo, nell'ambito di un processo di superamento dell'emarginazione, della compassione e del pietismo riguardo la disabilità, culminato in una rivoluzione lessicale»⁴⁶. In virtù di ciò si è passati dal concetto di *inserimento*⁴⁷, al successivo di *integrazione*⁴⁸ e poi, negli anni Novanta, a quello di *inclusione*⁴⁹.

Soltanto il riferimento a quest'ultimo concetto ha segnato un cambiamento copernicano di prospettiva, poiché per la prima volta si è ritenuto che dovesse essere l'ambiente ad adattarsi all'individuo e non viceversa. Ciò è stato possibile anche per il venir meno del binomio sport-perfezione, che ha creato i presupposti per il cambio della terminologia precedentemente adottata.

⁴⁵ Fenomeno così definito in virtù della capacità dei diritti di superare le frontiere e le differenze, dunque di adattarsi alle diverse culture. Cfr. A. PISANÒ, *I diritti umani come fenomeno cosmopolita. Internazionalizzazione, regionalizzazione, specificazione*, Giuffrè, Milano, 2011.

⁴⁶ S. GIANFALDONI – G. TOSCANO, *Profili giuridici dello sport paralimpico. Contributo allo studio dei diritti degli sportivi con disabilità*, cit., pp. 2-3.

⁴⁷ L'inserimento va inteso come il riconoscimento del diritto ad avere un posto nella società. La diversità, intesa come deficit rispetto al modello prevalente, viene considerata un problema da gestire. In questo modello l'individuo viene collocato all'interno dell'ambiente, ma senza che quest'ultimo subisca modifiche strutturali. Dunque, questo approccio si prefigge l'obiettivo di adattare l'individuo all'ambiente. Cfr. L. BELLOMO – L. RIBOLZI, *L'inserimento degli handicappati nella scuola dell'obbligo*, Il Mulino, Bologna, 1979.

⁴⁸ L'integrazione si riferisce a un processo in cui gli individui appartenenti a gruppi minoritari vengono accolti all'interno di un sistema preesistente. La diversità, intesa come deficit rispetto al modello prevalente, viene considerata un bisogno da gestire tramite interventi specifici. La riuscita dipende da azioni delegate a figure specialistiche. L'ambiente offre alcuni adattamenti, ma è comunque la persona ad adattarsi in gran parte alla norma predominante. Cfr. S. PINNELLI, *I servizi socio-educativi per fare integrazione*, Pensa Multimedia, Lecce, 2011.

⁴⁹ L'inclusione si propone di creare un ambiente che non solo accoglie, ma *celebra* la diversità in tutte le sue forme. Quest'ultima non viene vista mai come un limite, ma sempre come una risorsa cognitiva, relazionale e culturale. Pertanto, in un contesto inclusivo, le strutture e le pratiche vengono adattate per garantire che tutti possano partecipare attivamente e senza ostacoli. La riuscita non dipende da interventi delegati a figure specialistiche, ma dal sistema nel suo complesso. Questo approccio si prefigge l'obiettivo di un adattamento profondo dell'ambiente all'individuo. Cfr. L. D'ALONZO, F. BOCCI, S. PINNELLI, *Didattica speciale per l'inclusione*, Scholé, Brescia, 2024.

3. *Il ruolo delle tecnologie e dell'intelligenza artificiale nei diritti degli atleti con disabilità.*

L'analisi effettuata fino ad ora potrebbe sembrare esaustiva per giustificare il cambio di prospettiva, ma in realtà, oltre ai fattori culturali, l'utilizzo di certi termini e delle conseguenti concezioni si è avuto «anche per merito dello sviluppo delle tecnologie che hanno fornito soluzioni per compensare limitazioni soprattutto fisiche»⁵⁰.

In particolare, le tecnologie si rivelano baluardo per il riconoscimento dei diritti e, cosa ancora più importante, per il crollo dei pregiudizi a livello sociale.

Recentemente la conferenza “Tecnologie per la disabilità: una società senza esclusi”, tenutasi presso la Camera dei deputati il 5 marzo 2003, ha rappresentato un'occasione per presentare il Libro Bianco e discutere su come le nuove tecnologie possano migliorare la vita delle persone con disabilità. Nello specifico, si è messo in evidenza che «le tecnologie dell'informazione possono contribuire a sostenere l'integrazione dei disabili nella società. Gli ausili mettono in grado le persone disabili di usare in completa autonomia un PC e riducono, anche se sicuramente non annullano, la loro disabilità».

Inoltre, al tempo stesso, si è precisata l'importanza di utilizzarle nel modo più appropriato, poiché «la tecnologia deve servire a migliorare la qualità della vita, non ad innalzare nuove barriere e nuovi steccati. Per fare in modo che sia uno strumento di integrazione sociale e di crescita democratica sarà quindi necessario rispettare degli accorgimenti che permettano a chi ha particolari disabilità, di superare le proprie difficoltà senza incorrere in nuovi ostacoli»⁵¹.

Più di recente la Carta di Solfignano del 2024, redatta a Perugia in occasione del G7, “Inclusione e disabilità”, ha evidenziato a chiare lettere lo stretto legame tra tecnologie, sport e disabilità. Infatti, tra le priorità, al punto 5, si afferma che: «Le nuove tecnologie sono uno strumento importante per favorire la crescita inclusiva, lo sviluppo sostenibile

⁵⁰ S. GIANFALDONI – G. TOSCANO, *Profili giuridici dello sport paralimpico. Contributo allo studio dei diritti degli sportivi con disabilità*, cit., p. 3.

⁵¹ Per ulteriori informazioni, sul convegno “Tecnologie per la disabilità: una società senza esclusi”, si veda: <https://www.unisalento.it/documents/20152/648789/Per+tutti.pdf/f2c088c2-be5b-eb3f-d68b-6ed8b1c27c4b?version=1.0> (data ultima consultazione 02/12/2025).

e il benessere per tutti e, in particolare, quando sono accessibili, per migliorare le condizioni di accesso e facilitare la partecipazione a tutti gli ambiti della vita politica, sociale ed economica, nonché allo sport, alle attività ricreative e ai servizi sanitari per le persone con disabilità. Le nuove tecnologie basate su un'Intelligenza Artificiale (IA) sicura, accessibile, inclusiva e affidabile, inclusa l'IA generativa, possono aumentare la produttività del lavoro; migliorare le condizioni lavorative e la sicurezza e salute sul lavoro; aiutare a rafforzare i lavoratori e creare opportunità di lavoro di qualità per le persone con disabilità»⁵². Dunque, le tecnologie digitali, ed in particolare l'IA, costituiscono uno straordinario ausilio per aprire nuove frontiere anche nell'ambito paralimpico. Si pensi alla possibilità di analizzare le prestazioni degli atleti, di identificare i punti di forza e di debolezza e di sviluppare programmi di allenamento cuciti sulle proprie caratteristiche biologiche. Infatti, i medici Michelangelo B. Casali e Umberto R. Genovese evidenziano come l'IA, attraverso l'analisi dei dati biometrici, cinematici e prestazionali, può individuare i fattori che influenzano in modo più significativo le prestazioni e dar vita a programmi di allenamento personalizzati per ogni specifico atleta⁵³. Si pensi anche all'impiego di esoscheletri controllati da algoritmi volti a compensare le carenze motorie degli atleti con disabilità, mentre visori a realtà aumentata possono fornire informazioni in tempo reale ad atleti con disabilità visive⁵⁴.

Il ricorso a questi supporti tecnologici può consentire agli atleti paralimpici di compiere azioni un tempo impensabili, superando i limiti imposti dalla disabilità e migliorando notevolmente la propria autostima. Inoltre, l'IA può essere utilizzata per promuovere lo sport paralimpico a livello globale, raggiungendo un pubblico più vasto e sensibilizzando la società sull'importanza dell'inclusione e della valorizzazione delle diversità. Infatti, l'IA, attraverso l'impiego di piattaforme *social* e di altri canali di comunicazione, può essere utilizzata per creare esperienze immersive e coinvolgenti che

⁵² Per ulteriori informazioni si veda: <https://disabilita.governo.it/media/wztmr4a1/g7-inclusion-and-disability-solfagnano-charter-ita.pdf> (data ultima consultazione 02/12/2025).

⁵³ M. B. CASALI – U. R. GENOVESE, *Intelligenza artificiale e responsabilità sanitaria: il punto di vista del medico legale*, in M. FACCIOLI (a cura di), *Profili giuridici dell'utilizzo della robotica e dell'intelligenza artificiale in medicina*, ESI, Napoli, 2022, p. 117.

⁵⁴ S. GIANFALDONI – G. TOSCANO, *Profili giuridici dello sport paralimpico. Contributo allo studio dei diritti degli sportivi con disabilità*, cit., p. 51.

permettano al pubblico di vivere in prima persona le emozioni dello sport paralimpico e di comprendere meglio il percorso effettuato da parte degli atleti con disabilità⁵⁵.

Peraltro, l'IA si può rivelare utile anche per permeare il settore dei videogiochi, più in particolare quello degli sport elettronici (esport), rendendoli più efficaci nel convogliare valori pedagogico-educativi.

Dunque, un modo per valorizzare l'accordo siglato il 2 agosto 2022 tra il Comitato Promotore Esports Italia (incaricato dal Coni di gestire gli Sport Virtuali a livello sportivo nel nostro paese) e il Comitato Italiano Paralimpico (CIP), volto a diffondere e incrementare la pratica delle discipline esportive. L'allora presidente del CIP, Luca Pancalli, oltre ad aver riconosciuto negli esports una realtà in grande crescita in Italia e nel mondo, afferma che «l'obiettivo è diffondere e promuovere nel nostro Paese gli sport elettronici con particolare attenzione al supporto delle prestazioni sportive tradizionali e alla realizzazione di progetti di educazione e sensibilizzazione delle nuove generazioni su temi importanti quali i corretti stili di vita, l'inclusione e il rispetto delle regole»⁵⁶. Alla luce del citato accordo, che vede i valori del settore sportivo tradizionale confluire agli atleti con disabilità, viene da chiedersi perché non far confluire anche i valori del settore paralimpico agli atleti normodotati. Del resto, lo stesso Ministro per lo Sport, Andrea Abodi, evidenzia che «promuovere lo sport paralimpico significa promuovere lo sport nella sua totalità. [...] Abbattere i pregiudizi e promuovere una cultura dell'accessibilità è il primo passo per creare opportunità reali, a beneficio non solo dei diretti interessati, ma di tutti...»⁵⁷. In sostanza, l'idea è quella di effettuare un ulteriore passo in avanti, ossia volto a dar vita ai “giochi eParalimpici”.

Con quale scopo? Sfruttare la realtà aumentata dell'IA, magari evidenziando la storia degli atleti con disabilità e l'impegno profuso nelle attività, con il precipuo compito

⁵⁵ *Ivi*, p. 52.

⁵⁶ F. LOMBARDO, *Esport e Comitato Paralimpico, primo accordo per lo sviluppo degli sport virtuali: “Strumento di inclusione e integrazione sociale”*, in <https://www.ilfattoquotidiano.it/2022/08/21/esport-e-comitato-paralimpico-primo-accordo-per-lo-sviluppo-degli-sport-virtuali-strumento-di-inclusione-e-integrazione-sociale/6767634/> (data ultima consultazione 02/12/2025).

⁵⁷ A. ABODI, *Prefazione*, in S. GIANFALDONI, G. TOSCANO, *Profili giuridici dello sport paralimpico. Contributo allo studio dei diritti degli sportivi con disabilità*, cit., p. X.

pedagogico-educativo di far convogliare i valori insiti del settore paralimpico nell'ambito della vita di tutti i cittadini e, in particolare, delle nuove generazioni.

Infatti, alla luce della prevalente utenza di giovani nell'utilizzo di tali giochi, questa modalità costituirebbe un modo pratico e concreto per avvicinare e sensibilizzare la popolazione, sin dai primi anni di vita, ai temi degli atleti paralimpici. Tuttavia, recenti studi evidenziano come, occorre non sottovalutare le implicazioni negative che, in un settore non regolamentato come quello in esame, il ricorso all'AI potrebbe avere nei confronti di soggetti più vulnerabili, come i minori⁵⁸. A tal proposito Attilio Pisanò evidenzia: «Il punto di partenza, dunque, di ogni riflessione che si ponga come obiettivo quello di trovare soluzioni politico-normative per regolamentare un settore, quello degli esport e del gaming, ad oggi a-regolamentato, deve essere proprio quello della tutela dei “voiceless”, dei senza voce, di quei minori la cui tutela deve essere tra gli obiettivi primari di una regolamentazione del settore gaming/esport, dato che i minori rappresentano un fetta importante del mercato e al tempo stesso – in una situazione di anormalità – sono coloro i quali corrono i maggiori rischi di sfruttamento o di patire i danni legati alla dipendenza dal gaming e più in generale dalle tecnologie digitali».

Pertanto, suggerisce che «quello che lo Stato può e deve fare, è individuare nuove (difficili) strade regolative per il settore gaming e lo deve fare guardando innanzitutto ai minori che rischiano di essere dimenticati da un approccio “economicista” che guarda al gaming esclusivamente come ecosistema industriale»⁵⁹.

Quelle esaminate sono solo alcune delle possibili applicazioni delle tecnologie digitali, che peraltro, sono attualmente immaginabili. Infatti, tra i profili emergenti dell'intelligenza artificiale, va ricordata l'“Intelligenza Ambientale” che possiede un potenziale immenso. Giovanni Sartor afferma che «tali dispositivi possono assorbire informazioni sia dall'ambiente fisico sia dalla rete informatica e operare in entrambi gli ambiti. Essi sono destinati a inserirsi nell'ambiente in modo ubiquo e invisibile,

⁵⁸ Cfr. F. SANTAGATA – M. C. IVALDI (a cura di), *Videogiochi, e-sport e diritto. Regolamentare le nuove frontiere del «mondo virtuale»*, ESI, Napoli, 2024.

⁵⁹ Cfr. A. PISANÒ, *E-sport, Gaming e tutela dei minori nell'era digitale*, in <https://www.oinp.it/post/al-senato-della-repubblica-per-la-tutela-dei-minori-tra-e-sport-gaming-nell-era-digitale> (data ultima consultazione 02/12/2025).

governando macchine di vario genere, e facendo sì che l'ambiente stesso si adatti automaticamente alle esigenze dell'uomo. Possono comunicare tra loro e con altri dispositivi digitali, ma anche di percepire i mutamenti dell'ambiente e di reagire agli stessi»⁶⁰. Chiaramente, ancora una volta, emerge come occorra saper utilizzare i nuovi ausili nel modo più appropriato, affinché si possa rivelare un valore aggiunto e non un disvalore.

4. *La bilateralità delle tecnologie nel significativo ambito paralimpico.*

Alla luce delle peculiarità delle tecnologie digitali emerge, sempre più, un dubbio legato all'utilità delle stesse. Siamo sicuri che siano effettivamente in grado di dispiegare soltanto benefici, o bene e male sono due facce della stessa medaglia? Per comprendere meglio le ricadute etico-giuridiche dell'uso delle tecnologie, la categoria paralimpica, con le sue peculiarità, ci può venire incontro a dissipare ogni dubbio.

Questo effetto discende dal fatto che la categoria degli atleti con disabilità, facendo già ricorso all'uso di tecnologie innovative, ci consente di toccare con mano i possibili effetti concreti di determinate scelte, anche nell'ambito digitale. Infatti, come evidenziato da Salardi, «lo sport paralimpico offre un peculiare angolo visuale per molte questioni»⁶¹. In virtù di ciò, particolare utilità assume la vicenda dell'atleta paralimpico Oscar Pistorius⁶² il quale, pur gareggiando con degli arti inferiori in fibra di carbonio, si rivolse al Tribunale arbitrale dello sport di Losanna, al fine di poter competere fuori dalla propria categoria; e la sentenza del 15 maggio 2008, nonostante la presenza di elementi tecnologici artificiali, ammise a gareggiare l'atleta paralimpico in quella dei

⁶⁰ G. SARTOR, *L'informatica giuridica e le tecnologie dell'informazione*, Torino, Giappichelli, 2022, p. 282.

⁶¹ S. SALARDI, *Lo sport come diritto umano nell'era del post-umano*, cit., p. 89.

⁶² Oscar Leonard Carl Pistorius nasce senza le tibie e subisce l'amputazione ad appena 11 mesi di entrambe le estremità sotto le ginocchia. Sarà campione paralimpico nel 2004 sui 200 metri piani e nel 2008 sui 100, 200 e 400 metri piani. Correva grazie a particolari protesi in fibra di carbonio, denominate *cheetah* (ghepardo). Per ulteriori informazioni si veda https://www.corriere.it/sport/23_novembre_24/oscar-pistorius-storia-come-ha-perso-gambe-successi-sportivi-l-omicidio-compagna-carcere-3deb3f7c-8aff-11ee-b494-38fb28166ce6.shtml (data ultima consultazione 02/12/2025)

normodotati. Questa pronuncia è passata alla storia, non solo per tale ammissione, ma soprattutto in quanto porta con sé una visione di fondo della normalità che risulta emancipata dalla dotazione naturale⁶³. La vera innovazione di questa decisione, seguendo il ragionamento di Stefano Rodotà, consiste nel riconoscimento del fatto che la normalità non è più soltanto quella naturalmente determinata, ma anche quella artificialmente costituita, in quanto l'accesso alle tecnologie viene considerato un diritto fondamentale⁶⁴. Pertanto, tale diritto di accesso nell'ambito biologico va ad ampliare quella che, in base alla catalogazione di Norberto Bobbio, costituisce la quarta generazione di diritti⁶⁵. Chi ritiene che la normalità abbia caratteri costitutivi innati lo fa sulla base di una prospettiva naturalistica secondo la quale nella Natura si troverebbero regole e valori predeterminati a cui improntare una vita umana, ovvero ciò che è naturale è buono e va seguito. Luigi Ferrajoli evidenzia come «l'emancipazione da questa concezione, frutto della separazione tra diritto e natura, nonché tra diritto e morale»⁶⁶, si è avuta solo quando si è superata l'eguaglianza secondo parametri biologico-fattuali, considerati naturali, in favore di una definizione normativa, ovvero eguaglianza come eguale libertà nei diritti⁶⁷.

Nonostante ciò, «ben venga se questo porta a delle aperture volte a garantire a categorie di soggetti storicamente discriminate aspettative e prestazioni, nella più ampia cornice del diritto alla salute e allo sviluppo della propria personalità, attraverso l'uso delle tecnologie. Oltretutto nel caso di specie si tratta di protesi per compensare una disabilità che peraltro, nella motivazione della sentenza risulta che, allo stato attuale non

⁶³ S. SALARDI, *Lo sport come diritto umano nell'era del post-umano*, cit., p. 88.

⁶⁴ S. RODOTÀ, *Il diritto di avere diritti*, Laterza, Roma-Bari, 2015, p. 350.

⁶⁵ Cfr. N. BOBBIO, *L'età dei diritti*, Einaudi, Torino, 1990.

⁶⁶ Cfr. L. FERRAJOLI, *Principia juris. Teoria del diritto e della democrazia. Vol. 1: Teoria del diritto*, Laterza, Roma-Bari, 2007.

⁶⁷ A tal proposito occorre ricordare che per avere un sistema meritocratico, è necessario valorizzare l'uguaglianza e non l'egualitarismo. Il vero teorico dell'egualitarismo è il giornalista e agitatore politico François-Noël Babeuf, che sottolinea l'eguaglianza degli uomini nei bisogni, per cui devono avere tutti un trattamento uguale. Su questa linea è pure Karl Marx, quando, nella *Critica al programma di Gotha*, afferma che, da ognuno secondo le sue capacità, si deve passare a ognuno secondo i suoi bisogni. Ma se nei bisogni siamo uguali, nelle capacità siamo, invece, diversi: esse, in questa versione dell'egualitarismo, verrebbero punite e non già premiate, stabilendo, peraltro, una diseguaglianza nei doveri. N. MATTEUCCI, *Lo Stato moderno. Lessico e percorsi*, Il Mulino, Bologna, 2007, pp. 201-202.

vi sono prove scientifiche che possano dimostrare un vantaggio competitivo. In sostanza si tratta di tecnologie per finalità terapeutiche e non potenzianti. Tuttavia, occorre evitare deviazioni eccessive e, dunque, aperture nell'ambito del potenziamento»⁶⁸.

Infatti, nel caso Pistorius le tecnologie costituiscono un ausilio compensativo, dunque si configurano come terapeutiche; se invece, le medesime tecnologie, vengono applicate ad un soggetto normodotato si trasformano in potenzianti.

Nel mondo scientifico c'è chi vede in questo la crisi della medicina tradizionale, poiché orientata non più solo ad interventi terapeutici (volti a ristabilire la salute compromessa), ma anche potenzianti (volti a intervenire su soggetti in perfetta salute, al fine di fargli superare i limiti insiti della natura umana)⁶⁹. Questo ci fa comprendere come non sia una determinata tecnologia a fare la differenza, ma la sua applicazione al caso concreto. In passato il corpo veniva considerato, da diverse prospettive etiche, l'aspetto più limitato dell'essere umano; invece, oggi diviene l'oggetto principale di trasformazione, aprendo così nuove vie verso l'*homo possibilis*.

In sostanza, come sostiene Stefano Rodotà, «siamo in presenza di uno spostamento infinito della soglia verso un "oltre" il corpo fisico che non conosce definizione, né limiti»⁷⁰. Silvia Salardi evidenzia che «si è abbandonata l'idea di finitezza, di limitatezza fisica e, grazie alla disponibilità di mezzi tecnologici e farmacologici, si ritiene che il corpo umano sia suscettibile di innumerevoli, se non infinite, possibilità di trasformazione e, peraltro, senza controindicazioni»⁷¹.

Questa concezione del corpo trova la sua formulazione filosofica più compiuta nel movimento denominato *postumanesimo*. «La categoria del post-umano, nelle intenzioni dei suoi promotori, ha la funzione di segnare il passaggio dall'era umana a quella post-umana in cui, non solo l'uomo diviene un superuomo grazie agli interventi sul corpo e sulla mente ma, trascendendo la sua stessa realtà corporea, diviene un diretto interlocutore delle macchine intelligenti. Il risultato finale di questa interazione uomo-

⁶⁸ M. DE CILLIS, *La rappresentanza delle generazioni future tra diritti individuali presenti e collettivi atemporali*, Editorial Office Università del Salento, Lecce, 2025, p. 66.

⁶⁹ S. SALARDI, *Lo sport come diritto umano nell'era del post-umano*, cit., p. 84.

⁷⁰ S. RODOTÀ, *Il diritto di avere diritti*, cit., p. 349.

⁷¹ S. SALARDI, *Lo sport come diritto umano nell'era del post-umano*, cit., p. 35.

macchina è un soggetto che non è più solo umano, ma possiede degli elementi artificiali che lo rendono post-umano»⁷² e più esattamente un cyborg. Nel contesto della nuova ondata tecnologica si delinea il passaggio dalla bio-etica alla tecno-etica: dai problemi sollevati nell'ambito della biomedicina, ai quesiti delle nuove tecnologie emergenti.

Tale passaggio evidenzia l'esigenza, nell'etica, della sostituzione del prefisso "bio" con il prefisso "tecno". Dunque, si assottiglia sempre più il riferimento alla dimensione del "bios", nell'interazione convergente della biomedicina con altri ambiti scientifici e tecnologici precedentemente separati, nell'interfaccia umano-artificiale fino agli orizzonti (anticipati o solo immaginati) del post-umano⁷³.

In virtù di ciò Rodotà si chiede se sia realmente auspicabile che l'evoluzione darwiniana debba sempre più cedere il passo a una evoluzione guidata dalle tecnologie e se, a fronte di entità post-umane, si possano continuare a richiamare le vecchie categorie di diritti dell'uomo⁷⁴. Infatti, egli evidenzia come il superamento di una certa soglia, di elementi artificiali a discapito di quelli biologici, renderebbe impossibile identificare una soggettività come centro d'imputazione di diritti. Per questo pone una domanda di assoluto rilievo: «È un dato quantitativo (quanto di umano permane nel sistema bionico ibrido) o qualitativo (quali funzioni può svolgere quel sistema) a dover essere tenuto presente per individuare quella soglia?»⁷⁵. Conseguentemente il tema solleva la questione del riconoscimento e della tutela di un diritto all'integrità genetica della specie che, peraltro, si riflette inevitabilmente sulle generazioni future⁷⁶.

Infatti, Giovanni Tarantino sottolinea come il rischio, derivante da un agire tecnoscientifico irresponsabile, è quello di far perdere alle generazioni future quelle caratteristiche dell'*humanum* che da sempre hanno contraddistinto la specie umana fino allo stato attuale. Inoltre, non è da escludersi che una condizione di postumanità potrebbe avere come conseguenza estrema quella della stessa scomparsa della specie

⁷² *Ivi*, pp. 35-36.

⁷³ Cfr. L. PALAZZANI, *Dalla bio-etica alla tecno-etica: nuove sfide al diritto*, Torino, Giappichelli, 2017.

⁷⁴ S. RODOTÀ, *Il diritto di avere diritti*, cit., p. 356.

⁷⁵ *Ivi* p. 369.

⁷⁶ M. DE CILLIS, *La rappresentanza delle generazioni future tra diritti individuali presenti e collettivi atemporali*, cit., p. 58.

umana⁷⁷. Continuando con il ragionamento di Tarantino, essa potrebbe estinguersi, in quanto sostituita da una nuova stirpe di cyborg che non avrebbe più le caratteristiche degli individui umani. Inoltre, con riferimento al potenziamento delle capacità cognitive umane, realizzato anche per potere competere meglio con robot umanoidi dotati di intelligenza artificiale altamente performante, occorre considerare che in una ipotetica condizione di realizzata post-umanità (in cui la presenza di robot, completamente composti di parti meccaniche e dotati di intelligenza artificiale, potrebbero dimostrarsi persino capaci di superare l'uomo), potrebbe verificarsi una competizione tra la specie umana e quella umanoide/robotizzata. Competizione che potrebbe culminare con l'estinzione della prima a vantaggio della seconda⁷⁸.

Quest'ultimo timore trova conferma, ad esempio, nella nuova frontiera del “doping tecnologico” che coinvolge trasversalmente atleti con disabilità e atleti normodotati. All'interno di essa spicca il *neurodoping* che si avvale di metodiche antiche, ma riscoperte negli anni 90' e perfezionate negli ultimi anni, tramite le forme più evolute di tecnologie digitali e d'intelligenza artificiale. Tale forma di potenziamento non richiede l'impianto di nessun strumento, poiché fa ricorso alla stimolazione magnetica transcranica (TMS). Lo scopo? Migliorare gli effetti cognitivi del soggetto.

Conseguentemente, da quando gli studi hanno dimostrato che il campione è colui che si coordina meglio, ragiona più in fretta e percepisce meno la fatica, tale metodologia è stata utilizzata nell'ambito sportivo⁷⁹. Oltretutto, nonostante implichi possibili effetti negativi a lungo termine e un comportamento sleale nei confronti dei propri avversari, è una soluzione legale. Come fa notare Salardi, essenzialmente per il fatto che allo stato attuale delle conoscenze non vi sono tecniche in grado d'individuare l'avvenuto potenziamento⁸⁰. Anche in questo caso la TMS non è una minaccia in sé, poiché se utilizzata per compensare un deficit si configura come una metodologia terapeutica di

⁷⁷ G. TARANTINO, *Profili di responsabilità intergenerazionale. La tutela dell'ambiente e le tecnologie potenziative dell'uomo*, Giuffrè, Milano, 2022, 149-150.

⁷⁸ *Ivi*, pp. 159-160.

⁷⁹ Cfr. F. JOTTERAND – V. DUBLJEVIC (a cura di), *Cognitive Enhancement: Ethical and Policy Implications in International Perspectives*, Oxford University Press, 2016.

⁸⁰ S. SALARDI, *Lo sport come diritto umano nell'era del post-umano*, cit., p. 43.

grande utilità; se invece, la medesima soluzione tecnologica, viene applicata ad un soggetto normodotato si trasforma in potenziante. Questo conferma il carattere bilaterale delle tecnologie (digitali e fisiche), e come a fare la differenza sia il loro utilizzo nel caso concreto. Tale analisi è avvalorata da un'ampia letteratura al cui interno, particolarmente lucida, risulta quella di Attilio Pisanò in quanto afferma che «le tecnologie digitali, essendo tecnologie, sono neutre e, ciò significa, che il giudizio su di esse dipende pressoché esclusivamente da come vengono utilizzate.

Pensiamo a quanto la *gamification* sia potenzialmente importante nei processi di apprendimento in materia di istruzione e di *life-long learning*, oppure di come il gaming o gli esport possano divenire strumenti di inclusione sociale, come già accennato, per sviluppare quelle relazioni di gioco, pur virtuale, che replicano le più generali dinamiche sociali dalle quali, spesso proprio i diversamente abili, sono esclusi, relegati oltre i bordi della società»⁸¹. Per tale ragione, come sostenuto da Giovanni Sartor, «è necessario sviluppare un quadro giuridico atto a garantire che la fusione tra mondo virtuale e mondo fisico si sviluppi nel rispetto dei valori umani, preservando e anzi potenziando le nostre capacità di azione e autodeterminazione»⁸².

Pisanò va oltre tale analisi, e precisa che per far ciò è necessario che l'ambito morale e quello giuridico collaborino tra loro. Egli afferma che il processo di separazione, «figlio del giuspositivismo e delle teorie formaliste di derivazione kelseniana (tutte tese all'elaborazione di una teoria pura del diritto sganciata da prevaricazioni etiche), a mio avviso, non può essere considerato assolutamente valido»⁸³.

Non a caso Rodotà, soprattutto nell'ambito delle innovazioni scientifiche e tecnologiche, evidenzia che «l'etica torna prepotentemente in campo»⁸⁴.

Infatti, Marco Mancarella, nell'esaminare l'ambito aziendalistico, evidenzia come sia «di fondamentale importanza che intervenga quanto prima una normativa che possa garantirne un utilizzo etico e responsabile, che salvaguardi i diritti umani e ne prevenga

⁸¹ Cfr. A. PISANÒ, *E-sport, Gaming e tutela dei minori nell'era digitale*, cit.

⁸² G. SARTOR, *L'informatica giuridica e le tecnologie dell'informazione*, p. 259.

⁸³ A. PISANÒ, *Una teoria comunitaria dei diritti umani*, Giuffrè, Milano, 2004, p. 192.

⁸⁴ S. RODOTÀ, *Il diritto di avere diritti*, cit., p. 355.

l'uso improprio, una normativa che possa anche aiutare a creare un ambiente di sviluppo equo e competitivo per le aziende che lavorano nell'ambito dell'IA»⁸⁵.

In virtù di tale approccio Tarantino, con riferimento all'utilizzo sconsiderato delle potenzialità tecno-scientifiche, sostiene che «se si vuole evitare l'affermarsi di uno scientismo imperante, bisogna allora prendere in considerazione i fini che la scienza si pone e valutare la loro moralità»⁸⁶. Di fatto, lo sviluppo tecnologico, frutto di quello scientifico, offre nuove opportunità di scelta e di azione da parte degli individui.

Il poterle utilizzare o meno porta ad esiti spesso opposti tra loro. Salardi rileva come «gli esiti non possono essere valutati solo in relazione alla percorribilità pratica delle strade. La ragione è che i nuovi scenari delineati dalla conoscenza scientifica incidono indirettamente sulle opzioni di scelta nell'ambito morale e giuridico.

Vi incidono in modo indiretto, perché non dicono che cosa si debba fare, ma nel momento in cui rendono possibile farlo, chiedono indirettamente al diritto di intervenire per rendere la fattibilità tecnica il più possibile sostenibile sotto il profilo etico»⁸⁷. Giustamente, Salardi precisa che lo scopo di tale valutazione etica non è quello di limitare il progresso, ma di evitare che il solo interesse a tale progresso possa ledere o prevalere sull'interesse al rispetto della libertà, della dignità e della sicurezza dei soggetti coinvolti⁸⁸. Da qui il ruolo dell'etica nell'applicazione nel campo reale delle tecnologie, per evitare pericolose deviazioni lesive dei diritti umani.

5. *Il ruolo dell'algoretica nell'impiego delle tecnologie.*

Nell'era attuale, le tecnologie digitali pervadono e condizionano sempre più i vari ambiti del vivere sociale. Inoltre, in esse emerge prepotentemente l'influenza dell'intelligenza artificiale che, come visto, apre nuove opportunità, ma anche nuove sfide. A tal proposito, Papa Francesco, in occasione della sessione del G7

⁸⁵ M. MANCARELLA, *Intelligenza Artificiale e Pubblica Amministrazione: riflessioni di Informatica Giuridica*, in "Rivista elettronica di Diritto, Economia, Management", n. 4, 2023, p. 261.

⁸⁶ G. TARANTINO, *Autonomia e dignità della persona umana*, Giuffrè, Milano, 2018, p. 108.

⁸⁷ S. SALARDI, *Lo sport come diritto umano nell'era del post-umano*, cit., p. 71.

⁸⁸ *Ivi*, p. 70.

sull'intelligenza artificiale tenuta a Borgo Egnazia – Fasano (Brindisi) il 14 giugno 2024, ha dichiarato: «La scienza e la tecnologia sono prodotti straordinari del potenziale creativo di noi esseri umani. Ebbene, è proprio dall'utilizzo di questo potenziale creativo che Dio ci ha donato che viene alla luce l'intelligenza artificiale. [...]

Il tema dell'intelligenza artificiale è, tuttavia, spesso percepito come ambivalente: da un lato, entusiasmo per le possibilità che offre, dall'altro genera timore per le conseguenze che lascia presagire. [...] Si potrebbe partire dalla constatazione che l'intelligenza artificiale è innanzitutto *uno strumento*. E viene spontaneo affermare che i benefici o i danni che essa porterà dipenderanno dal suo impiego».

Per questo, precisa il Pontefice, che affinché «siano strumenti per la costruzione del bene e di un domani migliore, debbono essere sempre ordinati al bene di ogni essere umano. Devono avere un'ispirazione etica. La decisione etica, infatti, è quella che tiene conto non solo degli esiti di un'azione, ma anche dei valori in gioco e dei doveri che da questi valori derivano. Per questo ho salutato con favore la firma a Roma, nel 2020, della *Rome Call for AI Ethics* e il suo sostegno a quella forma di moderazione etica degli algoritmi e dei programmi di intelligenza artificiale che ho chiamato “algoristica”⁸⁹. Dunque, quest'ultima, nell'ambito delle tecnologie digitali, viene indicata come la via maestra per trovare dei principi condivisi con cui affrontare e sciogliere eventuali dilemmi o conflitti del vivere. Di fatto l'*algoristica* nasce in risposta a quella che viene chiamata *algorcrazia* (dominio degli algoritmi), ossia una società basata sulla massiccia applicazione degli algoritmi⁹⁰.

⁸⁹ FRANCESCO (Papa), *Discorso del santo padre Francesco*, in <https://www.vatican.va/content/francesco/it/speeches/2024/june/documents/20240614-g7-intelligenza-artificiale.html> (data ultima consultazione 02/12/2025).

⁹⁰ Il neologismo *algoristica* deriva da *algor*, abbreviazione di *algoritmo* (insieme di regole per la risoluzione di un calcolo numerico e per estensione metodo o procedimento matematico per la risoluzione di un problema) ed *etica* (complesso delle norme morali e di comportamento pubblico e privato proprie di un individuo o di un gruppo). Dunque è possibile intenderlo come studio dei problemi e dei risvolti etici connessi all'applicazione degli algoritmi. AA. VV., *Algoristica*, in “Enciclopedia di Bioetica e Scienza giuridica”, diretta da E. SGRECCIA e A. TARANTINO, vol. I Aggiornamento, E.S.I., Napoli, 2022, pp. 1-14; Cfr. P. BENANTI, *Oracoli. Tra algoristica e algorcrazia*, Luca Sossella Editore, Roma, 2018; https://accademiadellacrusca.it/parole-nuove/algoristica/18479?utm_source=chatgpt.com (data ultima consultazione 02/12/2025).

Nel recente “Messaggio del Santo Padre, Leone XIV, ai partecipanti della seconda conferenza annuale sull’intelligenza artificiale, etica e governante d’impresa” del giugno 2025, si legge: «La Chiesa desidera contribuire a un dibattito sereno e informato su queste pressanti questioni, sottolineando anzitutto la necessità di valutare le ramificazioni dell’intelligenza artificiale alla luce dello “sviluppo integrale della persona e della società”. Ciò significa tener conto del benessere della persona umana non solo dal punto di vista materiale, ma anche intellettuale e spirituale; significa salvaguardare la dignità inviolabile di ogni persona umana e rispettare le ricchezze culturali e spirituali e la diversità dei popoli del mondo. In sostanza, occorre valutare i benefici e i rischi dell’intelligenza artificiale proprio secondo questo criterio etico superiore»⁹¹. Alla luce di quanto esaminato, nonché delle pericolose deviazioni emerse nel peculiare ambito paralimpico, il cristianesimo oggi ha un ruolo molto importante proprio in merito alle sfide nel processo pedagogico-formativo.

Non a caso, nel “Discorso del Santo Padre Francesco ai partecipanti del capitolo generale dei fratelli delle scuole cristiane” del 2022, si legge: «Siamo consapevoli che il mondo sta vivendo un’emergenza educativa. Si è rotto il patto educativo, è rotto, e adesso lo Stato, gli educatori e la famiglia sono separati. Dobbiamo cercare un nuovo patto che sia comunicazione, lavorare insieme. [...] E sapete anche che non potete fare questo lavoro da soli, ma cooperando in “alleanza educativa” con le famiglie, con le comunità e le aggregazioni ecclesiali, con le realtà formative presenti nel territorio».

L’appello di Papa Francesco vuole promuovere il comportamento responsabile di tutti, ma costituisce un richiamo particolare alle scuole cristiane affinché realizzino «quello che scrive San Paolo: “formare Cristo in voi” (cfr *Gal* 4,19). È il vostro apostolato, educare così, il vostro apporto specifico all’evangelizzazione: far crescere l’umano secondo Cristo. In questo senso le vostre scuole sono “cristiane”, non per

⁹¹ LEONE XIV (Papa), *Messaggio del santo padre Leone XIV ai partecipanti alla seconda conferenza annuale sull’intelligenza artificiale, etica e governance d’impresa*, in <https://www.vatican.va/content/leo-xiv/it/messages/pont-messages/2025/documents/20250617-messaggio-ia.html> (data ultima consultazione 02/12/2025).

un'etichetta esteriore, ma perché vanno su questa strada»⁹². A tal proposito Papa Leone XIV, in occasione del discorso ai fratelli delle scuole cristiane nel maggio 2025, evidenzia come «San Giovanni Battista de La Salle – Patrono celeste di tutti gli educatori – non ha voluto che fra i maestri delle *Scuole cristiane* ci fossero sacerdoti, ma solo “fratelli”, perché ogni vostro sforzo fosse indirizzato, con l'aiuto di Dio, all'educazione degli alunni. Amava dire: “Il vostro altare è la cattedra”, promuovendo così nella Chiesa del suo tempo una realtà fino ad allora sconosciuta: quella di insegnanti e catechisti *laici* investiti, nella comunità, di un vero e proprio “ministero”, secondo il principio di evangelizzare educando ed educare evangelizzando»⁹³.

Alla luce di quanto emerso, le scuole cristiane assumono un ruolo peculiare nel favorire il processo *algoritico* indicato da Papa Francesco. Dunque, i numerosi enti religiosi formativi presenti a livello nazionale e sovranazionale, nonché dai gradi più bassi alle istituzioni universitarie, si configurano come ponte tra i principi cristiani e il popolo. A livello universitario – per un impegno rivolto in modo particolare verso il corretto uso delle tecnologie digitali e, nella sua massima evoluzione, dell'intelligenza artificiale – spiccano, tra i vari, gli enti seguenti: la *Pontificia Accademia per la Vita* sita in Vaticano che, in relazione a quanto richiesto dal Papa, ha dimostrato uno specifico interesse per le nuove tecnologie, come la robo-etica e le questioni etico-antropologiche connesse alle cosiddette “intelligenze artificiali”⁹⁴; la *Pontificia Università Antonianum* di Roma che prevede non solo un corso di alta specializzazione in “etica e intelligenza artificiale”, ma anche un apposito indirizzo etico-giuridico⁹⁵; la *Pontificia Università*

⁹² FRANCESCO (Papa), *Discorso del santo padre Francesco ai partecipanti al capitolo generale dei fratelli delle scuole cristiane*, in <https://www.vatican.va/content/francesco/it/speeches/2022/may/documents/20220521-fratelli-scuole-cristiane.html> (data ultima consultazione 02/12/2025).

⁹³ LEONE XIV (Papa), *Discorso del Santo Padre Leone XIV ai fratelli delle scuole cristiane*, si veda: <https://www.vatican.va/content/leo-xiv/it/speeches/2025/may/documents/20250515-fratelli-scuole-cristiane.html> (data ultima consultazione 02/12/2025).

⁹⁴ Per ulteriori informazioni, inerenti l'impegno della Pontificia Accademia per la Vita, si veda: <https://www.academyforlife.va/content/pav/it/projects/intelligenza-artificiale.html> (data ultima consultazione 02/12/2025).

⁹⁵ Per ulteriori informazioni, inerenti l'impegno della *Pontificia Università Antonianum*, si veda: <https://www.antonianum.eu/news/etica-e-intelligenza-artificiale-2/> (data ultima consultazione 02/12/2025).

Gregoriana di Roma che prevede un corso di alta formazione intitolato “Le nuove frontiere dell’intelligenza artificiale”, «rivolto a quanti sono desiderosi di contribuire al risveglio geopolitico dell’Italia»⁹⁶; la *Pontificia Facoltà Teologica dell’Italia Meridionale*⁹⁷ di Napoli che la vede attivamente impegnata nell’ambito delle tecnologie digitali come, ad esempio, nella giornata di studio internazionale su “Enti religiosi e mondo digitale”⁹⁸. A questo punto sorge una domanda: gli atleti disabili, alla luce delle peculiarità emerse nell’ambito paralimpico, potrebbero essere coinvolti per fornire la loro esperienza e il loro punto di vista? Infatti, gli atleti, sia pure per ragioni terapeutiche, spesso fanno già ricorso all’uso di tecnologie e quotidianamente si confrontano con esse. Oggi, in nome dell’inclusione, si tende a voler eliminare le categorie sociali, percorrendo un doppio binario: uno a livello linguistico che tende a progressivi e frequenti interventi volti a ridurre le differenze sotto il profilo formale (nel recente D.Lgs. 62/2024 si è giunti a disporre la sostituzione, ovunque ricorrano, delle locuzioni “persona handicappata”, “portatore di handicap”, “persona affetta da disabilità”, “disabile” e “diversamente abile” con la seguente: “persona con disabilità”⁹⁹); l’altro a livello categoriale che tende a vanificare la sussistenza delle stesse (si pensi alla sentenza del tribunale di Losanna del 15 maggio 2008, del caso Pistorius, che peraltro crea i presupposti per l’impiego potenziativo delle tecnologie¹⁰⁰). Ma siamo sicuri che ogni differenziazione linguistica, al netto dei termini offensivi, e categoriale sia finalizzata ad attuare discriminazioni?

⁹⁶ Per ulteriori informazioni, inerenti l’impegno della *Pontificia Università Gregoriana*, si veda: <https://www.unigre.it/it/teologia/notizie-e-avvisi/nuovo-bando-di-selezione-per-la-partecipazione-al-corso-le-nuove-frontiere-dell-intelligenza-artificiale-per-lanno-accademico-2024-2025/> (data ultima consultazione 02/12/2025).

⁹⁷ Per ulteriori informazioni, inerenti l’impegno della *Pontificia Facoltà Teologica dell’Italia Meridionale*, si veda: <https://www.pftim.it/wp-content/uploads/sites/2/2019/10/Annuario.pdf> (data ultima consultazione 02/12/2025).

⁹⁸ Per ulteriori informazioni, sulla giornata di studio internazionale denominata “Enti religiosi e mondo digitale”, si veda: <https://pars-edu.it/articoli/25/02/enti-religiosi-e-mondo-digitale> (data ultima consultazione 02/12/2025).

⁹⁹ Per ulteriori informazioni si veda: <https://www.programmagoverno.gov.it/it/approfondimenti/riforme-di-rilievo-del-governo/riforme-di-rilievo-del-governo/riforme-in-materia-sociale/decreto-legislativo-n-62-del-2024-in-materia-di-disabilita/#:~:text=Il%20decreto%20legislativo%20n.%2062%20del%203%20maggio.del%20progetto%20di%20vita%20individuale%20personalizzato%20e%20partecipato.> (data ultima consultazione 02/12/2025).

¹⁰⁰ Argomento trattato più diffusamente nel paragrafo 2 del presente capitolo.

Oppure determinate definizioni linguistiche sono volte a riconoscere, sulla base di dati oggettivi (si pensi agli esami clinici e/o referti medici), maggiori bisogni e, conseguentemente, maggiori tutele? Oppure l'obiettivo è quello di attuare un livellamento assoluto, per evitare discriminazioni? Ma questo non comporterebbe un livellamento anche nei bisogni, dunque una mortificazione delle maggiori necessità bisognose di maggiori tutele? Al riguardo è utile ricordare una celebre frase scritta da don Lorenzo Milani, nel suo libro "Lettera a una professoressa": «Non c'è ingiustizia più grande che fare parti uguali tra disuguali»¹⁰¹.

Essa evidenzia la profonda ingiustizia nel trattare tutti in egual modo impedendo l'identificazione delle differenze e degli svantaggi individuali da compensare. Alla luce di ciò, non sarebbe più corretto non vedere una minaccia nelle categorizzazioni, ma il riconoscimento sociale, basato sui bisogni, per assicurare una maggiore attenzione? Pertanto, proprio in virtù di ciò, sarebbe auspicabile pensare anche ad una collaborazione tra gli atleti paralimpici e gli enti religiosi formativi. Infatti, attraverso attività laboratoriali, seminari e incontri di vario genere, potrebbero offrire spunti di riflessione con i loro esempi concreti di vita quotidiana.

Inoltre, trasformando gli atleti paralimpici in promotori d'innovazione, sarebbe un modo concreto per garantire loro il benessere e rafforzare l'autostima. Salvo che si voglia sostenere che sia l'uguaglianza formale, e non sostanziale, a garantire benessere agli atleti con disabilità.

A tal proposito l'11 marzo 2025 tra la Conferenza Episcopale Italiana (CEI), nella persona del presidente cardinale Matteo Zuppi, e il Comitato Italiano Paralimpico, rappresentato dall'allora presidente Luca Pancalli, è stato firmato un protocollo che prevede la diffusione dello sport e della cultura paralimpica all'interno dei luoghi destinati alle attività ludico-ricreative e ludico-motorie, come parrocchie, oratori, centri di aggregazione ecclesiale¹⁰². Nell'era digitale tale intesa, avendo promosso l'attività sportiva delle persone con disabilità, implica anche il necessario confronto con tutte le tecnologie di cui, spesso, sono portatori. Dunque, se adeguatamente valorizzato, potrebbe configurarsi come un primo passo importante verso la direzione sperata.

Alla luce del presente lavoro emerge come il cristianesimo assume un ruolo determinante nel definire il corretto uso delle tecnologie digitali. Tale operazione, oltre

¹⁰¹ Cfr. L. MILANI, *Lettera a una professoressa*, Mondadori, Milano, 2023.

¹⁰² Per ulteriori informazioni, inerenti all'intesa tra la CEI e il Comitato Paralimpico, si veda: <https://www.vaticannews.va/it/chiesa/news/2025-03/cei-comitato-paralimpico-parrocchie-oratori-disabilita.html> (data ultima consultazione 02/12/2025).

a richiedere il prezioso apporto degli enti religiosi formativi, può essere facilitata dalla categoria paralimpica che la porterebbe ad assumere un ruolo differente.

Infatti, essa non sarebbe più il passivo riflesso di un'azione esterna ma, facendo già ricorso all'uso di tecnologie innovative, può rivelarsi generatrice di stimoli ed esempi concreti nel processo di definizione giuridica in chiave *algoretica*.

Questo significa, come affermato da Papa Leone XIV, «orientare gli strumenti al bene di tutti, così che possano produrre benefici per l'umanità». Inoltre, precisa che «questa responsabilità riguarda tutti, in proporzione all'età e al ruolo sociale»¹⁰³. Dunque «non dobbiamo cercare alibi o delegare, ma dobbiamo incarnare noi stessi quel cambiamento che vorremmo dagli altri e costituire uno stimolo per coloro che ci circondano»¹⁰⁴, per scongiurare uno «smarrimento o quantomeno un'eclissi del senso dell'umano»¹⁰⁵.

¹⁰³ LEONE XIV (Papa), *Discorso del santo padre Leone XIV agli operatori della comunicazione*, in <https://www.vatican.va/content/leo-xiv/it/speeches/2025/may/documents/20250512-media.html> (data ultima consultazione 02/12/2025)

¹⁰⁴ M. DE CILLIS, *Economia e politica ambientale tra E-Business e Biopolitica*, Tangram Edizioni Scientifiche, Trento, 2018, p. 158.

¹⁰⁵ FRANCESCO (Papa), *Discorso del santo padre Francesco*, cit.

MARTINA CUTAZZO
UNIVERSITÀ DEL SALENTO

*Il ṭalāq islamico e l'ordinamento giuridico italiano:
profili di incompatibilità e prospettive di riconoscimento*

*Islamic Divorce and the Italian Legal System:
Areas of Incompatibility and Prospects for Recognition*

Abstract: Il contributo analizza la questione del “riconoscimento”, nell’ordinamento giuridico italiano, del *ṭalāq* islamico (ripudio) pronunciato all’estero, forma di scioglimento del matrimonio riservata dalla legge solo al marito e fondata sulla sua dichiarazione unilaterale. Muovendo dal quadro giuridico di riferimento, rappresentato dalla l. n. 218/1995 e dai principi costituzionali in materia di uguaglianza tra i coniugi e tutela giurisdizionale dei diritti, l’analisi ripercorre l’orientamento della giurisprudenza italiana, tradizionalmente contrario a riconoscere effetti giuridici al *ṭalāq* islamico per contrasto con l’ordine pubblico sostanziale e processuale. Il contributo riflette poi sulla possibilità di un approccio più flessibile al riconoscimento del ripudio, idoneo a bilanciare la tutela dei diritti umani fondamentali (soprattutto quelli della donna ripudiata, allorché l’istanza di riconoscimento proviene dalla stessa) con le esigenze di un contesto giuridico sempre più transnazionale.

Abstract: The paper examines the issue of recognition in the Italian legal system of the Islamic *ṭalāq* (repudiation) pronounced abroad, a form of marital dissolution reserved exclusively to the husband and based on his unilateral declaration. Taking as a starting point the legal framework provided by Law No. 218/1995 and the constitutional principles of spousal equality and judicial protection of rights, the study reviews Italian case law, which has traditionally refused to recognize any legal effects of the Islamic *ṭalāq* due to its conflict with both substantive and procedural public policy. The paper then explores the potential for a more flexible approach to the recognition of repudiation, one capable of balancing the protection of fundamental human rights – especially those of the repudiated woman, when she herself seeks recognition – with the demands of an increasingly transnational legal context.

Keywords: *Ṭalāq* islamico; Ripudio; Diritto di famiglia; Diritto internazionale privato; Riconoscimento di provvedimenti stranieri; Ordine pubblico; Uguaglianza tra coniugi; Non discriminazione; Diritto di difesa

Keywords: Islamic *ṭalāq*; Repudiation; Family law; Private international law; Recognition of foreign decisions; Public policy; Equality between spouses; Non-discrimination; Right to defence

1. Famiglie, migrazioni ed ordinamento: tra pluralismo e principi fondamentali.

L'ultima parte del XX secolo è stata efficacemente definita come «l'età delle migrazioni»¹, caratterizzata da intensi flussi di persone che hanno attraversato, in misura crescente, i confini internazionali, contribuendo a rendere multietnica quasi ogni società nazionale. I Paesi europei – tra i quali soprattutto l'Italia – non sono rimasti estranei a tale fenomeno, esercitando da sempre un forte ruolo attrattivo nel sistema migratorio globale.

Particolarmente significativa, nei flussi migratori verso il nostro Paese, è la presenza di cittadini provenienti da Paesi a maggioranza islamica: secondo i dati del Dipartimento della Pubblica Sicurezza del Ministero dell'Interno, dei 1187 migranti arrivati in Italia dall'inizio del 2026 ad oggi, quasi l'80% proviene da Stati dell'Africa o dell'Asia² nei quali l'Islam è la religione di Stato o la principale confessione religiosa, nonché «religione normativa»³. Attraverso la *Shari'a* (letteralmente *La Via Rivelata*)⁴, l'Islam – sistema, al contempo, religioso, politico e giuridico – fornisce, infatti, l'insieme di riferimenti etici, comportamentali e consuetudinari ai quali il credente musulmano è tenuto ad uniformarsi quotidianamente, in ogni campo della propria vita, ovunque si trovi, al fine di modellare il proprio agire secondo la volontà divina⁵.

Inevitabile è stato – e continua ad essere – quindi, il confronto del nostro ordinamento con leggi, istituti, usi e tradizioni spesso del tutto estranei allo stesso e, perciò, suscettibili di generare rilevanti criticità di integrazione normativa e culturale. In tale prospettiva il

¹ M. KYMLICKA, *Multicultural citizenship: a liberal theory of minority rights*, Oxford, Oxford University Press, 1995, traduzione italiana a cura di G. GASPERONI, *La cittadinanza multiculturale*, Bologna, Il Mulino, 1999, p. 335, citato in R. BENIGNI, *Identità culturale e regolazione dei rapporti di famiglia tra applicazioni giurisprudenziali e dettami normativi*, in *Stato, Chiese e Pluralismo confessionale*, rivista telematica, novembre 2008, p. 1.

² https://www.interno.gov.it/sites/default/files/2026-01/cruscotto_statistico_giornaliero_19-01-2026.pdf (sito consultato in data 19/01/2026).

³ R. GUOLO, *La Sharia in Italia. Il diritto parallelo nelle comunità islamiche*, in *Diritto, Immigrazione e Cittadinanza*, 1, 2009, p. 15.

⁴ La *Sharī'a* non costituisce una legge positiva, ma un ideale normativo di origine divina, privo di forma codificata. Essa si configura come un insieme di principi e precetti astratti che non sono immediatamente applicabili, ma richiedono un'opera di interpretazione svolta dal *fiqh*, ossia dall'elaborazione giuridica umana del diritto islamico, la quale, attraverso il ricorso alle fonti canoniche primarie, rappresentate dal *Corano* e dalla *Sunna*, consente la traduzione della legge divina in regole giuridiche concrete.

⁵ Per una migliore comprensione dei termini citati si veda S. SCARANARI, *Shari'a. Legge Sacra, Norma Giuridica*, Roma, Paoline Editoriale Libri, 2018.

diritto di famiglia rappresenta uno dei settori dell'ordinamento maggiormente sensibili alle dinamiche del pluralismo etnico, culturale e religioso: la famiglia, formazione sociale primaria ed universalmente presente nelle società umane, assume, infatti, configurazioni strutturali e funzionali variabili nello spazio e nel tempo, riflettendo valori, modelli relazionali ed assetti normativi profondamente diversi da contesto a contesto.

2. *Il matrimonio ed il ripudio nel diritto di famiglia islamico.*

Nel sistema giuridico islamico, il diritto di famiglia occupa una posizione centrale: l'intera esistenza di un musulmano, infatti, è profondamente orientata verso la famiglia, concepita non soltanto come il suo ambiente più naturale, ma anche come lo strumento principale attraverso il quale si realizza la legge di Dio nella sua forma più piena e compiuta. All'interno del diritto di famiglia un ruolo di assoluta rilevanza è riservato al matrimonio, istituto considerato una pietra angolare dell'intero assetto sociale e nel quale particolarmente incisivo risulta l'intervento della legge divina: la disciplina del vincolo e, in particolare, della sua conclusione per volontà delle parti si colloca, infatti, tra le materie maggiormente permeate dall'intervento della *Shari'a*.

In un simile contesto prende forma l'istituto del *talāq*, modalità di scioglimento del matrimonio basata unicamente sulla volontà del marito, senza possibilità di opposizione da parte della moglie e senza che a quest'ultima sia riconosciuto un analogo diritto. Si tratta di un istituto che può essere compreso alla luce del modo in cui il diritto islamico concepisce il matrimonio, ossia come un contratto di diritto civile destinato a regolare l'intera durata della vita coniugale e fondato su un mero rapporto di scambio: al marito sono attribuiti diritti sulla persona della moglie, in particolare il godimento sessuale e l'autorità maritale, mentre alla moglie è riconosciuto un corrispettivo, rappresentato dal donativo nuziale e dal mantenimento durante il matrimonio, quale prezzo per il godimento fisico da parte del marito, in cambio della sua obbedienza. In tale prospettiva, il marito è qualificato come «colui che ha in mano il contratto di matrimonio» (Corano, Sura II, 237)

ed esercita, nell'ambito familiare, una posizione di preminenza sulla donna («gli uomini sono preposti alle donne», Corano, Sura IV, 34)⁶.

È proprio tale asimmetria strutturale tra i coniugi a costituire il fondamento giuridico dell'istituto del *ṭalāq*: minuziosamente disciplinato dal Corano, esso costituisce un'azione rimessa al solo arbitrio del marito, il quale può allontanare la moglie dalla sua casa, senza essere tenuto a spiegare, in alcun modo, i motivi della sua decisione ovvero senza averne affatto. A tal fine è sufficiente la triplice enunciazione dell'espressione *ṭalāq* oppure di altre parole, anche allusive, idonee a manifestare, in modo inequivoco, la volontà di porre fine al matrimonio, proferite personalmente dallo stesso o delegate ad un mandatario, a determinati intervalli di tempo (a garanzia di un eventuale ripensamento), per sciogliere il vincolo.

Ove intervenga un'autorità (in alcuni Paesi islamici, come il Pakistan o il Bangladesh, il ripudio ha perso il suo originario carattere negoziale stragiudiziale ed è stato collocato all'interno di un procedimento giudiziario), questa si limita a svolgere un ruolo puramente certificante o omologante della volontà del marito, nell'ambito di un giudizio privo di contraddittorio. In tale contesto, spesso alla moglie non è riconosciuto, infatti, uno spazio effettivo di partecipazione, potendo il procedimento svolgersi anche in sua assenza⁷.

Alla luce di ciò, non sorprende la reazione negativa del nostro ordinamento giuridico alle istanze di riconoscimento del *ṭalāq*: per le sue evidenti caratteristiche strutturali – in particolare per l'assoluta asimmetria tra i coniugi e l'assenza di un necessario controllo giurisdizionale – esso solleva, infatti, rilevanti questioni di compatibilità con i principi fondamentali ed irrinunciabili del nostro ordinamento, indipendentemente dalla validità formale assunta nell'ordinamento di origine.

⁶ Per l'analisi di alcune sure del testo sacro dell'Islam è stato utilizzato H.R. PICCARDO (a cura e traduzione di), *Il Corano*, Roma, Newton & Compton Editori S.r.l., 2015.

⁷ Per un'analisi più completa dell'istituto si veda A. D'ANTONIO, *Il ripudio in diritto islamico e diritto romano*, in *Diritto e Religioni*, Anno III, n. 1-2008, p. 264 e ss.

3. *Il riconoscimento dei provvedimenti stranieri: la legge 31 maggio 1995, n. 218.*

Il quadro normativo entro il quale tali istanze vengono valutate è delineato dalla legge 31 maggio 1995, n. 218 (*Riforma del sistema italiano di diritto internazionale privato*), la quale disciplina, nel Titolo IV, le condizioni ed i limiti per il riconoscimento delle sentenze e dei provvedimenti stranieri nel nostro ordinamento, prevedendone, in linea generale, l'automatica efficacia (adempite le mere formalità di "transito", la decisione straniera produce effetti anche in Italia, senza che sia necessario alcun ulteriore passaggio) e mantenendo un meccanismo giudiziario (la cd. delibazione) per i casi in cui è necessaria un'azione attiva dello Stato per dare efficacia alla decisione straniera.

In particolare, l'art. 64 introduce un sistema di riconoscimento automatico delle *sentenze* straniere pronunciate in qualsiasi tipo di controversia, indipendentemente dal loro oggetto e/o dalla loro natura, subordinandone l'efficacia nel nostro ordinamento al rispetto di una serie di requisiti di natura sostanziale e processuale, previsti dalla stessa disposizione⁸. L'art. 65 prevede, invece, un meccanismo di riconoscimento più snello, esteso alla più ampia categoria dei *provvedimenti* stranieri in tema di capacità delle persone, esistenza rapporti di famiglia e di diritti della personalità⁹, a prescindere dal fatto che siano essi stati resi da un'autorità giudiziaria.

In entrambi i casi, il controllo demandato all'autorità competente – individuabile, a seconda delle ipotesi, nell'autorità giudiziaria, chiamata a verificare la sussistenza dei

⁸ In particolare, ai sensi dell'art. 64, la sentenza straniera è riconosciuta nel nostro ordinamento e, dunque, può produrre i suoi effetti, se: «a) il giudice che l'ha pronunciata poteva conoscere della causa secondo i principi sulla competenza giurisdizionale propri dell'ordinamento italiano; b) l'atto introduttivo del giudizio è stato portato a conoscenza del convenuto in conformità a quanto previsto dalla legge del luogo dove si è svolto il processo e non sono stati violati i diritti essenziali della difesa; c) le parti si sono costituite in giudizio secondo la legge del luogo dove si è svolto il processo o la contumacia è stata dichiarata in conformità a tale legge; d) essa è passata in giudicato secondo la legge del luogo in cui è stata pronunciata; e) essa non è contraria ad altra sentenza pronunciata da un giudice italiano passata in giudicato; f) non pende un processo davanti a un giudice italiano per il medesimo oggetto e fra le stesse parti, che abbia avuto inizio prima del processo straniero; g) le sue disposizioni non producono effetti contrari all'ordine pubblico».

⁹ Ai sensi dell'art. 65, «hanno effetto in Italia i provvedimenti stranieri relativi alla capacità delle persone nonché all'esistenza di rapporti di famiglia o di diritti della personalità quando essi sono stati pronunciati dalle autorità dello Stato la cui legge è richiamata dalle norme della presente legge o producono effetti nell'ordinamento di quello Stato, anche se pronunciati da autorità di altro Stato, purché non siano contrari all'ordine pubblico e siano stati rispettati i diritti essenziali della difesa».

presupposti di cui agli artt. 64 e 65 in caso di mancata ottemperanza alla decisione straniera, di contestazione del suo riconoscimento o di necessità di ricorrere ad esecuzione forzata di tale decisione, o nell'ufficiale dello stato civile, con riferimento alla trascrizione degli atti di stato civile formati all'estero (ad esempio un atto di matrimonio)¹⁰ – non assume carattere deliberativo, ma si risolve in una mera verifica della riconoscibilità del provvedimento ai fini della sua efficacia nell'ordinamento interno¹¹.

4. Il ruolo dell'ordine pubblico nella valutazione dei provvedimenti stranieri.

Tra i presupposti previsti dagli artt. 64 e 65 della l. n. 218/1995, particolare rilievo assume il limite dell'ordine pubblico: in applicazione di tale limite, una sentenza e/o un provvedimento straniero non possono essere riconosciuti nel nostro ordinamento se i loro effetti confliggono con un nucleo di principi supremi, fondamentali ed inderogabili dello stesso, ricavabili – come stabilito dalle Sezioni Unite del Supremo Consesso nella sentenza n. 12193/2019¹² – non solo da quelli riconosciuti dalla nostra Costituzione, ma anche dai principi consacrati nelle fonti internazionali e sovranazionali, nelle leggi ordinarie e nelle norme codicistiche, ispirati alla tutela dei diritti fondamentali della persona e comuni alla comunità degli Stati, i quali costituiscono – appunto – l'ordine pubblico¹³. In tale ipotesi, l'ordinamento, al fine di preservare la propria armonia e coerenza interna, si “richiude in sé stesso”, precludendo l'ingresso della sentenza o del provvedimento stranieri o limitandone gli effetti. Il limite dell'ordine pubblico opera,

¹⁰ In tale ipotesi, le disposizioni degli artt. 64 e 65 l. 218/95 devono essere coordinate con quelle degli artt. 15 e seguenti del d.P.R. 3 novembre 2000, n. 396 (Regolamento per la revisione e la semplificazione dell'ordinamento dello stato civile, in attuazione dell'art. 2, comma 12, della legge 15 maggio 1997, n. 127).

¹¹ In tal senso, *ex multis*, Cass. civ., sez. I, 7 agosto 2020, 16804.

¹² Il riferimento è a Cass. civ., SS.UU., 8 maggio 2019, n. 12193.

¹³ Sul funzionamento del limite dell'ordine pubblico la letteratura è vastissima. Ci si limita a citare, in via esemplificativa, F. MOSCONI, *Art. 16*, in AA.VV., *Commentario del nuovo diritto internazionale privato*, Padova, CEDAM, 1996, p. 78 e ss.; F. MOSCONI, *La difesa dell'armonia interna dell'ordinamento del foro tra legge italiana, convenzioni internazionali e regolamenti comunitari*, in *Rivista di diritto internazionale privato e processuale*, 2007, p. 5 e ss.

quindi, come una clausola di salvaguardia dell'identità costituzionale dell'ordinamento, consentendogli di confrontarsi con modelli giuridici esterni senza però rinunciare ai valori supremi che ne fondano la struttura e ne garantiscono la coerenza sistemica¹⁴.

Tali valori supremi trovano il loro principale fondamento, nel diritto di famiglia, nei principi costituzionali di eguaglianza morale e giuridica dei coniugi (artt. 3 e 29 Cost.), nel divieto di discriminazione fondata sul sesso, nonché nel diritto inviolabile alla tutela giurisdizionale ed al giusto processo (artt. 24 e 111 Cost.), i quali delineano un nucleo irrinunciabile di garanzie destinate a orientare il giudizio di compatibilità delle decisioni straniere con l'ordinamento interno. Tali principi confluiscono direttamente nel concetto di ordine pubblico (sia sostanziale che processuale), operando come limite invalicabile al riconoscimento di istituti e/o decisioni straniere che attribuiscono ad uno solo dei coniugi poteri esclusivi o preminenti nella gestione e/o nello scioglimento del matrimonio.

È proprio alla luce di tali principi che la giurisprudenza italiana ha costantemente ritenuto il *ṭalāq* islamico – come si vedrà – del tutto incompatibile con l'ordine pubblico, poiché espressione di un modello di scioglimento del matrimonio del tutto sbilanciato a favore del marito, lesivo dell'eguaglianza tra i coniugi e privo delle garanzie minime di tutela giurisdizionale e di contraddittorio effettivo in favore della moglie (ripudiata). Il riconoscimento di un simile istituto si tradurrebbe, infatti, nell'ingresso nell'ordinamento interno di un atto idoneo a produrre effetti giuridici in aperta contraddizione con i valori costituzionali che presidiano la nostra disciplina del matrimonio e del divorzio, rendendo insuperabile il limite dell'ordine pubblico, tanto nella sua dimensione sostanziale quanto in quella processuale.

¹⁴ Dalla sua definizione emerge che l'ordine pubblico è un concetto duttile. Esso non ha un significato fisso e rigido, ma evolve nel tempo, adattandosi ai mutamenti sociali, etici e politici dell'ordinamento e riflettendo i valori condivisi dalla società in un determinato periodo storico: «*Caratteristica essenziale della nozione di ordine pubblico* – ha affermato, a tal riguardo, la Suprema Corte di Cassazione, nella citata sentenza n. 12193/19 – *è infatti la relatività e mutevolezza nel tempo del suo contenuto, soggetto a modificazioni in dipendenza dell'evoluzione dei rapporti politici, economici e sociali, e quindi inevitabilmente destinato ad essere influenzato dalla disciplina ordinaria degli istituti giuridici e dalla sua interpretazione, che di quella evoluzione costituiscono espressione, e che contribuiscono a loro volta a tenere vivi e ad arricchire di significati i principi fondamentali dell'ordinamento*».

5. La giurisprudenza italiana: limiti ed approdi sul ripudio islamico.

Muovendo da tali presupposti, risulta, dunque, comprensibile l'orientamento assunto dalla giurisprudenza italiana, la quale, sin dalle prime occasioni in cui il ripudio è stato sottoposto al suo esame, ha assunto una posizione di assoluta chiusura. Dall'esame delle decisioni intervenute a partire dal 1948, anno della prima pronuncia in materia, ad oggi, emerge, infatti, una tendenza consolidata ad escludere il riconoscimento – nell'ambito del nostro ordinamento – degli effetti del ripudio pronunciato dal marito nel Paese d'origine, per radicale ed insanabile contrasto con l'ordine pubblico, sia sostanziale sia processuale, rappresentato dai principi di uguaglianza tra coniugi e di non discriminazione tra generi, dalla mancanza di controllo giurisdizionale da parte di un organo giudiziario straniero (il quale si limita – come già visto – a svolgere un ruolo meramente omologante della volontà del marito), assenza di parità difensiva tra uomo e donna e mancanza di un procedimento svolto nel contraddittorio reale tra gli stessi¹⁵.

Il primo banco di prova per l'ordinamento italiano risale alla seconda metà del secolo scorso, precisamente all'ottobre del 1948, quando il ripudio islamico fece, per la prima volta, ingresso nelle aule giudiziarie interne. In tale occasione, la Corte d'Appello di Roma negò il riconoscimento degli effetti del *ṭalāq* pronunciato ai danni di una donna davanti al tribunale di Damasco, ritenendolo assolutamente incompatibile con i principi fondamentali dell'ordinamento interno, in quanto espressione di un potere unilaterale del marito, privo di qualsiasi forma di contraddittorio e di tutela della posizione della moglie. *«Il ripudio – affermarono allora i giudici d'appello capitolini – ripugna alla mentalità morale e giuridica dei popoli che hanno raggiunto un maggior grado di civiltà e che del matrimonio hanno un concetto etico e sociale ben più elevato di quello che ne hanno i*

¹⁵ Nel senso dell'impossibilità di riconoscere effetti nel nostro ordinamento al ripudio pronunciato all'estero si è espresso anche il Ministero dell'Interno nella predisposizione, nel 2012, del *Massimario per l'ufficiale dello stato civile*: nel titolo dedicato al riconoscimento di una pronuncia straniera di ripudio (Cap. 11, par. 3.1), si afferma, infatti, che *«il procedimento indicato come “atto di ripudio” rappresenta una fattispecie contraria all'ordine pubblico e, in sostanza, in contrasto con la lettera g) dell'art. 64 della legge 218/1995 [...]. Non può essere riconosciuta efficace una sentenza, emessa dalla competente autorità giurisdizionale all'estero, che convalida un “atto di ripudio” precedentemente formato [...]. Il relativo provvedimento non può quindi essere trascritto e annotato e alla relativa istanza si dovrà opporre rifiuto».*

popoli orientali»¹⁶. Già in questa pronuncia embrionale, destinata a fungere da precedente per gli sviluppi successivi, emergeva con lucida chiarezza l'impostazione che avrebbe caratterizzato stabilmente la giurisprudenza italiana nei decenni seguenti.

In tale solco si inserisce, ad esempio, un'altra decisione significativa, resa dalla Corte d'Appello di Milano nel 1965, relativa ad un ripudio pronunciato da un cittadino iraniano dinanzi all'autorità notarile del Paese d'origine: anche in questo caso, i giudici negarono la delibazione del provvedimento straniero, valorizzando la particolare natura dell'istituto del ripudio e la sua incompatibilità coi principi fondamentali dell'ordinamento interno¹⁷.

Sulla medesima linea si collocano le successive pronunce dei giudici di merito, tra le quali la sentenza della Corte d'Appello di Roma del 9 luglio 1973, quella della Corte d'Appello di Milano del 17 dicembre 1991, nonché le decisioni del Tribunale di Milano del 24 marzo 1994 e dell'11 marzo 1995, tutte accomunate dalla censura dell'unilateralità della dichiarazione di ripudio e dell'assenza di un effettivo controllo giurisdizionale, nonché di un reale contraddittorio tra le parti. In tempi più recenti, la Corte d'Appello di Torino ha dichiarato non trascrivibile, disponendone la cancellazione dai registri dello stato civile, la dichiarazione di accertamento dell'irrevocabilità del ripudio emessa dal Tribunale di Khouribga (Marocco), rilevando, tra l'altro, la mancata considerazione dei doveri di assistenza nei confronti del coniuge e della prole¹⁸.

La Corte di Cassazione si è occupata del ripudio islamico a partire dagli anni Sessanta del Novecento. Con sentenza emessa nel dicembre 1969, il Supremo Consesso ha negato recisamente la possibilità di riconoscere efficacia al ripudio pronunciato da un cittadino iraniano nel Paese d'origine, in contumacia della moglie, ritenendolo in contrasto con il principio di uguaglianza morale e giuridica dei coniugi, ai quali l'ordinamento italiano riconosce, invece, pari dignità nell'ambito del nucleo familiare. Come affermato dalla Corte, «*contrastata irrimediabilmente una concessione che elevi il marito ad arbitro della*

¹⁶ Così App. Roma, 29 ottobre 1948, in *Foro padano*, I, 1949, p. 348 e ss., con nota di Martino, ed in *Annali di diritto internazionale*, 1949, p. 259 e ss.

¹⁷ Trattasi della sentenza App. Milano, 14 dicembre 1965.

¹⁸ Il riferimento è ad App. Torino, 9 marzo 2006, in *Diritto di famiglie e delle persone*, 1, 2007, p. 156 e ss., con nota di A. SINAGRA, *Ripudio-divorzio islamico ed ordine pubblico italiano*. In senso conforme anche App. Venezia, 9 aprile 2015.

continuazione o della cessazione del vincolo coniugale, quasi investito, in proposito, di un diritto potestativo, e riduca la moglie a soggetto passivo delle sue determinazioni»¹⁹.

Nel solco di tale orientamento costante ed univoco si colloca anche la più recente pronuncia intervenuta nel nostro ordinamento. Con ordinanza del 3 febbraio 2025, la Corte d'Appello di Ancona ha disposto la cancellazione, dai registri dello stato civile del Comune di Ancona, dell'annotazione di un atto di divorzio per ripudio pronunciato unilateralmente dal marito a Madaripur, in Bangladesh, ed ivi omologato dall'autorità giudiziaria locale, ritenendolo radicalmente contrario all'ordine pubblico. Dall'esame degli atti è emerso, infatti, che il provvedimento straniero si limitava a recepire la mera volontà del marito, senza alcun coinvolgimento della moglie, che era venuta a conoscenza del ripudio solo casualmente una volta giunta in Italia, senza aver mai partecipato ad alcun procedimento né potuto esercitare il proprio diritto di difesa²⁰.

Tale esito si è imposto anche nei casi in cui è stata accertata l'acquiescenza della moglie alla decisione del marito o, addirittura, quando è stata la stessa donna ripudiata a chiedere il riconoscimento del ripudio in Italia, ad esempio per far valere la propria libertà di stato e contrarre un nuovo matrimonio. In questa prospettiva è stata a lungo criticata, in dottrina, la pronuncia del Tribunale di Milano del settembre 1967, la quale rigettò la richiesta di riconoscimento dello stato libero derivante da un ripudio pronunciato in Iran, nonostante l'istanza fosse stata proposta dalla stessa moglie ripudiata²¹.

Nel panorama dei precedenti giurisprudenziali merita, infine, di essere segnalata la sentenza della Corte d'Appello di Cagliari del 16 maggio 2008, poiché essa rappresenta l'unica decisione ad aver riconosciuto efficacia, nel nostro ordinamento, al divorzio ottenuto in Egitto mediante la procedura del *ṭalāq*, pur in assenza della moglie. In tale occasione, i giudici d'appello hanno ritenuto che il riconoscimento del provvedimento non determinasse una lesione intollerabile dei principi fondamentali dell'ordinamento

¹⁹ Cass. civ., 5 dicembre 1969, n. 3881.

²⁰ Il riferimento è a App. Ancona, II sez. civ., ordinanza 3 febbraio 2025, n. 189, reperibile all'indirizzo internet <https://deiustitia.it/wp-content/uploads/2025/05/189-pdf-1.pdf>.

²¹ Trib. Milano, 21 settembre 1967. Si veda, a tal riguardo, M. RIZZUTI, *Ordine pubblico costituzionale e rapporti familiari: i casi della poligamia e del ripudio*, in *Actualidad Juridica Iberoamericana*, 10, 2019, p. 619.

interno e, dunque, non contrastasse con l'ordine pubblico, in particolare sotto il profilo processuale, poiché il contraddittorio e il diritto di difesa della moglie risultavano essere stati pienamente garantiti secondo la legge egiziana²².

La ricostruzione dell'orientamento giurisprudenziale interno consente di cogliere con chiarezza come il ripudio islamico continui a rappresentare, per l'ordinamento italiano, un istituto difficilmente conciliabile coi principi fondamentali che presidiano la disciplina dei rapporti familiari. La costante negazione di effetti giuridici al *ṭalāq* testimonia, infatti, una concezione dell'ordine pubblico intesa prevalentemente come limite rigido ed identitario, volto ad impedire l'ingresso di modelli familiari strutturalmente incompatibili con i valori costituzionali di uguaglianza tra i coniugi e di tutela giurisdizionale effettiva. In tale quadro, l'isolata apertura rappresentata dalla sentenza della Corte d'Appello di Cagliari del 2008 non sembra aver inciso, in modo significativo, sull'indirizzo giurisprudenziale dominante, rimanendo confinata ad una valutazione fortemente legata alle peculiarità del caso concreto e priva di reale seguito applicativo.

6. *L'ordinanza Cass. civ. n. 17170/20 e la possibile flessibilità dell'ordine pubblico nei procedimenti di ripudio.*

Sembrava potersi delineare, invero, l'avvio un nuovo orientamento giurisprudenziale con l'ultima pronuncia della Suprema Corte intervenuta su un istituto assimilabile al ripudio, ossia il divorzio *rojeh* previsto dal diritto iraniano: con ordinanza 14 agosto 2020, n. 17170, i giudici della I^a sezione civile della Corte di Cassazione, a soli sette giorni da un precedente pronunciamento di segno opposto²³, hanno cassato un provvedimento della

²² App. Cagliari, sentenza 16 maggio 2008, n. 198.

²³ Trattasi della sentenza Cass. civ., sez. I, 7 agosto 2020, n. 16804. Nel caso di specie, una cittadina italiana e giordana – unitasi in matrimonio, con rito islamico, in Nablus (Cisgiordania), con un cittadino italiano e giordano – aveva adito la Corte di Appello di Roma, chiedendo la cancellazione della trascrizione dai Registri di Stato Civile di Roma della sentenza resa dal tribunale religioso del luogo, il quale aveva attestato lo scioglimento del matrimonio per effetto di dichiarazione unilaterale di ripudio del marito. Secondo la donna, la sentenza non definitiva di divorzio ivi pronunciata non avrebbe potuto essere riconosciuta nel nostro ordinamento poiché in contrasto con l'ordine pubblico sostanziale e processuale. L'istruttoria svolta

Corte d'Appello di Bari che aveva ordinato la cancellazione dai registri dello stato civile della trascrizione di un divorzio simile al *ṭalāq* islamico, pronunciato in Iran, affermando che una sentenza di ripudio non è automaticamente contraria all'ordine pubblico²⁴.

La dottrina più attenta ha prontamente colto il pregio di tale decisione, interrogandosi sulla possibilità di superare valutazioni aprioristiche del limite dell'ordine pubblico e di valorizzare, al contrario, le circostanze del caso concreto e, in particolare, la posizione soggettiva delle parti coinvolte. In tale ottica, è stato sostenuto che il riconoscimento di un provvedimento formalmente incompatibile con i principi interni potrebbe risultare ammissibile qualora esso sia invocato dalla parte tradizionalmente più debole del rapporto coniugale e non produca effetti lesivi dei diritti fondamentali, ma anzi ne favorisca la loro tutela²⁵. Quale lesione all'armonia ed alla coerenza dell'ordinamento interno potrebbe derivare, infatti, dall'accoglimento dell'istanza di riconoscimento di un provvedimento di ripudio avanzata proprio da quella donna rifiutata in patria e magari desiderosa di rifarsi una vita nel nostro Paese? Quale interesse meritevole di tutela – tanto della donna quanto dell'ordinamento – verrebbe tutelato negando, al contrario, alla stessa la possibilità di un nuovo inizio? Cristina Campiglio osserva correttamente in proposito: «*Non è piuttosto contrario ai nostri principi tenere legata ad un matrimonio una donna che, avendo acconsentito al ripudio o addirittura avendone chiesto il riconoscimento in Italia (magari per potersi risposare), ritenga ormai irrimediabile la rottura della vita coniugale?*»²⁶.

aveva consentito di appurare che il giudice straniero non aveva accertato la cessazione della comunione materiale e spirituale tra i coniugi (il matrimonio era cessato soltanto per decisione del marito, il quale voleva ottenere lo scioglimento per contrarre un nuovo matrimonio) e che la sentenza che aveva definito il giudizio fosse stata emessa in assenza di contraddittorio (la donna era stata edotta dell'esistenza del procedimento di omologazione del ripudio esercitato dal marito solo dopo che egli aveva ottenuto la pronuncia). Per un esame più dettagliato della sentenza in commento si rinvia, *ex multis*, a: F. PESCE, *La Corte di Cassazione ritorna sul tema del riconoscimento del ripudio islamico*, in *Cuadernos de Derecho Transnacional*, 13, 1, 2021, p. 552 e ss., F. D'AMARIO, *L'ordine pubblico internazionale nella recente giurisprudenza di legittimità in materia di riconoscimento di decisioni di ripudio*, in *Ordine internazionale e diritti umani*, 2, 2021, p. 499 e ss.

²⁴ Per un esame di tale decisione si veda a D. SCOLART, *La Cassazione e il ripudio (talāq) palestinese. Considerazioni a partire dal diritto islamico*, reperibile all'indirizzo internet <https://www.questionegiustizia.it/articolo/la-cassazione-e-il-ripudio-al-q-palestinese-considerazioni-a-partire-dal-diritto-islamico>.

²⁵ Si veda F. PESCE, *Op. cit.*, p. 570.

²⁶ C. CAMPIGLIO, *Op. cit.*, p. 66.

Purtroppo, nonostante ciò, l'orientamento tradizionale della giurisprudenza interna – fermamente contrario al riconoscimento del *ṭalāq* – continua a prevalere, confermando la centralità del limite dell'ordine pubblico sostanziale e processuale come criterio guida nel negare efficacia a tali provvedimenti. L'ordinanza della Corte d'Appello di Ancona del 3 febbraio 2025 ne è un lapalissiano esempio.

7. Sintesi e prospettive future.

L'analisi delle ipotesi considerate induce a riflessioni che trascendono l'esegesi delle singole fattispecie. In un mondo in cui l'esistenza delle persone si svolge, sempre più spesso, in una dimensione inevitabilmente transnazionale, gli ordinamenti statali sono chiamati a confrontarsi con istituti giuridici e sistemi di valori differenti, spesso del tutto estranei alla propria tradizione giuridica. In tale prospettiva, sempre più concreta, appare auspicabile una riconsiderazione dell'ammissibilità di quei segmenti della vita personale e familiare – spesso di rilevanza fondamentale, come il matrimonio ed il suo scioglimento – che si sviluppano al di fuori del contesto ordinamentale interno, pur nel rispetto dei limiti imposti dalla legalità e dai principi fondamentali.

Solo attraverso un simile approccio lo spazio giudiziario, soprattutto in una materia particolarmente sensibile come il diritto di famiglia, potrebbe assolvere ad una duplice funzione: da un lato, garantire una tutela effettiva dei soggetti concretamente bisognosi di protezione, evitando forme di intollerabili “discriminazioni alla rovescia”, proprio come nel caso delle donne ripudiate che intendano ricostruire la propria vita in un diverso contesto giuridico; dall'altro «*a presidiare quell'identità profonda che rappresenta la sopravvivenza stessa di ciascun ordinamento e, con esso, la tutela di tutte le persone che, anche transitoriamente, sono chiamate a farne parte*»²⁷.

²⁷ P. AMISANO, *Riconoscimento ed esecuzione delle decisioni: questioni in materia di famiglia*, relazione al Corso *Lo spazio giudiziario europeo in materia civile nella giurisprudenza italiana ed europea*, Roma, Corte di Cassazione, 3-5 maggio 2017, consultabile all'indirizzo internet https://www.cortedicassazione.it/cassazione-resources/resources/cms/documents/Relazione_AMISANO.pdf.

GIUSEPPE GIOFFREDI
UNIVERSITÀ DEL SALENTO

*Cybersicurezza e diritto alla salute nella sanità digitale**

Cybersecurity and the Right to Health in Digital Healthcare

Abstract: Il contributo analizza l'impatto della trasformazione digitale sul diritto alla salute, evidenziando come la cybersicurezza rappresenti oggi una componente strutturale della tutela dei diritti fondamentali nel settore sanitario. Muovendo da una prospettiva multilivello che integra diritto internazionale dei diritti umani, diritto dell'Unione europea e ordinamenti nazionali, lo studio esamina l'evoluzione del quadro normativo europeo – dalla protezione dei dati alla resilienza digitale – con particolare riferimento alla direttiva NIS2, al regolamento sui dispositivi medici e al Cyber Resilience Act. L'analisi si concentra inoltre sulle criticità attuative nel contesto italiano, mettendo in luce il divario tra armonizzazione normativa e implementazione sostanziale. Il contributo sostiene che la sicurezza delle infrastrutture sanitarie digitali costituisca una precondizione dell'effettività del diritto alla salute, configurandosi come espressione contemporanea degli obblighi positivi dello Stato nella tutela della dignità della persona.

Abstract: This article examines the impact of digital transformation on the right to health, arguing that cybersecurity has become a structural component of fundamental rights protection in the healthcare sector. Adopting a multilevel perspective that integrates international human rights law, European Union law and national legal systems, the study analyses the evolution of the EU regulatory framework – from data protection to digital resilience – with particular reference to the NIS2 Directive, the Medical Devices Regulation and the Cyber Resilience Act. It also explores the implementation challenges in the Italian context, highlighting the gap between formal harmonisation and effective enforcement. The article argues that the security of digital health infrastructures is a precondition for the effective enjoyment of the right to health, reflecting contemporary positive obligations of the State in safeguarding human dignity.

Keywords: Diritto alla salute; cybersicurezza; sanità digitale; diritto fondamentali; governance multilivello

Keywords: Right to health; Cybersecurity; Digital health; Fundamental rights; Multilevel governance

1. *Sanità digitale e trasformazione del diritto alla salute.*

Muovendo dall'intreccio tra diritto dell'Unione, obblighi internazionali in materia di diritti fondamentali e recepimento nazionale, lo studio mira ad esaminare la nuova costellazione normativa delineata, in particolare, dalla direttiva NIS2, dal regolamento sui dispositivi medici e dal Cyber Resilience Act, valutando criticamente il grado di implementazione nell'ordinamento italiano. L'analisi si propone di dimostrare come la sicurezza informatica non possa più essere considerata un profilo meramente tecnico, ma si configuri quale preconditione giuridica per l'accesso equo, sicuro e continuativo alle prestazioni sanitarie digitali, con ricadute dirette sulla responsabilità delle amministrazioni pubbliche e sulla governance multilivello dei diritti fondamentali.

La progressiva digitalizzazione dei sistemi sanitari europei ha infatti prodotto un mutamento strutturale delle modalità di erogazione delle prestazioni, della gestione dei dati clinici e dell'organizzazione dei servizi pubblici della salute. Tale trasformazione, accelerata dalla pandemia da COVID-19¹ e consolidata attraverso gli investimenti del Next Generation EU², ha reso la sanità uno degli ambiti più esposti alle vulnerabilità cibernetiche, collocandola al centro delle politiche europee di sicurezza delle reti e dei sistemi informativi.

In questo contesto, la cybersecurity³ cessa di essere una questione settoriale per assumere una dimensione sistemica, che interseca direttamente il diritto alla salute, la protezione dei dati personali e il principio di continuità dei servizi pubblici essenziali. La

*Il contenuto del presente scritto è anche destinato al volume, in corso di pubblicazione per Carocci editore (collana sulla *Cittadinanza digitale*), che raccoglie i risultati delle attività di ricerca del progetto PNRR ILACY-Italian Law for a Cyber-physical Ecosystem (partenariato esteso *Security and Rights in the CyberSpace (SERICS)*, spoke 8 *Risk Management and Governance*).

¹ E. Sorrentino, A.F. Spagnuolo, *La sanità digitale in emergenza Covid-19. Uno sguardo al fascicolo sanitario elettronico*, in "Federalismi.it", 30, 2020, p. 242 ss.

² V. https://next-generation-eu.europa.eu/index_it.

³ La cybersecurity si riferisce alla pratica di proteggere i sistemi informatici, le reti e i dati da attacchi informatici, accessi non autorizzati e altre forme di minacce informatiche. Essa comprende un'ampia gamma di strategie, tecnologie, processi e pratiche progettate per salvaguardare le informazioni sensibili, mantenere l'integrità dei sistemi e garantire la disponibilità di risorse critiche. Cfr. G.M. Ruotolo, *Intelligenza artificiale e cybersecurity*, in V. Lorubbio-S. De Vido, *Diritto internazionale delle emergenze*, Pacini, Pisa, 2026, p. 161 ss.

crescente interdipendenza tra infrastrutture digitali, dispositivi medici connessi e piattaforme di interoperabilità sanitaria impone, infatti, una rilettura delle tradizionali categorie giuridiche alla luce di un nuovo paradigma di rischio, nel quale la compromissione informatica può tradursi immediatamente in pregiudizio fisico, discriminazione nell'accesso alle cure o interruzione delle prestazioni.

Un esempio emblematico è rappresentato dall'attacco ransomware che ha colpito i sistemi della Regione Lazio nell'agosto del 2021. Questo incidente non è stato un semplice data breach⁴, ma ha paralizzato un'infrastruttura pubblica critica nel pieno di un'emergenza sanitaria, bloccando servizi essenziali per i cittadini come la prenotazione dei vaccini. L'evento ha messo a nudo la vulnerabilità sistemica delle nostre istituzioni e ha dimostrato come un attacco cyber possa minacciare direttamente la continuità dei servizi pubblici e la sicurezza dei dati sensibili di milioni di persone⁵.

La cybersecurity dunque riveste oggi un ruolo fondamentale. Essa è una priorità assoluta per le organizzazioni di ogni dimensione – quindi anche per lo Stato nel suo complesso e per i suoi asset strategici – considerando che, con l'aumento della dipendenza dalle tecnologie digitali, cresce anche il rischio di attacchi informatici che possono mettere a repentaglio dati sensibili, reputazione e, in casi estremi, la sopravvivenza stessa di un'organizzazione⁶.

⁴ Si tratta di una violazione della sicurezza che comporta la distruzione, perdita, modifica, divulgazione non autorizzata o accesso accidentale/illecito a dati personali, sensibili o riservati. Spesso causato da attacchi informatici (hacking), furti di dispositivi o errori umani, richiede la notifica all'autorità garante entro 72 ore (GDPR) se comporta rischi per gli interessati. Per approfondimenti sulle violazioni di dati personali in base alle previsioni del Regolamento (UE) 2016/679 v. <https://www.garanteprivacy.it/data-breach>.

⁵ In argomento v. L. Bolognini, *Privacy e diritto dei dati sanitari*, Milano, Giuffrè, 2024; S. Corso, A. Thiene (a cura di), *La protezione dei dati sanitari. Privacy e innovazione tecnologica tra salute pubblica e diritto alla riservatezza*, Napoli, Jovene, 2023; V. Cuffaro, R. D'Orazio, V. Ricciuto (a cura di), *I dati personali nel diritto europeo*, Torino, Giappichelli, 2019; G.M. Ruotolo, *Scritti di diritto internazionale ed europeo dei dati*, Cacucci Editore, Bari, 2021; G.M. Ruotolo, *Intelligenza Artificiale e trattamento dei dati tra diritto internazionale e ordinamenti interni*, in *AI Law* 2/2025.

⁶ L'aumento vertiginoso di attacchi informatici sempre più sofisticati e mirati è dovuto a una serie di fattori, che assumono una connotazione specifica: l'aumento quantitativo di tali attacchi; lo sfruttamento delle vulnerabilità emergenti; l'aumento degli attacchi basati sull'intelligenza artificiale; la crescente superficie di attacco (con l'aumento dell'utilizzo di dispositivi mobili, cloud computing e *Internet of Things-IoT*, la superficie di attacco per i cybercriminali si è ampliata esponenzialmente); la carenza di competenze in materia di sicurezza informatica; la crescente mole di dati (la quantità esponenziale di dati generati e archiviati richiede soluzioni di sicurezza in grado di proteggerli e analizzarli in modo efficiente, anche in tempo reale); la crescente complessità normativa (le normative sulla privacy e la protezione dei dati in

L'obiettivo del presente contributo è analizzare tale mutamento attraverso una prospettiva multilivello, che muove dal diritto internazionale dei diritti umani, si sviluppa nel quadro normativo dell'Unione europea e approda al recepimento nazionale, anche con riferimento al ruolo del procurement pubblico sanitario quale strumento di attuazione concreta degli obblighi di sicurezza. In questa prospettiva, l'ordinamento italiano viene assunto come caso di studio per verificare la distanza, tuttora significativa, tra armonizzazione formale e implementazione sostanziale delle nuove prescrizioni europee.

2. Il diritto alla salute quale diritto fondamentale.

La progressiva digitalizzazione dei sistemi sanitari europei ha determinato un mutamento strutturale delle modalità di erogazione delle prestazioni, della gestione delle informazioni cliniche e dell'organizzazione complessiva dei servizi pubblici della salute. Tale trasformazione, già in atto da oltre un decennio, ha conosciuto un'accelerazione significativa nel periodo pandemico, consolidandosi successivamente attraverso gli investimenti del Next Generation EU e le strategie europee in materia di sanità digitale.

In questo contesto, l'ambito della tutela della salute è progressivamente emerso come uno dei settori maggiormente esposti alle minacce digitali, assumendo un rilievo centrale nelle strategie dell'Unione europea volte al rafforzamento della resilienza delle infrastrutture critiche e alla protezione delle reti informative. L'interconnessione crescente tra infrastrutture digitali, piattaforme di interoperabilità e dispositivi medici collegati ha infatti ampliato in modo considerevole la superficie di attacco dei sistemi sanitari, rendendo evidente come la compromissione informatica possa tradursi immediatamente in pregiudizio fisico, interruzione delle cure o violazione dei diritti

continua evoluzione, come il GDPR, aumentano la complessità per le aziende nel rispettare le normative e proteggere i dati sensibili); il fattore umano (gli esseri umani, nonostante i progressi nella tecnologia della sicurezza, rimangono uno degli anelli più deboli della sicurezza informatica, ed infatti gli attacchi di phishing, ingegneria sociale e altre forme di manipolazione continuano ad avere successo a causa dell'errore umano e della mancanza di consapevolezza di questi rischi); la crescente minaccia da parte degli insider (le minacce interne, come dipendenti malintenzionati o ex dipendenti con accesso ai dati aziendali, rappresentano un rischio significativo per la sicurezza informatica).

fondamentali della persona.

Ad esempio, il già citato attacco informatico che ha paralizzato i sistemi della Regione Lazio ha rappresentato un attacco diretto a un'infrastruttura pubblica critica, interrompendo servizi essenziali per la comunità – come le prenotazioni sanitarie in piena pandemia – e colpendo il patto di fiducia tra cittadini e istituzioni che è il fondamento del patrimonio sociale e culturale collettivo⁷.

Ne deriva una trasformazione profonda del significato giuridico della cybersecurity, che cessa di essere una questione settoriale o meramente tecnica per assumere una dimensione sistemica, strettamente intrecciata al diritto alla salute, alla protezione dei dati personali e al principio di continuità dei servizi pubblici essenziali. La sicurezza informatica diviene così parte integrante del contenuto sostanziale del diritto alla salute, incidendo direttamente sulla possibilità per gli individui di accedere a prestazioni sanitarie sicure, affidabili e non discriminatorie.

Lo sviluppo vorticoso della tecnologia ha fatto sì che in tale settore l'attenzione per il tema della sicurezza fosse prioritario. Secondo il rapporto 2025 di CLUSIT (*Associazione Italiana per la Sicurezza Informatica*)⁸, per quanto riguarda i target e gli obiettivi degli attacchi, il trend - già registrato a partire dallo scorso anno⁹ - mostra un'attenzione particolare verso le strutture del comparto sanitario. I dati in esse contenuti sono molto ricercati dagli attori ostili, in quanto hanno un mercato fiorente sul dark web, essendo molto richiesti e venduti facilmente a un prezzo elevato e sicuramente maggiore rispetto a dati di altra natura. Queste informazioni, una volta che entrano nella disponibilità delle *crew* criminali, costituiscono una fonte di lucro considerevole, rivelando dati sensibili dei

⁷ L'attacco è stato perpetrato sfruttando le credenziali di un dipendente che lavorava in smart working in un momento storico in cui non si erano ancora affermate delle pratiche di sicurezza adeguate, evidenziando per la prima volta, in Italia, il rischio associato al "fattore umano" e alla sicurezza degli accessi remoti. L'attacco ha avuto un fortissimo impatto locale, paralizzando il Centro Elaborazione Dati (CED) della Regione e mandando offline il portale regionale.

⁸ V. <https://clusit.it/rapporto-clusit>.

⁹ Il settore della sanità ha registrato 624 attacchi cyber a livello globale, oltre il doppio del 2022 quando erano stati "solo" 304, con il 90% degli incidenti di sicurezza che ha avuto impatti gravi (58%) o gravissimi (32%) sulle organizzazioni colpite. Medesima accelerazione, in Italia, dove – considerando quelli di pubblico dominio nel settore *healthcare* – si sono contate il 67% delle violazioni in più che nel 2023 (da 9 a 15) con il 60% che ha avuto impatti che si sono rivelati particolarmente gravi.

pazienti in cura, la cui violazione può avere conseguenze molto gravi. Da tali dati è possibile sottolineare che le strutture sanitarie oggi stanno progressivamente adeguando il livello di protezione cyber richiesto dai processi di digitalizzazione della nostra società. Occorre tuttavia incentivare campagne di sensibilizzazione da parte di queste istituzioni, che risultano maggiormente esposte, ovvero sia far in modo che esse dimostrino concretamente di possedere le *skills* per gestire questi dati sensibili, strutturando al loro interno processi affidabili e disponendo di un'organizzazione interna in grado di risolvere problemi di gestione di attacchi in tempi rapidi. Dati analoghi emergono anche dal Check Point Report 2025 (*Centro Risorse per la Sicurezza Informatica*) secondo cui il settore dell'istruzione è il più colpito dagli attacchi informatici, seguito dal settore governativo/militare e da quello, appunto, sanitario¹⁰.

Sul piano internazionale, il diritto alla salute è riconosciuto quale diritto fondamentale della persona, strettamente connesso alla dignità umana e al principio di non discriminazione, configurandosi come presupposto imprescindibile per l'esercizio effettivo di tutti gli altri diritti e libertà fondamentali¹¹. Esso trova un primo riconoscimento solenne nell'art. 25 della Dichiarazione universale del 1948 e riceve una consacrazione giuridicamente vincolante nell'art. 12 del Patto internazionale sui diritti economici, sociali e culturali del 1966, che impegna gli Stati parti ad adottare misure volte ad assicurare «il godimento del più alto livello possibile di salute fisica e mentale». Tale disposizione è stata progressivamente arricchita di contenuto dal Comitato delle Nazioni

¹⁰ Il rapporto rivela che nel 2025 le organizzazioni hanno subito in media 1.968 attacchi informatici alla settimana, con un aumento del 70% rispetto al 2023, poiché gli aggressori sfruttano sempre più l'automazione e l'intelligenza artificiale per muoversi più rapidamente, scalare più facilmente e operare su più superfici di attacco contemporaneamente. In Italia nel 2025 il numero di attacchi settimanali è superiore al dato mondiale del 18%: sono stati, infatti, registrati in media ogni settimana 2.334 cyber attacchi alle aziende e alle organizzazioni (+17% rispetto al dato del 2024), colpendo principalmente il settore governativo (4.764 attacchi), il settore dei servizi e dei beni di consumo (2.884 attacchi) e quello dei servizi finanziari con 2.011 attacchi.

¹¹ V., per tutti, Aa.Vv., *La tutela della salute nel diritto internazionale ed europeo tra interessi globali e interessi particolari*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2017; B.C.A. Toebes, *The Right to Health as a Human Right in International Law*, Antwerpen-Oxford-New York, Intersentia, 2015; B.M. Meier, L.O. Gostin, *Human Rights in Global Health. Rights-Based Governance for a Globalizing World*, Oxford University Press, Oxford, 2018; C. O'Neill, C. Foster, J. Herring, J. Tingle (eds.), *Routledge Handbook of Global Health Rights*, London-New York, Routledge, 2021.

Unite sui diritti economici, sociali e culturali (CESCR), in particolare attraverso il Commento generale n. 14 (2000), che ha chiarito come il diritto alla salute non si esaurisca nell'accesso alle cure mediche, ma comprenda un insieme articolato di condizioni materiali e istituzionali – tra cui la disponibilità, accessibilità, accettabilità e qualità dei servizi sanitari – indispensabili per una vita dignitosa.

In questa prospettiva, il diritto alla salute assume una dimensione strutturalmente relazionale, in quanto richiede agli Stati non solo obblighi negativi di non interferenza, ma anche obblighi positivi di protezione e di attuazione, che si traducono nella predisposizione di sistemi sanitari funzionanti, inclusivi e resilienti. Tali obblighi comportano la necessità di affrontare le determinanti sociali della salute e di prevenire forme dirette e indirette di discriminazione nell'accesso ai servizi, con particolare riguardo ai gruppi vulnerabili; parallelamente, nel diritto internazionale dei diritti umani si è affermata una lettura evolutiva del diritto alla salute, che ne valorizza la dimensione preventiva e sistemica, estendendone l'ambito applicativo anche ai profili organizzativi e infrastrutturali dei servizi pubblici¹².

Questa impostazione è stata progressivamente recepita anche nella giurisprudenza regionale, in particolare nell'ambito della Convenzione europea dei diritti dell'uomo, dove il diritto alla salute emerge in via mediata attraverso gli artt. 2, 3 e 8, dando luogo a un corpus di obblighi positivi in capo agli Stati in materia di tutela dell'integrità fisica e psichica delle persone e di organizzazione adeguata dei servizi sanitari. Ne risulta un quadro multilivello nel quale la salute non è più concepita come mera prestazione assistenziale, ma come diritto complesso¹³, intimamente connesso alla qualità delle istituzioni pubbliche e alla capacità degli ordinamenti di governare i rischi contemporanei, inclusi quelli derivanti dalla trasformazione digitale.

In tale contesto, la sicurezza delle infrastrutture sanitarie digitali si configura sempre

¹² Cfr. P. Acconci, *Tutela della salute e diritto internazionale*, Padova, Cedam, 2011; R. Cadin, V. Zambrano, P. Acconci, I.R. Pavone et al. (a cura di), *The Day After: le Organizzazioni internazionali di fronte alle minacce globali alla salute*, in *Ordine Internazionale e diritti umani*, 2024, p. 1 ss.

¹³ L'evoluzione tecnologica ha progressivamente ampliato il contenuto di tale diritto, includendo profili quali l'accesso alle informazioni sanitarie, la sicurezza dei dati clinici e la disponibilità di infrastrutture adeguate.

più come componente intrinseca del diritto alla salute, poiché l'affidabilità dei sistemi informativi, la protezione dei dati clinici e la continuità operativa delle strutture ospedaliere costituiscono condizioni essenziali per garantire cure efficaci, accessibili e non discriminatorie. La cybersicurezza entra così a pieno titolo nel perimetro degli obblighi statali di tutela dei diritti fondamentali, rafforzando l'idea che la protezione tecnologica dei servizi sanitari non rappresenti un obiettivo meramente tecnico, ma una declinazione contemporanea del dovere di garantire la dignità della persona¹⁴.

3. La "resilienza digitale" nel quadro normativo europeo.

L'attuale assetto regolatorio europeo in materia di sanità digitale e cybersecurity è il risultato di un progressivo ampliamento del perimetro di intervento dell'Unione, che ha affiancato alla tradizionale tutela della riservatezza nuove esigenze di sicurezza e resilienza delle infrastrutture critiche. Se una prima fase è stata dominata dalla costruzione di un solido regime di protezione dei dati personali¹⁵, con particolare attenzione ai dati sanitari¹⁶, una seconda fase ha visto emergere la necessità di garantire la continuità

¹⁴ In questo scenario, la cybersecurity emerge quale elemento di raccordo tra le diverse dimensioni della governance sanitaria digitale. Essa rappresenta, al tempo stesso, uno strumento di protezione dei diritti individuali e una componente essenziale della sicurezza collettiva, in quanto garantisce la continuità operativa delle strutture sanitarie e l'affidabilità dei dispositivi medici connessi. La sua centralità impone una rilettura del ruolo delle amministrazioni pubbliche, chiamate non soltanto a conformarsi formalmente alle prescrizioni europee, ma a integrare la sicurezza informatica nei processi decisionali, organizzativi e contrattuali.

¹⁵ In particolare, il Regolamento (UE) 2016/679 (GDPR), Protezione dei dati personali e diritti delle persone fisiche, è il Regolamento Generale sulla Protezione dei Dati che stabilisce le norme per la protezione dei dati personali, inclusi i dati sanitari. Il regolamento va integrato con le delibere del Garante *privacy* nazionale, per esempio la n. 55 del 7 marzo 2019, «Chiarimenti sull'applicazione della disciplina per il trattamento dei dati relativi alla salute in ambito sanitario».

¹⁶ I dati personali trattati dalle strutture ospedaliere rientrano tra le categorie più sensibili dell'intero ecosistema informativo, in quanto attengono direttamente allo stato di salute, alla storia clinica e, più in generale, alla sfera più intima della persona. Essi costituiscono non soltanto informazioni ad alto valore economico nei circuiti illeciti, ma rappresentano anche elementi essenziali per la continuità delle cure e per il corretto funzionamento dei servizi sanitari. La loro compromissione può determinare conseguenze particolarmente gravi, sia sotto il profilo della riservatezza individuale, sia in termini di sicurezza dei pazienti, esponendo gli interessati a rischi di discriminazione, stigmatizzazione o uso improprio delle informazioni. È anche per tale ragione che il diritto dell'Unione qualifica i dati relativi alla salute come categoria speciale di dati personali, sottoponendoli a un regime di tutela rafforzata, e che la protezione dei

operativa dei servizi essenziali e la sicurezza dei prodotti digitali immessi sul mercato.

In tale prospettiva si colloca l'adozione della direttiva (UE) 2022/2555 (NIS2), che segna un passaggio decisivo verso un modello di cybersecurity fondato su obblighi di gestione del rischio, responsabilità degli organi di amministrazione e meccanismi rafforzati di supervisione. Rispetto alla precedente direttiva NIS¹⁷, il nuovo testo estende in modo significativo l'ambito soggettivo di applicazione, includendo espressamente il settore sanitario tra quelli essenziali, e introduce un insieme articolato di misure tecniche e organizzative che gli enti interessati sono tenuti ad adottare.

Essa prevede il rafforzamento delle misure previste dalla Direttiva NIS, con un focus su infrastrutture critiche. Mira a eliminare le ampie divergenze tra gli Stati membri, in particolare stabilendo norme minime riguardanti il funzionamento di un quadro normativo coordinato, istituendo meccanismi per una cooperazione efficace tra le autorità responsabili in ciascuno Stato membro, aggiornando l'elenco dei settori e delle attività soggetti agli obblighi in materia di cibersecurity e prevedendo mezzi di ricorso e misure di esecuzione effettivi che siano funzionali all'efficace applicazione di tali obblighi.

Le strutture sanitarie, i fornitori di servizi digitali e gli operatori della filiera tecnologica sono così chiamati a implementare sistemi di gestione della sicurezza, procedure di segnalazione degli incidenti e piani di continuità operativa, in un'ottica di prevenzione e resilienza. La direttiva attribuisce inoltre un ruolo centrale alle autorità nazionali competenti, chiamate a esercitare poteri di vigilanza e sanzione, rafforzando il carattere cogente degli obblighi introdotti.

A tale disciplina si affianca il regolamento sui dispositivi medici, che impone requisiti di sicurezza lungo l'intero ciclo di vita del prodotto, dalla progettazione alla messa in servizio, introducendo obblighi di valutazione del rischio e di vigilanza post-

sistemi informativi sanitari assume una valenza che travalica la dimensione patrimoniale, per collocarsi pienamente nel perimetro della tutela dei diritti fondamentali.

¹⁷ Direttiva (UE) 2016/1148 (Direttiva NIS): Misure per un livello comune elevato di sicurezza delle reti e dei sistemi informativi. Essa mirava a sviluppare le capacità di cibersecurity in tutta l'Unione, a mitigare le minacce ai sistemi informatici e di rete utilizzati per fornire servizi essenziali in settori chiave e a garantire la continuità di tali servizi in caso di incidenti, contribuendo in tal modo alla sicurezza dell'Unione e al funzionamento efficace della sua economia e della sua società.

commercializzazione. In particolare, il Regolamento (UE) 2017/745 (MDR - Medical Device Regulation), disciplina l'introduzione, la sorveglianza e l'uso di dispositivi tecnologici in ambito sanitario. Questo regolamento stabilisce le norme per l'immissione sul mercato e la messa in servizio dei dispositivi medici nell'UE, inclusi i *software* e le app medicali. L'entrata in vigore del MDR è stata posticipata dapprima dal Regolamento UE 2020/561, emesso a seguito dell'epidemia Covid, e, successivamente, dal Regolamento (UE) 2023/607, che ha esteso il periodo di transizione in modo da concedere agli operatori più tempo per condurre le necessarie procedure di valutazione della conformità per i dispositivi *legacy* certificati, cioè i dispositivi immessi sul mercato dopo il 26 maggio 2021 (data di entrata in vigore del MDR)¹⁸. L'MDR ha ampliato notevolmente la definizione di dispositivo medico, allargando quindi il novero dei prodotti a cui si applica la nuova normativa. A ciò bisogna aggiungere il Regolamento (UE) 2017/746 (IVDR - In Vitro Diagnostic Regulation), relativo ai dispositivi medico-diagnostici in vitro. Questo regolamento definisce le norme per l'immissione sul mercato, la messa in servizio e l'utilizzo dei dispositivi medico-diagnostici in vitro. Ha diverse disposizioni in comune con il regolamento 2017/745, disponendo alcune novità relativamente alla diagnostica *in vitro*.

Con questi regolamenti l'attenzione si sposta dunque dalla mera conformità formale del dispositivo alla sua capacità di operare in modo sicuro in contesti digitali complessi, nei quali l'interconnessione rappresenta al tempo stesso un fattore di innovazione e una fonte di vulnerabilità.

Il quadro è ulteriormente completato dal Cyber Resilience Act, che mira a garantire livelli minimi di sicurezza per tutti i prodotti con elementi digitali immessi sul mercato europeo. Adottato in via definitiva a livello UE nel 2024¹⁹, esso introduce obblighi di sicurezza informatica per i prodotti con elementi digitali (hardware e software) immessi

¹⁸ Si rileva come il Regolamento (UE) 2017/745, ormai pienamente applicabile dal 2021, richieda che i dispositivi connessi digitalmente soddisfino requisiti essenziali di sicurezza informatica, con ricadute dirette sui processi di valutazione tecnica nelle procedure di procurement ospedaliero.

¹⁹ Il Regolamento (UE) 2024/2847 – noto come *Cyber Resilience Act* (CRA) – è stato pubblicato nella Gazzetta Ufficiale dell'Unione ed è entrato in vigore il 10 dicembre 2024.

sul mercato dell'Unione europea e introduce criteri di *security by design*, gestione delle vulnerabilità e requisiti di conformità. Sebbene la piena applicabilità delle principali disposizioni sia fissata a partire dal 2027, l'atto normativo impone già obblighi giuridici vincolanti ai fabbricanti e agli operatori economici e avrà un impatto diretto sulle specifiche tecniche e contrattuali delle procedure di acquisto pubblico nel settore sanitario, imponendo alle amministrazioni acquirenti di prevedere nei capitolati requisiti certificati di sicurezza coerenti con gli standard europei. Tale intervento segna un ulteriore passo verso l'internalizzazione della cybersecurity nella progettazione dei prodotti, imponendo ai fabbricanti obblighi di *secure-by-design* e *secure-by-default*, nonché responsabilità estese in caso di vulnerabilità.

In tal modo, il Cyber Resilience Act si inserisce in un quadro regolatorio ormai chiaramente orientato alla costruzione di una filiera digitale sicura lungo l'intero ciclo di vita dei prodotti e dei servizi, affiancandosi alla direttiva NIS2 sul versante organizzativo e alla disciplina degli appalti pubblici su quello contrattuale. Ne emerge un modello integrato nel quale la cybersicurezza viene progressivamente anticipata alla fase di progettazione e di immissione sul mercato, per poi essere consolidata attraverso gli obblighi di gestione del rischio in capo agli enti essenziali e, infine, tradotta in requisiti tecnici vincolanti nelle procedure di acquisto. In particolare nel settore sanitario, tale interazione normativa è destinata a rafforzare il ruolo del procurement quale snodo di effettività del diritto europeo, imponendo alle amministrazioni acquirenti di operare come garanti indiretti della sicurezza dei sistemi clinico-assistenziali e, al tempo stesso, come attori della tutela sostanziale del diritto alla salute.

L'effetto combinato dei sopra citati strumenti normativi è dunque la creazione di una vera e propria costellazione regolatoria, nella quale la sicurezza informatica diviene requisito intrinseco del prodotto, del servizio e dell'organizzazione. Ciò comporta una ridefinizione delle responsabilità lungo la catena del valore, coinvolgendo produttori, fornitori, amministrazioni pubbliche e utenti finali. Per il settore sanitario, tale evoluzione implica il superamento di una visione puramente reattiva della sicurezza, fondata sulla gestione degli incidenti, a favore di un approccio preventivo e sistemico, orientato alla

resilienza.

4. Diritto alla salute e procurement pubblico.

All'interno della nuova architettura regolatoria delineata dal diritto dell'Unione, il procurement pubblico assume un ruolo centrale quale strumento di traduzione operativa degli obblighi di sicurezza informatica nel funzionamento quotidiano dei sistemi sanitari. Le procedure di acquisto di tecnologie digitali, dispositivi medici connessi e servizi informatici rappresentano infatti il principale punto di ingresso delle soluzioni tecnologiche nelle infrastrutture pubbliche, rendendo le stazioni appaltanti attori decisivi nella costruzione della resilienza complessiva del settore.

In tale prospettiva, il procurement non può più essere concepito come una mera attività amministrativa orientata alla selezione dell'offerta economicamente più vantaggiosa, ma si configura come un vero e proprio strumento di regolazione indiretta del mercato, attraverso il quale le amministrazioni pubbliche contribuiscono a definire standard di sicurezza, interoperabilità e protezione dei diritti fondamentali. La previsione, nei capitoli tecnici, di requisiti conformi alla direttiva NIS2, al regolamento sui dispositivi medici e al Cyber Resilience Act consente di orientare le scelte dei fornitori, incentivando pratiche di *secure-by-design* e rafforzando la responsabilizzazione degli operatori economici.

Il settore sanitario rende particolarmente evidente tale funzione regolatoria del procurement. L'introduzione di sistemi informativi clinici, piattaforme di telemedicina e dispositivi medicali interconnessi incide direttamente sulla qualità e sulla continuità delle prestazioni, oltre che sulla protezione dei dati personali dei pazienti. I sistemi informativi clinico-assistenziali possono essere definiti come "piattaforme digitali progettate per gestire, organizzare e archiviare i dati clinici e assistenziali dei pazienti, consentendo agli operatori sanitari di accedere e aggiornare le informazioni in modo sicuro e tempestivo". Questi sistemi supportano una serie di attività cruciali in ambito sanitario, come la

gestione delle cartelle cliniche elettroniche, il monitoraggio dei parametri vitali, la pianificazione dei trattamenti e la registrazione delle terapie somministrate. Essi non solo migliorano l'efficienza delle cure, ma promuovono anche la continuità assistenziale e l'integrazione tra i diversi attori coinvolti nel percorso di cura, garantendo una visione completa e aggiornata dello stato di salute del paziente²⁰.

La sicurezza informatica dei beni e dei servizi acquistati costituisce dunque una preconditione dell'effettività del diritto alla salute, in quanto condiziona la possibilità di erogare cure in modo affidabile, non discriminatorio e rispettoso della dignità della persona.

Ad esempio, particolare attenzione andrebbe riservata ai macchinari utilizzati nel sistema sanitario nazionale (ad esempio PET, TAC, RMN), che operano tramite sistemi gestiti dai fornitori e per i quali la sicurezza informatica è legata alla produzione di dati e all'interazione con uno o più client. In questi casi, le strutture ospitanti non hanno il controllo totale sulla sicurezza, poiché devono consentire l'accesso a segmenti della loro rete aziendale per consentire la manutenzione da remoto, e senza la registrazione di alcun log di tali operazioni (di manutenzione), è impossibile tracciare le attività svolte su questi macchinari (in quanto si tratta di attività criptate e non interpretabili)²¹.

Le criticità di questi macchinari utilizzati nel sistema sanitario nazionale (i già citati PET, TAC, RMN) dunque, dal punto di vista del pieno controllo sulla loro sicurezza da parte dell'ente ospedaliero, sono: scarsa trasparenza nel funzionamento dei grandi macchinari; impossibilità di tracciare il percorso seguito dal fornitore per accedere ai dispositivi da mantenere; vulnerabilità che possono permettere l'accesso di malware nel sistema²².

²⁰ Consip svolge un ruolo chiave nel processo di acquisto di sistemi informativi clinico-assistenziali, semplificando le procedure, garantendo la qualità e promuovendo l'innovazione nel settore sanitario. Le ASL, a loro volta, laddove vogliano acquistare sul mercato elettronico (il MEPA) i sistemi informativi, non devono necessariamente rivolgersi a Consip, ma sono comunque fortemente incentivate a farlo.

²¹ Problematici, sotto questo aspetto della sicurezza informatica, sono anche i dispositivi portatili che comunicano tramite Wi-Fi con la rete aziendale, alimentando il sistema RIS-PACS. Anche questi dispositivi vengono mantenuti da remoto utilizzando una VPN nominativa, con un semplice codice fiscale come secondo fattore di autenticazione.

²² Si tratta di un software dannoso creato con l'intento di infiltrarsi o danneggiare un computer o un sistema informatico senza il consenso dell'utente. Il termine malware racchiude un'ampia gamma di software

Nonostante questa centralità, le prassi nazionali mostrano come il potenziale del procurement quale leva di governance sia ancora largamente sottoutilizzato. Le procedure di gara continuano spesso a privilegiare criteri economici e prestazionali, relegando la cybersecurity a clausole generiche o a requisiti minimi, privi di un reale meccanismo di verifica. Tale approccio rischia di svuotare di contenuto le ambiziose prescrizioni europee, trasformando la sicurezza informatica in un adempimento formale piuttosto che in un elemento sostanziale della qualità del servizio sanitario.

Per colmare tale divario, appare necessario un rafforzamento delle competenze tecniche delle stazioni appaltanti, accompagnato dall'elaborazione di linee guida operative e modelli contrattuali standardizzati che integrino i requisiti di sicurezza fin dalle fasi preliminari della procedura. Solo attraverso una tale integrazione sistematica è possibile rendere il procurement uno strumento effettivo di tutela multilivello dei diritti fondamentali, capace di tradurre le norme europee in prassi amministrative coerenti.

In questa prospettiva, il procurement pubblico assume una funzione che travalica la dimensione meramente organizzativa per collocarsi pienamente nel perimetro della tutela multilivello dei diritti fondamentali, fungendo da cerniera tra obblighi europei, responsabilità statali e diritti della persona²³.

L'inserimento di requisiti tecnici vincolanti in materia di sicurezza informatica nelle procedure di gara costituisce infatti una modalità concreta attraverso cui gli standard

dannosi progettati per infiltrarsi nei sistemi informatici e arrecare danni. Tra le sue diverse forme, troviamo: Virus – Programmi in grado di replicarsi autonomamente, diffondendosi all'interno di un sistema e danneggiando file o programmi; Trojan – Mascherati da software legittimi, ingannano gli utenti per installarsi e consentire l'accesso remoto a criminali informatici; Worm – Simili ai virus, si diffondono autonomamente attraverso reti informatiche, sfruttando vulnerabilità per replicarsi e causare danni; Spyware – Progettati per monitorare le attività degli utenti e rubare informazioni sensibili, come password o dati bancari. Lo scopo del malware può essere rubare dati sensibili, disturbare il funzionamento del sistema o ottenere accesso non autorizzato per fini dannosi. Il malware, di solito, si diffonde attraverso e-mail, siti web compromessi, file scaricati da fonti non affidabili o dispositivi già infetti.

²³ Sul carattere multilivello della tutela del diritto alla salute e sui correlati obblighi positivi degli Stati cfr. art. 35 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea; art. 12 del Patto internazionale sui diritti economici, sociali e culturali; Comitato ONU sui diritti economici, sociali e culturali, General Comment No. 14 (2000). In ambito europeo, v. altresì la giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo che, muovendo dagli artt. 2, 3 e 8 della CEDU, ha progressivamente affermato doveri positivi in capo agli Stati in ordine all'organizzazione dei servizi sanitari e alla protezione dell'integrità fisica delle persone. In dottrina v. M. Cartabia, *I diritti in azione*, Bologna, Il Mulino, 2007, p. 87 ss.

dell'Unione vengono calati nei contesti amministrativi nazionali, incidendo direttamente sulla qualità delle prestazioni sanitarie e sulla protezione dei dati personali dei pazienti. Ne deriva che eventuali carenze nella fase di progettazione e aggiudicazione dei contratti pubblici non si esauriscono in inefficienze gestionali, ma possono tradursi in violazioni sistemiche dei diritti alla salute, alla protezione dei dati e, più in generale, alla dignità della persona, così come riconosciuti dalla Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, dalla Convenzione europea dei diritti dell'uomo e dagli strumenti internazionali in materia di diritti economici e sociali.

5. Il caso italiano tra recepimento e criticità.

È possibile individuare una serie di atti normativi, programmatici e regolamentari che compongono il quadro interno italiano relativo alla digitalizzazione della sanità, alla cybersicurezza e al procurement, con specifico riferimento all'adozione di linee guida da parte delle ASL/AO per definire una griglia di compliance. Tale quadro sembra articolarsi in cinque ambiti tematici, due di carattere più generale e tre più specifici. In materia di "sanità" il quadro istituzionale di riferimento è costituito dal D.Lgs. 502/1992 e dalla L. 228/2012 (norme fondamentali sull'organizzazione sanitaria). Su "privacy e protezione dei dati" il riferimento è il D.Lgs. 196/2003, come modificato dal D.Lgs. 101/2018, che recepisce integralmente il Regolamento (UE) 2016/679 (GDPR). I tre ambiti più specifici sono, invece, "sanità digitale e digitalizzazione", con il Codice dell'Amministrazione Digitale (D.Lgs. 82/2005), che recepisce in parte principi europei sulla digitalizzazione della PA, aggiornato da ultimo con il D.Lgs. 1/2024; il PNRR – Missione 6, che attua a livello interno la componente sanitaria del Regolamento UE 2021/241 (Recovery and Resilience Facility); il Decreto-legge 179/2012 e la L. 221/2012, che istituiscono il Fascicolo Sanitario Elettronico (FSE) in maniera coerente con i principi europei in tema di interoperabilità e *digital health*; le Linee guida per la telemedicina (D.M. 21 settembre 2022), che attuano le indicazioni del PNRR. In materia di "cybersicurezza" ricordiamo il

D.Lgs. 123/2023, che ha recepito la Direttiva (UE) 2022/2555 (NIS2) nell'ordinamento italiano²⁴; la L. 133/2019 (PSNC) e il DPCM del 17.2.2017 (Gentiloni), che costituiscono gli strumenti per il perimetro di sicurezza nazionale; il D.L. 82/2021, convertito in L. 109/2021, che istituisce l'Agenzia per la Cybersicurezza Nazionale (ACN) in attuazione del Regolamento (UE) 2021/887; la L. 90/2024 e le Linee guida ACN (novembre 2024), che costituiscono un'attuazione nazionale avanzata in materia di cybersecurity. In tema di "public procurement", citiamo il D.Lgs. 50/2016 e il D.Lgs. 36/2023, che recepiscono le Direttive 2014/24/UE e 2014/25/UE sugli appalti pubblici; le Linee guida ANAC, che sono strumenti tecnici di *soft law*, dunque rilevanti, ma non vincolanti in tema di requisiti cyber²⁵.

Nel quadro del diritto dell'Unione europea, come è dunque evidente, l'evoluzione più significativa in tema di cybersecurity è stata rappresentata dalla Direttiva (UE) 2022/2555 (NIS2), che ha abrogato la precedente Direttiva NIS (2016/1148) e ha mirato a rafforzare la resilienza dei soggetti pubblici e privati che operano in settori critici, tra cui rientra espressamente anche il settore sanitario. La NIS2 è stata recepita in Italia con il Decreto legislativo 18 ottobre 2023, n. 123, entrato in vigore il 3 dicembre 2023. Il decreto attribuisce obblighi specifici anche alle strutture sanitarie pubbliche, imponendo misure tecniche e organizzative adeguate alla gestione dei rischi cyber, con particolare attenzione ai processi di approvvigionamento digitale (art. 18, d.lgs. 123/2023). Tale recepimento, tuttavia, presenta alcune criticità di coordinamento normativo rispetto alla normativa settoriale italiana sul procurement sanitario. Manca infatti, ad oggi, una disciplina organica che colleghi espressamente i requisiti di cybersecurity ai procedimenti di gara e acquisto nel settore sanitario, benché alcuni strumenti settoriali si stiano sviluppando in tale direzione. Tra questi si segnalano: le Linee Guida AGID (Agenzia per l'Italia

²⁴ V. il D.Lgs. 123/2023 di recepimento della Direttiva (UE) 2022/2555 (NIS2), Agenzia per la Cybersicurezza Nazionale (i documenti e le linee guida attuative sono disponibili sul relativo sito istituzionale).

²⁵ Tali strumenti, in quanto atti non vincolanti, pur rivestendo un'indubbia funzione orientativa per le stazioni appaltanti, non introducono requisiti tecnici cogenti in materia di cybersicurezza e non colmano, allo stato, le lacune regolatorie relative alla definizione di standard minimi obbligatori per il procurement sanitario digitale.

Digitale) in materia di sicurezza ICT per le pubbliche amministrazioni, applicabili anche agli enti del SSN; i capitolati tipo predisposti da CONSIP e dalle centrali di committenza regionale, che iniziano a includere clausole minime di sicurezza per la fornitura di soluzioni ICT; il Piano triennale per l'informatica nella Pubblica Amministrazione (2024–2026), che individua la sanità digitale come ambito prioritario di intervento, pur senza offrire ancora una griglia vincolante di compliance per il procurement²⁶.

L'ordinamento italiano ha dunque recepito la direttiva NIS2 mediante un complesso di interventi normativi e organizzativi che hanno attribuito un ruolo centrale all'Agenzia per la cybersicurezza nazionale, chiamata a coordinare il sistema di prevenzione, gestione e risposta agli incidenti informatici. Parallelamente, sono stati avviati processi di adeguamento delle amministrazioni sanitarie, con l'introduzione di obblighi di valutazione del rischio, di segnalazione degli incidenti e di adozione di misure tecniche e organizzative proporzionate.

Sotto il profilo formale, il recepimento appare in linea con le prescrizioni europee. Nel complesso, dunque, possiamo affermare che il recepimento delle fonti europee in materia di cybersecurity nel settore sanitario è in linea di principio avviato, ma ancora frammentario quanto all'effettiva trasposizione in atti vincolanti che disciplinino le fasi di approvvigionamento in modo unitario. Si evidenzia – di conseguenza – la necessità di adottare linee guida ministeriali specifiche per le aziende sanitarie; rafforzare il coordinamento tra normativa sulla cybersecurity e Codice dei contratti pubblici (d.lgs. 36/2023); garantire un sistema di auditing e monitoraggio della

²⁶ Per quanto riguarda gli strumenti nazionali di indirizzo tecnico, dunque, v. AGID, *Linee guida in materia di sicurezza ICT per le pubbliche amministrazioni*, nonché il *Piano triennale per l'informatica nella Pubblica Amministrazione 2024–2026*, adottato ai sensi dell'art. 14-bis del Codice dell'amministrazione digitale. Sul ruolo di Consip e delle centrali di committenza regionali nella progressiva integrazione di requisiti di sicurezza informatica negli strumenti di acquisto pubblico, in particolare attraverso accordi quadro, sistemi dinamici di acquisizione (SDAPA) e capitolati per servizi ICT, cloud e sistemi informativi, v. Consip S.p.A., *Programma di razionalizzazione degli acquisti nella PA* e relativa documentazione tecnica disponibile sul sito istituzionale (<https://www.consip.it/chi-siamo/attività/programma-acquisti>). In prospettiva europea, cfr. Commissione europea, *Public Procurement for Data-Driven Innovation*, Bruxelles, 2022, nonché Commissione europea, *Guidance on Secure Public Procurement in the Digital Sector*, 2023. Tali strumenti contribuiscono alla diffusione di clausole minime di sicurezza, ma conservano prevalentemente natura di indirizzo operativo e non configurano ancora un quadro vincolante e uniforme di requisiti cyber per il procurement sanitario.

compliance nelle procedure di acquisto, in coerenza con le previsioni della NIS2.

Un'analisi attenta delle dinamiche attuative evidenzia quindi la persistenza di significative criticità strutturali. In primo luogo, emerge una marcata eterogeneità territoriale nella capacità delle aziende sanitarie di conformarsi ai nuovi standard, dovuta a carenze di risorse finanziarie, competenze specialistiche e infrastrutture tecnologiche. Tale disomogeneità rischia di tradursi in una tutela diseguale del diritto alla salute, in contrasto con il principio di universalità che informa il servizio sanitario nazionale.

A ciò si aggiunge una frammentazione delle responsabilità tra livello centrale e livelli regionali, che rende complessa la costruzione di una governance unitaria della sanità digitale. La pluralità degli attori coinvolti – ministeri, agenzie, regioni, aziende sanitarie – rende difficile l'adozione di strategie coordinate, favorendo approcci settoriali e soluzioni emergenziali piuttosto che politiche strutturali di lungo periodo.

Il procurement pubblico riflette in modo emblematico tali difficoltà. L'assenza di strumenti operativi condivisi e di un supporto tecnico sistematico alle stazioni appaltanti limita la capacità delle amministrazioni di integrare efficacemente i requisiti di cybersecurity nelle procedure di gara. Ne deriva un rischio di scollamento tra l'armonizzazione legislativa e la protezione sostanziale dei sistemi sanitari, con conseguenze potenzialmente rilevanti in termini di esposizione al rischio cibernetico.

Queste criticità mettono in luce la necessità di un approccio integrato, che combini interventi normativi, formazione del personale, investimenti infrastrutturali e cooperazione interistituzionale. Solo attraverso una tale strategia è possibile colmare il divario tra recepimento formale e implementazione effettiva, trasformando la cybersecurity in una componente strutturale dell'organizzazione sanitaria.

6. La cybersecurity come preconditione del diritto alla salute.

Nonostante i progressi, dunque, la sanità digitale in Europa e in Italia si scontra con alcune sfide: interoperabilità dei processi; sicurezza dei dati; alfabetizzazione digitale;

disuguaglianze digitali. A fronte di tali sfide è essenziale superare il divario tra chi ha accesso alle tecnologie e chi ne è escluso. D'altro canto però le opportunità offerte dalla sanità digitale per il miglioramento del sistema sanitario sono numerose: maggiore accesso alle cure (la telemedicina facilita l'assistenza per chi vive in zone remote o ha difficoltà di mobilità); miglioramento della qualità delle cure (le tecnologie digitali supportano diagnosi, prevenzione e trattamenti più accurati); incremento dell'efficienza (la digitalizzazione dei processi riduce i costi e ottimizza l'operatività del sistema); partecipazione attiva dei cittadini (le tecnologie digitali possono coinvolgere i cittadini nella gestione della propria salute)²⁷.

Il livello di recepimento della normativa europea risulta nel complesso soddisfacente sotto il profilo formale, in quanto le principali direttive e regolamenti UE in materia di digitalizzazione, cybersecurity e appalti sono stati integrati nella legislazione nazionale. Tuttavia, si riscontrano ancora carenze sul piano attuativo e sistemico, in particolare per quanto riguarda: l'armonizzazione tra normative settoriali (sanitarie) e generali (appalti, sicurezza ICT); l'adozione vincolante di griglie minime di compliance per le ASL/AO nella fase di procurement; la traduzione delle strategie e linee guida in strumenti operativi obbligatori. La definizione di Linee guida nazionali vincolanti per il procurement in ambito sanitario, contenenti requisiti minimi di sicurezza informatica coerenti con la direttiva NIS2 e con la Strategia nazionale di cybersicurezza, rimane un obiettivo prioritario per colmare il divario tra recepimento normativo e implementazione effettiva²⁸. Pur essendo state pubblicate varie linee guida tecniche e documenti di

²⁷ In tutto ciò, Consip S.p.A. gioca un ruolo centrale nell'acquisto di sistemi informativi clinico-assistenziali per le pubbliche Amministrazioni del Servizio Sanitario Nazionale (SSN) in Italia.

²⁸ Esistono solo strumenti parziali, complementari o non vincolanti, tra cui: capitolati tecnici e bandi-tipo predisposti da Consip o centrali regionali di acquisto, che iniziano a incorporare clausole sulla sicurezza informatica, ma senza obbligatorietà generale né standardizzazione nazionale; linee Guida AgID sulla sicurezza ICT per la PA (rilevanti anche per le ASL/AO, ma non specifiche per il procurement sanitario e non vincolanti nel settore sanitario, che dipende dal Ministero della Salute); linee guida ANAC generali sugli appalti e sulle forniture ICT, che possono essere utilizzate in ambito sanitario, ma non contengono una "griglia minima" dedicata alla compliance cyber; linee Guida ACN (novembre 2024) adottate dopo l'entrata in vigore della L. 28 giugno 2024, n. 90, che contengono indicazioni rilevanti per gli operatori critici in materia di rafforzamento della resilienza cyber, ma ancora non calate nel contesto del procurement sanitario: il Piano Triennale per l'Informatica nella PA (2024–2026), che dedica una sezione alla sanità digitale, ma non definisce standard cogenti per il procurement.

indirizzo, tali strumenti conservano in gran parte una natura raccomandatoria e non vincolante, e non esiste ancora una matrice obbligatoria di criteri tecnici e contrattuali uniformemente applicata alle stazioni appaltanti del settore²⁹.

L'analisi svolta consente di affermare che la cybersecurity non costituisce più un ambito accessorio della sanità digitale, ma ne rappresenta una componente strutturale. La protezione delle infrastrutture informative sanitarie incide infatti direttamente sulla possibilità per gli individui di accedere alle cure, sulla qualità e continuità delle prestazioni, nonché sul livello di fiducia riposto nei servizi pubblici, assumendo una rilevanza che travalica la dimensione puramente tecnica per collocarsi pienamente nel perimetro dei diritti fondamentali.

In questa prospettiva, le amministrazioni sanitarie sono chiamate ad assumere una responsabilità rafforzata, che non si esaurisce nel rispetto formale delle prescrizioni normative, ma si estende alla garanzia sostanziale dei diritti della persona. Il principio di buona amministrazione si declina oggi anche come dovere di progettare, acquisire e gestire tecnologie sicure, resilienti e rispettose della dignità umana, integrando la cybersicurezza nei processi decisionali, organizzativi e contrattuali. Ne deriva che il procurement pubblico, lungi dall'essere un mero strumento tecnico, diviene uno snodo essenziale di attuazione degli obblighi positivi dello Stato in materia di tutela della salute e di protezione dei dati personali.

Il diritto dell'Unione europea offre ormai un quadro articolato di strumenti normativi – dalla NIS2 al Cyber Resilience Act, fino alla disciplina dei dispositivi medici e degli appalti pubblici – idonei a sostenere questa trasformazione. Tuttavia, l'effettività di tale architettura dipende in misura decisiva dalla capacità degli Stati membri di tradurla in prassi amministrative coerenti e coordinate. L'esperienza italiana mostra come questo percorso sia ancora in fase di consolidamento, richiedendo un impegno costante sul piano

²⁹ Per un quadro delle principali iniziative tecniche nazionali v. Agenzia per la cybersicurezza nazionale, *Strategia nazionale di cybersicurezza 2022–2026*; AGID, *Linee guida in materia di sicurezza ICT*; Ministero della Salute e CNIPA, documenti di best practice sulla protezione dei sistemi informativi sanitari. Queste fonti contengono orientamenti e criteri, ma non costituiscono strumenti vincolanti di compliance nel procurement sanitario.

istituzionale, tecnico e culturale, nonché un rafforzamento delle competenze delle stazioni appaltanti e dei soggetti coinvolti nella governance della sanità digitale³⁰.

In ultima analisi, la sicurezza informatica dei sistemi sanitari non può essere ridotta a una questione di resilienza tecnologica: essa costituisce un elemento costitutivo della cittadinanza digitale europea e contribuisce a ridefinire il contenuto contemporaneo del diritto alla salute, inserendolo in una dimensione multilivello nella quale interoperano diritto dell'Unione, ordinamenti nazionali e standard internazionali di tutela dei diritti umani. È in questo spazio giuridico integrato che la cybersicurezza si afferma come preconditione dell'effettività del diritto alle cure, quale espressione attuale del dovere pubblico di protezione della dignità della persona nell'era della trasformazione digitale.

³⁰ Cfr. M. D'Arienzo, *La trasformazione digitale della sanità tra problemi organizzativi e profili di responsabilità professionale*, in "Il diritto dell'economia", 2, 2022, p. 135 ss.; D.U. Galetta, *Digitalizzazione, Intelligenza artificiale e Pubbliche Amministrazioni: il nuovo Codice dei contratti pubblici e le sfide che ci attendono*, in "Federalismi.it", 12, 2023, p. 4 ss.; N. Posteraro, *Sanità digitale, Fascicolo Sanitario Elettronico e PNRR*, in "Sanità Pubblica e Privata", 2, 2023, p. 19 ss.; U. Ruffolo, *L'Intelligenza artificiale in sanità: dispositivi medici, responsabilità e "potenziamento"*, in "Giurisprudenza italiana", 2, 2021, p. 502 ss.; F. Valentini, *La sanità digitale tra regolazione, organizzazione amministrativa e azione terapeutica*, in "Munus", 2, 2023, p. 449 ss.; L. Abba, A. Lazzaroni, M. Pietrangelo (a cura di), *La Internet governance e le sfide della trasformazione digitale*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2022.

ANNA S. BRUNO
UNIVERSITÀ TELEMATICA PEGASO

Politiche urbane e diritto alla città nelle esperienze europee e latinoamericane

Urban Policies and the Right to the City in European and Latin American Experiences

Abstract: L'articolo si propone di analizzare le politiche urbane europee attraverso i programmi utilizzati dall'UE che hanno continuato a sottolineare il ruolo cruciale delle città davanti alle principali sfide ambientali e socioeconomiche. Il confronto con alcuni contesti dell'America latina ha permesso di certificare l'importanza di questa chiave di lettura, lì dove, nelle grandi metropoli della esclusione e delle diseguglianze, le pratiche di "riconoscimento" della Costituzione passano dalla emancipazione istituzionale e regolativa degli spazi urbani.

Abstract: *This article aims to analyze European urban policies through the programs implemented by the EU, which have continued to emphasize the crucial role of cities in addressing major environmental and socioeconomic challenges. A comparison with some Latin American contexts has confirmed the importance of this approach, where, in large metropolises characterized by exclusion and inequality, practices of "recognition" of the Constitution are based on the institutional and regulatory emancipation of urban spaces.*

Keywords: Agenda territoriale; Agenda urbana; diritto alla città; politiche urbane; America latina

Keywords: Territorial Agenda; Urban Agenda; Right to the City; Urban Policies; Latin America

1. *Introduzione: la politica urbana nelle fonti europee di soft law*

Le città sono territori strategici in termini di generazione di ricchezza e innovazione, ma anche luoghi in cui è facilmente percepibile l'esclusione sociale e la pressione ambientale, tanto da richiedere l'elaborazione di un' "agenda urbana", sia a livello nazionale che

internazionale¹. La questione dell'”agenda urbana”, ripresa anche nel Programma delle Nazioni unite per gli insediamenti umani, UN-Habitat², ha acquisito sempre maggiore rilevanza nel dibattito politico, incentivando lo stesso processo di integrazione a coinvolgere le città nell'elaborazione delle politiche dell'UE e a far emergere (già negli anni Novanta) un “problema urbano” in cui esse si facevano portavoce di specifici problemi e di particolari opportunità economiche che richiedevano un'attenzione adeguata da parte di quella che poi sarebbe stata definita ufficialmente come l' “agenda urbana europea”³ (“Verso un'agenda urbana nell'Unione Europea”, CE, 1997). L'obiettivo principale dell'agenda urbana è tuttora quello di coordinare gli sforzi degli Stati membri per affrontare al meglio le sfide globali e promuovere uno sviluppo urbano integrato e sostenibile in Europa. Successivamente, con la Carta di Lipsia (2007), gli Stati Membri hanno manifestato il proprio consenso per la realizzazione di un “modello europeo di sviluppo urbano” basato sull'idea di un approccio di “sviluppo urbano sostenibile integrato”⁴. Come ricordato dalla Commissione europea a questo proposito: «È necessario coniugare le misure concernenti il rinnovamento materiale urbano con misure intese a promuovere l'istruzione, lo sviluppo economico, l'inclusione sociale e la protezione ambientale. La nascita di intense collaborazioni tra cittadini, società civile, economia locale e i diversi livelli amministrativi costituisce, un elemento indispensabile di tale processo. La capacità di mettere insieme le competenze e il know-how locale è fondamentale per identificare soluzioni condivise e conseguire risultati sostenibili e all'altezza delle aspettative»⁵.

¹ R. ATKINSON, *The Emerging “Urban Agenda” and the European Spatial Development Perspective: Towards an EU Urban Policy?*, in *European Planning Studies*, n.9, 2001, p. 385 ss.; dello stesso Autore, *Urban regeneration, community participation and social exclusion*, in R. Griffiths, ed., *Social Exclusion in Cities: The Urban Policy Challenge*, Bristol, University of the West of England, 1998; R. ATKINSON – S. DAVOUDI, *The concept of social exclusion in the European Union: context, development and possibilities*, in *Journal of Common Market Studies*, n. n.38, 2000, p. 427 ss.

² Nel 1985, con la risoluzione A/RES/40/202, l'Assemblea Generale ha istituito la Giornata mondiale dell'Habitat, oggetto di continuo aggiornamento, v. <https://unhabitat.org>.

³ M. PARKINSON, *Urban Policy in Europe. Where have we been and where are we going?*, document prepared under NODE Project on European Metropolitan Governance for Austrian Federal Ministry of Education, Science & Culture, 2005, disponibile su <https://www.researchgate.net>.

⁴ J. BLOOMFIELD, *Developing Europe's urban model. 25 years of EURO CITIES*, disponibile su <https://nws.eurocities.eu>, 2011.

⁵ Commissione europea, *Politica di coesione 2014-2020*, 2014, disponibile su <https://ec.europa.eu>.

Sempre la Commissione ha modellato, negli anni, le proprie attività in materia urbana con l'obiettivo di ripensare il ruolo strategico delle città attraverso dibattiti e politiche che potessero restituirle la funzione di centro di integrazione economica, politica e sociale nella prospettiva di uno sviluppo inclusivo e sostenibile. In questa direzione, infatti, recentemente è stata presentata la “Nuova agenda europea per le città” attraverso cui incoraggiare e rafforzare l'uso di strumenti per rispondere meglio a questioni quali lo sviluppo sostenibile, l'edilizia abitativa, la coesione sociale, la resilienza climatica e la migrazione, riconoscendo le aree urbane come “attori chiave” per l'attuazione delle priorità dell'UE sul campo⁶. Si tratta di un documento di *soft law* che fa tesoro di una serie di report di sintesi, di studi sullo sviluppo regionale con particolare riguardo alle problematiche connesse all'urbanizzazione, di una serie di comunicazioni e progetti ESPON (*European Spatial Planning Observation Network*), Urban Audit, Urban Atlas⁷. Infatti, nonostante la politica urbana non possa fare affidamento su documenti vincolanti, le fonti di *soft law* hanno trovato spazio a livello di cooperazione intergovernativa, definendo scopi comuni e aprendo il varco a futuri interventi ed opportune integrazioni. In questo senso, la stessa *European Spatial Development Perspective* rappresenta il prodotto di un processo intergovernativo, o infra-nazionale, nato con l'obiettivo di assicurare che le attività della Commissione, degli Stati membri, delle Regioni e degli enti locali fossero funzionali a rafforzarsi e a completarsi in una prospettiva condivisa e di reciproco supporto e dove eventuali problematiche sarebbero state discusse e affrontate secondo un approccio integrato. Pertanto, il fulcro delle strategie è da sempre quello di sviluppare una maggiore e incisiva concertazione tra i differenti anelli di *governance* in cui le aree urbane fossero al centro delle politiche di integrazione; questo bisogno di coordinamento delle scelte settoriali e del riconoscimento, si riteneva funzionale a verificare il loro impatto sul territorio, per la costruzione di un partenariato articolato su tutti i livelli, quale snodo cruciale sia nell'agenda urbana che nella *European Spatial*

⁶ Commissione europea, *EU Agenda for Cities 2025*, disponibile su <https://ec.europa.eu>.

⁷ In particolare, v. quelle pubblicate nel 1997, *Towards an Urban Agenda in the European Union* (CEC, 1997) e nel 1998, *Sustainable Urban Development in the European Union: A Framework for Action* (CEC, 1998).

Development Perspective. Tale impianto, però, non ha impedito all'aspetto competitivo di rappresentare l'elemento propulsivo della pianificazione politica, a scapito della cooperazione tra i territori. Non a caso, l'attuale società urbana è chiamata a confrontarsi continuamente con una frammentazione territoriale che sgretola le omogeneità, producendo forme di segregazione nei gruppi sociali, come dimostrato dagli indicatori dei livelli di reddito e di occupazione, oltre che dallo (scarso) accesso della popolazione alle offerte urbane⁸.

2. Dall'agenda urbana europea al ruolo delle città nelle politiche territoriali

Quando alla fine degli anni Novanta, la Commissione europea si è preoccupata di formulare un'agenda urbana dell'UE (1997), l'obiettivo era quello di creare un dibattito interdisciplinare, multilivello e con pluralità di attori che si confrontavano sul ruolo dei centri urbani⁹. Il suggerimento era quello di agevolare l'uso degli strumenti comunitari per promuovere lo sviluppo urbano integrato, raccomandando i possibili adeguamenti da parte della politica e della legislazione, nonché l'accesso ai fondi comunitari (nello specifico ai fondi per lo sviluppo regionale e al fondo di coesione), al fine di incentivare forme di partenariato e l'uso di strumenti di coordinamento nel tentativo di ridurre le disparità regionali tra gli Stati membri. Tuttavia, il processo di elaborazione delle politiche urbane, si è rivelato connotato da una natura definita "implicita" a causa dell'assenza di competenze formali dell'UE in materia di sviluppo urbano e pianificazione territoriale¹⁰. Tale situazione, dovuta principalmente al rifiuto degli Stati membri di modificare il Trattato, al fine di riservare all'UE una specifica competenza in

⁸ Sul punto, v. R. ATKINSON, *Countering urban social exclusion: the role of community participation in urban regeneration*, in G. Haughton, ed., *Community Economic Development*, London, The Stationery Office, 1999.

⁹ Comunicazione della Commissione, *La problematica urbana: orientamenti per un dibattito europeo*, Bruxelles, 06.05.1997 COM(97) 197 def., disponibile su <https://eur-lex.europa.eu>.

¹⁰ M. PARKINSON, *Countering urban social exclusion*, cit., p. 3 ss.; V. FEDELI-M. MONEYBA GONZÁLEZ, *Explorando la Política urbana europea: ¿Hacia una agenda urbana nacional-europea?*, in *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, 2015.

materia, ha visto lo sviluppo di periodiche riunioni informali dei ministri responsabili dello sviluppo urbano e l'attribuzione alla DG Regio, poi Direzione Generale per la politica regionale e urbana, della competenza di monitorare il processo politico sottostante¹¹. Il rapporto Cheshire del 1988 e il rapporto Parkinson del 1992 sono stati precursori di quelli che sarebbero stati gli orientamenti delle politiche europee per aver sottolineato il ruolo cruciale delle città ed incoraggiato le istituzioni e gli attori politici a promuovere gli interessi dei centri urbani, fino ad avanzare la proposta – poi di fatto respinta dagli Stati membri – di modificare il Trattato CE, affinché la materia urbana rientrasse tra le competenze specifiche dell'UE¹². Con il Trattato di Lisbona, la “coesione territoriale” è diventata una competenza concorrente tra l'UE e gli Stati membri (art. 2 C) e attraverso un dialogo intergovernativo nell'ambito delle riunioni informali dei ministri e con un'ampia partecipazione di diversi attori e stakeholder urbani si è proceduto ad una fruttuosa collaborazione tra la Commissione Europea, il Gruppo per lo sviluppo urbano (UDG), l'Intergruppo URBAN presso il Parlamento europeo, il Comitato delle regioni (CdR), il Comitato economico e sociale (CESE), la Banca europea per gli investimenti (BEI) e una serie di gruppi di interesse, reti e organizzazioni (ad esempio, Eurocities, ICLEI, CCRE, ecc.), ma anche reti tecniche (URBACT, EUKN, ESPON, ecc.) per la promozione della “conoscenza urbana” e lo scambio di “pratiche urbane comuni”, ma soprattutto con l'auspicio di creare un networking efficace e permanente nel tempo¹³.

L'iniziativa comunitaria URBAN¹⁴, in particolare, è stata una delle prime strategie utilizzate dall'Unione europea per inquadrare le città, in particolare, quelle di piccole dimensioni (5,8 km² in media) e con quartieri urbani estremamente degradati, al centro di

¹¹ M. PARKINSON, *Countering urban social exclusion*, cit., p. 13.

¹² Essa rimane comunque al centro della politica di coesione dell'Unione europea, come rimarcato nel Dossier del 17 gennaio 2024, *Le politiche urbane dell'Unione europea*, Bruxelles, 21 e 22 gennaio 2024, Senato della Repubblica Dossier n. 64 e Camera dei deputati, Dossier n. 38, disponibile su <https://documenti.camera.it>.

¹³ S. SETTIS, *Architettura e democrazia. Paesaggio, città, diritti civili*, Torino, Einaudi, 2017.

¹⁴ Il programma ha offerto all'UE l'opportunità di migliorare la propria visibilità negli Stati membri. Il programma si è svolto nell'ambito della politica regionale europea ed è stato finanziato dai Fondi strutturali, a loro volta disciplinati dai Trattati dell'UE. Importanti principi sanciti dai Trattati (ad esempio, la sussidiarietà) e dai Regolamenti dei Fondi strutturali (ad esempio, il partenariato) si applicavano quindi anche a URBAN.

processi decisionali funzionali alla rigenerazione e alla coesione dei territori svantaggiati¹⁵. Hanno fatto seguito una serie di progetti pilota ripresi dal Trattato di Amsterdam con l'obiettivo di promuovere il ruolo chiave delle politiche di coesione e rimarcare l'aspetto del coordinamento tra Stati membri in modo da contenere e ridurre gli svantaggi e le asimmetrie territoriali; la stessa Commissione europea, con l'Agenda urbana del 1997, ha poi ripreso in modo chiaro e puntuale luci e ombre del territorio urbano per porre le premesse da cui l'Unione avrebbe tracciato il percorso per arrivare alla formulazione del progetto pilota Urban Audit¹⁶. In questa prospettiva, l'analisi prevedeva confronto e bilanciamento dei punti di forza e di debolezza delle città europee insieme ad una serie di riunioni informali tra i ministri europei per discutere la dimensione urbana delle politiche di sviluppo¹⁷.

Le iniziative intraprese hanno avuto indubbiamente il merito di attirare l'attenzione sul ruolo delle città, ma si sono limitate a cogliere un momento di preoccupazione della politica regionale, senza ergere il contesto urbano a volano di iniziative strategiche per il territorio; soltanto successivamente, la Commissione è intervenuta con la pubblicazione di un documento sullo sviluppo urbano sostenibile che ha posto le fondamenta dell'approccio urbano dell'Unione europea, accolto con successo al Forum urbano dell'UE, tenutosi a Vienna nel dicembre del 1998¹⁸. In occasione del Forum di Vienna, l'importanza delle città è tornata al centro del dibattito, richiamando l'attenzione sui soggetti legittimati ad agire nell'interesse della comunità locale e dunque secondo i principi di sussidiarietà, di coesione sociale-economica-territoriale, di sviluppo sostenibile, al fine di promuovere la dimensione urbana come dimensione comune ad una

¹⁵ Nel periodo tra il 1994 e il 1999, Urban I ha promosso una serie di programmi (oltre 100) nelle aree urbane, procedendo allo stanziamento di milioni di euro per l'attivazione di programmi che hanno determinato un netto miglioramento della qualità della vita nelle aree più fragili. Sul punto, v. J. CARPENTER, *Addressing Europe's Urban Challenges: Lessons from the EU URBAN Community Initiative*, in *Urban Studies*, 43, 2006.

¹⁶ La già citata *Towards an Urban Agenda in the European Union* (CEC, 1997), v. nota 7.

¹⁷ Urban Audit è un progetto europeo che rientra nelle politiche di coesione e propone una serie di indagini con l'obiettivo di raccogliere dati comparabili sulle aree urbane, v. <http://ec.europa.eu/eurostat/web/cities>.

¹⁸ Sul punto, sempre R. ATKINSON, *The Emerging "Urban Agenda" and the European Spatial Development Perspective*, cit., p. 397.

serie di politiche europee¹⁹. Il Forum, infatti, ha rappresentato un passo importante nello sviluppo della dimensione urbana secondo le linee guida dell'Unione europea in cui sia gli Stati membri (con la riunione informale dei ministri), che la CE hanno mostrato la volontà di perseguire lo sviluppo di una politica urbana comune. Le successive riforme, soprattutto in termini di semplificazione delle procedure relative ai fondi strutturali e ai fondi di coesione, hanno voluto promuovere la competitività economica, le iniziative delle Regioni e dei Paesi maggiormente in difficoltà, con il riconoscimento del contributo delle città al progresso economico regionale²⁰. A tale proposito, si ricorda che la politica regionale (e urbana) di sviluppo promossa dalla Commissione si articola su cinque macrosettori che investono l'incremento dell'occupazione e del benessere sociale, la competitività aziendale e lo sviluppo sostenibile, la crescita economica²¹; essa trova fonte di potenziamento nei fondi strutturali destinati alle aree urbane in grado di supportare e realizzare – quando gli obiettivi comunitari si rivelano compatibili con gli interessi degli Stati membri o degli enti locali – infrastrutture, nuove reti tra Regioni, settori economici o istituzioni, il consolidamento di imprese di servizio pubblico. Non sono, inoltre, trascurati settori interdisciplinari che mirano a migliorare una maggiore coesione sociale, con particolare riguardo alle politiche sulle pari opportunità, sull'inclusione sociale dei gruppi svantaggiati (nello specifico, gli immigrati, ai quali sono indirizzati apposite misure di sostegno), sulla formazione professionale per valorizzare le attività economiche nelle aree urbane²².

L'iniziativa comunitaria è stata estesa a URBAN II (2000-2006), programma previsto per un numero maggiore di città, incluse alcune appartenenti ai Paesi in via di adesione;

¹⁹ In questo senso, v. P. LE GALÈS, *European Cities: Social Conflicts and Governance*, Oxford, Oxford University Press, 2002.

²⁰ «The urban question, which is at the heart of economic, social and territorial change. Cities are a key location for the pursuit of a strategy for cohesion and sustainable Development», Report from the Commission to the Council, the European Parliament, the Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, *Second Report on Economic and Social Cohesion*, Brussels, 31.1.2001COM(2001) 24 final, disponibile su <http://aei.pitt.edu>.

²¹ Commissione europea, *What is Regional policy*, disponibile su <https://ec.europa.eu>.

²² Da qui lo sviluppo di un Partenariato per l'inclusione di migranti e rifugiati ancora promosso dall'UE per l'integrazione a livello locale delle frange più deboli della popolazione, v. *Partnership on Inclusion of Migrants and Refugees*, Work Plan 2024-2027, 2025, disponibile su <https://www.urbanagenda.urban-initiative.eu>.

gli stessi regolamenti di attuazione sono stati modificati in modo tale che le aree urbane maggiormente coinvolte nella crisi economico-sociale potessero beneficiarne in modo più adeguato per rigenerare direttamente i propri centri²³. Facendo seguito a Urban I, Urban II supportava l'iniziativa comunitaria del Fondo europeo di sviluppo regionale per la sostenibilità nell'ambito dei distretti urbani più fragili; promuoveva la progettazione e l'attuazione di modelli efficaci di sviluppo per la rigenerazione economica e sociale delle aree urbane; potenziava lo scambio di informazioni e di esperienze sullo sviluppo urbano sostenibile nell'Unione europea come conseguenza dell'adesione alle linee guida sostenute dalla Commissione quando si voleva valorizzare la dimensione urbana nell'ambito della politica comune, attraverso i programmi di sviluppo regionale finanziati dai fondi strutturali²⁴. L'iniziativa di Urban II ha apportato senza dubbio un contributo significativo rispetto al passato, quale supporto a strategie sperimentali per lo sviluppo economico sostenibile e la rigenerazione sociale nell'ambito delle aree urbane europee.

Nei primi anni Duemila, ossia proprio nella fase di elaborazione di Urban II, la Commissione europea ha presentato il "Libro bianco" sulla *Governance* (CE 2001) con cui proponeva di instaurare un processo decisionale in grado di coinvolgere più attori nelle politiche dell'UE e di anticipare i cambiamenti nei processi decisionali e di controllo sui territori²⁵. Si ipotizzava, a questo proposito, un'interconnessione tra gli ambiti politici sovranazionali e nazionali e la partecipazione degli attori subnazionali in entrambi i livelli, con il rischio che tale approccio determinasse una dispersione di sinergie e di competenze decisionali a causa del coinvolgimento di più ambiti territoriali; di fatto, la strategia si è rivelata funzionale alla realizzazione di un controllo (anche politico)

²³ Commissione europea, *URBAN: Restoring hope in deprived neighbourhoods*, 1998, <http://ec.europa.eu>; S. FRANK - A. HOLM - H. KREINSEN - T. BIRKHOLZ, *The European URBAN experience—seen from the academic perspective, Study Report – URBACT programme*, Berlin, Humboldt Study Team, 2006; T. DUKES, *The URBAN programme and the European urban policy discourse: successful instruments to Europeanize the urban level?*, in *GeoJournal*, 2008, p. 72.

²⁴ *Unity, solidarity, diversity for Europe, its people and its territory*, Second report on economic and social cohesion adottato dalla Commissione europea il 31 Gennaio 2001, 2001/C 193/15, su <http://eur-lex.europa.eu>.

²⁵ Comunicazione della Commissione, del 25 luglio 2001, «*Governance europea - Un libro bianco*» [COM(2001) 428 def., su <https://eur-lex.europa.eu>].

condiviso sulle attività nei diversi territori²⁶. Ugualmente, i processi di decentramento, nella maggior parte dei Paesi europei, hanno portato ad una crescente importanza del ruolo degli attori locali coinvolti sui differenti livelli governativi insieme agli operatori pubblici e non pubblici²⁷.

Quando la Commissione è intervenuta, con la già citata seconda relazione sulla politica di coesione (del gennaio 2001), ha posto le basi della futura agenda politica per il periodo 2007-2013, anche in considerazione dell'allargamento ai nuovi Paesi membri. In questa prospettiva, le Regioni sono state chiamate ad impegnarsi in un processo di revisione dei fondi strutturali, ragionando sulle possibili conseguenze che la politica regionale avrebbe potuto avere su quella urbana: le città sono state incluse nell'ambito del quadro dei Fondi strutturali e di altri programmi europei con lo scopo di essere parte attiva delle politiche sovranazionali in materia di crescita e occupazione insieme alle Regioni, con funzioni e ruoli strategici all'interno del processo di coesione e sviluppo sostenibile²⁸.

Attualmente, l'Agenda territoriale 2030 – “Un futuro per tutti i luoghi”, adottata il 1° dicembre 2020, ha continuato a sottolineare il ruolo delle città davanti alle principali sfide ambientali e socioeconomiche e avviato la configurazione di un quadro strategico per la pianificazione territoriale in tutte le politiche settoriali a tutti i livelli di *governance*. Un ulteriore dato innovativo si è riscontrato in occasione della riunione informale dei ministri dell'UE, responsabili delle questioni urbane che, il 26 novembre 2021, ha adottato l'Accordo di Lubiana, conferendo alle città una maggiore influenza a livello europeo attraverso la previsione di quattro nuovi temi “urbani”: uguaglianza e cibo, inverdimento

²⁶ G. MARKS - K. BLANK - L. HOOGHE, *European Integration from the 1980s: State-Centric v. Multi-level Governance*, in *JCMS Journal of Common Market Studies*, 1996.

²⁷ T. DUKES, *The URBAN programme and the European urban policy discourse: successful instruments to Europeanize the urban level?* In *GeoJournal*, 72, 2008.

²⁸ A fronte dell'assenza di un Trattato per una politica urbana europea, gli *Structural Funds* hanno inciso notevolmente sul ruolo della città, in particolare negli anni Novanta, per lo più nell'ambito della crescita economica e delle relazioni competitive; grazie ad una maggiore effettività del principio di sussidiarietà, le città hanno avanzato le proprie esigenze, nei confronti della Commissione europea affinché fossero maggiormente coinvolte nelle questioni di loro competenza (*Eurocities* è prova del raccordo tra le politiche sviluppate sia in termini di singoli centri che di raggruppamento). Di conseguenza, negli ultimi anni, le azioni comunitarie in materia urbana si sono moltiplicate, incentivando il ricorso ai Progetti Pilota Urbani (UPP), in conformità a quanto previsto dall'art. 10 (sulle azioni innovative) dello *European Regional Development Fund* (ERDF) nella sezione “Rigenerazione urbana e riconversione industriale”, utile a supportare un “approccio integrato” alla rigenerazione urbana.

urbano e turismo sostenibile²⁹. L'Accordo ha previsto l'obbligo di procedere attraverso una valutazione *ex-ante* dei temi sviluppati prima di istituire un partenariato tematico nell'ambito dell'Agenda urbana³⁰, al fine di identificare i possibili collegamenti con il ciclo politico dell'UE, incoraggiando la partecipazione delle piccole e medie autorità urbane alla cooperazione multilivello³¹. Di conseguenza, recentemente, il 16 maggio 2025, è stata approvata la valutazione *ex-ante* per le città compatte – ossia caratterizzate da modelli di sviluppo densi e ravvicinati; da aree urbane collegate attraverso sistemi di trasporto pubblico; e da modelli di accesso ai servizi e ai posti di lavoro locali³² – con l'auspicio di creare un nuovo partenariato tematico. «L'obiettivo delle politiche per le città compatte è quello di raggiungere obiettivi di politica urbana integrata, o obiettivi di sostenibilità urbana (sostenibilità economica, qualità ambientale, equità sociale, ecc.). Ci si aspetta che le politiche per le città compatte svolgano un ruolo nel raggiungimento di questi obiettivi perché, influenzando l'uso dello spazio nelle città, possono migliorare sostanzialmente le prestazioni ambientali, sociali ed economiche delle città. Ad esempio, una forma urbana compatta con un sistema di trasporto efficiente può ridurre le distanze di viaggio intraurbane, e questo a sua volta riduce il costo del trasporto di beni e servizi, nonché il consumo di benzina. Nelle aree edificate, una città compatta facilita le tecnologie di generazione di energia locale (combinazione di calore ed elettricità, teleraffreddamento, ecc.). Nelle periferie urbane, una città compatta sembra

²⁹ Sul tema, v. *Il futuro dell'Agenda urbana per l'UE: una panoramica sui nuovi sviluppi promossi dall'Accordo di Lubiana*, su <https://urbact.eu>, 2022.

³⁰ Così specificato: «Un nuovo elemento inserito nell'accordo di Lubiana è la valutazione *ex ante* dei temi. Tali valutazioni sono finalizzate all'adozione di un approccio pragmatico, efficace e orientato ai risultati, con l'obiettivo di aumentare l'impatto dei futuri risultati dell'agenda urbana per l'UE. Esse consentiranno inoltre di calibrare i criteri di selezione dei partner. Il CESE raccomanda che lo scambio di buone pratiche, in particolare per quanto riguarda i modelli di partenariato e di cooperazione, sia una considerazione costante per le parti interessate della politica urbana e per i futuri partenariati tematici», Gazzetta ufficiale C 486/21 d - EUR-Lex - European Union, 2022, su <https://eur-lex.europa.eu>.

³¹ Commissione europea, *Urban Agenda for the EU – Multi-level governance in action*, 2019, disponibile su <https://ec.europa.eu>; *How multilevel governance can transform European cities* e *What works: revisiting urban practices on multilevel governance*, entrambi del 2024, disponibili su <https://www.urban-initiative.eu>.

³² Così definite nel paper del 2012 dell'OECD, *Green Growth Studies, Compact City Policies-A Comparative Assessment*, disponibile su <https://www.oecd.org>; *Urban Agenda EU, Compact Cities – Sustainable Urban Planning and Sprawl Mitigation Ex-Ante Assessment*, 2025, disponibile su <https://www.urbanagenda.urban-initiative.eu>.

maggiormente in grado di preservare le risorse del territorio per l'agricoltura, le attività ricreative e la fornitura di acqua ed energia. Questa è la logica che spinge i decisori politici a perseguire una città compatta»³³. A questo scopo, come sottolineato dai ministri responsabili delle politiche di coesione, le città e le loro aree funzionali sono state definitivamente confermate quali “motori chiave di competitività e innovazione, propulsori della crescita economica e centri di sviluppo sociale e culturale” per il ruolo vitale che svolgono sul territorio. Il quadro di riferimento guarda oggi alla realizzazione del principio di coesione, declinato sui livelli regionale e locale, su un approccio basato sul territorio e su una pianificazione strategica, nonché su programmazione e attuazione decentrate in linea con il principio di partenariato, idoneo a ridurre le disparità economiche, sociali e territoriali. Infatti, gli ambiti di intervento che continuano a riguardare le criticità degli ultimi anni, come le aree maggiormente degradate, i problemi abitativi, la scarsa qualità dell'aria necessitano di legami con le aree urbane funzionali³⁴, del coordinamento tra le iniziative adottate e degli strumenti della politica di coesione. In questo senso, lo stesso Comitato europeo delle regioni ha richiamato l'attenzione delle politiche europee (post 2027) ad una maggiore e più efficace realizzazione delle strategie di coesione su tutti i livelli di *governance*, secondo una visione nuova e funzionale ad affrontare nuove sfide come i disastri climatici e il cambiamento demografico³⁵.

3. Il ruolo delle città nell'esperienza dell'America latina

Il XXI secolo è stato definito il “millennio urbano”, caratterizzato da città in cui i rapporti con il mercato hanno la precedenza per rispondere al vorace processo di globalizzazione

³³ Paper del 2012 dell'OECD sul tema della città compatta, sopracitato, p. 26 ss.

³⁴ Un'area urbana funzionale è costituita da una città e dalla sua zona di pendolarismo. Le aree urbane funzionali sono quindi costituite da una città densamente abitata e da una zona di pendolarismo meno densamente popolata, il cui mercato del lavoro è fortemente integrato con la città (OCSE, 2012), disponibile su <https://ec.europa.eu>.

³⁵ V. sul tema, i numerosi contributi pubblicati sul sito <https://cor.europa.eu>. Tra i più recenti: *Regions and cities call for strengthening Cohesion Policy to tackle demographic change* (2024) e *European Climate Pact should serve as model for multilevel climate action* (2025).

e alla continua rivoluzione tecnologico/digitale e comunicativa. Il confronto con alcuni contesti dell'America latina permette di certificare l'importanza di questa chiave di lettura, lì dove, nelle grandi metropoli della esclusione e delle diseguaglianze, le pratiche di "riconoscimento" della Costituzione passano proprio dalla emancipazione istituzionale e regolativa degli spazi urbani (si pensi, per tutti, alla pionieristica esperienza del bilancio partecipativo)³⁶.

Il tema delle città latinoamericane è strettamente legato alla prospettiva sociologica, soprattutto quando negli anni Sessanta si è assistito agli effetti negativi dell'urbanizzazione accelerata e dello sviluppo economico dipendente. La forza lavoro urbana che in quegli anni accettò di vivere in condizioni precarie, in quartieri operai periferici, ha dato vita a diverse teorie sulla marginalità che, successivamente, negli anni Novanta hanno fatto i conti con gli effetti negativi dei modelli economici sul mercato del lavoro urbano, in particolare per i lavoratori meno qualificati³⁷. Si deve a G. Germani, ideatore del programma di "Sociologia" in Argentina, l'avvio dei primi studi sul binomio città-marginalità, quando nel 1967 pubblicò un articolo, sulla Rivista messicana di sociologia, sulla città come meccanismo di integrazione³⁸, in cui richiamava l'attenzione su due differenti aspetti: il primo era quello dell'integrazione geografica della società nazionale, definita come il processo equilibrato di modernizzazione e sviluppo economico delle sue Regioni e la loro partecipazione paritaria o proporzionale alla vita economica, culturale e politica della nazione; il secondo riguardava, invece, l'integrazione sociale, legata a nozioni cruciali, quasi identitarie per l'America latina, come partecipazione, mobilitazione ed emarginazione, in una prospettiva ecologica e

³⁶ E. FERNANDES-B. ALFONSIN, *A lei e a ilegalidade na produção do espaço urbano*, Belo Horizonte, Del Rey, 2003.

³⁷ In particolare, v. di G. GERMANI, *Aspetti teorici e radici storiche del concetto di marginalità*, in G. Turnaturi, a cura di, *Marginalità e classi sociali*, Roma, Savelli, 1976.

³⁸ M.C. MATTESINI, *Democrazia e autoritarismo. Sull'ultimo scritto di Gino Germani*, in *Prospettiva Persona-Prospettiva Civitas*, 2021, p. 67 ss.

psicosociale³⁹. Se per la sociologia nordamericana⁴⁰, la principale preoccupazione era la “disintegrazione sociale” quale origine dei conflitti urbani, per G. Germani il focus centrale era rappresentato dall’ “integrazione sociale” e la città era lo spazio in cui recuperare il ruolo dell’istruzione e dei media, quali meccanismi di mobilitazione utili a contrastare la disorganizzazione⁴¹.

Quando il lavoro di H. Lefebvre sul diritto alla città (1970) ha iniziato a circolare nei diversi paesi latinoamericani, negli anni Ottanta, il concetto di “diritto alla città” ha portato alla costruzione di un quadro interpretativo di nuove forme di azione collettiva e di accordi programmatici per una molteplicità di attori della società civile che usavano il territorio e quindi lo spazio urbano come piattaforma per proiettare le proprie esigenze sociali in un contesto di transizioni democratiche caratterizzate dalla crescente precarizzazione delle condizioni fisiche e materiali delle città, derivanti sia dai processi di neoliberalizzazione, che dalle fasi dittatoriali.

I processi di democratizzazione dagli anni Ottanta in poi hanno prodotto una serie di politiche sociali, per un verso, evidenziando le basi fragili della democrazia latinoamericana, per altro, contribuendo allo sviluppo di un concetto di cittadinanza che, nella sua dimensione sociale, si è rivelato frammentato. Infatti, la cittadinanza come

³⁹ In diverse città latinoamericane, sono stati implementati programmi sociali che non solo mirano a combattere la povertà urbana, ma anche ad affrontare l’esclusione e la disuguaglianza sociale. Tra gli esempi figurano programmi di vari enti locali che forniscono sostegno finanziario agli anziani, programmi di edilizia abitativa e di miglioramento dei quartieri, e sostegno alle madri single e ai giovani che non sono in grado di accedere o proseguire gli studi universitari e non riescono a trovare opportunità di lavoro all’altezza delle loro aspettative.

⁴⁰ Le questioni della disuguaglianza urbana e della distribuzione non equa di servizi per la mobilità sono da sempre presenti nella sociologia urbana, a partire dalle opere classiche della scuola di Chicago fino agli studi in tema di gentrification e di segregazione etnica e razziale nei contesti urbani. A questo proposito si veda, R. PARK-E.W. BURGESS - R. DUNCAN MCKENZIE, *The City*, Chicago, The University of Chicago press, 1925; M. DANYLUK - D. LEY, *Modalities of the new middle class: ideology and behavior in the journey-to-work from gentrified neighborhoods*, in *Urban Studies*, 2195, p 2007; L. WIRTH, *The Ghetto*, Chicago, The University of Chicago press, 1928; D.S. MASSEY - N.A. DENTON, *American Apartheid: Segregation and the Making of the Underclass*, Cambridge (MA), Harvard University Press, 1993.

⁴¹ L’opera di G. Germani si allinea ai testi dell’epoca che descrivevano l’intensa crescita demografica delle città come un processo di “sovraurbanizzazione” che, a differenza di quanto avvenuto nei paesi sviluppati, precedeva lo sviluppo economico, inteso principalmente come sviluppo industriale. Inoltre, veniva proposta una concezione graduale del cambiamento sociale come una successione di fasi di trasformazione delle strutture fino al raggiungimento della modernità; idee che l’autore costruisce confrontando la realtà latinoamericana con i modelli presentati dai paesi centrali (G. Germani, *La sociología en América Latina*, Eudeba, Argentina, 1964).

accesso a beni e servizi di base è stata di fatto conseguita soltanto da una piccola parte della popolazione, mentre ampie maggioranze hanno accettato di vivere ai margini della città, in situazioni di precarietà⁴²; l'avvento della globalizzazione ha poi contribuito a creare ulteriori forme di esclusione sociale e di povertà urbana che hanno segnato profondamente i territori latinoamericani, complici le correnti neoliberiste⁴³.

Durante la fase neoliberale, lo spazio urbano delle città latinoamericane è stato modificato per lo meno in tre direzioni: intanto si è declinato sull'obiettivo imposto dai settori imprenditoriali, di stimolare il ruolo del mercato e del capitale privato nello sviluppo della configurazione spaziale attraverso il conflitto tra partenariato pubblico-privato, dove gli interessi privati avrebbero guidato gli investimenti pubblici, traendone benefici e reinvestendo nel processo di urbanizzazione. Un ulteriore aspetto della trasformazione avvenuta all'insegna del neo liberalismo ha investito indirettamente il ruolo dello Stato, ossia attraverso il decentramento e il rafforzamento delle politiche del governo locale, tra cui la gestione di una variabile economica importante quanto l'urbanizzazione⁴⁴. Infine, si è assistito allo sviluppo conflittuale e dinamico di un "nuovo prodotto" di geografia urbana, caratterizzato da nuove modalità di crescita e consumo: le città hanno modificato le modalità di espansione dei propri confini e la propria struttura economica, imponendosi come le nuove "centralità" emergenti, sviluppate in una dimensione orizzontale incontrollata, con un uso tutt'altro che sostenibile del suolo e sussidi pubblici per reti di infrastrutture di trasporto, elettricità, gas, approvvigionamento

⁴² M.C. CRAVINO, *Entre el arraigo y el desalojo. La villa 31 de Retiro. Derecho a la ciudad, capital inmobiliario y gestión urbana*, Buenos Aires, Universidad Nacional de General Sarmiento, 2009.

⁴³ A. ZICCARDI, *Ciudades latinoamericanas: procesos de marginalidad y de exclusión social*, in A. Ziccardi, a cura di, *Ciudades latinoamericanas: la cuestión social y la gobernanza local: antología esencial*, Ciudad Autónoma de Buenos Aires, CLACSO, 2020, p. 513 ss.; P. ANDERSON - A. BORON - E. SADER - P. SALAMA - G. THERBORN, *La trama del neoliberalismo: mercado, crisis y exclusión social*, in E. Sader - P. Gentili, a cura di, *La trama del neoliberalismo. Mercado, crisis y exclusión social*, Buenos Aires, CLACSO, 2003.

⁴⁴ C. BAREMBOIN, *Transformaciones urbanas en las ciudades latinoamericanas contemporáneas*, VIII Bienal del Coloquio de Transformaciones Territoriales. Anales, Buenos Aires, 2010; P. VERA, *El derecho a la ciudad. Una mirada desde América Latina*, in *Cadernos Metrópole*, 19, 2017.

idrico che tendenzialmente hanno favorito i cittadini ad alto reddito e i residenti nel centro della città, insieme alle società private che avevano in gestione tali progetti urbani⁴⁵.

Tra gli anni Ottanta e Novanta i movimenti sociali urbani hanno promosso una serie di iniziative per il riconoscimento del possesso e l'occupazione della terra, consolidando nuove forme di attivismo urbano che hanno trovato nella costruzione, nel cooperativismo e nel modello orizzontale nuovi mezzi per pensare e fare politica urbana, una serie di innovazioni normative che hanno istituzionalizzato il concetto di "diritto alla città" in tutto il continente. La traduzione normativa del "diritto alla città" in qualche modo ha rappresentato una legittimazione ed una tutela delle rivendicazioni sociali di quei contesti in cui la terra è considerata un elemento centrale nei conflitti e nelle dinamiche urbane, soprattutto per il coinvolgimento di tematiche legate ai diritti fondamentali (come il diritto ad un alloggio dignitoso) e, cosa più importante, per l'incorporazione, nella dimensione amministrativa, delle plusvalenze generate dai processi di rigenerazione urbana e la partecipazione alla determinazione delle finalità sociali dello spazio urbano⁴⁶.

A livello normativo, la formula del "diritto alla città" è stata inserita in varie disposizioni legislative o costituzionali, tra cui, più recentemente (5 febbraio 2017), il testo integrale della Costituzione di Città del Messico che ha integrato con successo elementi rilevanti per l'attuazione del "diritto alla città" (art. 12)⁴⁷, sebbene già nel 2010

⁴⁵ C. BAREMBOIN, *Transformaciones urbanas*, cit. e L. MINUCHIN, *Autogestión, articulación y construcción: historia, teoría y práctica del derecho a la ciudad en América Latina*, Manchester, University of Manchester, 2015.

⁴⁶ Quest'ultimo aspetto, in particolare, consente di identificare la capacità fiscale dei governi locali e il relativo impatto sulla produzione di aree urbane attraverso la pianificazione strategica. In questa prospettiva pluralista, si colloca anche la rielaborazione della nozione di "famiglia", si veda sul punto J.L. QUADROS DE MAGALHÃES, *Plurinacionalidade e Cosmopolitismo: A Diversidade Cultural das Cidades e Diversidade Comportamental nas Metrôpoles*, in K. Kozicki - F.L. Bueno Netta Bessa - T.A. Moreira - G.G. Almeida, a cura di, *Espaços e Suas Ocupações*, São Paulo, Russell, 2010, p. 272 ss.

⁴⁷ Nei paragrafi 1 e 2, afferma: 1. Città del Messico garantisce il diritto alla città, che consiste nel pieno ed equo uso e godimento della città, basato sui principi di giustizia sociale, democrazia, partecipazione, uguaglianza, sostenibilità e rispetto della diversità culturale, della natura e dell'ambiente. 2. Il diritto alla città è un diritto collettivo che garantisce il pieno esercizio dei diritti umani, la funzione sociale della città, il suo governo democratico e assicura la giustizia territoriale, l'inclusione sociale e l'equa distribuzione dei beni pubblici con la partecipazione dei cittadini.

fosse stato contemplato a livello politico/amministrativo⁴⁸. Ricordiamo, inoltre, a livello internazionale, la stesura della Carta mondiale sul diritto alla città, prodotta a Quito nel 2004 e successivamente ratificata a Barcellona con il sostegno delle Nazioni Unite e del *World Urban Forum*, quale stimolo ulteriore a promuovere il diritto alla città e il conseguente impulso di politiche pubbliche urbane per città “più giuste, sostenibili e democratiche”, in una prospettiva di comunione di principi tra Municipi, agenzie pubbliche nazionali e organizzazioni internazionali. E, ancora, la Costituzione della Repubblica dell’Ecuador (2008), la formulazione dello Statuto delle città in Brasile nel 2001 e la legge n. 388/1997 in Colombia sul recupero delle plusvalenze urbane, la formulazione dello e nella nuova oltre che nel relativo Codice sull’ordinamento territoriale⁴⁹.

Le riforme avviate nelle città latinoamericane hanno tentato di promuovere ciò che fino a quel momento era stato negato, ossia la trasparenza, il dialogo tra i cittadini e le istituzioni, una maggiore partecipazione locale allo sviluppo delle politiche pubbliche e alla gestione dei servizi, quali fattori principali in grado di incidere sull’agenda politica. I movimenti sociali urbani in America latina hanno avuto lo scopo di rivendicare l’accesso paritario ai settori strategici della vita urbana e di promuovere nuove forme di urbanizzazione insieme ad un uso più attento del suolo e questo perché uno Stato costituzionale, democratico, partecipativo e dialogico deve necessariamente essere inteso come uno Stato “plurinazionale” in grado di rompere con le basi teoriche e sociali dello Stato uniformizzante dei valori rivelandosi, pertanto, radicalmente escludente⁵⁰. Uno Stato “plurinazionale”, al contrario, avrebbe potuto riconoscere la democrazia partecipativa come base della democrazia rappresentativa e garante della esistenza di

⁴⁸ Interessante, lo sviluppo della giurisprudenza costituzionale sul tema, A. RABASA SALINAS - P.Y. BARRAGAN MONTES - R.G. MEDINA AMAYA, *Derecho a la ciudad*, in *Cuadernos de jurisprudencia*, 14, Ciudad de México, Suprema Corte de Justicia de la Nación, 2022.

⁴⁹ <https://plataformaurbana.cepal.org>.

⁵⁰ A proposito della costruzione dello Stato plurinazionale in Ecuador, I. ALMEIDA sottolinea come i gruppi etnici non lottavano semplicemente per riappropriarsi degli appezzamenti di terra coltivabile, ma per un diritto storico e per questo stesso motivo avvertivano l’esigenza di difendere le terre comuni e di preservarne il significato ecologico culturale, v. *El Estado Plurinacional-Valor Histórico e Libertad Política para los Indígenas Ecuatorianos*, Quito, Ed. Abya Yala, 2008, 21.

forme di convivenza ispirate ai valori tradizionali dei diversi gruppi sociali (etnici e culturali) esistenti sul territorio (soprattutto quello “locale).

4. Osservazioni finali

Dalle osservazioni precedenti, la città emerge come “spazio” reale della Costituzione in senso materiale, laboratorio di sperimentazione della effettività dei contenuti della Carta fondamentale, sia nella dimensione “interna” e formale della “forza” del sistema normativo, abilitato dalla scrittura costituzionale, a produrre efficacia e promozione dei diritti e delle politiche nei luoghi della vita urbana; sia nella dimensione “esterna” e materiale di riconoscimento, da parte degli abitanti, delle opportunità o utilità offerte da quel sistema normativo, al fine di gestire la propria vita urbana in “conformità” con il disegno costituzionale⁵¹.

In America latina le città vivono la tensione tra la estensione dei problemi legati alla mancanza di sviluppo urbano, da un lato, e la concentrazione di ricchezza e modernità offerte dalla società globale, dall’altro. I processi urbani internazionali, infatti, hanno definito un nuovo modello di spazialità, città in rete, villaggi digitali, territori metropolitani e collegamenti con periferie in cui convivono sviluppi abitativi sempre nuovi insieme ad estensioni territoriali sottosviluppate. Si tratta delle asimmetrie che connotano la geografia dei sistemi urbani complessi, motori dell’economia locale, regionale e globale, in cui le città si consolidano come spazio in cui coesistono concentrazione di reddito e potere oltre a forme di segregazione (di classe, socioeconomica, di genere, etnica) ormai istituzionalizzata. Dallo studio sullo stato delle città nel mondo, condotto dal *Global Urban Observatory* di UN Habitat, basato sull’analisi degli input, dei consumi e delle spese a livello urbano, è emerso che l’America latina ha superato l’Africa in termini di divario economico regionale ed urbano, dove le

⁵¹ A.S. BRUNO, *Tra territorio e spazio: la città metropolitana come politica urbana*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2018.

disuguaglianze definiscono le nuove forme della struttura urbana⁵². Ciò probabilmente può essere attribuito, in gran parte, al citato paradigma neoliberista, e dunque alle relative dinamiche economiche, che hanno governato il continente negli ultimi tre decenni secondo una logica strumentale e utilitaristica che ha segnato il territorio con una crescente povertà alimentata da disuguaglianze, esclusioni sociali, frammentazioni territoriali. Lo stesso fenomeno della globalizzazione non ha rappresentato per l'America latina un'occasione di crescita e sviluppo, al contrario, il processo sembra essere stato per lo più di tipo "escludente", in tutti i sensi, in particolare nell'ambito del mercato del lavoro, nell'accesso ai beni e ai servizi essenziali. Negli ultimi anni si sono sviluppati una serie di cambiamenti socio-economici e territoriali in cui i conflitti urbani, i movimenti sociali e i diritti nelle e delle città latinoamericane si sono incorporati a questo intreccio di realtà: un contesto che si è rivelato straordinariamente ricco di suggestioni laddove, per un verso, è rappresentativo dell'enorme divario economico regionale ed urbano, dove le disuguaglianze, le esclusioni sociali e le frammentazioni territoriali hanno contribuito a definire lo spazio urbano e regionale; per altro, rivendicando un diritto alla città che si rifaceva al testo di H. Lefebvre, ha prodotto forme di azioni collettive ed accordi programmatici in cui il territorio è diventata la piattaforma per avanzare le proprie esigenze sociali, nella condivisione dei programmi, delle strategie e degli obiettivi⁵³. Un contesto, quello latinoamericano, che davanti all'uso spregiudicato del suolo e delle materie prime ha costituzionalizzato il concetto di "diritto alla città" (Costituzione di Città del Messico), di "buon vivere" (Costituzione dell'Ecuador), enunciazione di un nuovo paradigma nel campo costituzionale. Ciononostante, lo scenario si presenta frastagliato, difficilmente riconfigurabile in termini di normatività costituzionale o di legalità.

La logica della *governance*, sia in Europa che altrove, in ragione anche della sua matrice di natura economica, prima ancora che costituzionale, non sembra farsi carico di tali problematiche. Del resto, lo stesso dispositivo "Multilevel" è incentrato su una dimensione di validità ed effettività costituzionali a-territoriali e a-spaziali, nella misura

⁵² <https://unhabitat.org>.

⁵³ F. CARRIÓN - J. ERAZO, *El derecho a la ciudad en América Latina: visiones desde la política*, Buenos Aires, CLACSO, 2019.

in cui esso ruota intorno al riconoscimento, prevalentemente giudiziale, dei diritti, anziché farsi carico della loro effettiva realizzazione negli spazi di vita quotidiana di fronte a organizzazione e funzioni dei poteri sui territori⁵⁴.

⁵⁴ A. PALLOTTI - M. ZAMONI, *Le parole dello sviluppo. Metodi e politiche della cooperazione internazionale*, Roma, Carocci, 2014; sulla complessità della questione della validità/effettività della Costituzione, si v. O CHESSA, *La validità delle Costituzioni scritte*, in *Dir. & Questioni Pubbl.*, 10, 2010.

ISABELLA SALSANO
UNIVERSITÀ DEL SALENTO

*Memoria Collettiva, Diritti Umani e Tutela Operativa: il Patrimonio Culturale come
Infrastruttura di Pace*

*Collective Memory, Human Rights and Operational Protection: Cultural Heritage as a
Peace Infrastructure*

Abstract: Il saggio esplora il legame tra memoria collettiva, patrimonio culturale e diritti umani, mostrando come la lesione dei beni culturali incida sui fondamenti identitari delle comunità e venga percepita come forma di “violenza mnemonica”, capace di compromettere il godimento dei diritti culturali e i processi di pace. Alla luce di strumenti recenti, come la Risoluzione ONU 2347 e i Caschi Blu della Cultura, si evidenzia la necessità di integrare in modo più esplicito la dimensione simbolica del patrimonio nelle politiche di protezione dei diritti umani e nei processi di peacebuilding.

Abstract: The essay explores the relationship between collective memory, cultural heritage and human rights, showing how harm to cultural property affects the identity foundations of communities and is perceived as a form of “mnemonic violence” capable of undermining the enjoyment of cultural rights and peace processes. Considering recent instruments, such as UN Security Council Resolution 2347 and the Blue Helmets of Culture, the essay highlights the need to more explicitly integrate the symbolic dimension of heritage into human rights protection policies and peacebuilding processes.

Keywords: Patrimonio culturale; Peacebuilding; Caschi Blu della Cultura; Diritti umani; Memoria collettiva; Violenza mnemonica

Keywords: Cultural heritage; Peacebuilding; Blue Helmets of Culture; Human rights; Collective memory; Mnemonic violence

1. *Introduzione.*

Negli ultimi decenni, la protezione del patrimonio culturale nei contesti di conflitto armato è emersa come una delle aree più sensibili di intersezione tra diritto internazionale,

diritti umani e studi sulla pace. La distruzione deliberata di monumenti, luoghi di culto, siti archeologici e opere d'arte, così come il loro saccheggio e trasferimento illecito, non rappresentano soltanto un danno materiale, ma incidono profondamente sulla memoria collettiva delle comunità colpite, compromettendone la capacità di riconoscersi in una storia condivisa. In questo senso, il patrimonio culturale può essere compreso come una vera e propria “infrastruttura di pace”: uno spazio simbolico e, al tempo stesso, concretissimo, in cui si sedimentano identità, narrazioni e forme di appartenenza che contribuiscono alla coesione sociale. Il presente contributo si propone di esplorare la relazione tra memoria collettiva, patrimonio culturale e diritti umani, mettendo in luce come le aggressioni ai beni culturali – dalla distruzione fino al traffico illecito – possano essere lette come forme di violenza che incidono sulle condizioni stesse della pace.

A tal fine, si utilizzerà la categoria di “violenza mnemonica” per descrivere quelle pratiche che, colpendo le strutture simboliche su cui si fondano le identità collettive, ostacolano i processi di riconciliazione e la piena realizzazione dei diritti culturali.

In questo quadro, gli sviluppi più recenti della comunità internazionale mostrano un progressivo riconoscimento del valore strategico del patrimonio culturale nei processi di pace. La Risoluzione 2347 del Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite ha affermato in modo inequivocabile che gli attacchi ai beni culturali costituiscono una minaccia alla sicurezza internazionale e ha invitato gli Stati all'adozione di misure più incisive per prevenire, documentare e contrastare tali aggressioni. In linea con questa evoluzione, l'iniziativa dei “Caschi Blu della Cultura” – frutto della cooperazione tra Italia, UNESCO e altri partner internazionali – rappresenta un tentativo concreto di tradurre sul piano operativo la consapevolezza che la tutela del patrimonio culturale è parte integrante delle strategie di prevenzione dei conflitti e di ricostruzione del tessuto sociale.

Le attività di messa in sicurezza dei siti danneggiati, di supporto tecnico alle autorità locali, di formazione e di *capacity building* non si limitano a preservare oggetti o luoghi, ma contribuiscono a salvaguardare le condizioni simboliche che rendono possibile la coesistenza pacifica e la continuità della memoria collettiva, rafforzando le basi su cui possono innestarsi percorsi di riconciliazione e di ricostruzione istituzionale.

Su queste premesse, il contributo propone una lettura della memoria collettiva come componente imprescindibile della protezione internazionale del patrimonio culturale e dei diritti umani, sostenendo che solo un riconoscimento più esplicito della sua dimensione simbolica può rendere la tutela effettiva e duratura, soprattutto nei contesti segnati da tensioni o da fragili equilibri post-conflitto.

2. *Memoria collettiva e patrimonio culturale: coordinate teoriche.*

La memoria collettiva costituisce una dimensione strutturale dei gruppi umani, intesa non come semplice accumulo di ricordi condivisi, bensì come un processo dinamico di selezione, organizzazione e trasmissione delle narrazioni attraverso le quali una comunità definisce la propria identità nel tempo¹. Nella prospettiva inaugurata da Maurice Halbwachs, la memoria non preesiste ai quadri sociali che la rendono intelligibile, ma si iscrive in forme di rappresentazione e in dispositivi simbolici che ne orientano lo sviluppo². Tale impostazione è stata ampliata dagli studi sulla memoria culturale, secondo cui la continuità identitaria è garantita non solo da pratiche, ma anche da supporti materiali e rituali che stabilizzano nel lungo periodo ciò che una collettività riconosce come significativo³, in un processo intrinsecamente relazionale e dipendente tanto dalle strutture materiali quanto dai contesti istituzionali che ne permettono la conservazione e la rinegoziazione⁴. In questo quadro teorico, la dimensione simbolica del patrimonio culturale è sempre più riconosciuta come essenziale nell'approccio del diritto internazionale ai diritti culturali. Il patrimonio culturale dovrebbe essere concepito non in termini puramente materiali, ma come supporto privilegiato delle memorie collettive che

¹ J. ASSMANN – J. CZAPLICKA, *Collective memory and cultural identity*, in «New German critique», 1995.

² M. HALBWACHS, *On Collective Memory*, Chicago, The University of Chicago Press, 1992.

³ N. PETHES, *Cultural memory studies: an introduction*, Cambridge, Cambridge Scholars Publishing, 2019.

⁴ N. RUSSELL, *Collective Memory before and after Halbwachs*, in «The French Review», 2006.

fondano l'identità dei gruppi e costituiscono la matrice da cui scaturiscono le loro rivendicazioni in materia di diritti culturali e di riconoscimento istituzionale⁵.

Il valore del patrimonio non risiede dunque esclusivamente nella sua componente artistica o storica, ma nella sua capacità di conservare e trasmettere memoria collettiva e identità, costituendo una soglia attraverso cui passato e presente interagiscono⁶.

L'importanza di tale dinamica risulta evidente se si considera che la memoria collettiva, inscritta nella coscienza sociale della comunità, concorre a determinare la narrazione del passato come componente essenziale dell'identità collettiva⁷.

In questa chiave, non appare soltanto come prodotto di processi sociali, ma come veicolo primario attraverso cui le memorie collettive sono preservate, trasmesse e attivate all'interno delle comunità⁸. Solo di recente, dunque, la comunità internazionale ha preso coscienza della necessità di salvaguardare il patrimonio anche nella sua dimensione intangibile e non esclusivamente patrimoniale, inteso come entità in costante evoluzione che lega l'identità culturale ai suoi creatori, modificandosi in risposta all'evoluzione storica e sociale delle comunità e dei gruppi interessati⁹.

Le caratteristiche ontologiche della memoria collettiva si sovrappongono a quelle della nozione di patrimonio culturale intangibile: in costante evoluzione, trasmesso da una generazione all'altra grazie alla sua abilità di trasformarsi e adattarsi alle circostanze esterne, nonché, e in particolare, di acquisire nuovi significati in base alle esperienze della sua comunità di riferimento¹⁰. È, inoltre, spesso profondamente radicato nell'identità e nella vita quotidiana di un gruppo sociale e la sua conservazione è fondamentale per

⁵ P. Y. S. CHOW, *Culture as collective memories: an emerging concept in international law and discourse on cultural rights*, in «Human Rights Law Review», XIV, 2014.

⁶ I. SALSANO, *The Absent Framework: A Legal Semiotics Inquiry into the Destruction of Collective Memory through Cultural Heritage Loss*, in «International Journal for the Semiotics of Law-Revue internationale de Sémiotique juridique», 2025.

⁷ S. HIDAYAH – P. SAPTANDARI – D. A. ARIMBI, *Diaspora weavers: Collective memory and identity of Pagatan Weaving South Kalimantan*, in «Jurnal Sosiologi Dialektika», XIX, 2024.

⁸ L. IACOVINO, *Shaping and reshaping cultural identity and memory: maximising human rights through a participatory archive*, in «Archives and Manuscripts», XLIII, 2015.

⁹ F. LENZERINI, *Intangible Cultural Heritage: The Living Culture of Peoples*, in «The European Journal of International Law», XXII, 2011.

¹⁰ L. ARIZPE – C. AMESCUA, *Anthropological Perspectives on Intangible Cultural Heritage*, Springer International Publishing, 2013.

mantenere la diversità culturale e promuovere il senso di appartenenza, in quanto strumento con cui non solo articolare la memoria collettiva di un gruppo, ma allo stesso tempo creare e mantenere un'interconnettività globale, basata sul rispetto e la protezione di eredità condivise¹¹. Quando queste ancore simboliche vengono meno, come accade nei processi di distruzione o perdita del patrimonio culturale, è la memoria stessa a fratturarsi, generando profonde ripercussioni sulla continuità identitaria del gruppo¹².

Il patrimonio culturale va quindi riconosciuto come uno dei principali vettori materiali della memoria, poiché rappresenta un dispositivo attraverso cui la collettività oggettiva la propria storia, attribuendo forma e stabilità a narrazioni che, altrimenti, rimarrebbero esposte alla contingenza del ricordo individuale. Oggetti e luoghi operano come “supporti” della memoria, in grado di condensare significati, sedimentare valori e rendere visibili le articolazioni dell'identità. Lungi dall'essere neutrali, questi supporti partecipano alla definizione di ciò che viene ricordato o dimenticato, costituendo un campo di tensione in cui si confrontano differenti interpretazioni del passato¹³.

Da un punto di vista giuridico, tali dinamiche assumono rilievo poiché il patrimonio culturale si colloca al crocevia fra diritti individuali e beni collettivi.

L'accesso alla cultura, la libertà di religione, il diritto all'identità e alla partecipazione alla vita culturale rappresentano ambiti nei quali il patrimonio opera come condizione di possibilità: il venir meno dei suoi elementi simbolici compromette infatti la piena realizzazione di tali diritti¹⁴. In altre parole, la dimensione culturale dei diritti umani non può essere compresa separatamente dai contesti materiali e simbolici che la sostengono.

¹¹ Z. S. STROTHER, *Iconoclash: From “Tradition” to “Heritage” in Global Africa*, in «African Arts», XLV, 2012.

¹² D. VIEJO-ROSE, *Destruction and reconstruction of heritage: impacts on memory and identity*, in «Heritage, memory and identity», IV, 2011.

¹³ V. APAYDIN, *Critical Perspectives on Cultural Memory and Heritage: Construction, Transformation and Destruction*, UCL Press, 2020.

¹⁴ A. HUYSEN, *International human rights and the politics of memory: Limits and challenges*, in «Criticism», LIII, 4, 2011.

Da ciò deriva l'esigenza di un inquadramento teorico che riconosca il patrimonio culturale non solo come oggetto di tutela, ma come infrastruttura che rende possibile la continuità identitaria e la trasmissione della memoria collettiva¹⁵.

La stretta interdipendenza tra memoria, identità e patrimonio culturale suggerisce, infine, che la protezione dei beni culturali non risponda unicamente a finalità conservative, ma incida direttamente sulla qualità delle relazioni sociali e sulla stabilità dei contesti politici¹⁶. L'erosione dei supporti materiali della memoria produce infatti un indebolimento della capacità collettiva di riconoscersi in narrazioni condivise, generando fratture che possono influire sul funzionamento delle istituzioni, sulla legittimità dello Stato e sulla coesione sociale. È in questa prospettiva, radicata nella teoria della memoria e nella dimensione simbolica del diritto, che si colloca l'analisi successiva sulla violenza mnemonica e sulle sue implicazioni giuridiche.

3. Violenza mnemonica: quando il patrimonio diventa un bersaglio.

Il concetto di “violenza mnemonica” offre una chiave interpretativa essenziale per comprendere la portata delle aggressioni al patrimonio culturale nei contesti di conflitto, tensione sociale o trasformazione politica¹⁷. Se la violenza diretta colpisce individui o gruppi attraverso l'uso della forza, e la violenza strutturale si manifesta tramite assetti istituzionali discriminatori o forme di esclusione sistemica, la violenza mnemonica agisce su un piano ulteriore: essa investe i fondamenti simbolici che sorreggono l'identità

¹⁵ D. BARTHEL-BOUCHIER, *Cultural heritage: Tangible and intangible markers of collective memory*, in A. L. TOTA – T. HAGEN, a cura di, *Routledge International Handbook of Memory Studies*, London: Routledge, 2015.

¹⁶ H. SILVERMAN – D. FAIRCHILD RUGGLES, *Cultural heritage and human rights*, Springer New York, 2007, pp.3-29.

¹⁷ V. APAYDIN, *Critical Perspectives on Cultural Memory and Heritage: Construction, Transformation and Destruction*, London: UCL Press, 2020.

collettiva, intervenendo sui presupposti culturali e narrativi che consentono a una comunità di riconoscersi nel proprio passato e di proiettarsi verso il futuro¹⁸.

In questo senso, la violenza mnemonica si configura come un attacco alle condizioni di possibilità della memoria, e dunque come una strategia che mira a ridefinire, manipolare o cancellare i significati che strutturano la coesione sociale¹⁹.

La distruzione, il trasferimento illecito o l'appropriazione dei beni culturali costituiscono manifestazioni concrete di questa dinamica, in quanto il patrimonio non è meramente composto da un insieme neutrale di oggetti: esso incarna gerarchie simboliche, appartenenze, sedimentazioni storiche e legittimazioni di potere²⁰.

Colpire un luogo di culto, un archivio, un monumento, una biblioteca o un sito archeologico significa intervenire sulle strutture attraverso cui una comunità articola la propria identità. Si tratta di atti che non mirano soltanto a privare un gruppo dei propri beni materiali, ma a disarticolare i processi di trasmissione della memoria, erodendo le cornici interpretative che rendono possibile la continuità intergenerazionale²¹.

La violenza mnemonica si manifesta nella rimozione forzata della cultura intesa in senso materiale, riscrivendo così il suo spazio simbolico attraverso la sostituzione di narrazioni ed eredità condivise, o ancora marginalizzando memorie percepite come scomode rispetto a nuovi assetti politici. Da questa prospettiva, il danno arrecato al patrimonio culturale non si esaurisce nella perdita fisica del bene, ma si estende alle dinamiche relazionali che legano gli individui alla loro storia collettiva²².

La frattura della memoria destabilizza i meccanismi di appartenenza e ostacola il radicamento di forme di convivenza pacifica, producendo effetti cognitivi e sociali che

¹⁸ J. C. ALEXANDER, *Toward a Theory of Cultural Trauma*, in by J. C. ALEXANDER – R. EYERMAN – B. GIESEN – N. J. SMELSER – P. SZTOMPKA, a cura di, *Cultural Trauma and Collective Identity*, Berkeley: University of California Press, 2004.

¹⁹ S. WEBSTER, *Revisiting Memoricide: The Everyday Killing of Memory*, in «Memory Studies», XVII, 6, 2024.

²⁰ B. BEZIRGAN-TANIŞ, *Persistent Catastrophes: Slow Memory and Slow Violence in Exploring Dark Heritage*, in «Slovak Ethnology/Slovenský Národopis», LXXII, 4, 2024.

²¹ I. SALSANO, *Cultural heritage under siege: deliberate destruction of Serbian monasteries in Kosovo and its implications for religious freedom*, in M. M. SADOWSKI – G. M. BONAVERI – F. CECCOTTI, a cura di, *Heritage in War and Peace IV: Selected Strathclyde Papers*, 2025.

²² P. GESTERNBLITH, *The Destruction of Cultural Heritage: A Crime Against Property or a Crime Against People?*, in «John Marshall Review of Intellectual Property Law», XV, 336, 2016.

incidono sulla capacità delle comunità di ricostruire narrazioni condivise, alimentando sentimenti di disorientamento, privazione simbolica e spaesamento identitario.

Tali effetti, a loro volta, influenzano la percezione di giustizia, il funzionamento delle istituzioni, la fiducia reciproca e la legittimità del sistema politico, contribuendo a consolidare cicli di risentimento e conflitto. Sul piano giuridico, la violenza mnemonica risulta in larga misura eccedente rispetto agli strumenti internazionali vigenti.

Le principali convenzioni UNESCO²³ e la Convenzione UNIDROIT del 1995 rimangono concentrate sull'integrità fisica dei beni, mentre la dimensione simbolica e relazionale del patrimonio resta solo implicitamente considerata. Anche nello Statuto di Roma, la distruzione illecita del patrimonio è tipizzata in funzione della protezione di siti religiosi o culturali, ma non come lesione delle condizioni che rendono possibile la continuità identitaria della comunità interessata. Sebbene la prassi recente del Consiglio di Sicurezza, culminata con l'adozione, nel 2017, della Risoluzione 2347, e le iniziative operative come i Caschi Blu della Cultura²⁴ – che verranno analizzate diffusamente in seguito – abbiano introdotto un mutamento di sensibilità, la perdita della memoria collettiva non trova ancora una collocazione autonoma nelle categorie di responsabilità internazionale. Altri strumenti recenti, quali i meccanismi di documentazione del danno culturale adottati da UNESCO, ICCROM e UNITAR, o le piattaforme digitali per il monitoraggio²⁵, rivelano come la comunità internazionale stia progressivamente riconoscendo la natura complessa e multifaccettata degli attacchi al patrimonio²⁶.

²³ In particolare, si fa riferimento a: Convenzione dell'Aia del 1954 per la protezione dei beni culturali in caso di conflitto armato; Convenzione UNESCO del 1970 sui mezzi per proibire e impedire l'importazione, l'esportazione e il trasferimento illeciti di beni culturali; Convenzione del 1972 sulla protezione del patrimonio culturale e naturale mondiale.

²⁴ S. R. MIKULA, *Blue Helmets in the Next Frontier: The Future Is Now*, in «Georgia Journal of International and Comparative Law», IXXX, 531, 2000.

²⁵ W. XIAO – J. MILLS – G. GUIDI – P. RODRÍGUEZ-GONZÁLEZ – S. G. BARSANTI – D. GONZÁLEZ-AGUILERA, *Geoinformatics for the conservation and promotion of cultural heritage in support of the UN Sustainable Development Goals*, in «ISPRS Journal of Photogrammetry and Remote Sensing», 142, 2018.

²⁶ M. KLOOS, *Heritage Impact Assessments as an Advanced Tool for a Sustainable Management of Cultural UNESCO World Heritage Sites: From Theory to Practice*, in M. T. ALBERT – F. BANDARIN – A. PEREIRA RODERS, a cura di, *Going Beyond. Heritage Studies*, Cham: Springer, 2017.

Tuttavia, questi strumenti rimangono orientati alla preservazione materiale o alla ricostruzione fisica, senza affrontare la lesione della memoria come violazione autonoma.

Allo stesso modo, nei processi di ricostruzione post-conflitto, la memoria viene spesso trattata come elemento accessorio o emotivo, e non come un requisito strutturale per la piena realizzazione dei diritti culturali e per la ricostituzione della coesione sociale.

Un esempio emblematico della portata giuridica e simbolica di tali attacchi è rappresentato dalla decisione della Corte Penale Internazionale²⁷ nel caso *Prosecutor v. Al Mahdi*, in cui la distruzione deliberata dei mausolei di Timbuktu è stata qualificata come crimine di guerra proprio in ragione del loro valore identitario per la comunità locale. Nella sentenza, la Corte ha rilevato che la demolizione di quei siti non aveva unicamente un effetto materiale, ma mirava a colpire la memoria storica e spirituale della popolazione, interrompendo la continuità delle sue narrazioni culturali e la trasmissione dei significati collettivi²⁸. In termini giuridici, la Corte ha affermato che la distruzione dei siti di Timbuktu costituiva un attacco intenzionale e diretto contro edifici consacrati alla religione e al patrimonio culturale, ai sensi dell'art. 8(2)(e)(iv) dello Statuto di Roma²⁹.

Nella valutazione della gravità, la CPI ha riconosciuto che l'offesa non si limitava alla sfera materiale, ma colpiva la "dignità e l'identità dell'intera comunità", ampliando così la portata interpretativa della nozione di danno culturale.

La Camera preliminare ha inoltre sottolineato che l'attacco interferiva con i diritti culturali della popolazione, anticipando implicitamente un riconoscimento della memoria come bene giuridico meritevole di tutela autonoma. Questa pronuncia costituisce uno dei primi precedenti in cui un tribunale internazionale riconosce il nesso tra distruzione culturale, identità collettiva e lesione della capacità comunitaria di preservare la propria memoria³⁰. Un caso meno noto ma altrettanto significativo ai fini della presente analisi è

²⁷ Da ora in avanti CPI.

²⁸ M. LOSTAL, *The misplaced emphasis on the intangible dimension of cultural heritage in the Al Mahdi case at the ICC*, in «Inter Gentes-The McGill Journal of International Law & Legal Pluralism», I, 2, 2017.

²⁹ K. WIERCZYŃSKA – A. JAKUBOWSKI, *Individual responsibility for deliberate destruction of cultural heritage: contextualizing the ICC judgment in the Al-Mahdi case*, in «Chinese Journal of International Law», XVI, 4, 2017.

³⁰ V. CHIRICIOIU, *Two 'Firsts' at the International Criminal Court: The Al Mahdi Case and Its Implications*, in «Noua Revistă de Drepturile Omului», XIII, 2, 2017.

l'incendio intenzionale della Biblioteca Nazionale e Universitaria di Sarajevo durante l'assedio della città nel 1992, che provocò la perdita di circa due milioni di volumi, manoscritti e documenti storici³¹. L'attacco non aveva alcuna utilità militare, ma rappresentava un tentativo mirato di cancellare la memoria multiculturale bosniaca ed erodere il tessuto identitario che legava insieme le diverse comunità del Paese³².

La distruzione del patrimonio librario fu interpretata dalla dottrina come un atto di violenza contro il retaggio stesso della società bosniaca, volto a spezzare le continuità storiche necessarie all'esercizio collettivo dei diritti culturali³³. Dal punto di vista giuridico, il fatto lesivo venne esaminato nel quadro delle violazioni del diritto internazionale umanitario applicabile ai conflitti armati non internazionali, con riferimento agli artt. 3 e 27 della IV Convenzione dell'Aia del 1954 e al principio di distinzione, poiché l'obiettivo colpito non presentava alcuna rilevanza militare³⁴.

La Commissione di esperti istituita ai sensi della Risoluzione 780 del Consiglio di Sicurezza, nel suo Rapporto finale del 1994 (S/1994/674), qualificò l'attacco come parte di una più ampia strategia di pulizia culturale, evidenziando che l'atto distruttivo contro l'istituzione libraria costituiva un mezzo per annientare i simboli identitari e la memoria storica della popolazione³⁵. La dottrina ha successivamente sostenuto che tale evento integrava una violazione grave degli obblighi internazionali di protezione dei beni culturali e poteva, al tempo stesso, essere interpretato come un attacco alla memoria collettiva della società bosniaca, pur in assenza di una norma tipizzata che qualificasse espressamente tale lesione come categoria autonoma di illecito internazionale³⁶.

³¹ A. J. RIEDLMAYER, *Crimes of War, Crimes of Peace: Destruction of Libraries during and after the Balkan Wars of the 1990s*, in «Library trends», LVI, 1, 2007.

³² A. RIEDLMAYER, *Erasing the past: The destruction of libraries and archives in Bosnia-Herzegovina*, in «Review of Middle East Studies», 29, 1995.

³³ S. J. MEHARG, *Identicide in Sarajevo: The Destruction of the National and University Library of Bosnia and Herzegovina*, in F. GALGANO – E. J. PALKA, a cura di, *Modern Military Geography*, Routledge, 2012.

³⁴ S. ZGONJANIN, *The prosecution of war crimes for the destruction of libraries and archives during times of armed conflict*, in «Libraries & Culture», 2005.

³⁵ Si veda: United Nations, *Final Report of the Commission of Experts Established Pursuant to Security Council Resolution 780 (1992)*, UN Doc. S/1994/674 (27 May 1994).

³⁶ A. RIEDLMAYER, *Killing memory: The targeting of libraries and archives in Bosnia-Herzegovina*, in «MELA Notes», LXI, 1994.

Questi esempi, pur diversi per contesto, attori e strumenti normativi applicabili, convergono nell'indicare che gli attacchi al patrimonio culturale mirano sistematicamente a colpire la memoria come infrastruttura identitaria. Essi mostrano inoltre che, anche nei casi in cui il danno materiale è chiaramente documentabile, la dimensione più profonda dell'offesa rimane quella simbolica, ossia la compromissione della capacità di una comunità di riconoscersi nelle proprie narrazioni e di continuare a proiettarle nel futuro.

Gli atti di violenza contro la memoria assumono dunque una valenza politico-giuridica che travalica la dimensione del danno immediato. Essa modifica gli equilibri simbolici su cui si fondano le relazioni di potere, incide sulla costruzione delle identità collettive e altera la possibilità stessa di elaborare forme efficaci di riconciliazione.

Per questo motivo, l'analisi della violenza mnemonica deve essere considerata un elemento imprescindibile per comprendere il ruolo del patrimonio culturale non solo come oggetto di protezione, ma come struttura portante dei diritti umani e come componente essenziale dei processi di pace.

4. Le lacune del quadro internazionale di tutela.

La riflessione sinora svolta mette in evidenza come la violenza mnemonica sfugga, in larga misura, alle categorie tradizionali attraverso cui il diritto internazionale ha costruito la protezione del patrimonio culturale. L'architettura normativa vigente è il risultato di una stratificazione di strumenti convenzionali, prassi istituzionali e sviluppi giurisprudenziali che, pur avendo progressivamente ampliato l'ambito della tutela, restano prevalentemente ancorati a una concezione oggettuale del patrimonio, concentrata sulla sua integrità materiale, più che sulla sua funzione di veicolo della memoria collettiva e di infrastruttura identitaria. Ne deriva un quadro frammentato, in cui la lesione della memoria emerge, al più, in via indiretta, senza assumere lo statuto di interesse autonomo.

Sul versante della protezione in senso stretto, il sistema convenzionale presentato dai principali strumenti di riferimento – a cui si è già fatto breve accenno – è costruito attorno

a una logica esclusivamente incentrata sulla dimensione tangibile del bene, qualificato come entità materiale cui l'ordinamento internazionale riconosce un valore intrinseco spesso coincidente con quello patrimoniale e, pertanto, meritevole di tutela³⁷.

Tali convenzioni operano attraverso obblighi a carico degli Stati di rispettare, salvaguardare e prevenire la distruzione o l'illecito trasferimento dei beni, privilegiando un approccio fondato sulla integrità fisica del bene e sui meccanismi di cooperazione interstatale necessari a garantirne la restituzione o la protezione rispetto a condotte che ne possano compromettere l'integrità fisica o la disponibilità giuridica³⁸.

Sebbene tali strumenti riconoscano implicitamente il valore del patrimonio per l'identità dei popoli e la memoria dell'umanità, tale dimensione resta sullo sfondo, priva di una traduzione puntuale in termini di diritti soggettivi o di categorie autonome di danno. La Convenzione del 1954, ad esempio, configura la protezione dei beni culturali nei conflitti armati in termini di obblighi di rispetto e salvaguardia gravanti sugli Stati parte, ma non tematizza la distruzione culturale come lesione della memoria collettiva, né come violenza nei confronti dei diritti culturali delle comunità interessate³⁹.

Analogamente, la Convenzione del 1970 è incentrata sul contrasto al traffico illecito e sul rimpatrio dei beni esportati o trasferiti illecitamente, ma il danno che il trasferimento comporta in termini di sradicamento delle memorie locali e di interruzione dei circuiti di significato rimane implicito, assorbito nella logica del "ritorno" all'ordinamento di origine⁴⁰. Ancora, la Convenzione del 1972, pur insistendo sul valore universale eccezionale del patrimonio mondiale e sulla sua appartenenza all'umanità intera, non si confronta con la dimensione conflittuale della memoria, né con il fatto che l'iscrizione, la gestione e la rappresentazione dei siti possono essere luoghi di negoziazione, esclusione

³⁷ L. V. PROTT – P. J. O'KEEFE, "Cultural heritage" or "cultural property"?, in «International Journal of Cultural Property», I, 2, 1992.

³⁸ C. FORREST, *International law and the protection of cultural heritage*, Routledge, 2012.

³⁹ J. KILA, *Heritage under siege: military implementation of cultural property protection following the 1954 Hague Convention*, Vol. 1, Brill, 2012.

⁴⁰ R. TENNANT, *The Memory of Loss: Identity Formation as Influenced by the Looting of Cultural Heritage in Italy from Antiquity to Present Day*, Queen's University Degree Thesis, 2025.

o sovrapposizione di narrazioni concorrenti⁴¹. A ciò si aggiunge che tali strumenti operano, per lo più, sul piano delle relazioni interstatali, lasciando in ombra il ruolo delle comunità come titolari di interessi giuridicamente protetti rispetto al patrimonio e alla memoria. Il patrimonio è qualificato come “bene dell’umanità”, “bene dello Stato” o “bene del popolo”, ma raramente la soggettività giuridica dei gruppi – in particolare di comunità locali, minoranze e popoli indigeni – viene esplicitata in termini di diritti, rimedi e partecipazione ai processi decisionali⁴². In questo modo, la perdita o manipolazione del patrimonio non si traduce automaticamente nel riconoscimento di una violazione dei diritti delle comunità la cui memoria è stata colpita, e la violenza mnemonica resta in gran parte invisibile sul piano delle responsabilità.

Sul versante dei diritti umani, il quadro normativo sembra, almeno in apparenza, maggiormente idoneo a integrare la dimensione della memoria.

Del resto, è solo di recente che alla tutela fisica è stata associata una prospettiva riguardante i diritti umani, basata sull’assunto che l’accesso al patrimonio e il suo godimento siano nozioni interconnesse⁴³. Disposizioni come l’art. 15 del Patto internazionale sui diritti economici, sociali e culturali, l’art. 27 del Patto sui diritti civili e politici in materia di diritti delle minoranze culturali, nonché le norme regionali relative al diritto alla partecipazione alla vita culturale, alla libertà di religione e al rispetto della vita privata e familiare, offrono uno spazio interpretativo per la protezione delle pratiche culturali, dei luoghi di culto e delle espressioni identitarie.

⁴¹ C. GRÜNBERG – K. C. ZEHBE, *World Heritage Education and the Next 50 Years of the Convention: Current Pitfalls and Future Potentials of World Heritage Education*, in M. ALBERT – R. BERNECKER – C. CAVE – A. C. PRODAN – M. RIPP, a cura di, *50 Years World Heritage Convention: Shared Responsibility-Conflict & Reconciliation*, Cham: Springer International Publishing, pp. 459-470, 2022.

⁴² A. PAWŁOWSKA-MAINVILLE, *Stored in the Bones: Safeguarding Indigenous Living Heritages*, University of Manitoba Press, 2023.

⁴³ J. EICHLER, *Intangible Cultural Heritage, Inequalities and Participation: Who decides on Heritage?*, in «The International Journal of Human Rights», XXV, 5, pp. 793-814, 2021.

Queste ultime sono fondamentali per gli individui per veicolare ciò che li rende umani, trarre significato dalla loro esistenza e costruire una visione del mondo che rifletta le loro interazioni con i fattori esterni che influenzano la loro vita⁴⁴.

Una parte crescente della giurisprudenza delle corti regionali ha riconosciuto la rilevanza del legame fra comunità, territorio e patrimonio culturale, soprattutto nei casi concernenti popoli indigeni, minoranze storiche o comunità tradizionali.

Tuttavia, anche in questo ambito, la memoria collettiva rimane raramente oggetto di una qualificazione autonoma. Le corti tendono a inquadrare le controversie in termini di violazione della proprietà collettiva, del diritto alla vita culturale o della libertà di religione, mentre la lesione subita dalla memoria come tale viene evocata in maniera argomentativa, ma non tipizzata come bene giuridico distinto.

La narrativa giudiziaria finisce così per proteggere la memoria soltanto nella misura in cui essa si presenta come contenuto collaterale di altri diritti, e non come entità dotata di un proprio spazio concettuale, suscettibile di dare luogo a obblighi specifici di prevenzione, riparazione e garanzia di non ripetizione⁴⁵.

L'introduzione di strumenti dedicati al patrimonio culturale immateriale e alla diversità culturale, come la Convenzione UNESCO del 2003 e quella del 2005, avrebbe potuto costituire un'occasione per colmare almeno in parte tale lacuna. Entrambe valorizzano la dimensione dinamica, relazionale e comunitaria del patrimonio, riconoscendo il ruolo delle comunità nella definizione e nella trasmissione delle pratiche culturali e insistendo sulla necessità di salvaguardarne la continuità nel tempo⁴⁶.

Tuttavia, anche in questo caso, la memoria non assume statuto giuridico autonomo: essa rimane un presupposto concettuale, un elemento diffuso che attraversa gli strumenti senza trovare una formulazione normativa specifica. Il rischio è che la protezione si

⁴⁴ R. O'KEEFE, *The "Right to Take Part in Cultural Life" under Article 15 of the ICESCR*, in «International & Comparative Law Quarterly», XLVII, 4, pp. 904-923, 1998. Si veda inoltre I. SALSANO, *La tutela giuridica internazionale del patrimonio culturale intangibile dei migranti*, in «Eunomia», XIII, pp. 187-212, 2024.

⁴⁵ F. FRANCONI, *The Human Dimension of International Cultural Heritage Law: An Introduction*, in «European Journal of International Law», XXII, 1, 2011.

⁴⁶ A. JAGIELSKA-BURDUK – M. PSZCZYŃSKI – P. STEC, *Cultural heritage education in UNESCO cultural conventions*, in «Sustainability», XIII, 6, 2021.

concentri sulla preservazione catalografica o performativa delle pratiche, tralasciando le implicazioni profonde che la loro soppressione forzata o manipolazione hanno sulla possibilità stessa di elaborare una memoria condivisa. Un ulteriore limite strutturale deriva dalla frammentazione dei regimi giuridici applicabili.

La protezione del patrimonio culturale si colloca all'intersezione tra diritto internazionale umanitario, diritto internazionale dei diritti umani, diritto internazionale penale e diritto internazionale dei beni culturali⁴⁷. Ognuno di questi sottosistemi elabora proprie categorie concettuali, soglie di responsabilità, regimi probatori e meccanismi di attuazione, con il risultato che le stesse condotte possono essere qualificate in modi differenti – ad esempio, danno materiale, crimine di guerra, violazione di obblighi culturali, violazione di diritti umani⁴⁸. La violenza mnemonica tende così a disperdersi in una molteplicità di qualificazioni giuridiche che non ne colgono appieno la dimensione sistemica. Anche l'esperienza dei meccanismi penali internazionali mostra ambivalenze significative. La già richiamata giurisprudenza della CPI nel caso Al Mahdi ha segnato un momento di svolta nel riconoscimento della distruzione del patrimonio come crimine autonomo di guerra, sottolineandone il legame con l'identità e la dignità delle comunità locali. Tuttavia, la base legale della decisione resta ancorata alla tutela di «edifici dedicati alla religione, all'istruzione, all'arte, alla scienza o a scopi caritatevoli⁴⁹» in quanto tali, e non alla protezione della memoria collettiva come bene giuridico.

Altri tribunali, compreso il Tribunale penale internazionale per l'ex-Jugoslavia, hanno riconosciuto la distruzione culturale quale elemento costitutivo o aggravante di crimini più ampi, come persecuzione, crimini contro l'umanità o genocidio, ma anche in questi casi la lesione della memoria rimane un profilo descrittivo, funzionale alla qualificazione di altre condotte, piuttosto che un oggetto autonomo di incriminazione⁵⁰.

⁴⁷ K. PAPAIOANNOU, *The international law on the protection of cultural heritage*, in «IJASOS-International E-Journal of Advances in Social Sciences», III, 7, pp. 257-262, 2017.

⁴⁸ C. BREEN, *Conflict, cultural heritage and peace: an introductory guide*. Routledge, 2023.

⁴⁹ Statuto di Roma della Corte Penale Internazionale, art. 8, par. 2, lett. b), punto (ix), Roma, 17 luglio 1998.

⁵⁰ J. N. CLARK, *The Destruction of Cultural Heritage in Armed Conflict: The "Human Element" and the Jurisprudence of the ICTY*, in «International criminal law Review», XVIII, 1, pp. 36-66, 2018.

La stessa logica caratterizza i meccanismi di riparazione: gli strumenti internazionali di giustizia transizionale prevedono, accanto alla restituzione e al risarcimento, forme di riparazione simbolica e garanzia di non ripetizione. Tuttavia, anche qui la memoria è raramente oggetto di una concettualizzazione espressa. Le iniziative di commemorazione, i musei, i luoghi della memoria o le iniziative educative sono spesso considerate strumenti accessori, legati ad una dimensione etica o politica più che all'adempimento di obblighi giuridici in materia di diritti culturali e memoria collettiva⁵¹.

In sintesi, il quadro internazionale attuale presenta almeno tre ordini di lacune rispetto alla violenza mnemonica: (i) una lacuna ontologica, poiché la memoria collettiva non è ancora riconosciuta come bene giuridico autonomo, ma soltanto come dimensione implicita di altri beni o diritti; (ii) una lacuna soggettiva, poiché i titolari degli interessi legati alla memoria, quali comunità, minoranze, o popoli indigeni, non sono pienamente riconosciuti come soggetti che possono rivendicare la lesione subita in quanto tale; (iii) una lacuna rimediale, poiché mancano meccanismi specifici volti a riparare il danno alla memoria, al di là della ricostruzione fisica del bene o del risarcimento economico.

È precisamente in questo spazio di insufficienza che il concetto di violenza mnemonica si rivela utile, non solo sul piano descrittivo, ma come strumento critico per ripensare la protezione del patrimonio culturale alla luce della sua funzione di infrastruttura della memoria e dei diritti umani.

5. La tutela operativa della memoria: dalla Risoluzione ONU 2347 alle missioni dei Caschi Blu della Cultura.

La crescente attenzione internazionale verso la distruzione del patrimonio culturale ha determinato, nell'ultimo decennio, un progressivo spostamento dalla dimensione meramente normativa a un piano propriamente operativo, nel quale la protezione dei beni

⁵¹ V. D. SOUSA – S. KHAN – P. S. PEREIRA, *Cultural Restitution as a Duty of Memory*, in «Comunicação e sociedade», XLI, pp. 11-22, 2022.

culturali viene considerata non più soltanto come adempimento convenzionale o come obbligo di diligenza statale, ma come componente funzionale delle strategie di stabilizzazione e ricostruzione post-bellica. È in questo contesto che si colloca l'emergere, nella prassi delle Nazioni Unite, di un approccio che interpreta la salvaguardia del patrimonio come una misura di sicurezza collettiva, e non come una questione circoscritta all'ambito culturale⁵². La conseguenza è che la tutela del patrimonio ha iniziato a configurarsi come un'attività dotata di un'immediatezza esecutiva, che non si esaurisce nell'applicazione astratta degli obblighi convenzionali, ma implica l'attivazione di strumenti tecnici e procedurali volti a contenere la progressione del danno, garantire la conservazione e l'integrità delle prove materiali e digitali necessarie all'accertamento delle responsabilità, e ripristinare – attraverso operazioni di messa in sicurezza, documentazione forense e ricostruzione tecnica – quei supporti fisici e simbolici la cui alterazione produce effetti destabilizzanti sulla continuità identitaria delle comunità coinvolte⁵³. Un passaggio determinante in questa direzione è rappresentato dalla Risoluzione 2347, adottata dal Consiglio di Sicurezza nel 2017, la quale costituisce il primo intervento organico dell'organo esecutivo dell'ONU dedicato specificamente alla protezione del patrimonio culturale⁵⁴. Sebbene la Risoluzione non introduca obblighi nuovi, essa istituisce un quadro concettuale in cui gli attacchi ai beni culturali vengono concepiti come fenomeni dotati di una rilevanza autonoma ai fini della sicurezza internazionale, e ciò non per il loro valore intrinseco, ma per gli effetti destabilizzanti che tali atti esercitano sulle comunità colpite. Il testo qualifica esplicitamente la distruzione del patrimonio come una condotta funzionalmente orientata alla disarticolazione delle strutture sociali, nella misura in cui essa incide sui marcatori identitari, sulle rappresentazioni di appartenenza e sui sistemi simbolici attraverso i quali la comunità

⁵² B. BEIDAGHI – P. BOLOURI – M. ZOLGHADER, *The Role of the United Nations Security Council in the Protection of Cultural Heritage*, in «Journal of Legal Research», XXIII, 58, pp. 81-116, 2024.

⁵³ V. NEGRI, *Cultural heritage through the prism of resolution 2199 (2015) of the Security Council*, Legal study on the protection of cultural heritage through the resolutions of the Security Council of the United Nations, 2015.

⁵⁴ A. JAKUBOWSKI, *Resolution 2347: Mainstreaming the protection of cultural heritage at the global level*, in «Questions of International Law», XLVIII, 1, 2018.

elabora la propria coesione interna⁵⁵. Tale qualificazione non si limita a constatare il carattere culturalmente sensibile del danno, ma lo inserisce in un quadro causale e intenzionale che attribuisce agli attacchi contro i beni culturali una capacità intrinseca di alterare gli equilibri politici e sociali, ponendoli sullo stesso piano delle condotte tradizionalmente considerate idonee a minacciare la pace e la sicurezza internazionale⁵⁶.

L'innovazione della Risoluzione 2347 consiste precisamente nell'aver integrato tali atti all'interno del paradigma operativo del Capitolo VII della Carta delle Nazioni Unite, in modo che la compromissione dell'aspetto mnemonico del patrimonio sia ritenuta idonea a generare effetti destabilizzanti sistemici: perdita delle ancore identitarie, frattura delle reti relazionali, intensificazione delle ostilità su base etnica o religiosa, e maggiore vulnerabilità delle comunità colpite a fenomeni di radicalizzazione o controllo territoriale da parte di attori armati⁵⁷. In questa prospettiva, la distruzione del patrimonio culturale assume la natura di un comportamento dotato di *relevance for international peace and security*, rendendo così legittima e, in alcuni casi, necessaria, l'attivazione delle competenze del Consiglio di Sicurezza. L'inclusione degli attacchi al patrimonio culturale nell'ambito delle minacce alla pace produce un effetto giuridico rilevante: la trasformazione della protezione culturale in misura di sicurezza collettiva.

Ciò implica che la risposta internazionale non possa più limitarsi all'applicazione delle convenzioni settoriali, ma debba essere integrata in un piano di cooperazione operativa volto a prevenire ulteriori attacchi, garantire la conservazione delle prove, agevolare l'individuazione dei responsabili e stabilizzare i contesti colpiti.

La tutela operativa diventa quindi un elemento strutturale del mandato delle Nazioni Unite, con conseguenze dirette per gli Stati membri, che sono incoraggiati a sviluppare capacità tecniche, dispositivi di risposta rapida e meccanismi di cooperazione giudiziaria

⁵⁵ K. HAUSLER, *Cultural heritage and the security council: why resolution 2347 matters*, in «Questions of International Law», XLVIII, 2018.

⁵⁶ K. HAUSLER, *The Security Council Resolutions Addressing the Intentional Destruction of Cultural Heritage of Humankind*, in A. FABBRICOTTI, a cura di, *Intentional Destruction of Cultural Heritage and the Law*, Routledge, pp. 103-115, 2024.

⁵⁷ G. BAJ, *Cultural heritage during armed conflict. The UN Security Council resolution 2347 (2017), its scope and its consequences*, in «Paix et sécurité européenne et internationale», 2022.

e di sicurezza transfrontaliera⁵⁸. A ciò si affianca la trasformazione dell'azione dell'UNESCO, che ha progressivamente strutturato un complesso apparato procedurale a vocazione operativa, finalizzato a tradurre gli obblighi di protezione del patrimonio in interventi immediatamente eseguibili in situazioni di crisi.

Tale apparato si compone di missioni di *damage assessment* effettuate secondo protocolli standardizzati, della cooperazione sistematica con UNITAR-UNOSAT⁵⁹ per la produzione di analisi satellitari ad alta risoluzione e per la geolocalizzazione delle distruzioni, dell'utilizzo di metodologie avanzate di rilievo digitale – come fotogrammetria e *digital twins* – nonché della predisposizione di modelli uniformi di documentazione riconosciuti a livello internazionale e inseriti all'interno di piattaforme globali di archiviazione d'emergenza⁶⁰. La funzione giuridica di tali strumenti va ben oltre la finalità conservativa: essi concorrono alla formazione di un corpus probatorio strutturato, idoneo a soddisfare gli standard di accertamento richiesti nei procedimenti internazionali e nazionali in materia di crimini culturali, responsabilità dello Stato e meccanismi di giustizia transizionale. Un ulteriore livello di operatività è rappresentato dalle missioni della task force italiana *Unite4Heritage*⁶¹, i Caschi Blu della Cultura, che hanno istituzionalizzato un modello di intervento multidimensionale nel quale convergono competenze storico-artistiche, capacità archeometriche, tecniche forensi e funzioni investigative con rilevanza internazionale⁶². L'elemento qualificante

⁵⁸ M. E. B. CHRISTENSEN, *The cross-sectoral linkage between cultural heritage and security: how cultural heritage has developed as a security issue?*, in «International Journal of Heritage Studies», XXVIII, 5, pp. 651-663, 2022.

⁵⁹ Si fa riferimento a Istituto delle Nazioni Unite per la Formazione e la Ricerca – Programma delle Applicazioni Operative Satellitari (UNOSAT).

⁶⁰ B. CUCA – F. ZAINA – D. TAPETE, *Monitoring of Damages to Cultural Heritage across Europe Using Remote Sensing and Earth Observation: Assessment of Scientific and Grey Literature*, in «Remote Sensing», XV, 15, 2023. Si veda anche A. VAFADARI – G. PHILIP – R. JENNINGS, *Damage assessment and monitoring of cultural heritage places in a disaster and post-disaster event—a case study of Syria*, in «The International Archives of the Photogrammetry, Remote Sensing and Spatial Information Sciences», XXII, 2017.

⁶¹ M. MANCINI, *The Memorandum of Understanding between Italy and UNESCO on the Italian 'Unite4Heritage' Task Force*, in «Italian Yearbook of International Law», XXVI, 2016.

⁶² J. WISEMAN – R. VISWANATH, *Unpacking Expert Authority: The Case of Italy's Unite4Heritage Taskforce*, in A. FABBRICOTTI, a cura di, *Intentional Destruction of Cultural Heritage and the Law*, Routledge, 2024.

dell'esperienza italiana risiede nella partecipazione strutturale dei Carabinieri del Comando Tutela Patrimonio Culturale⁶³, la cui competenza specialistica – riconosciuta dalla prassi internazionale e incorporata nella cooperazione multilaterale dell'UNESCO – consente alla task force di operare entro un paradigma operativo che unisce prevenzione, repressione e ricostruzione in un quadro coerente con gli obblighi derivanti dal diritto internazionale umanitario, dal diritto penale internazionale e dal diritto internazionale dei beni culturali⁶⁴. Il contributo del TPC conferisce alla task force una capacità unica di intervenire su tre piani giuridicamente distinti ma interconnessi. Sul piano conservativo, il TPC applica protocolli di messa in sicurezza e di stabilizzazione dei siti elaborati in conformità agli standard della Convenzione dell'Aia del 1954 e dei relativi Protocolli, assicurando la preservazione delle condizioni materiali del bene e la prevenzione di deterioramenti secondari suscettibili di aggravare il danno⁶⁵.

Sul piano investigativo, il Comando mette in atto attività di analisi del rischio, mappatura delle catene di traffico, tracciamento internazionale degli oggetti culturali sottratti e acquisizione di evidenze documentali e digitali conformi agli standard probatori richiesti dalla Corte penale internazionale e dalla giurisprudenza dei tribunali internazionali *ad hoc*⁶⁶. Tale componente permette di collegare la distruzione o il saccheggio dei beni alle responsabilità individuali, fornendo elementi utili alla qualificazione giuridica delle condotte ai sensi dell'art. 8 dello Statuto di Roma e degli obblighi di *due diligence* degli Stati⁶⁷. Sul piano ricostruttivo, il TPC opera come

⁶³ D'ora in avanti TPC.

⁶⁴ L. W. RUSH – L. B. MILLINGTON, *The Carabinieri command for the protection of cultural property: saving the world's heritage*, XVII, Boydell & Brewer, 2015. Si veda anche: B. ROMITI, *The safety and security of cultural heritage in zones of war or instability. The importance of raising awareness for a multidisciplinary approach - An introduction*, in B. ROMITI – A. FOLLIERO, a cura di, *The Safety and Security of Cultural Heritage in Zones of War or Instability*, IOS Press, 2021.

⁶⁵ M. G. PASQUALINI, *The Italian Carabinieri Corps Abroad: Combat and Crowd Control in a Special Professionalism*, in «Rocznik Bezpieczeństwa Międzynarodowego», I, pp. 77-101, 2006.

⁶⁶ L. DANESE, *Il Sistema Leonardo e la Banca Dati dei beni culturali illecitamente sottratti: struttura, processi, prospettive e contesto della base di dati del Comando Carabinieri Tutela Patrimonio Culturale*, Tesi di laurea magistrale, Università Ca' Foscari di Venezia, 2020.

⁶⁷ J. D. MCCAFFERTY, *International heritage interventions as no substitute for capable state party heritage institutions: the case of the Carabinieri TPC Intervention in the 2003 Iraq War*, in E. CUNLIFFE – P. FOX, a cura di, *Safeguarding cultural property and the 1954 Hague Convention: all possible steps*. Boydell & Brewer, pp. 169-180, 2022.

facilitatore istituzionale per la riattivazione delle funzioni culturali, identitarie e sociali dei siti danneggiati, supportando le autorità locali nella ricomposizione dei contesti culturali attraverso interventi che integrano rilievi tecnici, ricostruzioni digitali e protocolli di restauro coerenti con i principi della Convenzione del 1972 sulla protezione del patrimonio mondiale⁶⁸. L'integrazione tra le competenze del TPC e il quadro multilaterale UNESCO produce così un modello operativo che va oltre la logica tradizionale della conservazione dei beni culturali: esso costruisce un dispositivo di tutela della memoria, capace di intervenire simultaneamente sui supporti materiali del patrimonio, sui processi di formazione della prova, sulla prevenzione dei traffici illeciti e sulla ricostruzione dei presupposti identitari delle comunità colpite⁶⁹. Il risultato è un approccio che, pur rimanendo ancorato agli obblighi convenzionali, contribuisce alla definizione di una prassi emergente in cui la protezione del patrimonio non è soltanto un adempimento culturale, ma una vera e propria misura strutturale di stabilizzazione e sicurezza, collocata al crocevia tra prevenzione dei conflitti, *accountability* internazionale e ricostruzione post-bellica.

6. *Verso un'integrazione tra memoria collettiva, patrimonio culturale e diritti umani: il patrimonio come infrastruttura di pace.*

L'emergere di questa prassi operativa, che fonde competenze tecniche, capacità forensi e interventi di ricostruzione identitaria, mostra con chiarezza che la tutela del patrimonio culturale non può più essere compresa esclusivamente come un settore specialistico del diritto internazionale, né come una funzione ancillare delle politiche culturali.

Essa rivela, invece, la presenza di una dimensione più profonda, in cui la protezione dei beni culturali interagisce direttamente con la tenuta delle strutture sociali, con la

⁶⁸ M. A. GULLOTTA, *The protection of cultural heritage: The experience of the Italian Carabinieri Command*, in M. DUMPER, a cura di, *Contested Holy Cities*, Routledge, pp. 184-196, 2019.

⁶⁹ P. FORADORI, *Protecting cultural heritage during armed conflict: the Italian contribution to "cultural peacekeeping"*, in «Modern Italy», XXII, 1, 2017.

capacità delle comunità di preservare continuità narrative e con le condizioni che rendono possibile la stabilizzazione post-bellica⁷⁰. È in questo spazio concettuale che si colloca la proposta – ancora in larga parte inespressa nel diritto positivo – di considerare il patrimonio culturale come una infrastruttura di pace, vale a dire come un elemento materiale e simbolico senza il quale la pace non può essere costruita né mantenuta⁷¹.

Nel panorama contemporaneo degli studi sul patrimonio culturale e sui diritti umani, emerge con crescente nitidezza la necessità di superare l’approccio tradizionale, che tende a separare la protezione dei beni culturali dalle architetture normative relative alla dignità, all’identità e alla partecipazione collettiva. La violenza mnemonica, per come analizzata in questo lavoro, ha mostrato come i beni culturali costituiscano veri e propri nodi di connessione della vita sociale: depositi di significati, marcatori identitari e punti di orientamento che permettono a una comunità di riconoscere sé stessa e di proiettarsi nel futuro. La loro perdita, oltre ad un impoverimento materiale, genera la disarticolazione delle strutture simboliche che rendono possibile la convivenza sociale.

In questa prospettiva, il patrimonio deve essere interpretato come un bene relazionale, la cui funzione non risiede solo nel valore storico-artistico, apprezzabile su larga scala, ma nella capacità di sostenere i processi cognitivi e affettivi che strutturano l’identità collettiva. Oggetti, luoghi e paesaggi culturali operano come “infrastrutture mentali” che stabilizzano il passato nella memoria sociale e, al tempo stesso, forniscono lo sfondo necessario per la costruzione di relazioni fiduciarie, per la gestione dei conflitti e per la ricomposizione del tessuto sociale dopo periodi di violenza o instabilità⁷².

La distruzione del patrimonio – soprattutto quando sistematica – costituisce pertanto una lesione delle condizioni strutturali della pace, poiché interrompe le linee di continuità

⁷⁰ L. LIXINSKI – Y. ZHU, a cura di, *Heritage, conflict, and peace-building*, Routledge, Taylor & Francis Group, 2024. Si veda anche M. MILENKOVIĆ, *Heritage-for-Peace and Development: An Opportunity Not to be Missed*, in «Etnoantropološki problemi/Issues in Ethnology and Anthropology», XVI, 4, pp. 1149-1164, 2021.

⁷¹ M. SALDIN – C. FORBES, *The role of cultural heritage in building peace and reconciliation: Conflict, disaster and the future of heritage*, in «Historic Environment», XXX, 3, pp. 76-83, 2018.

⁷² A. BJÖRKDAHL – S. BUCKLEY-ZISTEL – S. KAPPLER – J. M. SELIMOVIC – T. WILLIAMS, *Memory politics, cultural heritage and peace: Introducing an analytical framework to study mnemonic formations*, Research Cluster on Peace, Memory & Cultural Heritage Working Paper Series, I, 2017.

che permettono alla comunità di riconciliarsi con il proprio passato e di elaborare forme condivise di futuro. Un'integrazione effettiva tra memoria collettiva, patrimonio e diritti umani richiede allora un ripensamento profondo degli obblighi internazionali in materia culturale⁷³. Se il danno ai beni culturali produce un danno alla capacità collettiva di esercitare diritti fondamentali – dall'identità culturale alla libertà di religione, dalla partecipazione culturale alla protezione delle minoranze – allora la tutela della memoria deve essere riconosciuta come componente essenziale degli obblighi positivi degli Stati.

Ciò implica l'elaborazione di obblighi specifici di prevenzione, documentazione, conservazione digitale, ricostruzione narrativa e consultazione comunitaria, che vadano oltre la mera ricostruzione fisica dei beni e si estendano alla restaurazione delle funzioni simboliche del patrimonio. In quest'ottica, la memoria collettiva non è un valore accessorio, ma un elemento strutturale della garanzia di non ripetizione, principio cardine della giustizia transizionale e del diritto internazionale dei diritti umani.

La configurazione del patrimonio culturale come infrastruttura di pace consente inoltre di colmare la distanza tra tutela culturale e sicurezza internazionale.

La prassi sviluppata sulla base della Risoluzione 2347, insieme al modello operativo dei Caschi Blu della Cultura, dimostra che la protezione del patrimonio può generare effetti tangibili sulla stabilizzazione dei contesti post-bellici: la messa in sicurezza dei siti, la documentazione forense del danno, la tracciabilità dei traffici illeciti e la ricostruzione informata dei luoghi di significato identitario contribuiscono a ridurre il rischio di recrudescenza delle ostilità, a ricostruire la fiducia delle comunità nelle istituzioni e a creare le condizioni per una ripresa sociale e politica sostenibile.

Questo insieme di pratiche costituisce una forma emergente di *peacebuilding* culturale, ancora priva di formale riconoscimento normativo ma già rilevante nella prassi⁷⁴.

Infine, considerare il patrimonio culturale come infrastruttura di pace consente di superare il modello reattivo che ha caratterizzato finora la protezione internazionale,

⁷³ B. LITTLE, *Heritage, Resilience, and Peace*, in «Heritage & Society», IV, 2, pp. 187-198, 2011.

⁷⁴ T. WINTER, *Heritage diplomacy*, in «International Journal of Heritage Studies», XXI, 10, pp. 997-1015, 2015.

orientando l'azione verso una logica preventiva. La ricostruzione dei beni culturali non può essere solo un atto di riparazione materiale: è un processo di restaurazione della memoria collettiva, di riattivazione delle appartenenze e di ricomposizione delle narrazioni condivise che permettono alla comunità di riprendere possesso del proprio passato e di progettare legittimamente il proprio futuro.

Senza la riabilitazione di tali infrastrutture simboliche, la pace resta fragile, esposta alla disgregazione e incapace di consolidarsi in forme durature.

Riconoscere il patrimonio culturale come infrastruttura di pace significa dunque riconoscere che la protezione della memoria non è una dimensione periferica dell'ordine internazionale, ma un requisito strutturale per la tutela della dignità umana, per la coesione sociale e per la costruzione di una pace giusta e sostenibile.

È in questa direzione che il diritto internazionale sarà chiamato a evolvere, affinando i propri strumenti e ampliando le proprie categorie, affinché la distruzione dei significati non rimanga un vuoto normativo, ma trovi, infine, il proprio luogo di tutela.

7. Considerazioni conclusive.

La protezione del patrimonio culturale mostra oggi una portata che supera i tradizionali confini disciplinari. Non riguarda solo la conservazione dei beni, ma tocca il modo in cui le comunità costruiscono continuità, attribuiscono significato al proprio passato e mantengono la propria coesione sociale. La violenza contro il patrimonio, in questa prospettiva, rivela le sue implicazioni più profonde: interrompe processi di riconoscimento reciproco e indebolisce le condizioni che rendono possibile una pace stabile. La prassi internazionale recente indica un'evoluzione significativa, ma ancora incompleta. La dimensione simbolica del patrimonio, pur riconosciuta in sede politica, non trova ancora piena espressione nella dogmatica giuridica. È necessario consolidare un approccio che colleghi in modo esplicito tutela culturale, diritti umani e stabilizzazione post-bellica, integrando la memoria collettiva tra gli elementi che incidono sulla qualità

della pace. In definitiva, considerare il patrimonio culturale come parte delle strutture essenziali della convivenza è ormai un'esigenza pratica. La pace duratura richiede luoghi, oggetti e narrazioni attraverso cui le comunità possano riconoscersi. Dare protezione a questi elementi significa dare protezione alle basi stesse della vita collettiva.

Eunomia

Rivista di studi su pace e diritti umani

<http://siba-ese.unisalento.it/index.php/eunomia>

© 2025 Università del Salento

www.unisalento.it