



ATTI  
DELLA  
ACCADEMIA PELORITANA DEI  
PERICOLANTI  
III CLASSE DI SCIENZE GIURIDICHE,  
ECONOMICHE E POLITICHE

Vol. 87 (2018)



ISSN 2612-1514  
Anno Accademico LXXXVII



## INDICE SOMMARIO

### EDITORIALE

ANTONINO METRO <i>Numero zero</i> .....	1
--	---

### SCRITTI DI SCIENZE GIURIDICHE

FRANCESCO ASTONE <i>Appunti per una ricostruzione sistematica nell'ottica del diritto pubblico degli effetti che derivano dagli stati d'urgenza e dall'emergenza sulla protezione delle situazioni giuridiche soggettive (avuto particolare riguardo ai fenomeni migratori ed alla cosiddetta amministrazione dell'emergenza)</i> .....	3
--	---

MASSIMO BASILE <i>Lunga vita ai prodotti industriali!</i> .....	21
--	----

LUIGI FERLAZZO NATOLI <i>1966-2011. 45 anni di diritto tributario</i> .....	61
--	----

ANTONINO METRO <i>La misoginia dall'antichità ai nostri giorni</i> .....	69
---	----

FRANCESCA PELLEGRINO <i>Il tribunale di Lucca si pronuncia sul disastro ferroviario di Viareggio</i> .....	81
---	----

### SCRITTI DI SCIENZE ECONOMICHE

NICOLA GENOVESE AND MARIA GRAZIA LA SPADA <i>Restrictive economic policy of European economic and monetary union</i> .....	97
---	----

### SCRITTI DI SCIENZE POLITICHE

VITTORIA CALABRÒ <i>Cittadini o stranieri? Diritti riconosciuti e libertà negate nel Regno d'Italia (1865-1922)</i> .....	129
--	-----

PATRIZIA DE SALVO

*Uno strumento di circolazione di idee anticipatrici del risorgimento italiano e una voce di libertà: la Gazzetta Britannica di Messina (1808-1814).....* 153

DANIELA NOVARESE

*Il Parlamento siciliano, una storia “difficile”. Riflessioni storiografiche su una delle più antiche assemblee rappresentative d’Europa. ....* 187

ENZA PELLERITI

*Le università del Mezzogiorno tra fascismo ed epurazione .....* 213

ANTONIO METRO

## NUMERO ZERO

EDITORIALE

L'Accademia Peloritana dei Pericolanti, nata nel 1729, grazie a Ludovico Antonio Muratori, sotto gli auspici dell'Accademia dei Dissonanti di Modena (per tutte le informazioni, si può consultare il sito [www.accademiapeloritana.it](http://www.accademiapeloritana.it)) è tradizionalmente articolata in varie classi: I. Scienze Fisiche, Matematiche e Naturali; II. Scienze Medico Biologiche; III. Scienze Giuridiche, Economiche e Politiche; IV. Lettere e Filosofia e Belle Arti.

Ogni classe ha pubblicato annualmente, fino al primo decennio del nostro secolo, un volume di Atti. In quegli anni, tuttavia, tutte le classi sono state coinvolte in svariate controversie editoriali, che hanno bloccato la pubblicazione. Solo la I Classe ha operato tempestivamente, già nel 2007, con la trasformazione degli atti da opera cartacea a rivista *online*, il che ha consentito la regolare uscita degli atti, con frequenza semestrale e con una sempre maggiore considerazione nell'ambito delle pubblicazioni in materia.

Le altre classi, invece, sono rimaste ferme, in attesa della definizione delle controversie in corso, e solo da alcuni anni hanno deciso di seguire l'esempio della I Classe e di pubblicare gli Atti in versione *online*, con periodicità tendenzialmente annuale. La III Classe, in particolare, ha redatto un Regolamento, eleggendo un comitato editoriale e un comitato di redazione e predisponendo le modalità di pubblicazione, conformi a quelle oggi vigenti in quasi tutte le riviste, con la sottoposizione del materiale inviato a

valutazione anonima tra pari (*peer review*) da parte di almeno due *referees*.

Nel frattempo, si è pensato di dar vita a questo “numero zero”, contenente esclusivamente scritti di Soci Ordinari, allo scopo di riprendere la circolazione degli Atti della classe. È chiaramente un “timido” inizio, giustificato dalla nota massima *cuiusque rei principium potissima pars est* e sorretto dalla speranza, nella situazione attuale delle Riviste giuridiche, sottoposte a contrastanti e discussi criteri di valutazione, di riuscire a guadagnarsi una sempre maggiore considerazione



Publicato online in dicembre 2018

© 2018 dall'Autore/i; licenziatario Atti della Accademia Peloritana dei Pericolanti – Classe di Scienze Giuridiche, Economiche e Politiche.

Questo articolo e un articolo ad accesso aperto, distribuito con licenza

Creative Commons Attribuzione - Non commerciale - Non opere derivate 3.0

APJEP | Atti della Accademia Peloritana dei Pericolanti

Classe di Scienze Giuridiche, Economiche e Politiche

Vol. LXXXVII (2018) - ISSN 2612-1514

DOI: 10.6092 2612-1514/ APJEP.87.2018.1-2

FRANCESCO ASTONE

**APPUNTI PER UNA RICOSTRUZIONE SISTEMATICA  
NELL’OTTICA DEL DIRITTO PUBBLICO DEGLI EFFETTI  
CHE DERIVANO DAGLI STATI D’URGENZA E  
DALL’EMERGENZA SULLA PROTEZIONE DELLE SITUAZIONI  
GIURIDICHE SOGGETTIVE (AVUTO PARTICOLARE  
RIGUARDO AI FENOMENI MIGRATORI ED ALLA  
COSIDDETTA AMMINISTRAZIONE DELL’EMERGENZA)**

SOMMARIO:1. Urgenza ed emergenza. 2. Immigrazione, territorio ed azioni di contrasto e precauzione a livello statale. 3. Il sistema legale emergenziale ed il ruolo del diritto amministrativo. 4. Immigrazione ed azioni degli attori pubblici locali. 5.- L’amministrazione dell’emergenza e le società del rischio. 6. Un’ipotesi di distinzione tra “rischio” e “pericolo”. 7. Certezza giuridica, prevedibilità del rischio e principio di precauzione. 8. Brevi osservazioni riepilogative.

*1. Urgenza ed emergenza*

L’idea di emergenza richiama intuitivamente l’esigenza/urgenza di intervenire; ma si fonda su situazioni complesse in cui il pericolo di danno riguarda più beni giuridicamente protetti, determinati ma anche indeterminabili. Il terrorismo, ad esempio, non dissimilmente da un terremoto o da altro evento naturale, non danneggia solo persone e cose, ma impatta anche sulla ripresa di un’economia, sulla condizione di vita dei sopravvissuti, sull’esigenza di una loro reintegrazione in una società “decente”, in cui si soddisfano certe

condizioni di giustizia e non si debba convivere con la paura. Proprio per questi caratteri strutturali, l'emergenza si pone allora alla base di legislazioni parallele a quelle ordinarie. Essa non designa una situazione imprevedibile, o almeno non prevista, per cui si crea un diritto in deroga, destinato a "rientrare" una volta cessato lo stato di allarme e di pericolo con il ripristino della ordinaria legalità. L'emergenza designa, invece, una categoria di situazioni che si lasciano strutturalmente non fronteggiate e non risolte in modo da intervenire con continui provvedimenti in deroga, i cui effetti sono connotati da contorni giuridici inediti e da orizzonti temporali estesi, se non addirittura del tutto ignoti. In questi casi si potrebbe parlare per ossimori di una "emergenza strutturale" di alcune situazioni e di una "straordinarietà normale" delle relative discipline giuridiche. Con queste caratteristiche urgenza ed emergenza impattano ormai anche sui fattori culturali e religiosi.

L'urgenza, per vero, è da sempre contemplata nelle leggi speciali in materia religiosa, in particolare quelle di derivazione bilaterale (concordato e intese, ad esempio), applicate con le varianti opportune anche alle confessioni religiose e ai rapporti con esse dei poteri pubblici amministrativi. L'irruzione del multiculturalismo pone il problema dell'emergenza dei conflitti tra gruppi e comunità, acuiti nei nostri giorni da alcuni fenomeni di difficile gestione, tra i quali spiccano l'immigrazione e l'integralismo religioso.

Storicamente presenti nella plurisecolare parabola del costituzionalismo occidentale tali conflitti non avvengono più nel comune riconoscimento dell'ordinamento statale e delle tecniche di tutela da esso predisposti. Avvengono, invece, nella rivendicazione della rilevanza pubblica delle norme di ordinamenti confessionali e culturali *altri* (ordinamenti che fanno cioè riferimento a comunità *diverse* da quelle socialmente e tradizionalmente radicate sul territorio statale). E questo perché le culture e le religioni sono incommensurabili si sostiene ed è insensato giudicare inaccettabile l'una dal punto di vista dell'altra: sono tutte legittime e ne va garantita la convivenza, se non si vuole appunto il conflitto. La staticità delle regole delle comunità religiose e culturali consente però e ciò è intollerabile per l'ordine giuridico statale che esse, assoggettandovi i propri fedeli, diventino nuovi principi, garanti o

probabilmente oppressori dei diritti tutelati dall'ordine (o dall'ordinaria legalità) costituzionale statale.

Si scopre allora che, nell'ambito del diritto pubblico, l'urgenza (creata da alcuni attuali fenomeni) e l'emergenza (con cui questi fenomeni vengono affrontati) portano ad accentuare uno dei più importanti dilemmi del costituzionalismo occidentale, perennemente conteso fra il principio di eguaglianza e diritto alla differenza: fra il riconoscimento delle specificità culturali, etniche religiose dei singoli gruppi e l'universalità dei diritti umani. Vero è che un'applicazione ragionevole del principio di eguaglianza premette e implica il rispetto delle diversità. Queste differenze, tuttavia, non possono oltrepassare i limiti imposti da alcuni fondamentali diritti che, in quanto pubblici ossia *erga omnes*, devono essere riconosciuti e tutelati nei confronti di tutti gli individui, indipendentemente dalla loro appartenenza. Il pubblico, quello dei diritti inviolabili, incide nei rapporti tra i privati, mal conciliandosi con gli statuti derogatori della cittadinanza e, ancor di più, delle singole organizzazioni o gruppi comunitari. L'appartenenza, allora, non è condizione necessaria per l'effettivo esercizio di tali diritti la cui disciplina, innervando i principi supremi della legalità costituzionale, è anzi aliena dai confini posti dallo *status civitatis* e dalla mediazione comunitaria. Il che, tuttavia, non esclude il rispetto della diversità, né il divieto di trattamenti discriminatori nei confronti di una o più differenze (comunità) cultural-religiose.

Insomma, se è vero che un'applicazione ragionevole del principio di eguaglianza premette e implica il rispetto delle diversità, è altrettanto evidente che queste diversità non possono oltrepassare i limiti imposti da alcuni fondamentali diritti. Questi diritti devono essere garantiti e tutelati nei confronti di tutti gli esseri umani, al di là della loro cittadinanza e dell'adesione a un gruppo a una comunità cultural-religiosa.

Si tratta di un dilemma che appare ora con più drammatica chiarezza, come attestano alcuni urgenti fenomeni, tra i quali si annoverano la poderosa ondata immigratoria, l'ambiguo processo di globalizzazione, il crescente potere del capitale finanziario e il terrorismo islamista.

Sicché, come dimostrano i contributi contenuti in questa parte della ricerca, in molti Stati tali fenomeni si stanno riverberando in nuove forme di legislazione e tendenze giurisprudenziali che, chiaramente

segnate dai fattori emergenziali, coinvolgono importanti settori di normazione giuridica. Il che finisce sovente per scuotere il fondamento di alcuni principi costituzionali, a cominciare da quelli afferenti alla laicità dello Stato che, per restare all'accezione della giurisprudenza costituzionale italiana, implica la tutela dei diritti inviolabili dell'uomo, il divieto di distinzioni irragionevoli e discriminatorie, l'eguale libertà di tutte le confessioni religiose, il rispetto delle istanze di incredulità (ateismo e agnosticismo) nonché il diritto di professare la propria fede e di farne eventualmente propaganda.

## *2. Immigrazione, territorio ed azioni di contrasto e precauzione a livello statale*

Le culture e le religioni altre, si pensi ai *Rom* ed ai musulmani, vengono sovente connesse agli effetti dell'immigrazione e alle attuali forme di terrorismo, con tutto il disagio sociale che questi fenomeni inevitabilmente implicano. Complice anche l'effetto dilatante dei mezzi di comunicazione, ciò genera nella cittadinanza l'urgenza di un pericolo perenne e un'angosciante paura, cui bisogna porre rimedio con estrema rapidità e emergenza. Ne consegue la reazione degli ordinamenti statali, sempre più intenti a promuovere e a porre in essere nuove azioni di contrasto e di prevenzione, mediante anche un anomalo utilizzo delle norme penali e amministrative. E l'anomalia è in questo caso è data proprio dal confronto delle misure in questione con alcune disposizioni costituzionali, a cominciare da quelle riguardanti i diritti inviolabili della persona umana.

Tutto ciò è reso più evidente alla luce dell'urgenza terroristica di matrice religiosa, non di rado associata all'allarme determinato dal poderoso fenomeno dell'immigrazione. Al punto che, come si avrà modo di approfondire in questa parte del volume, l'inclinazione a mescolare le due questioni aiuta, se non a giustificare, quantomeno a chiarire i tratti essenziali del dibattito ordito attorno alle regole di ingresso e di circolazione dei non cittadini nel territorio statale, alla rilevante anticipazione della soglia di intervento delle norme penali e al frequente uso dei provvedimenti di espulsione amministrativa dello straniero. La tendenza alla normalizzazione dell'emergenza è

insomma così presente negli odierni scenari giuspolitici occidentali da attraversare tutti i più importanti comparti del sistema legale.

L'esempio è fornito *in primis* dall'anticipazione della soglia di punibilità o di intervento del diritto penale ad attività che, rispetto al terrorismo islamista, sono o meramente preparatorie (si pensi alle nuove ipotesi di reato introdotte dal recente decreto 7/2015: finanziamento, addestramento, reclutamento, propaganda con finalità di terrorismo, apologia del terrorismo, organizzazione di trasferimenti per finalità di terrorismo, arruolamento a fine di terrorismo) o sono legate ai reati associativi.

### *3. Il sistema legale emergenziale ed il ruolo del diritto amministrativo*

Come tuttavia si accennava, questo non vale solo per la politica legislativa criminale. L'attitudine all'affermazione di un sistema legale emergenziale, parallelo a quello ordinario, ha finito per chiamare in causa il diritto amministrativo che, se del caso, è significativamente utilizzato per fatti normalmente (ordinariamente) soggetti alle norme penali. E questo spiega perché, con riferimento ad alcuni importanti e difficili fenomeni emergenziali, sempre più spesso oggi si parla di diritto amministrativo-punitivo: un diritto che, alimentato anche dalla quotidiana fatica della giurisprudenza, genera non pochi punti di intersezione tra ordinamento penale e quello amministrativo, rendendo piuttosto ardua la distinzione dell'uno dall'altro. E, in un siffatto contesto, non è raro assistere a situazioni caratterizzate da una pericolosa e incontrollabile sospensione di alcune garanzie processuali. Tanto che, lungi da perdere consistenza, la categoria dottrinale "diritto penale del nemico" si appresta ora a essere estesa anche al settore amministrativo.

In nome della lotta alle attuali forme di terrorismo, il 'diritto penale-amministrativo del nemico' sta in altre parole diventando funzionale alla lotta contro alcune categorie di persone, retrocesse da cittadini a avversari, anziché all'accertamento di singoli fatti. Per dirla con altre parole, in questi casi si rischia di essere puniti o sanzionati "non per quello che si è fatto ma per quello che si è". In breve, tali misure rischiano di riversare nell'ordinamento statale fattispecie e prassi investigative a elevato contenuto simbolico (sul piano della sicurezza),

dotate di un carico sanzionatorio irragionevolmente afflittivo (rispetto alle condotte degli indiziati) e con risultati non sempre adeguati (in termini di contrasto e di lotta al terrorismo).

D'altra parte, non bisogna dimenticare l'elevata posta in gioco messa in discussione dalla potente e devastante emergenza terroristica: dalla sua diffusa e imprevedibile carica di lesività, specie nei confronti di soggetti civili impreparati al tipo di azioni da essa ispirate. Si tratta di un'emergenza connotata da alti indici di pericolosità, proprio perché in grado di abbracciare una vasta gamma di soggetti che, da un lato, sfuggono a qualsiasi inquadramento di tipo sociologico e, dall'altro, si affermano attraverso metodi, strumenti e obiettivi estremamente diversificati. La determinazione e l'imprevedibilità conta in questi casi più di ogni cosa. Lo insegna l'ispiratore degli atti di terrore che, dal lontano Medio Oriente, invita i seguaci occidentali ad agire sempre e comunque, specializzando e ottimizzando la propria ferocia.

Un odio e una crudeltà che, declinata barbaramente sui corpi degli 'infedeli', arriva a non escludere la distruzione di testimonianze archeologiche millenarie. Lo dimostra il recente abbattimento del sito di Palmira in Siria, dichiarato dell'UNESCO patrimonio dell'umanità. Da cui l'esigenza di una rinnovata riflessione, che coinvolga anche l'ordinamento della comunità internazionale chiamata, nel caso di specie, a un urgente ripensamento di alcuni strumenti normativi, come quello predisposto dallo Statuto della Corte Penale Internazionale, approvato a Roma nel 1998.

Ma questa situazione spiega pure il bisogno di cambiare prospettiva, indirizzando l'attenzione verso un approccio non soltanto di tipo sanzionatorio e repressivo, ma anche e soprattutto preventivo, nel senso primario e profondo del termine. Si tratta di un approccio che, come rilevano le indicazioni fornite dalle istituzioni dell'Unione europea e da un caso specifico occorso nella Città di Bari, dal complessivo dispositivo di lotta e di contrasto al fondamentalismo islamista non devono essere esclusi programmi a carattere formativo e di recupero: programmi che, come tali, siano volti a depotenziare, e a farlo in modo efficacemente preventivo, derive integraliste tanto deliranti e inconsistenti, quanto pericolose e distruttive.

#### *4. Immigrazione ed azioni degli attori pubblici locali*

Un diritto comunitario derogatorio, di carattere latamente emergenziale, è d'altro canto richiesto dalle stesse comunità etniche e religiose sotto forma di riconoscimento della propria autonomia. Ciò è particolarmente evidente in alcuni settori religiosamente e culturalmente 'sensibili', come quelli del matrimonio e della famiglia. Si tratta di istanze che a volte sono supportate da una idea di assolutizzazione dello specifico comunitario, ovvero da una libanizzazione del tessuto sociale: per cui, ad esempio, il matrimonio dovrà essere interamente assoggettato ai diritti religiosi, con possibilità in quello islamico di combinarlo o di scioglierlo per ripudio maritale; ciò che creerebbe una disparità di trattamento con il matrimonio cattolico indissolubile, che tuttavia non incontra un divieto di scioglimento con divorzio civile. Ma accade che simili situazioni si manifestino anche attraverso fenomeni di devianza penale che, dipanandosi secondo veri e propri schemi di coartazione comunitaria, incidano negativamente sulla libera volitività dei singoli aderenti o adepti all'interno di una data comunità. Il che genera una conflittualità di carattere intracomunitario di difficile lettura e composizione, soprattutto se rapportato all'ordinaria legalità costituzionale e ai relativi diritti pubblici.

Ci sono dei limiti oltre i quali l'auto-compressione dei diritti individuali del fedele -che accompagna il rapporto di adesione e asseconda il superamento della concezione individualistica dei diritti fondamentali, favorendone un dimensionamento comunitario - non può più essere considerata volontaria, bensì condizionata dalle pretese stringenti e interdittive della collettività religiosa. Di qui il pericolo che queste pretese possano tramutarsi in abuso a discapito dei singoli aderenti, dei loro diritti inviolabili. È quello che si verifica all'interno di religioni particolarmente attente nel controllo dei fedeli riguardo alla partecipazione alle attività di culto, all'abbigliamento, agli stili di vita e alle norme sociali di comportamento. In questi contesti i membri sono spesso costretti a fare quanto determinato dalle gerarchie o dalle istituzioni confessionali di vertice, custodi dei giusti costumi e gelosi guardiani dell'ortodossia. Si scopre così che, se fatti emergere dall'omertà comunitaria, molte di queste tendenze potrebbero essere ricondotte ai reati di violenza privata. Quanto alla

semplice riprovazione di tali condotte, di frequente a emergere è il reato di diffamazione che, come si sa, è nondimeno perseguibile a querela di parte, perciò solo di rado rilevabile. Ne consegue la necessità di creare nuovi margini di libertà individuale intra-confessionale, secondo le logiche accreditate dai principi degli ordinamenti democratici, laici e di diritto.

Si tratta di principi generali che, come tali, abbisognano di essere specificati non solo da una adeguata normativa di dettaglio, ma anche dalle azioni degli attori pubblici locali. Tanto è vero che, di fronte all'emergenza determinata dai nuovi insediamenti di comunità di fede affermate mediante l'immigrazione, agli organi territoriali è sempre più spesso dato il compito di individuare specifici *standards* di riferimento per, ad esempio, l'allocazione delle opere di urbanizzazione secondaria, quali sono i luoghi di culto delle diverse confessioni. In questo caso, la necessità di recepire le richieste di tutela dell'identità religiosa si traduce nel bisogno di individuare validi parametri normativi, che possano dare attuazione al dettato costituzionale, a cominciare dalla disciplina della libertà religiosa.

La tematica degli edifici di culto, infatti, risente inevitabilmente della condizione generale dei rapporti tra Stato e confessioni. Ma l'attenzione del legislatore ha ordinariamente pretermesso le esigenze di sicurezza e il rispetto della legalità formale e sostanziale, relegando le istanze delle comunità religiose in uno spazio alquanto marginale.

Di talché l'atteggiamento di apertura costituzionalmente doverosa verso tutte le confessioni ha fatto emergere l'inadeguatezza di un complesso normativa non più idoneo a fronteggiare un pluralismo confessionale che, attraverso l'ondata migratoria, sta diventando sempre più accentuato e diversificato.

Ed è così che affiora l'urgenza di esaminare la reazione del sistema giuridico italiano rispetto alla pressione esercitata dall'immissione nel tessuto sociale di individui aventi istanze cultural-religiose differenti; ossia diverse e distinte da quelle prese in considerazione dal legislatore abituato a contesti religiosamente e culturalmente omogenei, come era quello italiano fino a qualche decennio fa.

L'attenzione si focalizza in particolare sulla presenza della magmatica e diversificata comunità islamica in Italia, con problematiche ascrivibili quantomeno a due ordini di fattori: gli ordinamenti dei Paesi di provenienza degli immigrati musulmani si

caratterizzano spesso per essere fortemente influenzati dalla *Sha-ri'a* che, non a caso, in molti di questi contesti è considerata una delle principali fonti legislative, se non addirittura la fonte primaria dell'ordinamento statale. Ciò spiega perché la confessione islamica serva spesso a segnare la differenza rispetto ai modi di espressione cultural-religiosa afferenti, in primo luogo, al ceppo giudaico-cristiano, dominante in Italia fino non molto tempo addietro.

Sotto questo aspetto, l'emergenza assume una precisa connotazione, determinata dal fatto che l'Italia sta vivendo una situazione inattesa e inimmaginabile sino a qualche anno fa. For se la vive con ritardo rispetto ad altri Stati occidentali che, prima del nostro, si sono misurati con tutti i problemi e le sfide che un tale cambiamento comporta. Ma la vive in tutta la sua complessità poiché, nel giro di soli venti anni, meno di una generazione, la geografia socio religiosa e culturale è improvvisamente mutata: da Paese a maggioranza cattolica, l'Italia è diventata una società caratterizzata da una diversità molto articolata e perciò del tutto inedita. Tanto che oggi è la stessa nozione di confessione a essere messa in discussione: come, appunto, testimoniano le questioni legate all'Islam, proprio perché esse prendono in considerazione il più consistente e rappresentativo dei neo-gruppi confessionali. Il che si riverbera sulla valenza e l'operatività della disciplina di raccordo Stato-confessioni, tuttora fortemente condizionato dalla Chiesa cattolica, religione storicamente e socialmente radicata sul territorio della Penisola.

Il possente fenomeno migratorio sta insomma incidendo sulla morfologia delle società occidentali. In medesimi contesti giuspolitici prosperano molteplicità di culture, modelli di vita, sistemi di senso, codici collettivi di comportamento. Ne deriva un ambiente socio-culturale in repentino cambiamento ove la dimensione religiosa, lungi dall'uscire di scena, riaffiora robusta e pre-potente. Per mezzo dei neo gruppi normatori, la questione religiosa sta invero esercitando una carica dirompente su ciò che nella cultura giuridica occidentale fino a non molti anni fa era dato per acquisito: la tutela dei diritti, l'operatività dei limiti posti a garanzia dei governati ed imposti alle autorità statali, l'efficacia del sistema democratico, la validità del principio di laicità. In una parola, lo Stato di diritto. Un modello politico-giuridico che, dopo la seconda guerra mondiale, ha trovato

uno dei suoi pilastri portanti, la sua referenza fondatrice, nel credo dei diritti dell'uomo.

Alla luce di queste considerazioni, gli attuali fenomeni emergenziali pongono indubbiamente problemi inediti a una convivenza civile. Ma probabilmente l'impostazione più sbagliata per affrontarli è quella dell'emergenza legislativa. Vero è che sotto la pressione delle attuali forme di urgenza i principi supremi dell'ordine costituzionale e le libertà fondamentali sperimentano concretamente i propri limiti. Tuttavia, è altrettanto evidente che, come dimostrano i risultati della presente ricerca, questi stessi fenomeni sottolineano anche la ragionevole necessità di rimanere ancorati alla forza e alle ragioni del diritto, allontanando contestualmente irrazionali quanto ingannevoli soluzioni basate sul diritto alla forza o sulla costituzionalizzazione dell'emergenza. E questo secondo tesi informate a una sorta di costituzione che, in situazioni di emergenza dichiarate dal Parlamento di fronte ad un attacco terroristico, preveda il potere delle istituzioni di vertice di sospendere l'*habeas corpus*, di operare rastrellamenti di massa e di detenere persone sospette a tempo indeterminato (come, del resto, avvenuto a Guantanamo e giustificato da alcuni politologi).

Se interpretati con la logica della legalità costituzionale, le risorse normative messe a disposizione dall'ordinamento democratico forniscono gli strumenti adeguati per affrontare le suddette urgenze. Ma si deve essere ben consapevoli che non è una strada agevole: infatti, viene percorsa più dai giudici che dagli amministratori, per non parlare dei legislatori nazionali e regionali. Tutto l'ordinamento, come s'è visto, sembra invero muoversi, anche in mancanza dei presupposti della necessità e dell'urgenza, lungo quella dell'emergenza.

C'è una bussola, però, per non perdersi nei tanti sentieri dell'emergenza. Ed è appunto quella dei diritti e delle libertà fondamentali, che ci ricordano come anche gli stranieri, e perfino i nemici, siano innanzitutto persone. Che si possono non amare, perché questo è un precetto evangelico e dipende dalla fede, ma comunque si devono laicamente rispettare non in quanto stranieri o avversari, ma in quanto esseri umani.

##### *5. L'amministrazione dell'emergenza e le society del rischio*

L'Amministrazione dell'emergenza costituisce una tematica che ormai da tempo è oggetto di particolare attenzione da parte della dottrina amministrativistica. In particolare, sono state approfondite le questioni attinenti all'acuirsi della crisi del principio di legalità in situazioni emergenziali, con la conseguente implementazione della decretazione d'urgenza e dei provvedimenti amministrativi *extra ordinem*. La ricerca condotta si inserisce nell'ambito di questo filone di studi ed i singoli contributi sono tra loro collegati dal *fil rouge* della regolazione giuridica del rischio.

Il rischio costituisce un tema affrontato dalle scienze sociali sulla base di differenti approcci metodologici e disciplinari.

È stata la letteratura sociologica ad evidenziare la relazione impresa-concorrenza-mercato-produzione di rischi per la salute e per l'ambiente. Inquinamento elettromagnetico, nuove forme di smaltimento dei rifiuti (termovalorizzatori), nuove forme di produzione di energia (rigassificatori) rappresentano solo alcuni tra i principali dati esemplificativi di un sistema industriale fortemente incentrato sulla ricerca scientifica applicata.

La scienza tende a perdere la sua autonomia, confondendosi con la tecnica, e al contempo fallisce nel fornire certezze sul modo di affrontare e neutralizzare i rischi da essa stessa (più o meno direttamente) generati. Si tratta di rischi che, non a caso, sono definiti "da incertezza scientifica" (o "da ignoto tecnologico").

Le caratteristiche distintive della odierna "society del rischio" pongono numerosi profili di riflessione anche nell'ottica del giurista. La tradizionale deferenza del diritto verso i portati tecnico-scientifici, infatti, non è più da sola una risposta esaustiva. La certezza del diritto non risulta più legata esclusivamente alla fissazione in via normativa delle soglie massime di inquinamento o dei valori limite di sicurezza per la salute umana e per l'ambiente. In una siffatta prospettiva, la certezza del diritto nella società del rischio si sgancia dalla tradizionale stabilità dei provvedimenti amministrativi. Così, ad esempio, viene valorizzato il ruolo dei provvedimenti di sospensione amministrativa ed al contempo si inaugurano originali modelli di Amministrazione "riflessiva" attraverso la rilettura dei tradizionali poteri di autotutela decisoria delle PA. Tutto ciò, peraltro, nel quadro di nuovi percorsi di "dialogo" fra

Amministrazioni e giudici. Sul principio di precauzione e, più in generale, sull'amministrazione del rischio si è ormai accesa l'attenzione della dottrina giuridica (non soltanto) europea. In particolare, gli studi giuridici sul rischio da incertezza scientifica dell'ultimo decennio costituiscono indice rivelatore della trasversalità delle tematiche in questione, che presentano profili di riflessione sui diversi fronti del diritto internazionale e comunitario, del diritto costituzionale e amministrativo, del diritto civile e commerciale, della procedura civile e penale oltretutto del diritto penale.

Una siffatta trasversalità va correlata anche al carattere multi-livello della gestione del rischio, nell'ambito della quale la caratterizzazione di diritto internazionale e "globale" del principio di precauzione (criterio guida dell'attività amministrativa in contesti di incertezza scientifica) presenta profonde differenze rispetto ai tratti distintivi del medesimo principio nella dimensione giuridica europea. La dimensione europea, a sua volta, stenta talora a rappresentare un riferimento unitario per l'Unione, viste le tensioni che l'adozione o la non adozione di misure precauzionali possono scatenare ai livelli di governo nazionale, regionale e locale.

Nel delineato contesto, la pianificazione territoriale diventa parte integrante della *risk regulation* e contribuisce alla gestione precauzionale dei rischi "esogeni" ed "endogeni" rispetto ai processi di piano, così assicurando la sicurezza sostenibile in termini di "flexsecurity".

La riflessione giuspubblicistica sul rischio tende altresì a trascinare in settori profondamente diversi da quelli della tutela della salute e dell'ambiente.

Ad esempio, tra i criteri guida dell'azione finanziaria europea, specie in relazione alle politiche di bilancio dei singoli Stati membri, è stato individuato il principio di "precauzione finanziaria", il quale condiziona anche la tematica dei c.d. "grandi eventi". Parallelamente, la prospettiva della *risk regulation* è stata adottata in relazione a fenomeni come il terrorismo e l'immigrazione. La riflessione del giurista si apre così anche al tema della prevenzione e gestione del "rischio-corrruzione" nella pubblica amministrazione. La stessa "Commissione per lo Studio e l'elaborazione di proposte in tema di trasparenza e prevenzione della corruzione nella pubblica amministrazione", nelle sua Relazione finale, ha evidenziato come

*l'Integrity Risk Management* costituisca un elemento di novità per il settore pubblico. Si tratta di uno strumento di identificazione dei rischi relativi al fenomeno corruttivo finalizzato alla elaborazione di efficaci piani di prevenzione nel più generale contesto di promozione dell'integrità nella pubblica amministrazione.

La riflessione giuridica sul rischio si arricchisce in tal modo di ulteriori elementi di trasversalità. L'analisi della corruzione nella pubblica amministrazione, infatti, tende a spostarsi dall'esclusiva prospettiva della repressione penale a quella parallela e concorrente della prevenzione in via amministrativa.

La trasversalità del "rischio-corruzione" nella pubblica amministrazione va altresì individuata nelle correlazioni con le altre tipologie di rischio. Ad esempio, è stato da tempo evidenziato il rapporto tra corruzione e bassa competitività del sistema economico: il rischio di dissesto finanziario negli enti locali aumenta in contesti istituzionali di diffusa corruzione. Parallelamente, è stata segnalata la correlazione tra disastri naturali (terremoti) e sistemi politico-istituzionali caratterizzati da alti tassi di corruzione.

Così come il rischio "da incertezza scientifica" anche il "rischio-corruzione" ha dimensioni globali e presenta al contempo ricadute locali. Al riguardo, accanto alla Convenzione ONU sulla corruzione, esistono vari documenti e rapporti redatti da numerosi organismi internazionali ed europei che da tempo evidenziano l'esigenza per gli Stati nazionali di adottare al loro interno apposite politiche anticorruzione.

Alla luce della legge 6 novembre 2012, n. 190, ciascuna Amministrazione pubblica può diventare protagonista di una propria politica di prevenzione (comunque ispirata alle linee guida "centrali") secondo un approccio di tipo *bottom up* che consente di moltiplicare le barriere alla corruzione interne all'Amministrazione locale, differenziandole a seconda delle diverse tipologie di attività a rischio. Nel rifuggire da banali letture "panprecauzionali", il lavoro di ricerca collettivo ha mirato ad analizzare taluni degli aspetti principali della odierna regolazione giuridica del rischio, nella considerazione della configurabilità del "rischio" come autonomo sistema giuridico. Si tratta, in particolare, di un «sistema giuridico» che presenta proprie esigenze organizzative, propri modelli procedurali, propri meccanismi di interazione fra pubblico e

privato, propri controlli e sanzioni, peculiari metodologiche di produzione e di valutazione normativa, peculiari meccanismi di controllo giurisdizionale.

In tal senso, il «sistema giuridico» del rischio cresce e si evolve anche grazie al contributo giurisprudenziale. Una pluralità di giurisdizioni comunitaria e nazionale, ordinaria e amministrativa, concorre a rendere effettivo il diritto del rischio attraverso l'interpretazione e l'applicazione "caso per caso" di principi generali come (in particolare) il principio di precauzione.

#### *6. Un'ipotesi di distinzione tra "rischio" e "pericolo"*

Un primo interrogativo che il giurista si può porre affrontando il tema concerne l'utilità e la rilevanza dell'impiego del criterio distintivo, elaborata in seno agli studi di sociologia, tra rischio e pericolo: questo deriva dall'ambiente esterno (al pericolo si è esposti), il primo dipende dalla decisione dell'attore che, appunto a esso si espone.

Pur nella consapevolezza che il criterio cui si è fatto prima cenno non è accolto dagli studiosi di eventi sismici e da alluvioni (e dalla normativa che considera componenti del "rischio" la pericolosità, la vulnerabilità e l'esposizione), proseguendo nell'analisi impostata sulla sopra indicata distinzione si può aggiungere che la tendenza attuale è quella di considerare rischi quelli che in passato erano qualificati come pericoli: l'ambiente è un esempio paradigmatico, in ragione della continua interferenza dell'uomo sulle matrici naturali.

Questa prospettiva, tuttavia, nutrita di antropocentrismo e di ingenuità, va in qualche modo arginata, nel senso che dobbiamo accettare che una quota di "problemi" ambientali rimane al di fuori del controllo dell'uomo, connotata dal carattere della ineliminabilità: si pensi ai terremoti e alle perturbazioni atmosferiche.

Questo aspetto, ovviamente, incide sulla natura e sui contenuti della risposta che il diritto deve porre in essere per fronteggiare i pericoli ed i rischi in continuo incremento.

Ciò è dovuto non solo al progresso scientifico e tecnico, che ci scopre fragili, ma anche alla sempre maggiore complessità delle nostre società, profilo che accentua la rilevanza di fenomeni tradizionali

quali la corruzione. Pure la globalizzazione ha portato all'incremento di rischi e pericoli: si pensi a terrorismo e internet.

Molto spesso muta la nozione di chi è esposto al rischio, nel senso che gli effetti di una decisione strategica ricadono sovente sulle generazioni future. Ciò significa che chi assume le decisioni non risponde pienamente dei rischi creati e induce a riflettere sulla sostenibilità di quelle decisioni in chiave intergenerazionale.

### *7. Certezza giuridica, prevedibilità del rischio e principio di precauzione*

Quanto osservato è rilevante per il diritto, tradizionalmente abituato a intervenire quando c'è certezza e consenso e, invece, costretto ora a confrontarsi con situazioni di incertezza e di dissenso.

Intanto, la risposta al rischio percepito viene organizzata incrementando gli istituti giuridici della pianificazione e della programmazione (un esempio interessante è quello di cui all'art. 6, d.lgs. 175/2016, ai sensi del quale le società a controllo pubblico predispongono specifici programmi di valutazione del rischio di crisi aziendale e ne informano l'assemblea nell'ambito della relazione di cui al comma). Siffatta tendenza è particolarmente evidente nel settore della corruzione.

Là dove, invece, si debbono fronteggiare pericoli che non dipendono da nostre decisioni, appaiono maggiormente utilizzati l'istituto della precauzione e i poteri emergenziali.

Le soluzioni offerte dal diritto sono sovente intrise di tecnica o, comunque, a essa fanno ricorso. Questa, dunque, crea bensì pericoli, ma aiuta nell'organizzare la risposta più adeguata.

### *8. Brevi osservazioni riepilogative*

Assai rilevante, all'interno del contesto giuridico, è il ruolo del diritto amministrativo.

Il sistema politico, preoccupato dall'obiettivo, impossibile da raggiungere, di garantire una società priva di rischi, incrementa la quantità delle regole; per altro verso, rischi e pericoli (è il caso della immigrazione) sono spesso usati strumentalmente per adottare e giustificare le proprie scelte, anche in chiave elettorale.

Onde fronteggiare rischi e pericoli, in ogni caso, il legislatore aumenta organizzazioni, compiti, poteri e, quindi, attacchi alla libertà dei singoli.

Per arginare questi “attacchi”, il sistema giuridico prevede diversi istituti, che vanno dalla partecipazione procedimentale alla tutela giurisdizionale, per giungere alla valorizzazione dell’essenziale principio di proporzionalità.

Invero, pure gli elementi e le componenti delle organizzazioni e la loro strutturazione, in quanto oggetto di decisione, implicano rischi e incertezze (significativo è il caso delle linee guida emanate dall’Anac). La risposta del diritto amministrativo risulta poi variabile nel tempo (perché variano i rischi e la percezione degli stessi), profilo che genera il problema della certezza del diritto e della stabilità delle decisioni. Non è un caso che la Cedu si sia mossa sul terreno della legalità come prevedibilità della decisione propri a tutela dei diritti fondamentali degli individui.

Il diritto amministrativo sostanziale, almeno nei suoi istituti generali, non pare ancora abituato a incorporare nel proprio lessico i pericoli. Basti al riguardo osservare che, all’interno della l. 241/1990 una sola norma si riferisce al pericolo. Altre discipline settoriali, invece, quali il codice dei contratti, fanno ampio ricorso al concetto di rischio.

Si è fatto fuggacemente cenno al fatto che molte decisioni espongono a rischi alcuni soggetti diversi dal decisore.

Da questo punto di vista, la riflessione giuridica può attingere allo strumentario tecnico e concettuale proprio del diritto dell’ambiente, abituato a dar rilievo ai casi in cui l’uomo è vittima tali prodotte da altri (inquinamenti). Alcuni minimi principi comuni del diritto del rischio, dunque, potrebbero essere forgiati in questa prospettiva.

L’ambiente induce poi a riflettere su di un ulteriore profilo. Il paradigma dei diritti (soggettivi, fondamentali e così via) e l’incremento degli stessi, con la correlata pretesa a una soddisfazione piena e certa, mettono a nudo le inevitabili sacche di incertezza e le ipotesi in cui una pretesa scritta sulla carta non può essere soddisfatta nella realtà concreta.

Tutto ciò genera ulteriori tensioni e crisi della dimensione giuridica.

In altri termini, anche la diffusione del paradigma del diritto è una delle concause che può spiegare l’emersione delle incertezze e la

difficoltà per l'uomo moderno di accettare il fallimento dei propri progetti.

In questi casi può essere utile introdurre nella riflessione la prospettiva dei doveri, che spinge all'assunzione di atteggiamenti responsabili e nutriti di precauzione. Essi, in fondo, sono quelli più adeguati in una società del rischio, in cui manca la "garanzia del risultato" e in cui è richiesta l'attivazione di comportamenti responsabili.

Insomma, in luogo del dilemma tra libertà e sicurezza parrebbe utile riflettere sul trilemma libertà, sicurezza e responsabilità.



Articolo presentato il 07/07/2018 Pubblicato online in dicembre 2018  
© 2018 dall'Autore/i; licenziatario Atti della Accademia Peloritana dei Pericolanti – Classe di Scienze Giuridiche, Economiche e Politiche.  
Questo articolo e un articolo ad accesso aperto, distribuito con licenza Creative Commons Attribuzione - Non commerciale - Non opere derivate 3.0 APJEP | Atti della Accademia Peloritana dei Pericolanti  
Classe di Scienze Giuridiche, Economiche e Politiche  
Vol. LXXXVII (2018) - ISSN 2612-1514

DOI: 10.6092 / 2612-1514/ APJEP.87.2018.3-19



MASSIMO BASILE

## LUNGA VITA AI PRODOTTI INDUSTRIALI !

SOMMARIO: 1. Una Risoluzione del Parlamento europeo. 2. La durabilità e la riparabilità come qualità del bene in vendita. 3. I doveri informativi sulla durabilità e sulla riparabilità. 4. L'inosservanza dei doveri: in particolare, il silenzio sulla "obsolescenza" programmata. 5. La ridotta durabilità del bene venduto fra i vizi occulti e la difformità rispetto al contratto. 6. Il rafforzamento della tutela dei consumatori *de iure condendo*.

### 1. *Una Risoluzione del Parlamento europeo*

Il 4 luglio 2017 il Parlamento europeo ha accolto senza modifiche la proposta di Risoluzione – redatta dalla Commissione per il mercato interno e la protezione dei consumatori – “su una vita più lunga per i prodotti: vantaggi per consumatori e imprese”<sup>1</sup>.

A prima vista, l'interesse a porre in commercio beni molto durevoli non può che essere condiviso da imprese, consumatori e chiunque altro tragga beneficio dal corretto funzionamento del mercato. A ben vedere, tuttavia, chi fabbrica le merci può non ricavare dalla loro grande longevità il vantaggio che riceve chi le acquista, perché una maggiore durabilità dei beni, ammesso che giovi a battere la concorrenza, di solito richiede costi produttivi più elevati, quindi spinge a una crescita dei prezzi che riduce la massa di consumatori in grado di fronteggiarla. Inoltre, il rapido deperimento o la irriparabilità dei beni venduti permette ai fabbricanti su scala

---

<sup>1</sup> La proposta 2016/2272 (INI), relatore P. Durand, era stata presentata il 9 giugno 2017, ai sensi dell'art. 120 del Regolamento parlamentare.

industriale di porne in circolazione degli altri, anche migliori, traendone i relativi profitti. L'interesse dei fabbricanti a una vita utile relativamente breve dei beni durevoli che collocano in commercio è testimoniato dal controverso fenomeno, arduo da definire ma certo non trascurabile, costituito dal produrre beni a "obsolescenza programmata": qualifica che connota i prodotti resi, secondo progetto, meno durevoli di quanto sarebbe tecnicamente possibile (anche ostacolandone la riparazione), proprio allo scopo di espandere il volume delle vendite dopo il precoce irrimediabile venir meno dei beni venduti prima. Uno scopo, questo, più agevole da conseguire da parte di imprese che agiscano in stato di monopolio o di oligopolio<sup>2</sup>.

La Risoluzione non nasconde peraltro la consapevolezza del Parlamento che contemperare in proposito le istanze in campo è complicato anche perché sono in giuoco interessi di tutta la società. Infatti, una vita utile breve dei prodotti durevoli può avere effetti sociali nocivi sia perché le risorse naturali e le fonti di energia impiegate per fabbricarne altri riducono quelle disponibili (che non sono infinite, salvo che siano rinnovabili), sia perché le merci venute

---

<sup>2</sup> La pianificazione della "obsolescenza" dei prodotti industriali è stata suggerita nei primi decenni del secolo scorso come possibile rimedio alla disoccupazione di massa creata dalla grande depressione (cfr. B. LONDON, *Ending the Depression through Planned Obsolescence*, Londra, 1932). La letteratura sul fenomeno è ormai cospicua: cfr. L.J.RIVERA, *Environmental implications of planned obsolescence and product lifetime: a literature review*, in *International Journal of Sustainable Engineering*, 2016 (9), 119 ss.; J.WOIDASKY, *Frühzeitiger Ausfall von Produkten – „Geplante Obsoleszenz“ zwischen Faktensuche und Medienspektakel*, in *Obsoleszenz interdisziplinär. Vorzeitiger Verschleiß aus Sicht von Wissenschaft und Praxis*, a cura di Brönneke e Wechsler, Baden-Baden 2015, 107 ss.; S.LATOCHE, *Usa e getta. Le follie dell'obsolescenza programmata*, nuova edizione, Torino, 2015, partic. 48 ss.; E.VIDALENC –S.MEUNIER, *Obsolescence des produits: l'impact écologique*, in *Futuribles*, 2014, 401, 5 ss.; R.CAMINITI- P.MARIOTTI – P.MASINI- A. SERPETTI, *Prodotti difettosi e obsolescenza programmata*, Santarcangelo di Romagna, 2013, 217 ss.; CHUN-HUI MIAO, *Tying, Compatibility and Planned Obsolescence*, in *The Journal of industrial economics*, 2010 (LVIII), 579 ss.; B.BURNS, *Re-evaluating Obsolescence and Planning for It*, in *Longer Lasting Products (Alternatives to the Throwaway Society)*, a cura di T. Couper, Farnham 2010, 39 ss.; J.GUILTINAN, *Creative Destruction and Destructive Creations: Environmental Ethics and Planned Obsolescence*, in *Journal of Business Ethics*, 2009 (89) 19 ss.; G. SLADE, *Made to Break (Technology and Obsolescence in America)*, Cambridge London, 2006, 3 ss.; J.BULOW, *An Economic Theory of Planned Obsolescence*, in *Quarterly Journal of Economics*, 1986 (101) 729 ss.. Nell'*Oxford English Dictionary* alla formula "planned obsolescence" si associa la definizione di "obsolescence of manufactured goods due to deliberate changes in design, cessation of the supply of spare parts, use of poor-quality materials, etc."

meno, se non si riciclano, diventano rifiuti, e la trasformazione genera costi sociali tanto finanziari quanto ecologici<sup>3</sup>.

Non a caso sulla proposta fatta al Parlamento era stato chiesto il parere della Commissione per l'ambiente, la sanità pubblica e la sicurezza alimentare. E nella direttiva 2018/851/UE del 30 maggio 2018 si spingono i Paesi membri a prevenire il formarsi di rifiuti con misure di favore tese, fra l'altro, a fare in modo che i prodotti messi in commercio siano “durevoli (anche in termini di durata di vita e di assenza di obsolescenza programmata) riparabili riutilizzabili e aggiornabili” (art.1, dove si modifica l'art.9 della direttiva 2008/89/CE).

D'altronde, la Risoluzione fa seguito ad alcuni passi compiuti in precedenza, sempre in sede europea, per favorire la crescita della durata dei beni. In particolare, con le direttive 2005/32/CE e 2009/125/CE (di modifica della prima) il Parlamento e il Consiglio avevano dettato norme quadro volte alla stesura di specifiche tecniche funzionali alla progettazione ecocompatibile dei prodotti connessi all'energia; e fra i parametri necessari a valutare le potenzialità di miglioramento degli aspetti ambientali dei prodotti avevano incluso l'“estensione della durata espressa in termini di: durata minima garantita, tempo minimo per la disponibilità di parti di ricambio, modularità, possibilità di *upgrading*, riparabilità” (Allegato I 1.3, lett.i, alla direttiva 2009/125). A quelle norme quadro sono seguiti 28 Regolamenti sulla progettazione ecocompatibile e norme armonizzate tese a ridurre l'impiego di energia da parte di imprese e consumatori<sup>4</sup>. Poi, nel Regolamento 305/2011 sui prodotti da costruzione si è avvertito che, ai fini di un uso sostenibile delle risorse naturali, bisogna tenere conto anche “della durabilità delle opere di costruzione” (considerando 55), e si è prescritto che queste ultime vengano concepite e realizzate garantendo, fra l'altro, la loro

---

<sup>3</sup> Cfr. W. C. SATYRO-J. B. SACOMANO-J. C. CONTADOR-R. TELLES, *Planned obsolescence or planned resource depletion? A sustainable approach*, in *Journal of Cleaner Production*, 2018, 744 ss.; F. ECHEGARAY, *Consumers' reactions to product obsolescence in emerging markets: the case of Brazil*, ivi, 2016, 191 ss..

<sup>4</sup> La Commissione, ad esempio, nei Regolamenti 244/2009, 235/2009 e 1194/2012 (modificato dal Regolamento 1428/2015), include fra le specifiche per la progettazione ecocompatibile e i requisiti di funzionalità delle lampade le ore di sopravvivenza e la vita dichiarata; nel Regolamento 666/2013 indica, fra le specifiche di progettazione ecocompatibile degli aspirapolvere, una durata di vita del motore pari o superiore a 500 ore (Allegato I, 1-b; v. anche l'Allegato II, 8): cfr. E.MAITRE-EKERN-C.DALHAMMAR, *Regulating Planned Obsolescence: A Review of Legal Approaches to Increase Product Durability and Reparability in Europe*, in *Review of European Comparative & International Environmental Law*, 2016 (25), 378 ss..

durabilità (art.7, lett.b, Allegato I). La Commissione quindi, nel Piano di lavoro 2016-2019 sulla progettazione ecocompatibile (COM [2016]773), ha evidenziato l'importanza dell'impatto che una progettazione del genere può avere non solo sul miglioramento della efficienza energetica dei prodotti, ma anche sul loro ciclo di vita, rendendoli più durevoli e facili da riparare e riutilizzare<sup>5</sup>.

La garanzia giuridica dell'interesse degli acquirenti a una maggiore durata delle merci si intreccia dunque con altri valori fondamentali più o meno conciliabili con quell'interesse (come lo sviluppo sostenibile o la massima occupazione), ormai recepiti nel diritto dell'UE, oltre che, in varia misura, in quelli domestici<sup>6</sup>. E le discordanze fra le molteplici esigenze che ruotano attorno alla longevità delle merci provocano conflitti che è opportuno comporre in modo equilibrato.

Le aree dove con la Risoluzione il Parlamento raccomanda di intervenire a tale scopo sono diverse; e i destinatari dei suoi inviti coprono un raggio largo, includendo tanto la Commissione quanto i Paesi membri, ed estendendosi sino ai produttori.

1) Affinchè le imprese provvedano a *progettare prodotti robusti, durevoli e di qualità*, il Parlamento chiede alla Commissione di “incoraggiare, ove praticabile, la definizione di criteri di resistenza minima, che contemplino, tra l'altro, la robustezza, la riparabilità e la capacità di evolvere per le diverse categorie di prodotto fin dalla progettazione, con l'aiuto di norme sviluppate da tutte le organizzazioni europee di normazione (OEN) quali il CEN, il CENELEC e l'ETSI”<sup>7</sup>.

2) Per *promuovere la riparabilità e la longevità* dei prodotti, il Parlamento esorta la Commissione a favorire in diversi modi i prodotti riparabili: “garantendo e agevolando misure che rendono l'opzione della riparazione attraente per il consumatore; utilizzando tecniche di costruzione e materiali che rendano più facile e meno

---

<sup>5</sup> Fra i precedenti della stessa Risoluzione del Parlamento v. anche il Parere del Comitato economico e sociale europeo (Relatore Libaert) sul tema “Per un consumo più sostenibile: la durata di vita dei prodotti industriali e l'informazione dei consumatori per ripristinare la fiducia” (2014/C 67/05).

<sup>6</sup> Cfr. *European Contract Law and the Charter of Fundamental Rights*, a cura di H. Collins, Cambridge Antwerp Portland, 2017; I.BENÖHR, *EU Consumer Law and Human Rights*, Oxford 2013; sulla efficacia dei principi dell'U.E. nei rapporti interni ai Paesi membri v., anche per ulteriori richiami, A.M.MANCALEONI, *L'efficacia orizzontale delle direttive europee (a partire da un caso italiano)*, in *N.G.C.C.*, 2018, II, 424 ss., 564 ss..

<sup>7</sup> Sulla normazione europea v. il Regolamento n.1025/2012 del Parlamento e del Consiglio del 25 ottobre 2012.

onerosa la riparazione del bene o la sostituzione dei suoi componenti; i consumatori non dovrebbero essere intrappolati in un ciclo senza fine di riparazione e manutenzione di prodotti difettosi; incoraggiando, in caso di ricorrente mancata conformità o di un periodo di riparazione superiore a un mese, l'estensione della garanzia per un periodo equivalente al tempo necessario per la riparazione; insistendo sulla possibilità che parti essenziali per il funzionamento del prodotto siano sostituibili e riparabili, inserendo la riparabilità del prodotto tra le sue caratteristiche essenziali ove sia vantaggioso e scoraggiando, se non per motivi di sicurezza, la riparazione di componenti essenziali dei prodotti quali le pile e i LED; esortando i produttori a fornire manuali di manutenzione e indicazioni per la riparazione al momento dell'acquisto, in particolare nel caso dei prodotti le cui manutenzione e riparazione siano importanti, al fine di migliorare la possibilità di allungare la durata di vita del prodotto; garantendo la possibilità di utilizzare sostituti di pari qualità e prestazioni per le parti originali, ai fini della riparazione di tutti i prodotti in conformità della normativa applicabile; sviluppando, ove possibile, la normazione per i pezzi di ricambio e gli strumenti necessari per la riparazione onde migliorare il rendimento dei servizi di riparazione; esortando i costruttori a fornire manuali per la manutenzione e istruzioni per la riparazione in diverse lingue ai negozi preposti, se richiesto; incoraggiando i fabbricanti a sviluppare la tecnologia delle batterie al fine di garantire una maggiore corrispondenza tra la durata di vita delle batterie e degli accumulatori e la durata di vita prevista del prodotto o, in alternativa, a rendere più accessibile la sostituzione della batteria a un prezzo più ragionevole che sia proporzionato al prezzo del prodotto". Inoltre, il Parlamento esorta gli Stati membri "ad esplorare incentivi adeguati che promuovano prodotti durevoli, di elevata qualità e riparabili, a incoraggiare la riparazione e la vendita di seconda mano e a introdurre formazioni per la riparazione".

3) Ritenendo utile *applicare un modello economico orientato all'uso e sostenere le piccole e medie imprese così come l'occupazione nell'UE*, il Parlamento sollecita gli Stati membri a "organizzare la concertazione tra tutti gli attori interessati per incoraggiare lo sviluppo di un modello di vendita basato sull'uso che sia vantaggioso per tutti; intensificare gli sforzi con misure intese a promuovere lo sviluppo dell'economia funzionale e a rendere interessanti il noleggio, lo scambio e il prestito di oggetti; incoraggiare le autorità locali e regionali che promuovono attivamente lo sviluppo di modelli economici, come l'economia collaborativa e l'economia circolare, che

promuovono un uso più efficiente delle risorse, la durabilità dei beni e rafforzano la riparazione, il riutilizzo e il riciclaggio”<sup>8</sup>.

4) Al fine di *garantire una migliore informazione del consumatore*, il Parlamento chiede alla Commissione di “migliorare l'informazione sulla durabilità dei prodotti attraverso: la presa in esame di un'etichetta europea volontaria che indichi, in particolare, la durabilità, la progettazione ecocompatibile, le possibilità di modulazione dei componenti per accompagnare il progresso del prodotto e la riparabilità; esperimenti volontari con imprese e altri attori interessati a livello di Unione allo scopo di sviluppare una designazione della vita utile prevista di un prodotto sulla base di criteri standardizzati che potrebbero essere utilizzati da tutti gli Stati membri; creando un contatore dell'uso per i prodotti di consumo più pertinenti, in particolare i grandi elettrodomestici; conducendo una valutazione dell'impatto dell'allineamento dell'indicazione della durata di vita alla durata della garanzia legale; utilizzando le applicazioni digitali o i *social media*; standardizzando le informazioni nei manuali sulla durata, la possibilità di *upgrading* e la riparabilità di un prodotto per garantire che siano chiare, accessibili e facili da comprendere; informazioni basate su criteri *standard*, in cui viene indicata la durata di vita prevista di un prodotto”.

5) Avvertendo la necessità di *misure sull'obsolescenza programmata*, il Parlamento invita la Commissione, anzitutto, “a proporre, in consultazione con le organizzazioni dei consumatori, i produttori e altri attori interessati, una definizione a livello di UE di obsolescenza programmata per prodotti tangibili e *software*”; inoltre, in collaborazione con le autorità di vigilanza del mercato, “ad esaminare la possibilità di istituire un sistema indipendente in grado di testare e rilevare l'obsolescenza incorporata nei prodotti”. Nella medesima prospettiva, il Parlamento invita la Commissione a provvedere a “una migliore tutela giuridica dei cosiddetti informatori e adeguate misure dissuasive per i produttori”; segnala quindi il “ruolo pionieristico svolto da alcuni Stati membri in tale ambito”, e

---

<sup>8</sup> Con la formula “economia circolare” si intende un sistema economico in cui il valore dei prodotti, dei materiali e delle risorse viene mantenuto quanto più a lungo possibile, e la produzione di rifiuti viene ridotta al minimo promuovendosi il riciclo: cfr. *L'anello mancante – Piano d'azione dell'Unione europea per l'economia circolare* COM. (2015) 614; per maggiori richiami, M.MELI, *Oltre il principio chi inquina paga: verso un'economia circolare*, in *Riv. crit. dir. priv.*, 2017, 63 ss., partic. 73 ss.; N.de SADELEER, *Droit des déchets de l'UE. De l'élimination à l'économie circulaire*, Bruxelles, 2016. Di recente il Parlamento europeo e il Consiglio hanno approvato quattro nuove direttive modificatrici: la 2018/849 su veicoli fuori uso, pile, accumulatori e apparecchiature elettriche ed elettroniche; la 2018/850 sulle discariche; la 2018/851 sui rifiuti; la 2018/852 sugli imballaggi.

in specie “l’iniziativa lanciata dai paesi del Benelux per combattere l’obsolescenza programmata e allungare la durata di vita degli apparecchi domestici, ivi compresi quelli elettrici”.

6) Onde rafforzare il diritto alla garanzia legale di conformità, la Commissione viene spinta dal Parlamento “ad adottare iniziative legislative e azioni volte a migliorare la fiducia dei consumatori: rafforzando la tutela dei consumatori, specialmente per i prodotti la cui durata di vita ragionevolmente prevista è maggiore e tenendo conto delle forti misure di protezione dei consumatori già adottate in alcuni Stati membri; tenendo conto degli effetti sia della normativa in materia di progettazione ecocompatibile che del diritto contrattuale sui prodotti connessi al consumo energetico per sviluppare un approccio olistico alla regolamentazione dei prodotti; garantendo che il consumatore sia informato in modo ufficiale, nel contratto di vendita, del proprio diritto alla garanzia legale e promuovendo programmi informativi in merito al suddetto diritto; semplificando la prova dell'atto di acquisto per il consumatore legando la garanzia all'oggetto e non all'acquirente e, successivamente, incoraggiando ulteriormente una generalizzazione delle ricevute elettroniche e dei sistemi di garanzia digitale”.

7) Per proteggere i consumatori dall'obsolescenza dei software, il Parlamento invita la Commissione “a valutare la necessità di favorire una maggiore cooperazione nei rapporti B2B”; chiede ai fabbricanti “una maggiore trasparenza per quanto concerne la possibilità di *upgrading*, gli aggiornamenti di sicurezza e la durabilità, tutti aspetti necessari per un adeguato funzionamento sia del *software* che dell'*hardware*”; sollecita precisazioni nei contratti “circa la durata minima durante la quale saranno disponibili gli aggiornamenti di sicurezza sui sistemi operativi”; propone di istituire una definizione di “periodo di utilizzo ragionevole”; sottolinea la necessità, da parte dei venditori dei beni, di “garantire, in caso di sistemi operativi *embedded* [incorporati], la fornitura di tali aggiornamenti di sicurezza”; invita i produttori a “fornire informazioni chiare sulla compatibilità degli aggiornamenti e dei potenziamenti con sistemi operativi *embedded* forniti ai consumatori”; chiede che gli aggiornamenti *software* indispensabili “siano reversibili e accompagnati da informazioni in merito alle conseguenze sul funzionamento dell'apparecchio”, e “che i nuovi *software* essenziali siano compatibili con il *software* di generazione precedente”.

Vista l'ampiezza delle iniziative che raccomanda, la Risoluzione segna un sensibile progresso a confronto con la cautela ancora manifestata nella proposta di disciplina del Parlamento e del

Consiglio sulla vendita *on line* (COM[2015]635 def.). Invero, nel considerando 23 di questa si riconosce che “assicurare una maggiore durabilità dei beni di consumo è importante per raggiungere modelli di consumo più sostenibili e un'economia circolare”, e che è “essenziale impedire l'accesso al mercato dell'Unione ai beni non conformi, rafforzando la vigilanza del mercato e fornendo i giusti incentivi agli operatori economici, al fine di accrescere la fiducia nel mercato unico”. Ma si aggiunge che, “per raggiungere tali obiettivi, una legislazione dell'UE specifica per prodotto è l'approccio più appropriato per introdurre il requisito della durabilità e altri requisiti di prodotto, in relazione a tipi o gruppi specifici di prodotti, utilizzando criteri *ad hoc*”; si continua dicendo che pertanto la direttiva sulla vendita *on line* dovrebbe essere “complementare agli obiettivi perseguiti dalla legislazione settoriale specifica dell'Unione”; e si conclude che solo “nella misura in cui una dichiarazione precontrattuale che forma parte integrante del contratto contiene informazioni specifiche sulla durabilità il consumatore dovrebbe potervi fare affidamento quale parte dei criteri di conformità”.

La Risoluzione riafferma piuttosto il consolidarsi, su scala europea, dell'idea di introdurre norme generali che spingano le imprese a fabbricare beni più durevoli di quanto non facciano di solito; attribuiscono esplicito rilievo giuridico alla durabilità e alla riparabilità dei beni al momento della loro immissione sul mercato; permettano ai compratori sia di venire informati con chiarezza sulla durabilità così come sulla riparabilità dei beni, sia di poterli riparare, o far riparare, in caso di guasto, fino a quando è tecnicamente possibile. Si tratta di un piano per la cui riuscita servono nuove norme a diversi livelli; che tuttavia già godono di buone basi di partenza nel diritto dei Paesi europei integrato e reinterpretato alla luce dell'*acquis communautaire*. Ciò almeno può dirsi con riguardo al nostro Paese.

## 2. La durabilità e la riparabilità come qualità del bene in vendita

Nel 2010, su impulso europeo è stato recepito nel “codice dell'ambiente” il principio della “responsabilità estesa del produttore”, diretto ad accrescere la prevenzione e a facilitare l'utilizzo efficiente delle risorse durante l'intero ciclo di vita dei prodotti; in questa prospettiva si è rimesso al Ministro dell'ambiente l'ufficio di stabilire (di concerto con il Ministro dello sviluppo economico) modalità e criteri volti a favorire e incoraggiare (fra l'altro) “lo sviluppo, la produzione e la commercializzazione di

prodotti adatti all'uso multiplo, tecnicamente durevoli, e che, dopo essere diventati rifiuti, sono adatti ad un recupero adeguato e sicuro e a uno smaltimento compatibile con l'ambiente" (art.178 *bis*, primo comma, lett.e, d. lgs. 3 aprile 2006, n.152, inserito dall'art.3 d. lgs. 30 dicembre 2010, n.205, in conformità all'art.8 della direttiva 2008/98/CE in ultimo modificato dalla direttiva 2018/851; la quale rimette inoltre ai Ministri l'ufficio di incoraggiare la fabbricazione e la commercializzazione di prodotti "facilmente riparabili")<sup>9</sup>.

La perdurante mancanza dei decreti attuativi del principio della "responsabilità estesa del produttore" non impedisce che la durabilità e la riparabilità dei prodotti assumano rilievo giuridico negli scambi commerciali. Infatti, l'essere un bene a uso prolungato capace di durare e riparabile rappresenta una sua qualità, suscettibile di graduazione, quindi il rilievo che assume può essere diverso.

L'essere capace di durare a lungo è caratteristica del bene scambiato non inclusa nei requisiti dell'oggetto del contratto la cui eventuale mancanza, in base al codice civile, vanifichi lo scambio (artt.1346 e 1418, secondo comma). In altri termini, prodotti poco durevoli possono essere venduti senza che la vendita risulti nulla. Può darsi solo che il venditore o il produttore di una cosa ne garantiscano il funzionamento "per un tempo determinato" (rilasciando la c.d. garanzia commerciale), o che, in mancanza di patto espresso, questa garanzia sia dovuta per consuetudine (art.1512 c.c.)<sup>10</sup>. E tuttavia la cosa dedotta in contratto deve comunque essere "immune da vizi che la rendano inidonea all'uso cui è destinata o ne diminuiscano in modo apprezzabile il valore"

---

<sup>9</sup> Nella disposizione citata, per "produttore" si intende "qualsiasi persona fisica o giuridica che professionalmente sviluppi, fabbrichi, trasformi, tratti, venda o importi prodotti, nell'organizzazione del sistema di gestione dei rifiuti, e nell'accettazione dei prodotti restituiti e dei rifiuti che restano dopo il loro utilizzo". Nel Regolamento sulla progettazione e produzione di apparecchiature elettriche ed elettroniche ecocompatibili (decreto del Ministero dell'ambiente 10 giugno 2016, n.140) si sollecitano le imprese del settore a favorire azioni volte (fra l'altro) ad aumentare la durata e l'affidabilità dei prodotti, e a facilitarne la manutenzione e la riparazione (art.5, comma 1, lett.a e b). Sulla responsabilità estesa del produttore v. gli atti del convegno *La responsabilité du producteur du fait des déchets*, a cura di P. Thieffry, Bruxelles, 2013.

<sup>10</sup> Cfr. A.LUMINOSO, *La vendita*, in *Trattato dir. civ. comm.* Cicu Messineo Mengoni, Milano, 2014, 518 ss.; G.D'AMICO, *La compravendita*, I, Napoli, 2013, 459 ss.; R.CALVO, *Vendita e responsabilità per vizi materiali*, Napoli, 2007, I (*Dai fondamenti storico-comparativi alla disciplina codicistica sulle garanzie*), 320 ss.; F. BOCCHINI, *La vendita di cose mobili (Artt. 1510-1536)*<sup>2</sup>, in *Il Codice Civile. Commentario*, fondato da Schlesinger e diretto da Busnelli, Milano, 2004, 165 ss..

(art.1490, primo comma)<sup>11</sup>. Compete poi al compratore il diritto alla risoluzione della compravendita se la cosa trasferitagli non abbia “le qualità promesse ovvero quelle essenziali per l’uso a cui è destinata” (art.1497)<sup>12</sup>. Costituisce, del resto, principio diffuso e risalente nel tempo che il debitore di una cosa di genere deve prestarne una di “qualità non inferiore alla media” (art.1178 c.c.)<sup>13</sup>. Sembra quindi legittimo ricondurre alle nozioni di “vizio”, “mancanza di qualità” e “difetto di funzionamento” del bene dovuto al compratore non solo carenze o disfunzioni anticipate rispetto al tempo dell’ordinario venir meno della cosa, ma anche una durabilità minore di quella eventualmente prescritta, di quella garantita o di quella consueta in un prodotto del medesimo tipo<sup>14</sup>.

D’altra parte, nella disciplina di origine europea, il diritto dei consumatori “alla qualità dei prodotti e dei servizi” viene incluso fra quelli fondamentali (art.2, comma 2, lett.*b* ed *e*, cod. cons.). Coerentemente nell’oggetto dei doveri informativi accollati a produttori e distributori rientrano anche le “caratteristiche principali” dei prodotti (art.21, comma 1, lett.*b*, e art.22, comma 4, lett.*a*, cod. cons.). E, posto che “il venditore ha l’obbligo di consegnare al consumatore beni conformi al contratto di vendita” (art.129, comma 1, cod. cons.), si fonda una presunzione di “conformità” al contratto sulla coesistenza, nello specifico bene fornito, di attributi che ne costituiscono caratteri necessari, se a esso “pertinenti” e non eliminati dalle parti: fra gli attributi si indicano “la qualità e le prestazioni abituali di un bene dello stesso tipo, che il consumatore può ragionevolmente aspettarsi, tenuto conto della natura del bene...” (art.129, comma 2, lett.*c*, cod. cons.). Nella

<sup>11</sup> La garanzia legale opera solo per i vizi occulti (art.1491), in quanto quelli palesi o facilmente riconoscibili dal compratore si considerano neutralizzati, in virtù del principio di autoresponsabilità, dal libero acquisto della cosa che ne è affetta. Sulla garanzia per vizi della cosa venduta v., anche per la sterminata bibliografia, F.BIANCHINI ROGNONI, *Il concorso elettivo di prestazioni nell’obbligazione alternativa di garanzia per i vizi della cosa venduta. Aspetti sostanziali*, in *Resp. civ. prev.*, 2015, 2008 ss. e 2016, 302 ss.; A.LUMINOSO, op. cit., 466 ss.; G. D’AMICO, op. cit., 433 ss.; B.AGOSTINIS, *La garanzia per i vizi della cosa venduta. Le obbligazioni del compratore (Artt.1490-1499)*, in *Il Codice Civile. Commentario*, cit., 2012, 3 ss..

<sup>12</sup> Cfr. Trib. Roma 4 luglio 2017, n.13591, ined.; A.LUMINOSO, op. cit., 469 s.; G.D’AMICO, op. cit., 452 ss..

<sup>13</sup> Cfr. G.SICCHIERO, *Dell’adempimento (Artt.1176-1179)*, in *Il Codice Civile. Commentario*, cit., 2016, 309 ss.; G.D’AMICO, op. cit., 454.

<sup>14</sup> Cfr. anche L.V.BIANCHI, *La influencia del principio del consume sustentable en el combate de la obsolescencia programada, la garantía de los “productos durables” y el derecho a la información de los consumidores en Argentina*, in *Revista de Derecho Privado*, n.34, 2018, 296 ss.; E. MAITRE-EKERN-C. DALHAMMAR, op. cit., 389 ss..

cerchia di queste “qualità” e “prestazioni abituali” rientra senza alcuna forzatura ermeneutica anche la durabilità *standard* del bene dedotto in contratto.

L’approccio più protettivo dei consumatori, che in linea di principio connota il diritto europeo della vendita, segna un progresso rispetto a quello generalista del codice civile; che prescinde dalla veste con la quale gli acquirenti entrano negli scambi. La disciplina del codice civile punta a far in modo che il bene venduto sia esente da vizi occulti; quella europea si preoccupa di garantire che il bene da fornire al compratore abbia le qualità e offra le prestazioni abituali in un bene dello stesso tipo. Ma fra i vizi da cui la cosa venduta deve essere immune in forza del codice civile e le qualità e le prestazioni abituali che il bene dovuto al compratore deve avere in forza del codice del consumo per potersi ritenere “conforme al contratto” non esiste opposizione di fondo, tanto che in Stati come la Germania e i Paesi Bassi la normativa europea sulla conformità al contratto dei beni forniti ai consumatori ha potuto essere inserita senza strappi in quella del codice civile volta a proteggere qualsiasi acquirente dai difetti della cosa<sup>15</sup>. Lo scopo ultimo di entrambe le discipline consiste nell’assicurare l’integrità e la qualità del bene cui aspira ogni compratore: sia i vizi del bene dedotto in contratto sia i difetti delle qualità o delle prestazioni abituali si incentrano su carenze che riducono le potenzialità di uso – quindi il valore – del bene dovuto, a confronto con le potenzialità di uso – quindi con il valore – solitamente insite in beni dello stesso tipo. Inoltre, tanto negli uni quanto negli altri vengono in rilievo, ai fini della determinazione della integrità e della qualità che il bene deve possedere, l’avvenuto rispetto delle norme tecniche cui questo dovesse uniformarsi così come la regolarità del processo produttivo. Sia i vizi sia i difetti di conformità vanno poi diversamente apprezzati in dipendenza della varietà tipologica dei prodotti, che spiega, fra l’altro, l’introduzione, nel codice del 1942, di una specifica disciplina sui difetti di funzionamento del bene venduto, suggerita dalla frequenza pratica della garanzia convenzionale di durata con riguardo a macchine, apparecchi e strumenti analoghi.

---

<sup>15</sup> Cfr. A.LUMINOSO, op. cit., 514 ss., 525 ss.; G.

D’AMICO, op. cit., 481 ss.. Il concetto di “difettosità” della cosa venduta allude a carenze strutturali o funzionali che ne riducano o annientino l’utilizzabilità o il valore per l’acquirente; quindi si differenzia dal concetto di “difettosità” come mancanza nella cosa della sicurezza che ci si può attendere, suscettibile di danneggiare chi venga a contatto con essa (cfr. l’art.117 cod. cons., che fonda la responsabilità del venditore): v. E.RAJNERI KARAGEORGEVITCH, *La notion de défectuosité du produit dans les jurisprudences des pays européens*, in *Rev. intern. droit comparé*, 2015, 185 ss..

Alla luce tanto della disciplina del codice civile quanto di quella del codice del consumo, la durabilità del bene in vendita ne costituisce una qualità di per sé stessa giuridicamente rilevante. Invero, nel considerando 23 della proposta di direttiva sulla vendita *on line* si enunzia la tesi che l'essere il bene durevole rientri fra i criteri di conformità solo "nella misura in cui una dichiarazione precontrattuale che forma parte integrante del contratto contiene informazioni specifiche sulla durabilità". La tesi trascura però la comune rilevanza di questo connotato come qualità del bene dovuto all'acquirente a prescindere da una garanzia in tal senso del produttore o del distributore. E poco conta se la minore durabilità venga perseguita immettendosi nel prodotto un pezzo volutamente difettoso o irriparabile, oppure sia un esito oggettivo del modo in cui il bene è stato progettato e/o fabbricato: i vizi e i difetti di funzionamento o di qualità, in senso giuridico, costituiscono anomalie la cui esistenza o meno non dipende dagli stati soggettivi del produttore o del venditore del bene, che invece pesano ai fini risarcitori<sup>16</sup>.

Certo, nessuno ignora quanto possa essere difficile, in pratica, misurare sia la durabilità abituale di un bene di un certo tipo, sia la durabilità di un dato bene rispetto alla durabilità abituale dei beni di quel tipo; e quindi quanto possa essere difficile determinare la minore durabilità di un bene rispetto alla durabilità degli altri dello stesso tipo. Né è facile capire se e quanto tale differenza possa giustificarsi con particolari caratteristiche del bene dedotto in contratto (ad esempio, con l'essere "di seconda mano"), o con altri vantaggi che il bene di minor durata abbia per l'acquirente rispetto a quelli dello stesso tipo (ad esempio, un prezzo di acquisto inferiore). Ma gli innegabili dubbi interpretativi che l'assenza di norme specifiche idonee a far luce in proposito genera nel definire un concetto giuridico di durabilità tecnica dei beni non giustifica la conclusione della irrilevanza di tale carattere nella loro vendita; conclusione che fungerebbe da alibi alla messa in commercio di prodotti poco durevoli, e indurrebbe ad abbassare irragionevolmente la tutela di chi acquista un prodotto meno robusto degli altri dello stesso tipo. Connotare la durabilità come qualità delle merci non sembra contestabile assumendo che ciò danneggerebbe i compratori perché spingerebbe verso l'aumento dei prezzi: il medesimo assunto potrebbe essere opposto a tutte le norme che prescrivono l'una o l'altra qualità delle merci, così ritorcendosi in un pregiudizio per i compratori e per il funzionamento del mercato. Del resto, la

---

<sup>16</sup> Cfr. A.LUMINOSO, op. cit., 558 ss.; G.D'AMICO, op. cit., 497 ss. e gli autori *ivi* cit. .

riconduzione della durabilità al concetto giuridico di qualità del bene non impedisce alle parti di dedurre a oggetto del contratto un bene poco durevole anche stabilendo un prezzo inferiore a quello dei beni molto durevoli.

Correlata alla durabilità di un prodotto è la sua riparabilità in caso di guasto; e questo perché un prodotto tecnicamente riparabile – a condizioni non troppo onerose – è suscettibile di durare più a lungo di uno che quando si rompe diventa in via definitiva inutilizzabile. La garanzia della riparabilità della cosa venduta può valere alla presenza in essa tanto di un vizio quanto di un difetto di funzionamento o di qualità. La rilevanza *de iure condito* della riparabilità appare indiscutibile, visto che a ogni compratore cui la controparte o il produttore abbia garantito il buon funzionamento della cosa per un tempo determinato, e a ogni consumatore cui sia stato fornito un bene difettoso viene riconosciuto il diritto ad ottenerne la riparazione (art.1512 c.c.; art.130, comma 2, cod. cons.).

Sul grado di durabilità necessario e sulle condizioni di riparabilità dei beni può comunque incidere il contenuto dei contratti di vendita; a determinare il quale contribuisce in misura crescente l'osservanza dei doveri informativi gravanti su produttori e distributori.

### 3. I doveri informativi sulla durabilità e sulla riparabilità

La durabilità e la riparabilità, rilevando ai fini della qualità dei beni destinati a permanere nel tempo, rientrano nei doveri informativi che il diritto europeo ascrive a produttori e a distributori. Si tratta di doveri posti in generale nell'interesse degli acquirenti a conoscere quel che gli viene offerto e le condizioni degli acquisti; ma possono giovare anche i produttori e i distributori che osservino quei doveri, in quanto l'adempimento gli potrebbe permettere di sottrarsi alle conseguenze sfavorevoli cui li esporrebbe la fornitura di beni sprovvisti delle caratteristiche qualitative dovute<sup>17</sup>.

---

<sup>17</sup> Sui doveri informativi addossati dalla disciplina europea ai produttori e ai distributori di beni, e sulle loro ragioni d'essere, v. G.HOWELLS – C.TWIGG-FLESNER WILHELMSSON, *Pre-contractual information duties and the right of withdrawal*, in *Rethinking EU Consumer Law*, London New York, 2018, 94 ss.; C.BUSCH, *The future of pre-contractual information duties: from behavioural insights to big data*, in *Research Handbook on EU Consumer and Contract Law*, a cura di Twigg-Flesner, Cheltenham Northampton, 2016, 221 ss.; da noi F.RENDE,

Specifici obblighi di informazione sulla durabilità in Europa sono sanciti in modo espresso rispetto ad alcuni beni. Ad esempio, il Regolamento 2014/745/UE obbliga chi fabbrica dispositivi medici impiantabili di fornire informazioni (fra l'altro) "sulla vita utile attesa dal dispositivo e su ogni *follow-up* necessario" (art.18, comma 1, lett.c); le informazioni devono venir fornite "per essere messe a disposizione del paziente... mediante qualsiasi mezzo che consenta un rapido accesso alle informazioni...", devono essere redatte "in modo da essere facilmente comprensibili per un utilizzatore profano", e "aggiornate ove necessario" (nel comma 2 del medesimo art.18 si assegna agli Stati membri il compito di imporre alle istituzioni sanitarie di mettere le informazioni a disposizione di tutti gli interessati). Il Regolamento 2012/1194/UE include tra le informazioni che devono essere fornite dai produttori di lampade la vita nominale e il numero di cicli di accensione (Allegato III, 3).

In linea di principio, ricevere una "adeguata informazione" e fruire di una "corretta pubblicità" assurgono a diritto fondamentale dei consumatori (art.2, comma 2, lett.c, cod. cons.). La tutela si traduce nell'imporre alle imprese (i "professionisti") doveri informativi sparsi lungo l'intero ciclo che va dalla immissione dei prodotti nel mercato sino alla loro vendita, a beneficio tanto della massa degli acquirenti quanto dei singoli coinvolti negli specifici rapporti di consumo.

Nella prima prospettiva, opera il principio che "composizione e qualità dei prodotti e dei servizi" "costituiscono contenuto essenziale degli obblighi informativi" (art.5, comma 2, cod. cons.). Ne consegue che i beni o le confezioni dei beni devono riportare "chiaramente visibili e leggibili" almeno le notizie relative "ai materiali impiegati ed ai metodi di lavorazione ove questi siano determinanti per la qualità o le caratteristiche merceologiche del prodotto" (art.6, comma 1, lett. e, cod. cons.; sulle modalità informative v. l'art.7; sulle sanzioni v. l'art.12). Il precetto è particolarmente rigoroso, perché i prodotti che non riportino le notizie richieste non possono essere messi in commercio sul territorio nazionale (art.11 cod. cons.). Inoltre, nella disciplina delle pratiche commerciali si sancisce il divieto di quelle

---

*Informazione e consenso nella costruzione del regolamento contrattuale*, Milano, 2012, 3 ss.; R.ALESSI, *Gli obblighi di informazione tra regole di protezione del consumatore e diritto contrattuale europeo uniforme e opzionale*, in *Eur. e dir. priv.*, 2013, 311 ss.; G.GRISI, *Informazione (obblighi di)*, in *Enc. dir.*, Annali IV, 595 ss.; L. DI DONNA, *Gli obblighi informativi precontrattuali*, in *I diritti dei consumatori*, nel *Trattato di diritto privato dell'Unione europea*, diretto da G. Ajani e G.A. Benacchio, Torino, 2009, vol. III, t.I, 209 ss.. Sui doveri informativi nella disciplina dei contratti di diritto comune v. C. GRANELLI, *Gli obblighi informativi nella formazione dell'accordo contrattuale*, in *N. G. C. C.*, 2018, II, 1200 ss..

scorrette (art.20 e segg.), comprendendovi anche pratiche “ingannevoli”. E una pratica si considera “ingannevole” quando “contiene informazioni non rispondenti al vero” riguardo (fra l’altro) “le caratteristiche principali del prodotto”, e la necessità di manutenzione ricambio sostituzione o riparazione (art.21, comma 1, lett. *b* e *e*, cod. cons.); così come quando “nella fattispecie concreta, tenuto conto di tutte le caratteristiche e circostanze del caso, nonché dei limiti del mezzo di comunicazione impiegato, omette informazioni rilevanti di cui il consumatore medio ha bisogno in tale contesto per prendere una decisione consapevole di natura commerciale, e induce o è idonea ad indurre in tal modo il consumatore medio ad assumere una decisione di natura commerciale che non avrebbe altrimenti preso” (art.22, comma 1, cod. cons.). Nei casi di “invito all’acquisto” (ai sensi dell’art.18, comma 1, lett. *i*, cod. cons.), si considerano “rilevanti” – fra l’altro – i ragguagli da cui risultino “le caratteristiche principali del prodotto in misura adeguata al mezzo di comunicazione e al prodotto stesso” (art.22, comma 4, lett. *a*, cod. cons.). A tutela della massa dei consumatori, l’Autorità garante della concorrenza e del mercato può inibire o disporre la sospensione provvisoria delle pratiche scorrette (art.27, commi 2 e 3, cod. cons.).

Nel disciplinare i singoli rapporti di consumo, in specie le “modalità contrattuali”, si precisa che l’impresa (“il professionista”) deve fornire “in modo chiaro e comprensibile” al consumatore – prima che questi sia vincolato dal contratto o da una corrispondente offerta, e quali che siano le modalità con cui il contratto viene concluso – numerose informazioni: al vertice dell’elenco si pongono ancora quelle concernenti “le caratteristiche principali” del bene, precisandosi che esse devono essere fornite “nella misura adeguata al rapporto e ai beni” (art.48, comma 1, lett. *a*; e art.49, comma 1, lett. *a*, cod. cons.). Dal dovere l’impresa è esonerata solo se le informazioni “siano già apparenti dal contesto” (art.48, comma 1, cod. cons.), reputandosi in questa ipotesi soddisfatto il diritto del consumatore alla conoscenza senza bisogno dello specifico intervento della parte imprenditoriale. Ma l’esonero non si estende ai casi in cui il contratto sia stato concluso a distanza o sia negoziato fuori dei locali commerciali, volendosi in questi casi rafforzare la tutela del compratore<sup>18</sup>.

Dai testi riferiti sembra legittimo arguire che l’essere il bene in vendita più o meno durevole, in quanto carattere tecnico che influisce

---

<sup>18</sup> Con particolare riferimento ai doveri informativi disposti negli artt.48 e 49 cod. cons., v. G.DE CRISTOFORO, *La disciplina degli obblighi informativi precontrattuali nella Direttiva 2011/83/UE sui “diritti dei consumatori”*, in *I nuovi confini del diritto privato europeo*, a cura di Alpa, Milano, 2016, 83 ss..

sulla qualità di un prodotto destinato a permanere nel tempo, (a) faccia parte del “contenuto essenziale degli obblighi informativi” (art.5, comma 2, cod. cons.); (b) se dipende da materiali determinanti per la qualità del prodotto, debba venire indicato e reso “chiaramente visibile e leggibile” su quest’ultimo o sulle relative confezioni (art.6, comma 1, cod. cons.); e (c) rientri tra le “informazioni rilevanti” la cui sistematica mancanza nei mezzi comunicativi utilizzati dal produttore o dal distributore potrebbe rappresentare una pratica ingannevole (o comunque suscettibile di indurre il consumatore ad assumere una decisione) (art.22 cod. cons.). E’ inoltre plausibile (d) includere il grado di durabilità tra le “caratteristiche principali” del bene oggetto dell’obbligo di informazione chiara e comprensibile gravante sull’impresa nei confronti di chi l’acquista (artt.48 e 49 cod. cons.)<sup>19</sup>.

Estendere alla durabilità e alla riparabilità i doveri informativi di produttori e distributori implica che costoro devono vendere merci provviste di quei connotati. Va infatti consolidandosi, a tutela dell’affidamento dei consumatori, la tendenza a ricomprendere le informazioni prenegoziali diffuse dalle imprese nel contenuto vincolante dei contratti<sup>20</sup>.

L’appartenenza a questo contenuto, in specie, delle notizie che fabbricanti e distributori forniscono in merito alle caratteristiche di ciò che vendono tramite i medesimi beni, le confezioni, e i mezzi di comunicazione individuali o di massa, si ricava da diversi dati. Fra tutti spicca la norma secondo la quale (pure) quelle notizie – qualunque sia il supporto che le trasmette – “formano parte integrante” dei contratti conclusi a distanza o negoziati fuori dei locali commerciali (art.49, comma 5, cod. cons.). La norma segna un passo avanti considerevole nel faticoso processo di contrattualizzazione dei flussi informativi verso i consumatori, anche perché a quell’enunciato si aggiunge il corollario che le informazioni precontrattuali “non possono essere modificate se non con accordo espresso delle parti” (ivi)<sup>21</sup>. Resta fermo, inoltre, il duplice principio che i diritti attribuiti al consumatore sono irrinunciabili, e che ogni patto contrario al codice del consumo è nullo (art.143 cod. cons.). Certo, il disappunto di quanti auspicano un riconoscimento più

---

<sup>19</sup> In questo senso, sulla base della disciplina argentina dettata a tutela dell’ambiente e dei consumatori, v., L.V.BIANCHI, op. cit., 289 ss., che sottolinea in specie l’importanza del principio del consumo sostenibile.

<sup>20</sup> Cfr. F.RENDE, op. cit., 253 ss..

<sup>21</sup> G.DE CRISTOFORO, op. cit., 106 ss. ritiene che la norma escluda la modificabilità delle informazioni non solo in modo implicito ma anche nelle condizioni generali di contratto predisposte dall’impresa.

chiaro e ampio, a livello europeo, della incidenza delle informazioni prenegoziali sui singoli contratti sembra condivisibile. Non è sicuro, per esempio, che (in forza della norma richiamata) a integrare il contratto concorrano anche le informazioni fornite alla massa dei consumatori nel momento in cui il bene viene posto in commercio; e rimane dubbio il rilievo delle medesime informazioni rispetto a contratti non conclusi né a distanza né fuori dei locali commerciali<sup>22</sup>. Perplexità del genere non devono stupire, perché riflettono le resistenze cui vanno ancora incontro le politiche tese ad accrescere e armonizzare le tutele dei consumatori nel mercato unico. Ma tali resistenze non bastano a bloccare un orientamento politico-giuridico che va comunque irrobustendosi. Emblematico è l'enunciato del codice del consumo che include, tra le presunzioni di "conformità al contratto" del bene fornito a un consumatore, l'aver il bene le qualità e le prestazioni che l'acquirente può aspettarsi, tenuto conto anche, "se del caso, delle dichiarazioni pubbliche sulle caratteristiche specifiche dei beni fatte al riguardo dal venditore, dal produttore o dal suo agente o rappresentante, in particolare nella pubblicità o sull'etichettatura" (art.129, comma 2, lett.c, cod. cons.). L'enunciato considera infatti quelle "dichiarazioni pubbliche" vincolanti, per il venditore, alla stregua degli impegni contrattuali.

Visto il loro carattere impegnativo, le informazioni sulla durabilità e sulla riparabilità, anche se diffuse nella massa dei consumatori nello stadio iniziale della immissione dei beni sul mercato, potrebbero equivalere alla "garanzia di durata" volontaria (art.1512 c.c.)<sup>23</sup>. E ciò pure nei casi di vendita non conclusa a distanza o fuori dei locali commerciali. La salvaguardia legislativa degli interessi del venditore si incentra nella offerta a quest'ultimo della possibilità di sfuggire all'efficacia (in linea di principio) vincolante di quanto dichiarato da produttori e distributori in merito alle caratteristiche del bene dimostrando, "in via anche alternativa, che: a) non era a conoscenza della dichiarazione e non poteva conoscerla con l'ordinaria diligenza; b) la dichiarazione è stata adeguatamente corretta entro il momento della conclusione del contratto in modo da essere conoscibile al consumatore; c) la

---

<sup>22</sup> G.DE CRISTOFORO, op. loco citt..

<sup>23</sup> Cass. 30 ottobre 2009, n.23060, ined., ha tuttavia detto che la garanzia di durata prevista nell'art.1512 c.c. trova fondamento in un patto contrattuale la cui esistenza va dimostrata dalla parte che intenda avvalersene (in questo senso già Cass. 28 maggio 1988, n.3656, in *Giur. it.*, 1990, I, 1, 314); Cass. 29 maggio 1995, n.6033 ined., premesso che tale garanzia non ha effetto "se manca la determinazione del tempo della sua durata", ha escluso che il venditore di una auto di seconda mano abbia prestato al compratore quella garanzia assicurandogli il buon funzionamento del mezzo fino a un certo chilometraggio.

decisione di acquistare il bene di consumo non è stata influenzata dalla dichiarazione” (art.129, comma 4, cod. cons.). Si tratta di un onere probatorio per il venditore meno gravoso di quanto sembra, soprattutto se in sede giudiziale si concede ampio spazio alla operatività delle presunzioni.

Deve comunque ammettersi che di solito i produttori e i distributori non informano adeguatamente i consumatori sulla durabilità e sulla riparabilità delle merci. Occorre quindi precisare le conseguenze giuridiche di questa omissione, tenendo presente che possono ipotizzarsi effetti eterogenei – sebbene accomunati dallo scopo primario di proteggere i consumatori – e in qualche maniera cumulabili: sanzioni penali, misure amministrative, invalidità negoziali, e obblighi risarcitori o riparatori. Per spirito di concretezza, il compito può svolgersi con specifico riguardo all’inquietante fenomeno della vendita di prodotti a “obsolescenza” programmata, tralasciando di informare i compratori di questa pregiudizievole circostanza.

#### 4. *L'inosservanza dei doveri: in particolare, il silenzio sulla “obsolescenza” programmata*

Come si accennava, riferita a un prodotto, la formula “obsolescenza programmata” designa una vicenda diversa dalla obsolescenza vera e propria, cioè da quella tecnica che indica il superamento di una cosa dovuto al progresso tecnico-scientifico. La formula “obsolescenza programmata” designa, invece, la predeterminazione consapevole e volontaria, ad opera del fabbricante, del ciclo di vita dei suoi prodotti; che sono progettati ed eseguiti per avere una esistenza più breve di quella potenziale affinché gli acquirenti, una volta che i prodotti acquistati siano deperiti, non li possano riparare (o non abbiano convenienza a ripararli) e ne comprino altri. La capacità di un bene durevole di essere utilizzato a lungo può essere diminuita in vari modi. Vi si suole includere: la fabbricazione del bene inserendovi un pezzo fragile irriparabile il cui guasto impedisca l’uso dell’intero bene, oppure aggiungendovi un componente che dopo un certo impiego ne blocchi l’uso; l’associazione al prodotto di un accessorio indispensabile fornito dal medesimo produttore (ad esempio, una batteria) al cui venir meno non possa essere né riparato né sostituito, così da rendere inutilizzabile anche il prodotto principale; e così via<sup>24</sup>. Nel quadro

<sup>24</sup> Cfr. J. GUILTINAN, op. cit., 20 ss.; W. C. SATYRO -J. B. SACOMANO -J. C. CONTADOR- R. TELLES, op. loc. cit..

delle iniziative volte a favorire l'aumento della durata delle merci, si assegna un posto di primo piano al contrasto a situazioni del genere. Si vedrà più avanti quali siano le misure che potrebbero prendersi *de iure condendo* (v. § 6). Qui va evidenziato che mettere in commercio beni a “obsolescenza” prestabilita tralasciando di informare la potenziale clientela della loro ridotta durabilità oggi in Europa può includersi nell'ambito delle pratiche “ingannevoli” (artt.21 e segg. cod. cons.). Infatti – secondo quanto si è già detto – una pratica si considera “ingannevole” non solo se “contiene informazioni non rispondenti al vero” riguardo (fra l'altro) “le caratteristiche principali del prodotto” e la necessità di manutenzione ricambio sostituzione o riparazione, ma anche se “omette informazioni rilevanti di cui il consumatore medio ha bisogno... per prendere una decisione consapevole di natura commerciale”<sup>25</sup>.

La tutela dei compratori, e indirettamente delle imprese che agiscono in modo corretto, di fronte a pratiche commerciali ingannevoli – quindi anche di fronte a false informazioni oppure alla mancanza di informazioni, sulla durabilità e sulla riparabilità dei beni – si colloca a un doppio livello: collettivo e individuale.

A difesa degli interessi di massa, compete all'Autorità garante della concorrenza e del mercato inibire e sanzionare quel tipo di pratiche (art.27 cod. cons.). Nel 2010, l'Autorità ha ritenuto scorretta, e ha sanzionato, la commercializzazione di autovetture usate che indicavano nel quadro strumenti e nei certificati di garanzia un chilometraggio inferiore a quello effettivo<sup>26</sup>. Più di recente, la stessa Autorità ha ritenuto scorrette, e ha sanzionato, alcune pratiche commerciali di Apple e di Samsung. Quella di Apple consisteva nella insufficiente informazione dei consumatori su alcune caratteristiche essenziali delle batterie incorporate in *smartphone* di sua produzione, quali la loro vita media e la loro deteriorabilità, nonché la correlazione di dette caratteristiche con le prestazioni dei

---

<sup>25</sup> Sul concetto di “informazione ingannevole” nel diritto europeo dei consumatori v. G.HOWELLS-C.TWIGG-FLESNER-T.WILHELMSSON, *Regulation of unfair commercial practices*, in *Rethinking EU Consumer Law*, cit., 53 ss.; W.H.VAN BOOM, *Unfair commercial practices*, in *Research Handbook on EU Consumer and Contract Law*, cit., 392 ss.; M.DUROVIC, *European Law on Unfair Commercial Practices and Contract Law*, London, Oxford, 2016; W.MICKLITZ, *Unfair Commercial Practices and Misleading Advertising*, in Reich- Micklitz -Rott Tonner, *European Consumer Law*<sup>2</sup>, Cambridge Antwerp Portland, 2014, 96 ss..

<sup>26</sup> TAR Lazio 10 maggio 2012, n.4212, in *Riv. giur. circol. trasp.*, 2012, 4, ha qualificato tale pratica come “ingannevole” (ai sensi degli artt.21 e segg. cod. cons.), e ha quindi respinto l'impugnazione della delibera della Autorità garante della concorrenza che aveva applicato una sanzione alla società che commerciava tali autovetture, v. anche Trib. Perugia 26 giugno 2012, n.859, ined..

cellulari che incorporavano le batterie<sup>27</sup>. La pratica di Samsung, ritenuta scorretta, consisteva nell'imporre a chi aveva acquistato *smartphone* di sua produzione aggiornamenti del *software* che ne riducevano la funzionalità senza informarlo in modo adeguato di tale effetto<sup>28</sup>.

Per la tutela in via amministrativa o giurisdizionale degli interessi di massa posti in pericolo o lesi da pratiche ingannevoli possono agire anche le associazioni dei consumatori (art.27, commi 2 e 14, art.27-ter, e artt. 139 e segg. cod. cons.).

Quanto alla tutela individuale, è arduo ricostruire gli effetti che la vendita di beni a "obsolescenza" programmata – in violazione dei doveri informativi sulla durabilità e sulla riparabilità del prodotto venduto – causa sui singoli rapporti di consumo. E' ancora aperto infatti il problema, di ordine generale, se e quando, a tutela dei consumatori, l'inadempienza ai doveri informativi assuma rilevanza immediata, comportando una invalidità contrattuale e/o un obbligo risarcitorio, oppure si traduca in un inadempimento del dovere derivante dal contratto.

In base alle fonti europee, le risposte al problema non possono prescindere dal diritto civile dei Paesi membri, perché la disciplina

---

<sup>27</sup> V. il provvedimento n.27365 comunicato il 24 ottobre 2018, nel quale l'Autorità ha messo in evidenza che la batteria costituisce una delle principali caratteristiche del prodotto, la cui durata e prestazione incidono direttamente sulla funzionalità e sulla fruibilità nel tempo del cellulare; che Apple è stato il primo produttore a proporre uno *smartphone* la cui batteria non può essere rimossa e sostituita dal proprietario, se non con l'intervento di un tecnico qualificato e previa rimozione dello schermo (di conseguenza, in alcuni casi, come in presenza di lesioni allo schermo, risulta impossibile la sostituzione della batteria senza sostituire anche lo schermo); e che la batteria influisce in modo sensibile sulla durata della vita utile dell'intero apparecchio. Per giustificare la sanzione inflitta ad Apple, l'Autorità ha riferito che dagli elementi acquisiti in istruttoria è emerso che solo a partire dagli ultimi giorni di dicembre 2017 Apple aveva fornito ai propri clienti un'informazione adeguata: sulla rilevanza centrale della batteria per le prestazioni degli *iPhone*; sulle caratteristiche delle batterie in termini di ciclo di vita e sulla loro capacità di fornire energia in tempi rapidi; sulla necessità di controllare cautelativamente lo stato della batteria in occasione del rilascio di nuovi aggiornamenti software; sul momento in cui potrebbe rendersi necessario procedere alla sostituzione della batteria, informazioni necessarie al fine di consentire un corretto uso e mantenere un adeguato livello di prestazioni dei cellulari e, soprattutto, di consentire un'appropriata durata di vita del prodotto coerente con le richieste e le preferenze dei consumatori.

<sup>28</sup> V. il provvedimento n.27363 comunicato il 24 ottobre 2018, nel quale l'Autorità ha riferito che, a seguito degli aggiornamenti, si erano verificati rallentamenti, riavvii automatici inattesi e spegnimenti totali degli *smartphone* ed erano aumentate le riparazioni dei dispositivi. La Samsung è stata ritenuta responsabile di fornire informazioni omissive e ingannevoli nei messaggi rivolti ai consumatori, e di condizionare la libertà di questi nell'utilizzo degli *smartphone* per la loro durata naturale senza interferenze.

sulle pratiche di commercio “non pregiudica... l’applicazione delle disposizioni normative in materia contrattuale, in particolare delle norme sulla formazione, validità od efficacia del contratto” (art.19, comma 2, lett.a, cod. cons.)<sup>29</sup>; e i diritti dei consumatori nei contratti ricevono tutela – per quanto non previsto nel codice del consumo (Parte III, titolo II, Capo I, sez. I – IV) – nelle “disposizioni del codice civile in tema di validità, formazione o efficacia dei contratti” (art.67, comma 2, cod. cons.)<sup>30</sup>.

Tuttavia, nel nostro codice del 1942 difettano norme specifiche che vincolino chi vende una cosa a renderne conoscibili a chi la compra le caratteristiche; né quel testo permette di ricollegare, in linea di principio, alla inosservanza di qualsiasi dovere informativo sul contenuto contrattuale la nullità di qualsiasi contratto<sup>31</sup>. D’altronde – secondo quanto si è già rilevato – l’aver il bene in vendita un certo grado di durabilità non costituisce un requisito del suo oggetto a pena di nullità. Sembra quindi difficile oggi sostenere che la vendita conclusa senza che l’acquirente risulti informato sulla durabilità del bene sia nulla.

Sempre nel codice del 1942, il rimedio della annullabilità è ammesso in due casi principali: (1) se uno dei contraenti dia il suo consenso per errore sopra una qualità dell’oggetto della prestazione che, “secondo il comune apprezzamento o in relazione alle circostanze”, deve ritenersi “determinante” di tale atto (così da reputarsi “essenziale”: art.1429, n.2); e (2) se il consenso di una parte sia carpito dall’altra con raggiri senza i quali la prima non lo avrebbe dato (artt.1427 e 1439). Ciò posto, mentre è ragionevole assumere che la durabilità e la riparabilità del bene dedotto in contratto siano sue qualità, si deve al contempo ammettere l’incertezza sulla soglia che quei connotati devono raggiungere per potersi considerare “determinanti” dell’assenso all’acquisto del bene. I criteri del “comune apprezzamento” e delle “circostanze” della contrattazione – indici sintomatici della essenzialità dell’errore sulla identità o su una qualità dell’oggetto necessaria affinché quel vizio

---

<sup>29</sup> Nel senso che l’accertamento del carattere scorretto (nella specie, ingannevole) di una pratica commerciale non abbia “diretta incidenza” sulla valutazione della validità del contratto traslativo stipulato, perché questa dipende dal diritto contrattuale domestico, v. Corte giustizia UE 15 marzo 2012, in C-453/10.

<sup>30</sup> Cfr. V.SCALISI, *Invalidità e inefficacia nella prospettiva europea dei rimedi*, in *Il contratto in trasformazione (Invalidità e inefficacia nella transizione al diritto europeo)*, Milano, 2011, 267 ss.; ID., *Invalidità e inefficacia nella transizione al diritto europeo (Quadro di sintesi)*, ivi, 422 ss.; *Mistake, Fraud and Duties to Inform in European Contract Law*, a cura di Sefton-Green, Cambridge 2005, e in particolare l’analisi comparativa dello stesso curatore (369 ss.).

<sup>31</sup> Cfr. F.RENDE, op. cit., 231 ss..

giustifichi l'annullamento del contratto (art.1429, n.2) – possono servire ad agganciare a dati oggettivi il giudizio sul carattere determinante o meno, per il compratore, della durabilità o della riparabilità del bene acquistato. Ma resta comunque difficile stabilire se e quando l'errore sul livello di robustezza di questo bene abbia l'essenzialità che giustifica l'annullamento del contratto. Sembra pertanto remota anche l'ipotesi che la vendita di un prodotto a "obsolescenza" precostituita, compiuta omettendo di informare il compratore di questo fatto, venga annullata per errore<sup>32</sup>.

Meno improbabile parrebbe, invece, che l'acquirente all'oscuro sulla durabilità e sulla riparabilità del prodotto riesca a ricevere tutela dalla disciplina sul dolo contrattuale (art.1439 c.c.), prospettabile pure come dolo omissivo<sup>33</sup>. A quel soggetto giova la circostanza che il dolo legittima l'annullamento qualunque sia il dato del contratto rispetto al quale una parte diviene vittima dell'inganno dell'altra, e quindi anche prescindendo dai caratteri del bene venduto<sup>34</sup>. Inoltre, fra i "raggiri" possono includersi tanto il trasmettere ai consumatori false notizie (in ordine alla resistenza o alla riparabilità) tramite le merci o le loro confezioni, quanto il diffondere false informazioni o l'omettere informazioni (in ordine alla durabilità o alla riparabilità dei prodotti) con mezzi pubblicitari: condotte che possono comunque qualificarsi pratiche ingannevoli<sup>35</sup>. Tuttavia, la concreta evenienza che il compratore consegua

---

<sup>32</sup> Cfr. F.RENDE, op. cit., 214 ss..

<sup>33</sup> Cfr. F.RENDE, op. cit., 220 ss.. Per l'annullabilità del contratto ex art.1439 c.c. in caso di silenzio v. Cass. 30 marzo 2017, n.8260, ined.; Cass. 2 febbraio 2012, n.1480, ined..

<sup>34</sup> Cfr. Cass. 20 febbraio 2014, n.4065, ined..

<sup>35</sup> v. A. GENTILI-V. CINTIO, *I nuovi "vizi del consenso"*, in *Contr. impr.*, 2018, 148 ss., 169 ss.; M.MAUGERI, *Pratiche commerciali scorrette e annullabilità: la posizione dell'Arbitro per le controversie finanziarie*, in *N.G.C.C.*, 2017, I, 1516 ss.; F.P. PATTI, *'Fraud' and 'Misleading Commercial Practices': Modernising the Law of Defects in Consent*, in *European Review of Contract Law*, 2016 (12), 307 ss.; M. C., *Rimedi e contratti del consumatore nella prospettiva del diritto privato europeo*, in *Eur. dir. priv.*, 2014, 1 ss.; G.GRISI, *Rapporto di consumo e pratiche commerciali*, ivi, 2013, 1 ss.; S.TOMMASI, *Pratiche commerciali scorrette e disciplina dell'attività negoziale*, Bari, 2012; N.ZORZI, *Sulla invalidità del contratto a valle di una pratica commerciale scorretta*, in *Contr. impr.*, 2011, 922; A.GENTILI, *Pratiche sleali e tutele legali: dal modello economico alla disciplina giuridica*, in *Riv. dir. priv.*, 2010, 37 ss., e in *Studi in onore di A. Cataudella*, Napoli, 2013, 1041 ss.; C.CAMARDI, *Pratiche commerciali scorrette e invalidità*, in *Obbl. contr.*, 2010, 408; C.PÉRÈS, *Les pratiques commerciales trompeuses sur les sources du droit des contrats*, in *Revue des contrats*, 2008, 1092 ss.; S.WHITTAKER, *The Relationship of the Unfair Commercial Practices Directive to European and National Contract Laws*, in *The Regulation of Unfair Commercial Practices under EC Directive 2005/29. New Rules and New Techniques*, a cura di Weatherill e Bernitz, Oxford, 2007, 146 ss..

l'annullamento del contratto a causa del dolo è subordinata a una prova molto onerosa: egli deve dimostrare in giudizio che le anomalie informative sulla durabilità o sulla riparabilità del bene (l'esser gli stata nascosta la vetustà del prodotto, oppure l'esser gli stata falsamente assicurata una sua longevità superiore alla media) assurgono a "raggiri", e hanno avuto un rilievo tale che, senza questi ultimi, non lo avrebbe acquistato; il compratore deve cioè dimostrare che, alla luce dell'insieme delle circostanze (prezzo, caratteristiche del prodotto, e altre condizioni), il grado di durabilità del bene che intendeva acquistare era superiore al grado di durabilità del bene vendutogli. La prova dei raggiri può essere alleggerita dalla evenienza che l'Autorità di vigilanza accerti, nel singolo caso, lo svolgimento di una pratica commerciale scorretta<sup>36</sup>. Ma i raggiri e il loro carattere determinante non sempre costituiscono gli unici fatti da provare. Il mancato rispetto dei doveri informativi può essere perpetrato dal produttore o da un distributore diverso da chi ha venduto la merce al consumatore; vale a dire, ad avere usato i raggiri a suo danno possono essere dei terzi rispetto al venditore. E, in un caso del genere, l'annullamento del contratto per dolo è possibile solo se i raggiri erano noti a quest'ultimo e il medesimo ne ha tratto vantaggio (art.1439, secondo comma, c.c.); quindi l'acquirente dovrebbe provare pure tale doppia circostanza.

Se i raggiri non avessero "determinato" il suo consenso, o comunque se il carattere decisivo dell'inganno fosse difficile da dimostrare, al compratore potrebbe venire in aiuto il rilievo del dolo incidentale (art.1440 c.c.). Ma l'ipotizzata minore incidenza dei raggiri gli aprirebbe solo la strada del risarcimento del danno, non anche quella della eliminazione del contratto. Per di più, a tal fine il compratore dovrebbe provare, oltre al silenzio o alla reticenza altrui sulla durabilità del bene, che questa condotta omissiva lo ha spinto ad acquistarlo a un prezzo maggiore di quello al quale lo avrebbe acquistato se ne avesse conosciuto la bassa durabilità<sup>37</sup>.

Le incertezze dei testi di legge in ordine agli effetti giuridici derivanti dalla inosservanza dei doveri informativi sul contenuto contrattuale, e gli ostacoli che il consumatore disinformato incontra nel far valere in quella evenienza l'invalidità dell'atto spiegano la propensione della Suprema Corte ( $\alpha$ ) a ricondurre i doveri informativi al più ampio obbligo di comportarsi secondo buona fede

---

<sup>36</sup> Cfr. Trib. Bologna 2 febbraio 2018, n.358, ined..

<sup>37</sup> Cfr. Cass. 16 aprile 2012, n.5965, ined., e Cass. 7 marzo 2007, n.5273, ined.; per la Corte il danno va commisurato al "minor vantaggio" o al "maggior aggravio economico" prodotto dal comportamento illecito. V. anche Trib. Perugia 26 giugno 2012, n.859 cit..

nella formazione del contratto, la cui inosservanza determina una responsabilità precontrattuale (art.1337 c.c.); e ( $\beta$ ) a dire che il conseguente danno economico deve essere calcolato con i medesimi criteri che si utilizzano per stabilire il pregiudizio derivante dal dolo incidentale<sup>38</sup>. La propensione a desumere effetti risarcitori dalla inosservanza dei doveri informativi sul contenuto del contratto è condivisibile. Ma è dubbio che, di fronte alla incidenza di quei doveri sui rapporti di consumo, il rilievo giuridico di tale illecito si esaurisca sul piano dei rimedi alla irregolare formazione del contratto.

L'inadeguatezza della comune disciplina sulla invalidità a tutelare gli acquirenti nei casi di inosservanza dei doveri informativi in ordine alle caratteristiche dei beni in vendita, in particolare nei casi di "obsolescenza" programmata di questi ultimi, viene avvertita pure in altri Paesi; dove la garanzia della durabilità delle merci risulta opportunamente affidata anche a mezzi ulteriori rispetto ai doveri informativi e ai rimedi alla loro violazione. Appare allora giustificata, rimanendo nell'ambito del diritto civile, una indagine in merito alla tutela che l'acquirente di un bene con ridotta durabilità può ricevere da altre discipline generali: in specie, dalle norme relative ai vizi della cosa venduta, e/o da quelle concernenti la difformità, rispetto al contratto, del bene fornito al consumatore.

##### *5. La ridotta durabilità del bene venduto fra i vizi occulti e la difformità rispetto al contratto*

Si è rilevato che, nel nostro sistema giuridico, chi compra un prodotto durevole ha diritto a riceverne uno che abbia – grazie anche alla possibilità di ripararlo in caso di rottura – una durabilità non inferiore a quella media o a quella abituale dei prodotti dello stesso tipo; e che, in forza delle norme europee poste a presidio della libertà di decisione dei consumatori, gravano su produttori e distributori doveri informativi in ordine alla qualità dei beni, generando in capo a ogni acquirente (se quei doveri vengono eseguiti) il diritto a ricevere un bene provvisto del livello di durabilità indicato. L'eventuale infrazione ai doveri informativi mette a rischio la validità della

---

<sup>38</sup> Cfr. A.GENTILI- V.CINTIO, op. cit., 178 ss.. Una responsabilità precontrattuale per violazione del dovere di buona fede nella formazione del contratto (e non una invalidità di questo) è stata più volte ammessa dalla giurisprudenza in caso di inosservanza dei doveri informativi nei confronti del risparmiatore prescritti nel settore della intermediazione finanziaria; v. Cass. 15 marzo 2016, n.5089, ined.; Cass. 8 febbraio 2016, n.2414, ined., Cass. 26 ottobre 2015, n.21711, ined.; ove ulteriori richiami. Nel settore della locazione finanziaria v. Cass. 8 ottobre 2008, n.24795, in *Giust. civ.*, 2010, I, 149.

vendita; ma, mentre l'evenienza che in tal caso il contratto venga dichiarato nullo appare irrealistica, non possono escludersi in assoluto né un suo annullamento per dolo, né il diritto del compratore ad essere risarcito dei danni derivanti dall'illecito compiuto nella formazione del contratto.

Altri rimedi civilisti all'acquisto di un bene con ridotta durabilità possono comunque reperirsi nella disciplina che regola l'attuazione della vendita, tenendo presente che, in base a essa, il compratore – sussistano o meno i presupposti per l'annullamento del contratto – (A) può avvalersi delle garanzie di integrità della cosa o di durata (artt.1490 e 1512 c.c.), oppure della presenza delle qualità essenziali (art.1497 c.c.); e, (B) se costituisce un consumatore, può giovare dei rimedi contro la difformità del bene fornitogli rispetto a quello dovutogli (art.130 cod. cons.).

A) La ridotta durabilità – che potrebbe essere anche dovuta a una irriparabilità del bene in caso di guasto, la quale ne impedisca il godimento per un tempo pari alla durata *standard* dei beni dello stesso tipo, o a quella promessa e/o garantita – costituisce un “vizio” (ai sensi dell'art.1490 c.c.). Con questo termine infatti si intendono – come suole dirsi in modo appropriato dalla giurisprudenza– “le imperfezioni ed i difetti inerenti al processo di produzione, fabbricazione, formazione e conservazione della cosa”<sup>39</sup>; e ciò a prescindere dall'essere, o meno, quelle anomalie imputabili a dolo o colpa di chi partecipa a quel processo, e dalla loro conoscenza, o meno, da parte del venditore. Al compratore che si dolga in giudizio della ridotta durabilità del bene vendutogli può giovare l'orientamento della Corte suprema ad attribuire alla controparte, “quale debitore di un'obbligazione di risultato ed in forza del principio della riferibilità o vicinanza della prova, l'onere di dimostrare, anche attraverso presunzioni, di aver consegnato una cosa conforme alle caratteristiche del tipo ordinariamente prodotto, ovvero la regolarità del processo di fabbricazione o di realizzazione del bene”<sup>40</sup>. In base a questo indirizzo interpretativo, solo se il venditore dimostri che il bene ha la durabilità ordinaria, ossia è stato

---

<sup>39</sup> Cfr. Cass. 29 aprile 2010, n.10285, ined.; Cass. 5 aprile 2016, n.6596, ined..

<sup>40</sup> Cass. 21 settembre 2017, n.21927, ined.; Cass. 2 settembre 2013, n.20110, ined.; appare quindi superata l'affermazione della giurisprudenza che la garanzia legale (art.1490 c.c.) differisce da quella volontaria (art.1512 c.c.) perché la seconda impone all'acquirente solo l'onere di dimostrare il cattivo funzionamento della cosa acquistata, mentre la prima gli impone anche l'onere di dimostrare la sussistenza dello specifico vizio che rende la cosa inidonea all'uso cui è destinata (così Cass. 30 ottobre 2009, n.23060, ined.).

fabbricato secondo le regole dell'arte, il compratore che lo neghi ha l'onere di provare il contrario.

L'essere la ridotta durabilità volontaria o meno influisce non sulla sua qualificazione come "vizio" del bene, ma sulle conseguenze giuridiche che ne derivano. In ogni caso essa, in quanto "vizio", legittima l'acquirente a ottenere, su sua scelta irrevocabile, la risoluzione del contratto (con gli effetti restitutori che ne conseguono) oppure la riduzione del prezzo. Egli può chiedere anche il risarcimento dei danni; ma il venditore può difendersi provando di avere incolpevolmente ignorato il vizio (artt.1492-1494 c.c.). In concreto, la ridotta durabilità potrebbe rappresentare il difetto di una qualità essenziale del bene venduto (art.1497 c.c.)<sup>41</sup>; ma in tal caso il compratore non avrebbe diritto alla riduzione del prezzo, e, se il difetto eccedesse i limiti di tolleranza usuali, non potrebbe che chiedere la risoluzione del rapporto, fermo il risarcimento del danno.

Accedendo a un indirizzo giurisprudenziale ormai consolidato in materia di rimedi all'omesso rispetto delle garanzie previste (negli artt.1490 e 1497 c.c.), la ridotta durabilità del bene non attribuisce all'acquirente anche il diritto alla sua riparazione o alla sua sostituzione che invece gli spetterebbe verso il produttore o il venditore che gli avessero garantito il buon funzionamento del bene per un tempo determinato (art.1512 c.c.)<sup>42</sup>. Quell'indirizzo riflette la classica visuale che esaurisce il ruolo dei venditori nel distribuire beni prodotti da altri, così da rendere estranei ai loro doveri il riparare o il sostituire i beni difettosi; visuale ribadita dalla norma che ammette questi rimedi solo in presenza di una garanzia di durata derivante da un impegno o da una consuetudine in tal senso<sup>43</sup>.

Pure i rimedi alla ridotta durabilità del bene sono esperibili dal compratore se denuncia l'anomalia entro otto giorni dalla scoperta

---

<sup>41</sup> Ma sul senso che la "mancanza di una qualità essenziale" concerne "tutti gli elementi essenziali e sostanziali che influiscono, nell'ambito di un medesimo genere, sull'appartenenza ad una specie piuttosto che a un'altra" v. Cass. 5 aprile 2016, n.6596.

<sup>42</sup> Nel senso che al compratore di una cosa affetta da un vizio materiale non compete una azione tesa alla condanna del venditore a eliminare il vizio v. Cass., sez. un., 13 novembre 2012, n.19702, in *Eur. dir. priv.*, 2013, 1179; e già Cass., sez. un., 21 giugno 2005, n.13294, in *Foro it.*, 2006, I, 2423; nello stesso senso, Trib. Monza 11 giugno 2013, n.1614, ined., che ha risolto la vendita di pannelli fotovoltaici le cui cornici erano state eseguite con leghe metalliche tali da farne prevedere un deterioramento anticipato rispetto alla vita media di pannelli del genere (superiore ai venti anni).

<sup>43</sup> Naturalmente il venditore potrebbe impegnarsi a eliminare il vizio della cosa dopo che esso gli viene denunciato; in tal caso si apre la questione della efficacia novativa o meno dell'impegno: in senso negativo, Cass., sez. un., 30 novembre 2012, n.19702, cit.; v. anche Cass. 27 novembre 2017, n.28232, ined..

(salvo che il venditore la abbia riconosciuta oppure occultata); le azioni di risoluzione o di riduzione del prezzo e quella tesa al risarcimento del danno si prescrivono in un anno dalla consegna del bene al compratore (artt.1495 e 1497, secondo comma, c.c.).

E' comune la tesi che la disciplina codificata negli artt.1490 e segg. c.c. predisponga una tutela debole del compratore, anche a causa dei brevi termini impostigli per la denuncia del vizio o del difetto di qualità, e per il ricorso ai conseguenti rimedi. Questa criticità spiega la tendenza a riconoscere al compratore cui sia stata fornita una cosa con un difetto che le impedisca di assolvere la sua funzione naturale, o quella ritenuta essenziale dalle parti, il diritto alla risoluzione del contratto (in forza degli artt.1453 e segg. c.c.), per avere il venditore eseguito una prestazione diversa da quella dovuta (art.1197 c.c.)<sup>44</sup>. La possibilità di ravvisare un *aliud pro alio* anche nella fornitura di un prodotto con ridotta durabilità sembra tuttavia molto dubbia.

B) Se è un consumatore, l'acquirente oggi beneficia della tutela offertagli dalla disciplina di origine europea sulla vendita. Questa obbliga la controparte a fornirgli una cosa conforme al contratto, quale esso risulta dall'intreccio delle clausole contrattuali con le norme giuridiche che le modificano o le integrano<sup>45</sup>; quindi giova al consumatore anche quando l'anomalia del bene fornitogli consista nella sua minore durabilità – eventualmente effetto di una sua irriparabilità che ne pregiudichi l'uso – a confronto con gli *standards* di mercato dei quali quella disciplina richiede il rispetto (cfr. l'art.129, comma 2, lett. c, cod. cons.).

a) In primo luogo, l'acquirente, per far valere l'anomalia del bene, dispone di due anni con decorrenza dalla data in cui lo ha preso in consegna (art.132, comma 1, cod. cons.; in forza dell'art.134, comma 2, in caso di beni di seconda mano le parti possono limitare la durata della responsabilità del venditore a un periodo non inferiore a un anno). La norma permette dunque all'acquirente di agire in un tempo doppio a confronto con quello stabilito dal codice civile nei casi di vizio o difetto di qualità. Inoltre, egli decade dall'onere di denunciare la ridotta durabilità entro due mesi da quando la scopre, salvo che la controparte l'abbia riconosciuta oppure occultata (art.132, comma 2, cod. cons.). Giovano poi al consumatore (α) la presunzione legale di preesistenza

<sup>44</sup> Cfr. Cass. 19 dicembre 2013, n.28419, in *Foro it.*, 2014, 2, I, 488 ss..

<sup>45</sup> Sulle nozioni di conformità e difformità del bene fornito rispetto a quello dovuto cfr. W.MICKLITZ-N.REICH, *Sale of Consumer Goods*, in Reich Micklitz Rott Tonner, op. cit., 173 ss.; sulla durata della garanzia v. E.MAITRE-EKERN-C.DALHAMMAR, op. cit., 389 ss..

della ridotta durabilità che si manifesti entro sei mesi dalla consegna del bene; e ( $\beta$ ) la norma che gli consente di avvalersi in ogni tempo dei rimedi offertigli qualora sia convenuto per l'esecuzione del contratto e abbia denunciato il difetto entro due mesi dalla scoperta ed entro ventisei mesi dalla presa in consegna del bene (art.132, commi 3 e 4, cod. cons.).

b) In secondo luogo, l'acquirente consumatore può trarre vantaggio dalla garanzia volontaria di durabilità data mediante dichiarazione unilaterale o nella pubblicità (art.133, comma 1, cod. cons.).

c) Il codice del consumo permette soprattutto all'acquirente, anche in caso di ridotta durabilità del bene fornitogli, di ottenerne la riparazione o la sostituzione senza spese (art.130, comma 2, cod. cons.)<sup>46</sup>. Questo duplice rimedio (riconducibile al servizio di assistenza post-vendita gravante sul venditore) è regolato con cura:  $\alpha$ ) si assegna al consumatore la scelta dell'uno o dell'altro, che tuttavia, a difesa del venditore, viene preclusa dalla evenienza che il rimedio preferito sia "eccessivamente impossibile o eccessivamente oneroso rispetto all'altro" ("eccessivamente oneroso" si considera quello che impone al venditore "spese irragionevoli in confronto all'altro": art.130, commi 3 e 4, cod. cons.);  $\beta$ ) si prescrive che la riparazione o la sostituzione venga compiuta "entro un congruo termine dalla richiesta", e non rechi "notevoli inconvenienti" al consumatore (art.130, comma 5, cod. cons.);  $\gamma$ ) si esclude che gravino su quest'ultimo le spese di riparazione o sostituzione, precisandosi che l'esclusione riguarda i "costi indispensabili per rendere conformi i beni", in particolare le spese di spedizione, di mano d'opera, e dei materiali (art.130, comma 6, cod. cons.). Inoltre,  $\delta$ ) l'acquirente può chiedere al venditore una "congrua riduzione del prezzo" o la risoluzione del contratto se la riparazione o la sostituzione sia impossibile o troppo onerosa, se il venditore non vi abbia provveduto entro il congruo termine prescritto, o se una precedente riparazione o sostituzione abbia arrecato al consumatore "notevoli inconvenienti" (art.130, comma 7, cod. cons.). D'altra parte, si prevedono alcuni casi che autorizzano il venditore a offrire

---

<sup>46</sup> Cfr. nello stesso senso, in ordine alle discipline di tutela dei consumatori in altri Paesi europei, C.TWIGG-FLESNER, *The Law on Guarantees and Repair Work*, in *Longer Lasting Products*, cit., 195 ss.; E.MAITRE-EKERN -C.DALHAMMAR, op. cit., 389 ss.; per l'Argentina e il Brasile rispettivamente L.V. BIANCHI, op. cit., 302 ss.; A.C.EFING- A.ARAÚJO CAVALCANTE SOARES- L.LINDROTH DE PAIVA, *Reflexões sobre o tratamento jurídico da obsolescência programada no Brasil: implicações ambientais e consumeristas*, in *Novos estudos jurídicos*, 21, n.3, 2016, 1266 ss. Sulla tutela satisfattiva, in generale, v. S.MAZZAMUTO-A. PLAIA, *I rimedi nel diritto privato europeo*, Torino, 2012, 70 ss..

al consumatore “qualsiasi altro rimedio disponibile” (art. 130, comma 9, cod. cons.).

La maggiore protezione che assegna all’acquirente di un bene con ridotta durabilità il codice del consumo – a confronto con la protezione che offre a chiunque acquisti un bene a ridotta durabilità (da chiunque altro) il diritto privato comune – aggrava la posizione del venditore con riguardo a un difetto di fabbrica come quello in esame, spesso occulto, tanto più quanto esso consista in ostacoli alla sua riparabilità. E’ quindi importante l’inclusione, in tale codice, della norma che riconosce al venditore che risponda verso l’acquirente di un difetto di conformità imputabile al produttore, e ottemperi ai rimedi esperiti dal danneggiato, il diritto di agire in regresso verso il responsabile della difformità per ottenere la reintegrazione di quanto abbia dovuto prestare all’acquirente (art. 131 cod. cons.)<sup>47</sup>.

Ma, pur se i soggetti cui sia stato venduto un bene con ridotta durabilità dispongono di diversi rimedi giuridici (alcuni esperibili anche prima che il bene si guasti o finisca di funzionare prematuramente), la crescita del ciclo di vita utile dei prodotti sollecitata dalle massime autorità europee richiede la previsione normativa di altre misure dirette a estendere la tutela dei compratori.

## 6. Il rafforzamento della tutela dei consumatori de iure condendo

Permettere a fabbricanti e distributori di vendere beni provvisti (grazie anche alla possibilità di ripararli) della durabilità media – salva l’eventuale garanzia volontaria agli acquirenti di una superiore – favorisce la fabbricazione e la vendita di merci meno durevoli di quanto consentito dal progresso tecnico-scientifico. Il richiamo agli *standards* di mercato, come altri analoghi diffusi nella disciplina dei rapporti di commercio (quale, ad esempio, il riferimento al parametro del consumatore medio), risponde a criteri di ragionevolezza e proporzionalità<sup>48</sup>; ma non incoraggia la competizione nel produrre beni con un ciclo di vita più lungo, e accresce il rischio di intese industriali volte a impedire che una accentuata longevità dei

---

<sup>47</sup> V. C.CASTRONOVO, *Il diritto di regresso del venditore finale nella tutela del consumatore*, in *Eur. dir. priv.*, 2004, 957 ss.; G.CAPILLI, *Le garanzie nella vendita di beni di consumo*, in *I diritti dei consumatori*, cit., 543 ss..

<sup>48</sup> Sulla nozione comunitaria di “consumatore medio” e sulla sua ragion d’essere v. M.BERTANI, *Pratiche commerciali scorrette e consumatore*, Milano, 2016, partic. 19 ss., 28 ss.; J.BENÖHR, *op. cit.*, 16 ss..

prodotti finisca con il restringere il volume delle vendite<sup>49</sup>. In ogni caso, il diritto odierno – nonostante i progressi dovuti a iniziative europee – protegge poco i consumatori sotto il profilo della durabilità e della riparabilità delle merci che acquistano.

Il duplice bisogno di impedire distorsioni della concorrenza nel mercato unico, e di contemperare a livello sovranazionale la tutela degli interessi di imprese e consumatori con la salvaguardia degli interessi generali riguardanti lo sviluppo della durabilità dei beni, consigliano di mantenere in dimensione europea gli auspicabili interventi migliorativi del diritto odierno. Tornano a merito dell'U.E., d'altronde, ormai corpose discipline sulla fabbricazione e sulla commercializzazione dei prodotti, nonché sui singoli rapporti di consumo. E, come risulta dalla delibera parlamentare dalla quale qui si sono prese le mosse, anche la crescita della durabilità dei prodotti richiede nuove regole rispetto sia alla fabbricazione e alla commercializzazione dei prodotti<sup>50</sup>, sia ai singoli rapporti di consumo.

---

<sup>49</sup> Cfr. S. LA TOUCHE, op. cit., 58 ss.; E. VIDALENC-L. MEUNIER, op. cit., 6 ss., dove si ricorda il noto cartello sottoscritto nel 1924 a Ginevra dai maggiori fabbricanti di lampadine per limitarne la durata a mille ore.

<sup>50</sup> Nel Piano di lavoro sulla progettazione ecocompatibile (COM [2016] 773) la Commissione osserva che “la possibilità di riparare, rifabbricare o riciclare un prodotto e i suoi componenti e materiali dipende in gran parte dalla progettazione iniziale del prodotto. È quindi fondamentale tenere conto di questi aspetti nello studio delle possibili misure di esecuzione in materia di progettazione ecocompatibile. L'attenzione è stata finora focalizzata sul miglioramento dell'efficienza energetica dei prodotti, anche se la direttiva ha previsto disposizioni sull'efficienza delle risorse fin dalla sua adozione iniziale nel 2005 e tali disposizioni sono state introdotte per alcuni gruppi di prodotti con criteri relativi, ad esempio, all'uso dell'acqua e alla durata nel tempo. Con questo nuovo piano di lavoro la Commissione studierà la possibilità di stabilire un maggior numero di specifiche per singolo prodotto e/o specifiche orizzontali per aspetti quali la durata (ad es. la durata di vita minima dei prodotti o dei componenti critici), la riparabilità (ad es. la disponibilità di pezzi di ricambio e di manuali di riparazione, la possibilità di riparazione), la possibilità di *upgrading*, la possibilità di smontaggio (ad es. la facile rimozione di alcuni componenti), le informazioni (ad es. la marcatura delle parti in plastica) e la facilità di riutilizzo e riciclaggio (ad es. evitando la plastica incompatibile), i gas a effetto serra e altre emissioni, e di definire ulteriormente la base scientifica per l'elaborazione di criteri corrispondenti che rispondano alle specifiche della direttiva sulla progettazione ecocompatibile... La Commissione intende inoltre migliorare la base metodologica per un'adozione più sistematica di specifiche per l'efficienza dei materiali nei regolamenti sui prodotti, sia in quelli nuovi sia in quelli per cui è previsto il riesame. A tal fine è stata adottata una richiesta di normazione presso le organizzazioni europee di normazione su aspetti relativi all'efficienza dei materiali. Lo scopo della richiesta riguarda, in primo luogo, i seguenti aspetti: aumento della durata dei prodotti; possibilità di riutilizzare i componenti o riciclare i materiali di prodotti a fine vita; utilizzo di componenti riutilizzati e/o materiali riciclati nei prodotti. Le norme da redigere in base alla suddetta richiesta di normazione saranno di natura generale e contribuiranno

1) Sotto il profilo della fabbricazione, in Europa alcune misure sono state già prese allo scopo di combattere l'“obsolescenza” programmata<sup>51</sup>; e le massime rappresentanze dell'Unione raccomandano di tenerne conto per poter apprestare risposte sovranazionali efficaci alle domande di maggiore durabilità dei beni.

Venti anni fa, in Belgio, nel quadro di una disciplina sulla tutela dell'ambiente e della salute pubblica, si era affidato al Re il compito di stabilire i criteri di analisi o di studio di prodotti (o categorie di prodotti) e del loro ciclo di vita, al fine di determinare la loro durabilità e i rischi cui l'immissione sul mercato potrebbe esporre la salute o l'ambiente (art.5, comma 1, n.5, legge 21 dicembre 1998). Il 1 febbraio 2012 il Senato belga ha deciso di deferire al Governo il compito di prendere provvedimenti di contrasto alla predeterminazione della vita dei prodotti legati all'energia, e di sollecitare una direttiva europea in tal senso: al Governo ha chiesto di opporsi alla “obsolescenza” programmata scoraggiando “lo sviluppo e la commercializzazione di prodotti la cui durata sia stata volontariamente ridotta”, “sostenendo l'immissione in commercio di prodotti riparabili, favorendo la messa a disposizione di ricambi a un prezzo ragionevole per i consumatori onde consentirgli di ripararli, e riducendo i costi di riparazione”. Nel 2017, il Parlamento europeo – anche alla luce delle iniziative in corso per promuovere una progettazione ecocompatibile dei prodotti – ha invitato la Commissione a “incoraggiare, ove praticabile, la definizione di criteri di resistenza minima, che contemplino, tra l'altro, la robustezza, la riparabilità e la capacità di evolvere per le diverse categorie di prodotto fin dalla progettazione, con l'aiuto di norme sviluppate da tutte le organizzazioni europee di normazione”<sup>52</sup>.

Un precedente al quale il legislatore potrebbe ispirarsi nel promuovere una maggiore durabilità e riparabilità dei beni da immettere sul mercato è la linea seguita per garantire la sicurezza dei prodotti e porre rimedio alla loro pericolosità. La linea si è

---

all'elaborazione di norme specifiche per singolo prodotto e/o norme orizzontali che informeranno le specifiche relative agli aspetti di efficienza dei materiali, come la riparabilità o la riciclabilità. Anche le attività in corso sull'impronta ambientale dei prodotti contribuiranno a questo obiettivo”.

<sup>51</sup> Cfr. E.MAITRE-EKERN – C.DALHAMMAR, op. cit., 378 ss.; in Argentina v. L.V.BIANCHI, op. cit., 277 ss..

<sup>52</sup> In Italia, in una proposta di legge avanzata alla Camera nella legislatura precedente con il numero 1563, si ipotizzava un decreto del Ministro dello sviluppo economico che predisponesse un elenco di beni di consumo da aggiornare almeno ogni due anni dei quali fosse “ragionevole presumere una durata particolarmente lunga” (art.2); e si prevedeva, per la vendita dei beni inclusi nell'elenco, una specifica tutela del consumatore.

concretizzata in discipline particolari volte a stabilire i requisiti di sicurezza di singole specie di prodotti, e in una disciplina generale applicabile a qualsiasi prodotto (art.103, comma 1, lett.a, cod. cons.). Con questo ordito si intrecciano le regole tecniche (armonizzate da enti di normazione) la cui osservanza e relativa conferma da parte dei produttori fanno presumere la sicurezza del prodotto. Analogamente il legislatore europeo e quelli nazionali potrebbero introdurre il principio che i beni in commercio devono avere almeno la durabilità risultante dalle regole tecniche stabilite dagli organismi di normazione, e rimettere a questi il compito di predisporre tali regole – distinte quanto occorre – facendo presumere dalla loro osservanza la prescritta durabilità del singolo tipo di prodotto (fermo il potere dell’interessato di provare il contrario). L’osservanza o meno della normativa in proposito al momento della fabbricazione non dovrebbe tuttavia assumere rilievo giuridico autonomo; dovrebbe riflettersi sulla immissione dei prodotti in commercio.

2) Sempre per contrastare l’“obsolescenza” programmata, il legislatore francese ha inserito nel codice del consumo l’espresso divieto di ricorrere a “tecniche mediante le quali il responsabile della immissione di un prodotto sul mercato mira a ridurne deliberatamente la vita per aumentarne il tasso di sostituzione” (art. L. 441-2); e ha disposto che l’inosservanza del divieto venga punita con due anni di arresto e una ammenda di 300.000 euro (somma suscettibile di venire accresciuta proporzionalmente agli utili ricavati dall’impresa nella commercializzazione del prodotto: art. L. 454-6, dove si prevedono anche misure interdittive per le persone fisiche coinvolte nell’illecito). Dai giuristi il divieto viene ricondotto ai mezzi penalistici di contrasto alle condotte ingannevoli o fraudolente tenute nella contrattazione<sup>53</sup>.

In Italia, l’eco di queste scelte è palese nella proposta di legge n.73 presentata alla Camera il 23 marzo 2018<sup>54</sup>. Con essa, anzitutto si suggerisce di includere il diritto “alla conoscenza della composizione”, “alla durata di vita e alla possibilità di riparazione a

---

<sup>53</sup> Cfr. L. VOGEL- J. VOGEL, *Droit de l’après-vente*, Paris, 2017, 68 ss., 95 s., i quali dubitano che la repressione penale dell’immettere sul mercato beni a “obsolescenza” programmata sia compatibile con la disciplina europea sulle pratiche commerciali scorrette quale mezzo di armonizzazione massima dei regimi nazionali; sulla nuova normativa v. anche J.JULIEN, *Droit de la consommation*<sup>2</sup>, Issy-les-Moulineaux, 2017, 437 ss.

<sup>54</sup> La proposta (presentata da Vignaroli, Daga, Micillo, Terzoni e Zolezzi) riproduce, con alcune modifiche, la proposta n.2849, depositata alla Camera da altri parlamentari del medesimo gruppo politico (il Movimento 5 Stelle) nella XVII legislatura.

costi accessibili” dei prodotti fra i diritti fondamentali del consumatore, ai sensi dell’art.2 cod. cons. (art.2). Poi si mira a precludere al produttore “di mettere in atto tecniche che possano portare all’obsolescenza programmata dei beni di consumo” (art.3, primo comma)<sup>55</sup>; e a indurre il produttore, “per i beni di consumo elettrici ed elettronici che per il loro corretto funzionamento prevedono una componente *software*, per tutto il periodo della commercializzazione e per un periodo ulteriore pari alla durata della garanzia legale, ad assicurare la disponibilità di aggiornamenti del *software* e delle applicazioni ad esso afferenti, nonché la necessaria assistenza tecnica” (art.3, secondo comma). Quindi si vorrebbe far assurgere a reato l’aver il produttore o il distributore “ingannato o tentato di ingannare il consumatore... sulla durata del bene di consumo”, prevedendo la reclusione fino a due anni, e una multa di 300.000 euro, a carico del produttore o del distributore che abbia “ingannato o tentato di ingannare il consumatore... con qualsiasi mezzo o procedimento, anche attraverso terzi, ... , *a*) sul ricorso a tecniche di obsolescenza programmata; ... *e*) sulla durata di vita del bene intenzionalmente ridotta” (art.9, comma 1).

Punire sul piano amministrativo oppure su quello penale chi mette in vendita beni a “obsolescenza” precostituita è scelta politica da compiere con equilibrio. Oggi commercializzare prodotti realizzati discostandosi dalle regole sulla rispettiva fabbricazione – anche di quelle volte soltanto a garantire una loro maggiore durabilità e riparabilità – può considerarsi pratica scorretta, perché “contraria alla diligenza professionale” e idonea a falsare il comportamento dei consumatori in relazione a quei prodotti (art.20, comma 2, cod.

---

<sup>55</sup> Nell’art.1, per “obsolescenza programmata” (ai sensi della proposta di legge) si intende “l’insieme di tecniche e di tecnologie tramite cui il produttore, ... , nella progettazione di un bene di consumo, volutamente accorcia la vita o l’uso potenziale del medesimo bene, al fine di aumentarne il tasso di sostituzione”; e si includono comunque nella definizione “*a*) l’impiego di tecniche di costruzione o di materiali aventi l’effetto di accelerare l’usura del bene, di favorire l’insorgenza di guasti, rotture o malfunzionamenti ovvero l’invecchiamento precoce del medesimo bene; *b*) l’impiego di tecniche di costruzione o di materiali aventi l’effetto di rendere impossibile, difficoltosa o eccessivamente onerosa la riparazione del bene o la sostituzione dei suoi componenti; *c*) l’impiego di tecniche di costruzione o di materiali aventi l’effetto, qualora si debba sostituire un singolo componente, di rendere necessaria la sostituzione di più componenti; *d*) l’inserimento nel bene di sistemi di controllo o di conteggio aventi l’effetto di inibire l’utilizzo del bene medesimo o di imporre la sostituzione di un suo componente dopo un determinato periodo di tempo o un determinato numero di utilizzi, anche se il prodotto o il suo componente è ancora proficuamente utilizzabile; *e*) l’utilizzo di componenti *software* o di sistemi operativi aventi l’effetto di peggiorare le condizioni generali del bene e il suo funzionamento”.

cons.). Essa quindi, legittima i correlativi provvedimenti delle Autorità di controllo<sup>56</sup>; e comporta la consegna ai compratori di beni difformi dal contratto, superando l'odierno richiamo alla divergenza dalla durabilità media o abituale dei beni dello stesso genere (art.129 cod. cons.). Va peraltro condivisa la convinzione che nessun disegno volto a promuovere il prolungamento della durata delle merci, o a vietare pratiche che la riducano, può avere successo se non si fissano nelle sedi opportune almeno i criteri di calcolo di una durabilità minima, e i requisiti di riparabilità distinti per tipo e categoria di prodotto, e determinati tenendo presente la possibile convenienza anche a porre fine all'uso di un prodotto ancora suscettibile di funzionare (ad esempio, per il sopravvenire di un altro il cui uso sia meno costoso del precedente).

La tutela dei consumatori in ordine alla durabilità e alla riparabilità delle merci postula comunque ulteriori modifiche alla disciplina sulla commercializzazione dei beni, che in sede europea potrebbero introdursi a partire dalla preannunciata direttiva sulle vendite *on line*.

Un aspetto bisognoso di norme chiarificatrici concerne, in specie, le informazioni sulla durabilità e sulla riparabilità, che già *de iure condito* possono rientrare fra i doveri di produttori e distributori. Il bisogno di chiarezza è stato colto in Francia quando, nel quadro della politica di prevenzione e di gestione dei rifiuti, si è deciso di combattere l'"obsolescenza" precostituita dei prodotti mediante (fra l'altro) l'informazione dei consumatori (art. L. 541-1, primo comma, n.2, *code de l'environnement*); e, per venire incontro anche a quel bisogno, si è prescritto che "il fabbricante o l'importatore di beni mobili informi l'impresa venditrice del periodo durante il quale, o della data fino alla quale, i pezzi staccati indispensabili all'uso dei beni sono disponibili sul mercato"; si è aggiunto "che questa informazione deve essere fornita dal venditore al consumatore in maniera leggibile prima della conclusione del contratto e confermata per iscritto al momento dell'acquisto del bene" (art. L 111-4, primo comma, *code cons.*); e si è disposto di sanzionare con una ammenda l'inosservanza dell'obbligo informativo (art. L. 131-2 *cod. cons.*). Ma la disciplina non si è sottratta a critiche a causa della vaghezza nella indicazione, ad esempio, dei ricambi della cui disponibilità i venditori devono venir informati, e dei sistemi di informazione; si è anzi posta in dubbio la stessa esistenza del

---

<sup>56</sup> La giurisprudenza amministrativa ritiene applicabile il principio sancito nell'art.20 cod. cons. anche se non si concretizzano le pratiche ingannevoli previste negli artt.21 e segg. cod. cons.: cfr. TAR Lazio 26 marzo 2009, n.3149, in *Rass. dir. farmac.*, 2009, 807.

dovere informativo nel caso che il fabbricante o l'importatore non rendano disponibili i ricambi<sup>57</sup>.

Da noi, nella ricordata proposta di legge n.73 si prevede di incidere sugli artt.5 e 6 cod. cons. inserendo la “durata di vita dei prodotti” nel “contenuto essenziale degli obblighi informativi”, e includendo la “durata garantita” e la “durata presumibile” tra i ragguagli da riportare sui prodotti o sulle loro confezioni (artt.4 e 5)<sup>58</sup>. Oltre a rendere esplicita l'estensione dei doveri informativi sulle caratteristiche dei prodotti alla durabilità e alla riparabilità, potrebbe essere tuttavia opportuno chiarire che le avvertenze in proposito integrano le vendite, quali che siano la fase del processo di commercializzazione in cui vengono date e le modalità di stipula dei contratti; e ribadire che alla eventuale inosservanza del dovere conseguono non soltanto sanzioni amministrative per condotta scorretta, ma anche i rimedi civilistici previsti a favore degli acquirenti nei casi di violazione dei doveri informativi e di difformità del bene fornito rispetto a quello dovuto.

3) Quanto ai singoli rapporti di consumo, un punto della disciplina su cui una espressa pronuncia legislativa può servire a promuovere la durabilità dei prodotti è il periodo di tempo entro il quale è attuabile la garanzia per vizi e difformità.

Le azioni dirette a farla valere previste nel codice civile italiano si prescrivono in un anno dalla consegna del bene, mentre la responsabilità dell'impresa venditrice per difetto di conformità inserita nel codice del consumo – recependo la direttiva europea 99/44 – può essere fatta valere dal compratore entro due anni dalla consegna. Forte è, per i fabbricanti, la tentazione di prestabilire la vita dei prodotti e la loro riparabilità sulla base della durata di questa tutela. Ma i termini appaiono troppo brevi e astratti di fronte ad anomalie che possono manifestarsi in tempi diversi (data la varia

---

<sup>57</sup> Cfr. N. DUPONT, *Durabilité des produits et disponibilité des pièces détachées: où en est-on?*, in *La Semaine Juridique. Entreprise et Affaires*, 2016, 1004, 38 ss.; J.JULIEN, op. cit., 117 s.; E.MAITRE-EKERN – C.DALHAMMAR, op. cit., 388 ss..

<sup>58</sup> Nella proposta di legge n.1563 avanzata nella scorsa legislatura si prescriveva che il produttore e il venditore di un bene di consumo informassero il consumatore sulla possibilità di riparazione del bene (art.4, comma 4); vi si aggiungeva che, nel caso in cui, per motivi tecnici o di sicurezza, fosse oggettivamente impossibile per il consumatore accedere alle parti componenti, elementi o pezzi del bene di consumo o sostituirle, il produttore avrebbe dovuto darne chiara indicazione nell'etichetta del prodotto e il venditore sarebbe stato tenuto ad informarne il consumatore prima dell'acquisto (art.4, comma 3); e vi si precisava che le notizie rese dal produttore o dal venditore dovessero essere adeguate alla tecnica di comunicazione impiegata ed espresse in modo chiaro e comprensibile, tenuto anche conto delle modalità di conclusione del contratto di vendita del bene (art.4, comma 5).

resistenza dei beni) e lunghi: spesso dopo molti anni, comunque quando il diritto si è già prescritto. In Italia, nella proposta di legge n.73 si chiede di prolungare la garanzia a cinque anni se oggetto di vendita siano elettrodomestici e altri beni “di piccole dimensioni”; a dieci anni se oggetto di vendita siano, invece, elettrodomestici e altri beni “di grandi dimensioni” (art.5, comma 1, lett.a; ivi v. anche le modifiche ai termini indicati nell’art.132 cod. cons.)<sup>59</sup>. Vista la varietà tipologica dei beni, diversificare i termini entro cui gli acquirenti possono avvalersi della garanzia per difetti materiali sembra ragionevole. Non a caso la normativa dettata a protezione dei consumatori in Norvegia estende la durata della tutela da due a cinque anni nell’ipotesi di acquisto di un prodotto per il quale si possa aspettare un ciclo di vita significativamente più lungo<sup>60</sup>. Dubbia è però la convenienza che la diversificazione avvenga a livello normativo. Nei Paesi Bassi si preferisce lasciar stabilire ai contraenti i termini di esercizio delle azioni di garanzia per difetti del bene (cfr. l’art.6a *Burgerlijk Wetboek*). Ma una scelta simile, se in astratto offre il vantaggio di far dipendere la durata della tutela dalla volontà dei contraenti, in concreto rischia di esporre i compratori ai disegni incontrollati delle controparti. Quindi potrebbe essere una buona idea far dipendere il periodo di garanzia dal grado di durabilità e dai requisiti di riparabilità dei diversi tipi di beni risultanti da giudizi tecnici espressi dagli enti di normazione o da organismi analoghi.

Non può inoltre trascurarsi l’importanza di favorire il ripristino dei beni affetti da un guasto o divenuti inutilizzabili, anche se in origine privi di vizi o difformità, oppure se il guasto o l’inutilizzabilità si verificano dopo il periodo di garanzia. Questa opera di ripristino non presuppone un inadempimento, e rientra nell’assistenza postcontrattuale; di solito, si fonda su accordi distinti dalle vendite. Dal punto di vista politico-legislativo essa solleva il duplice problema (a) di come favorire la disponibilità dei ricambi e dei centri di assistenza sino a un certo tempo, e (b) a chi far determinare i costi di riparazione gravanti sui consumatori, in una economia sociale di mercato.

Nel Libro Verde sulle garanzie dei beni di consumo e dei servizi post-vendita, redatto dalla Commissione europea nel 1993 (COM[93] 509 def.), si premetteva che imporre in via esclusiva al venditore la

---

<sup>59</sup> Nella ricordata proposta di legge n.1563 si disponeva che il venditore di un bene di consumo rispondesse nei confronti del consumatore per un difetto di conformità quando questo si manifestasse entro dieci anni dalla consegna del bene – se si trattava di bene per il quale fosse ragionevole presumere una durata particolarmente lunga – ovvero entro cinque anni in tutti gli altri casi.

<sup>60</sup> Cfr. E.MAITRE-EKERN –C.DALHAMMAR, op. cit., 389 ss..

disponibilità dei pezzi staccati sarebbe ingiusto e inefficiente: ingiusto, poiché farebbe pesare su di lui un onere che egli è incapace di sostenere da solo, e in merito a qualcosa su cui ha una debole possibilità di controllo; inefficiente, in quanto il venditore è comunque incapace di assumersi da solo sia la responsabilità di assicurare la disponibilità dei pezzi staccati, sia quella di informare il consumatore al riguardo. Se ne deduceva che la ricerca di una risposta al problema dovrebbe passare attraverso la responsabilizzazione del fabbricante, senza però prescrivere necessariamente a quest'ultimo di riparare i suoi prodotti. Si prospettavano allora tre alternative: ( $\alpha$ ) la più rigida sarebbe di imporre ai fabbricanti un obbligo uniforme di rendere disponibile, per un certo termine calcolato a partire dalla fine della commercializzazione di un prodotto, i pezzi staccati necessari (il termine dovrebbe corrispondere alla durata di vita normale dei vari tipi di beni, e potrebbe essere "concretizzato" con codici di condotta o con il ricorso alla normalizzazione); ( $\beta$ ) un'altra risposta potrebbe fondarsi sulla ricerca, su base puramente volontaria (codici di condotta, normazione o accordi tra autorità pubbliche imprese e consumatori), di impegni dei diversi settori industriali al rispetto di condizioni minime relative alla disponibilità di pezzi staccati; ( $\gamma$ ) un'ultima risposta consisterebbe nell'esigere l'indicazione, sull'etichetta del prodotto, del termine entro il quale il fabbricante si impegna a conservare le scorte di pezzi staccati (una risposta di questo tipo presenterebbe il vantaggio di assicurare la trasparenza del mercato, dando la possibilità alla competizione di fare il proprio gioco, senza pretendere dai fabbricanti il rispetto di termini specifici). Nessuna delle alternative prospettate nel Libro verde ha avuto seguito, lasciando così decidere a ciascun Paese se e come darsi "*right to repair laws*".

Responsabilizzare il fabbricante o l'importatore nel distribuire i pezzi di ricambio anche se i beni venduti vengono colpiti da un guasto fuori garanzia sembra comunque strada consigliabile (a maggior ragione se quell'impresa fosse, nel mercato, in posizione dominante) pure quando il costo della riparazione grava sui consumatori. E non deve apparire anomala per lasciar sopravvivere un rapporto apparentemente già esaurito con l'esecuzione dello scambio e la scadenza della garanzia. Basti ricordare, ad esempio, che anche i fabbricanti e i distributori di beni pericolosi sono vincolati da obblighi, a tutela degli acquirenti, per tutta la vita di quei beni: non solo da obblighi informativi sui rischi cui questi ultimi espongono gli

utilizzatori, ma anche da obblighi di richiamo dei prodotti per sostituirli o farli riparare a spese dei fabbricanti o dei distributori<sup>61</sup>.

Al fine di favorire la riparazione dei beni, in Francia si è deciso che, avendo informato l'impresa venditrice sulla disponibilità dei pezzi di ricambio, "il fabbricante o l'importatore deve fornire, entro due mesi, ai venditori professionisti o ai riparatori, accreditati o meno, che li richiedano i pezzi staccati indispensabili all'uso dei beni venduti" (art. L. 111-4, secondo comma, e art. D. 111-5, *code cons.*)<sup>62</sup>. In Italia, nella proposta di legge n.73 si chiede di obbligare il produttore o l'importatore "a garantire agli acquirenti, in ogni caso, un adeguato servizio tecnico per i beni di consumo che fabbrica o importa, nonché la fornitura di parti di ricambio durante un periodo minimo di cinque anni a partire dal momento della cessazione della fabbricazione del bene" (art.7, comma 1). Quindi, rispetto ai beni di consumo di uso domestico – intendendo per tali "i beni durevoli nel tempo che per funzionare utilizzano direttamente o indirettamente qualsiasi tipo di energia e la trasformano" – si propone di fissare i periodi di tempo, decorrenti dalla data di cessazione della produzione del bene, per i quali la fornitura delle parti di ricambio deve essere garantita (art.7, comma 2); e di prescrivere che queste parti e i componenti esauribili dei beni abbiano un costo "congruo e proporzionato al valore dei beni" (art.7, comma 3)<sup>63</sup>. Si tratta di soluzioni coraggiose ma parziali, da completare approntando opportuni rimedi ai prevedibili silenzi nel chiarire circostanze importanti, come le caratteristiche del pezzo di ricambio (ad esempio, l'originale o uno soltanto corrispondente) e il compenso della riparazione. Inoltre andrebbero elaborati idonei mezzi di tutela dei consumatori nei casi di inosservanza dei doveri di ripristino imposti a produttori e distributori; che sono, o possono essere, soggetti esterni (se non estranei) rispetto alle singole vendite, e ciononostante

---

<sup>61</sup> Cfr. M.BASILE, *Sicurezza dei prodotti industriali e diritto dei contratti*, in Liber Amicorum *Pietro Rescigno*, Napoli, 2018, 271 ss..

<sup>62</sup> Censurano il silenzio legislativo sui costi dei ricambi E.MAITRE-EKERN – C.DALHAMMER, op. cit., 389. Sul dovere di fabbricanti, importatori e venditori di assicurare agli acquirenti l'assistenza post-vendita e la fornitura di ricambi (in linea di principio, nuovi) gratuitamente nel periodo di garanzia, e a carico degli acquirenti per un tempo ragionevole dopo la sua scadenza, in Argentina, v. L.V.BIANCHI, op. cit., 302 ss..

<sup>63</sup> Nella proposta di legge n.1563, poi decaduta con la fine della legislatura, si prescriveva che il produttore di un bene di consumo assicurasse la disponibilità delle parti di ricambio per tutto il tempo in cui il bene è in circolazione nel mercato, nonché per i cinque anni successivi, precisando che il costo della parte di ricambio dovesse essere sempre e comunque proporzionato al prezzo di vendita del bene (art.4, commi 1 e 2).

risultano vincolati a fornire a chi vi abbia titolo i ricambi di componenti necessari dei beni.

Ma qui non occorre indugiare sui dettagli. Basti aver segnalato: la convergenza di interessi sociali e settoriali (in specie, degli interessi dei consumatori) verso una più alta durabilità e una maggiore riparabilità delle merci; le basi normative sulle quali gli interventi volti a promuovere questi attributi possono venire innestati; alcune delle misure in cui interventi del genere (destinati a interessare l'intero processo che va dalla produzione dei beni alla fase post-vendita) possono concretizzarsi; e l'opportunità che comunque essi si inquadrino in una cornice europea. E' sperabile che il dibattito in argomento si svolga in modo costruttivo, venga arricchito dal contributo non marginale dei giuristi, resti libero da pregiudizi, e ammetta la possibilità che l'auspicato prolungamento del ciclo di vita dei prodotti accentui la spinta verso la transizione da una economia della vendita dei beni a una economia della fornitura dei servizi (o *économie de la fonctionnalité*), vale a dire verso lo scambio nel mercato, piuttosto che della proprietà, di un semplice potere di uso dei beni durevoli: obiettivo che non vedrebbe gli interessi dei produttori confliggere in modo inevitabile con quelli dei consumatori/utenti; e che potrebbe andare incontro pure all'interesse diffuso a una più efficace salvaguardia dell'ambiente.



Articolo presentato il 13/07/2018. Pubblicato online in dicembre 2018  
© 2018 dall'Autore/i; licenziatario Atti della Accademia Peloritana dei Pericolanti – Classe di Scienze Giuridiche, Economiche e Politiche.

Questo articolo è un articolo ad accesso aperto, distribuito con licenza Creative Commons Attribuzione - Non commerciale - Non opere derivate 3.0

APJEP | Atti della Accademia Peloritana dei Pericolanti  
Classe di Scienze Giuridiche, Economiche e Politiche  
Vol. LXXXVII (2018) - ISSN 2612-1514

DOI: 10.6092 / 2612-1514/ APJEP.87.2018.21-59



LUIGI FERLAZZO NATOLI

## 1966-2011. 45 ANNI DI DIRITTO TRIBUTARIO<sup>1</sup>

SOMMARIO: 1. Premessa. 2. Il principio di polisistematicità dell'ordinamento tributario. 3. *La conventio ad excludendum* il sottostimato ruolo dei principi nel diritto tributario. 4. Lo Statuto dei diritti del contribuente. 5. Conclusioni.

### 1. *Premessa*

Ero da poco ritornato dall'aver espletato il servizio militare, come allievo ufficiale prima e sottotenente dopo, che, tra parentesi, mi era costato ben tre anni dalla laurea per 15 mesi effettivi di servizio, quando verso, appunto, la fine del 1966 ottenni di incontrarmi con il prof. Vincenzo Michele Trimarchi sotto gli alberi di Piazza Cairolì, davanti al Bar Irrera.

Superati i preliminari, Trimarchi mi chiese se avessi mai studiato Diritto tributario, disciplina certamente ancora giovane, accademicamente parlando, ma in grande ascesa. Risposi che - come sapeva bene lo stesso prof. - a giurisprudenza all'epoca si studiava la Scienza delle finanze e il sistema Tributario, non il Diritto tributario. Ma, soggiunsi che avevo intravisto nella libreria di mio padre le "Istituzioni di Diritto tributario" di Achille Donato Giannini.

---

<sup>1</sup>Lezione conclusiva della carriera accademica, tenuta presso l'Aula Magna del Rettorato nell'Università di Messina il 27 maggio 2011.

Il prof. Trimarchi mi spronò a studiare il volume di Giannini, e mi diede appuntamento da lì ad un mese per sapere cosa ne pensassi.

Bene, questo incontro segnò l'inizio dei miei studi di Diritto tributario e conseguentemente la mia carriera accademica. E, infatti, ci rincontrammo ed io manifestai al prof. di essermi appassionato a una disciplina complessa e intrigante proprio per le continue interazioni con altre sfere giuridiche: dal Diritto privato a quello pubblico, al Diritto amministrativo, al Processuale civile, penale e così via.

Debbo precisare che nel 1966 ancora erano pochi i cattedratici della disciplina tributaria e vorrei ricordare, per tutti, Gian Antonio Micheli ed Enrico Allorio, i quali avevano insegnato da giovani Diritto processuale civile alla Facoltà di Giurisprudenza del nostro Ateneo. E devo aggiungere che la maggior parte degli insegnamenti di Tributario erano tenuti allora, nelle Facoltà di Economia e Commercio, e tutti come discipline complementari e non obbligatorie. Per dare l'idea della misura in cui era tenuto l'insegnamento del Diritto Tributario nella Facoltà di Economia e Commercio di Messina, vorrei ricordare che nel 1970, quando mi fu assegnato l'incarico, dopo che il prof. Andrea Parlato era stato chiamato a Palermo, chiesi al Direttore dell'Istituto di Scienze Economiche, professor Angelo Amato, di acquistare il manuale di Diritto tributario di Gian Antonio Micheli, da me adottato come libro di testo. Mi rispose di scatto che non v'era bisogno perché c'era già il suo testo di Scienza delle finanze. E poiché non posso pensare che Amato ignorasse la differenza tra Scienza delle finanze e Diritto Tributario debbo dedurre che era una risposta minimizzante dell'importanza della disciplina che io ricoprivo per incarico.

Ma, facendo un salto nel tempo e giungendo alla Pasqua 2011, vorrei ancora ricordare che avendo chiamato per gli auguri il prof. Angelo Falzea, il più anziano degli allievi del prof. Salvatore Pugliatti, quando gli comunicai che avrei tenuto la mia lezione finale e gli ricordai il mio impegno di sempre - secondo la lezione pugliattiana - di ricercare i principi del Diritto tributario e in una parola di essere un interprete «sistematico» e non «esegetico»<sup>2</sup>, il vecchio maestro mi

---

<sup>2</sup> Cfr. S. PUGLIATTI, *Crisi della scienza giuridica*, 1948, riproposto in *Grammatica e diritto*, Milano, 1978, 195 ss.

rispose che «il legislatore in questa materia persegue i fini, ma non si preoccupa di fissare i principi generali».

Bene, vorrei sottolineare che il *fil rouge* della mia lezione verterà, quindi, sui principi dell'ordinamento tributario dal 1966 ad oggi.

## 2. Il principio di polisistematicità dell'ordinamento tributario

E la risposta di Falzea mi riporta alla mente l'ordinanza della Corte costituzionale n.392/1993, che richiama la n. 84/1989, laddove la Corte rinvia al «principio di *polisistematicità* dell'ordinamento tributario che, specie per quanto riguarda i decreti emanati in attuazione dalla legge delega n.825 del 1971, rende particolarmente difficile l'individuazione di principi generali, applicabili al di fuori dello specifico settore in cui sono inseriti».

A parer mio l'affermazione della Corte circa la «polisistematicità» dell'ordinamento tributario è grave nella misura in cui sembra autorizzare l'interprete non all'estrapolazione di principi generali, che avrebbero potuto bene essere individuati nella c.d. costituzione fiscale (artt. 3, 23, 53 e 97), bensì all'applicazione flessibile di principi settoriali e, quindi, aventi una forza minore sulle altre leggi ordinarie. La Corte avrebbe potuto per esempio rilevare che in passato il T.U. n.645/1958 in materia di imposte sul reddito e, successivamente, il D.P.R. n. 600/73 certamente potevano rappresentare i principi generali in tema di accertamento tributario, ovviamente applicabili con alcune evidenti specificità nell'ambito di altre imposte come quelle sui trasferimenti e in particolare di Registro (R.D. n. 3269/1923). E avrebbe potuto affermare, altresì, che l'imposta di registro sino all'entrata in vigore dell'IVA (1-1-1973) costituiva e rappresentava i principi generali validi per tutto il c.d. sistema del Registro. Ciò nonostante la Corte costituzionale svolgeva la sua funzione istituzionale e con sentenza n. 179/76, relatore Trimarchi, interveniva, dopo anni di dibattito dottrinale ed eccezioni di incostituzionalità sollevate dalla giurisprudenza di merito, per dichiarare illegittimo il cumulo dei redditi tra marito e moglie, che certamente aumentando la progressività dell'aliquota in capo al merito finiva con lo svantaggiare le famiglie, al punto che in taluni casi si preferiva la convivenza di fatto per eludere il cumulo dei redditi.

Poco dopo con sentenza n.200/76 la stessa Corte poneva fine ad un'altra palese incostituzionalità dovuta, in sede di riscossione dell'imposta, dalla iscrizione provvisoria a ruolo relativamente ai redditi prodotti nell'anno precedente e, quindi, con presunzione assoluta riscuotigli per l'anno successivo in manifesta violazione dell'art. 53 Cost.

Infine, con sentenza n. 287/1974 dopo anni di lunga querelle tra giurisprudenza della Cassazione e della Corte costituzionale, la stessa Corte stabiliva, una volta per tutte, che le Commissioni tributarie avessero natura giurisdizionale e non amministrativa (già affermata con sentenza n.6/1969). E ciò in seguito alla riforma del contenzioso tributario di cui al D.lgs. n. 636/72, che aveva ridotto a tre i gradi del giudizio tributario, lasciando per il terzo grado la scelta di adire o la Commissione tributaria centrale o la Corte d'appello. La conferma della natura giurisdizionale delle Commissioni tributarie avveniva, successivamente, con Cass. SS.UU. n. 577/1975. Finiva così anche un lungo dibattito nella dottrina che, ancora prima della riforma del 1972, aveva visto in prima fila tra i sostenitori della natura giurisdizionale Enrico Allorio<sup>3</sup>.

### *3. La conventio ad excludendum e il sottostimato ruolo dei principi nel diritto tributario*

Interrompendo per il momento l'esame della giurisprudenza della Corte costituzionale e riservandoci di tornare sul tema del riconoscimento dei principi generali dell'ordinamento tributario, soprattutto dopo l'entrata in vigore dello Statuto dei diritti del contribuente con la legge n. 212/2000, va sottolineata la natura rivoluzionaria della legge sulla trasparenza amministrativa n. 241/1990, la quale nell'affermare il diritto di accesso per il cittadino nel procedimento amministrativo a tutela dei diritti soggettivi e degli interessi legittimi, poneva all'articolo 13 l'esclusione dell'accesso per il contribuente nel procedimento di accertamento tributario.

---

<sup>3</sup> Cfr. E. ALLORIO, *Diritto processuale tributario*, Torino, 1962, 226 ss.

A questo proposito ho già scritto di una sorta di *conventio ad excludendum*, nei riguardi del contribuente<sup>4</sup>, a causa di una tutela spropositata dell'interesse fiscale a danno del contribuente, il quale avrebbe avuto, invece, insieme alla stessa Amministrazione finanziaria la possibilità di pervenire attraverso il contraddittorio alla eliminazione dell'accertamento e conseguentemente del processo tributario, patteggiando un congruo pagamento del tributo.

Lo stesso Consiglio di Stato con sentenza n. 5144/2008 sosteneva la preclusione dell'accesso agli atti del procedimento sino a quando il medesimo non si fosse concluso con la notifica dell'atto impositivo. In questa interpretazione non si è tenuto conto che si sarebbe potuto addivenire, come si diceva, ad un atto di adesione alla proposta di accertamento molto prima della notifica dell'atto d'imposizione consentendo così la riscossione anticipata del tributo da parte della A.F.

Orbene, non posso sottacere come la Sezione tributaria della Cassazione sia venuta meno alla sua funzione nomofilattica oscillando con una giurisprudenza a favore o contro il rispetto del contraddittorio nella fase endoprocedimentale.

Con sentenza n. 3569/2010 la Cassazione contesta l'esistenza di una norma generale che preveda l'obbligo del contraddittorio, ma dimentica che il contraddittorio è previsto espressamente nel caso dell'accertamento con adesione (v. D.Lgs. n. 218/97), nonché degli studi di settore (v. art. 10 L. 146/98), nelle indagini bancarie (v. art. 32 D.P.R. 600/1973) e nella constatazione dell'elusione fiscale. E ancora aggiunge che, qualora la legge non preveda espressamente la nullità, la violazione del contraddittorio non determina la illegittimità dell'accertamento (Cass. n. 14012/2000).

Bene, a parer mio, se la previsione del contraddittorio è prevista dalla legge, non è assolutamente detto che sia indispensabile la previsione dell'obbligo generalizzato per trarne le conseguenze dell'illegittimità dell'accertamento, come pure non occorre che ne sia esplicitata la nullità in caso di violazione.

Nel senso da noi indicato si è espressa Cass. n. 26638/2009, quando si verifica lo scostamento da parte del contribuente rispetto al reddito

---

<sup>4</sup> Cfr. L. FERLAZZO NATOLI, *La tutela del contribuente nel procedimento istruttorio (tra conventio ad excludendum ed uguaglianza costituzionale)*, in *Dir. prat. trib.*, n.3, 2006, 575.

indicato negli studi di settore, con conseguente verifica in contraddittorio con l'Amministrazione finanziaria.

In senso contrario, invece, si esprime Cass. n. 14012/2000 nel caso delle indagini bancarie. In conclusione, e in attesa di una sentenza delle SS.UU., la necessità del rispetto del contraddittorio, e a monte dell'accesso al procedimento di accertamento, deriva a parere mio dalla *ratio legis* dello Statuto dei diritti del contribuente (legge n. 212/2000) certamente ispirato al principio della collaborazione e della buona fede nei rapporti tra contribuente e Amministrazione finanziaria (v. 1° comma dell'articolo 10).

#### *4. Lo Statuto dei diritti del contribuente*

Detto della natura rivoluzionaria della legge n. 241/1990 nonostante la pretesa esclusione della sua piena applicabilità alla materia tributaria, e ricordata, altresì, la oscillazione della giurisprudenza della Cassazione sul riconoscimento obbligatorio del contraddittorio nella fase endoprocedimentale - che avrebbe avuto benefici anche per l'Amministrazione finanziaria nella anticipazione della riscossione in seguito al c.d. concordato tributario - la svolta epocale nel Diritto tributario si è avuta con la legge n.212/2000. Si tratta dello Statuto del contribuente, il quale è stato varato con legge ordinaria proprio per non procrastinarne nel tempo la sua entrata in vigore, che si è avuta dopo anni di dibattito tecnico-scientifico e politico grazie all'impegno continuo del sottosegretario alle Finanze Gianni Marongiu e, infine, alla decisione del ministro delle Finanze Del Turco.

Va anche ricordato che lo Statuto esplicitamente recepisce (v. art.7) la legge n. 241/1990 sanando così quella discontinuità prevista dall'art.13, che aveva escluso la materia tributaria.

In tema di Statuto si è avuto - ed è ancora in corso - nella giurisprudenza della Cassazione e della Corte costituzionale, un dibattito circa la valenza di legge prevalente sulle altre leggi ordinarie, stante la caratura delle disposizioni in esso contenute, riconosciute come «principi generali dell'ordinamento tributario, in quanto attuazione degli artt. 3, 23, 53 e 97 della Costituzione».

In tal senso si è espressa, con una efficace e completa motivazione, Cass. n. 17576/2002. Ma, in senso contrario e con motivazione invece per così dire apodittica si è espressa la ordinanza della Corte Costituzionale n. 41/2008, la quale si è limitata a dire che lo Statuto dei diritti del contribuente «non ha valore superiore a quello di una legge ordinaria». E, purtroppo, anche Cass. n. 221/2011, rimangiandosi la efficace sent. n. 17576/2002, finisce col ridimensionare la portata dei «principi generali dell'ordinamento tributario» dello Statuto, riproponendone la valenza di legge ordinaria superiore «solo in taluni casi», non meglio specificati e chiamando addirittura «c.d. Statuto del contribuente» quello che esplicitamente viene rubricato come Statuto dei diritti del contribuente.

Anche in tal caso non condividendo questo *révirement* della Cassazione non posso che attendere un intervento - si spera risolutore delle SS.UU. - al fine di uscire dalla evidente incertezza del diritto, sperando anche in una pronuncia chiarificatrice in tal senso della Corte costituzionale.

## 5. Conclusioni

In conclusione di questo mio argomentare, ritengo di essere - nonostante l'età avanzata che induce al pessimismo - cautamente ottimista sperando che la Cassazione ribadisca ed eserciti a pieno titolo la sua funzione nomofilattica nella interpretazione della legge, spingendo la stessa Corte costituzionale a ribadire la parità delle armi tra contribuente e Fisco a partire dalla fase endoprocedimentale, incentrata sul rispetto del contraddittorio.

Sperando, infine, che la stessa Corte costituzionale tuteli pariteticamente l'interesse del contribuente e quello del Fisco (gettito), ricordando che è meglio dichiarare incostituzionale una legge di imposta che viola i principi costituzionali (artt. 3 e 53), anziché tentare di salvare il gettito come è accaduto ad esempio con l'IRAP (v. n. 156/2001), salvo poi ad aggiungere che l'imposta non si applica nei casi di attività non autonomamente organizzata.

Accingendomi veramente alla fine, mi sia consentito citare due passi del testo pugliattiano *Crisi della scienza giuridica*<sup>5</sup>. Pugliatti sin dal 1948 invocava come obiettivo supremo dell'interprete quello di cercare il valore/sistema in qualunque tipo di sfera giuridica. A maggior ragione, aggiungerei, in materia tributaria: «Può anche la scienza giuridica nel suo lavoro cosciente di creazione del sistema, e ove sia sensibile alle istanze concrete della storia, segnare al legislatore le giuste vie per il conseguimento di un fine che deve essere immanente alla sua attività: realizzare in ogni singolo atto legislativo la giustizia di tutti, non già quella di alcuni, la giustizia dell'intero corpo sociale, che non conosce nomi, ma individualità fungibili, la giustizia che sia anche concreta uguaglianza, nella sua specifica e piena determinazione storica».

E aggiungeva: «E se la scienza giuridica può esplicitare ed esplicita questa sua funzione illuminante nei periodi di pace sociale, maggior merito acquista se non lascia la breccia nei periodi di crisi, quando cioè la fatica è immane e i risultati incerti e modesti, e quando può sembrare che il giurista, il quale voglia dare suggerimenti al politico che deve preparare la legge, esca dai limiti segnati. Proprio allora il giurista, può far sentire la sua voce, da ogni punto di vista disinteressata tranne uno, rispetto al quale deve essere intransigente: la difesa della verità, che la scienza si sforza quotidianamente di conquistare».



Articolo presentato 12/04/2018. Pubblicato online in dicembre 2018 e 2018 dall'Autore/i; licenziatario Atti della Accademia Peloritana dei Pericolanti – Classe di Scienze Giuridiche, Economiche e Politiche. Questo articolo e un articolo ad accesso aperto, distribuito con licenza Creative Commons Attribuzione - Non commerciale - Non opere derivate 3.0

APJEP | Atti della Accademia Peloritana dei Pericolanti  
Classe di Scienze Giuridiche, Economiche e Politiche  
Vol. LXXXVII (2018) - ISSN 2612-1514

DOI: 10.6092 / 2612-1514/ APJEP.87.2018.61-68

<sup>5</sup> Cfr. S. PUGLIATTI, *Crisi della scienza giuridica*, op. loc. ult. cit.

ANTONINO METRO

## LA MISOGINIA DALL'ANTICHITÀ AI NOSTRI GIORNI<sup>1</sup>

SOMMARIO: 1. Premessa. 2. Il mondo greco. 3. Il mondo romano. 4. Il Cristianesimo. Letteratura cristiana ed atti ufficiali della Chiesa. 5. Dalla fine dell'800 ai giorni nostri.

### 1. *Premessa.*

Il termine misoginia (dal greco  $\mu\iota\ \sigma\acute{\epsilon}\ \omega$ , "odiare" e  $\gamma\ \upsilon\ \nu\ \acute{\eta}$ , "donna") indica un sentimento e un conseguente atteggiamento di odio o avversione nei confronti delle donne, perpetrato indifferentemente da parte di uomini o altre donne.

E' bene precisare che questo atteggiamento è rivolto a tutte le donne, al sesso femminile in genere, e prescinde da sentimenti di sfavore o favore nei confronti di singole donne. Infatti, le nostre fonti (letterarie, epigrafiche, papirologiche) mostrano numerosi esempi di veri e propri panegirici rivolti a singole donne, delle quali vengono esaltate le virtù. Un esempio per tutti ci viene da una famosa epigrafe, comunemente denominata *Laudatio Turiae*<sup>2</sup> (anche se è controverso il nome della destinataria) che contiene una *laudatio funebris* nella quale un marito enumera le infinite virtù della defunta moglie, con la quale era stato unito per ben 41 anni. L'epigrafe non

---

<sup>1</sup> Testo italiano della conferenza inaugurale, tenuta in spagnolo, in occasione del Congresso internazionale "Mujer romana y actualidad: una visión cercana" (Vigo, 5-6 ottobre 2017).

<sup>2</sup> CIL 6.1527 = ILS 8393 = FIRA 3.69.

solo entra nel vivo della vita privata della coppia (rivelando, ad esempio, che la donna, sterile, aveva chiesto al marito di divorziare o di concepire con un'altra donna un figlio, che avrebbe tenuto come suo) ma rivela come la moglie lo avesse sostenuto durante la clandestinità, procurandogli denaro, schiavi, provviste e proteggendo con decisione le proprietà di lui, con il sacrificio di tutti i propri ori ed i propri gioielli e che avesse addirittura osato sfidare il triumviro Marco Emilio Lepido che, rifiutandosi di convalidare un provvedimento di grazia assunto da Ottaviano, l'aveva addirittura malmenata e trattata come una schiava. In quell'occasione, la donna non esitò a mostrare a tutti lo stato in cui era stata ridotta, arrecando con ciò un grave danno all'immagine di Lepido.

Questo ed altri esempi simili non intaccano la misoginia romana che, ripeto, va intesa come avversione a tutto il sesso femminile, risalente agli antichi filosofi greci e trascinatasi, per forza di tradizione, fino ai giorni nostri, sulla base del pregiudizio di una pretesa inferiorità delle donne.

## 2. *Il mondo greco.*

Dobbiamo prendere le mosse proprio dall'antica Grecia. Nel mondo egizio, infatti, specialmente nelle classi elevate, la donna godeva della stessa posizione giuridica dell'uomo, anche se quasi tutte le cariche pubbliche erano riservate agli uomini. La donna esercitava le sue principali attività nella sfera privata. Le donne nobili avevano titoli religiosi e civili, disponevano di proprietà, che amministravano da sé e che potevano trasmettere ai loro eredi. Cinque o sei donne arrivarono a detenere il potere supremo. Alcune regine collaborarono attivamente nella politica seguita dai loro mariti. Anche le figlie dei faraoni godevano di una posizione invidiabile.

Lo scenario muta completamente in Grecia, sulla base dei più famosi pensatori.

Secondo Platone<sup>3</sup>, la donna deriverebbe da una degenerazione fisica dell'essere umano. Solo i maschi sono creati direttamente dagli dei e sono forniti di anima. Coloro che vivono in rettitudine ritornano in cielo, ma coloro che sono 'vili' o vivono da malvagi si può con ragione supporre trasformino la loro natura in quella di donna in una seconda generazione.

---

<sup>3</sup> Timeo, 90e-91a.

Aristotele<sup>4</sup> considera la donna un essere umano 'imperfetto': La ragione per la quale è l'uomo a dominare nella società è la sua superiore intelligenza. Solo l'uomo è un essere umano 'completo'. “La relazione tra maschio e femmina è *per natura* tale che il maschio è più alto, la femmina più bassa, l'uomo domina e la donna è dominata..”

La posizione sociale e giuridica della donna non era però uguale in tutta la Grecia. A Sparta, le donne venivano educate fuori casa, frequentavano palestre, circoli, si dedicavano alla danza e alla cura del corpo e potevano anche non occuparsi necessariamente della casa e dei figli.

In tutto il resto della Grecia, tuttavia, predomina la concezione ateniese, secondo la quale ricchi e poveri potevano prendere parte alla vita politica, purché i genitori fossero entrambi ateniesi, non fossero schiavi né donne. La donna ateniese era esclusa dalla vita politica, dalla vita sociale, non godeva di alcun diritto e dipendeva totalmente dal padre o dal marito. Trascorreva gran parte della sua vita in casa, dove si occupava dei figli e delle faccende domestiche, aiutata dagli schiavi; con lei potevano persino abitare concubine o etere, donne con le quali il marito trascorrevva a piacimento il tempo. Senofonte<sup>5</sup>, nel descrivere la vita di una fanciulla, afferma che ella viveva sotto una sorveglianza strettamente rigorosa, vedeva meno cose possibili, ne capiva il meno possibile, poneva meno domande possibili. Le uniche occasioni per le quali la donna ateniese poteva uscire da casa, salvo brevi visite ad altre donne, erano le festività religiose: nel campo religioso infatti la donna godeva di pari diritti, e poteva ricoprire l'incarico di sacerdotessa. La moglie dal punto di vista politico e sociale era considerata nulla, quindi allo sposo era consentito di praticare attività sessuale con le concubine o con altri uomini.

### 3. Il mondo romano

Nel mondo romano, la situazione è ben nota: il sesso femminile è causa limitatrice sia della capacità giuridica (totale nel diritto pubblico, quasi totale nel diritto privato) sia della capacità di agire. Questa seconda limitazione è molto importante, data la sottoposizione

---

<sup>4</sup> Cfr. ad es. *De gen. anim.*: 775a, 15-16)

<sup>5</sup> *Econ.* 7.5.

della donna ad una tutela perpetua, motivata dalla *infirmetas* o *imbecillitas sexus* (da intendersi come debolezza, non imbecillità!).

Durante l'ultimo secolo della repubblica e nei primi dell'impero la condizione della donna registrò un miglioramento soprattutto dal punto di vista sociale, cioè relativo ai comportamenti quotidiani giudicati leciti dalla società. Dal punto di vista giuridico, però, cambiò molto poco, soprattutto per il permanere della sottomissione al marito e della sottoposizione alla tutela. Il maggiore apprezzamento sociale è in parte frutto del lunghissimo periodo di guerra che allontanò gli uomini da Roma e moltiplicò il numero delle vedove, che si trovarono a disporre di maggiori poteri e libertà e dovettero assumere nuove responsabilità nella famiglia e nella società al posto degli uomini assenti: i comportamenti che nei tempi precedenti venivano disapprovati divennero comuni e alla lunga ciò modificò anche i pregiudizi e la mentalità corrente. Le donne (specialmente quelle di buona famiglia) furono ammesse nelle scuole e dimostrarono particolari tendenze per la danza, il canto e la musica, occupando così un ruolo importante nella società e svolgendo attività un tempo riservate agli uomini: (avvocato, medico, atleta, artista...): ricordiamo i casi di Afrania<sup>6</sup>, che trattava personalmente le proprie cause nei tribunali, di Ortensia<sup>7</sup>, che nel 42 a.C. organizzò con successo la protesta della ricche ereditiera contro Augusto che le voleva obbligare a contribuire alle spese militari, al posto dei familiari fuggiti da Roma, e di Sempronia, che ebbe un ruolo importante nella congiura di Catilina<sup>8</sup>. Le donne emersero poi anche nei circoli politici e culturali partecipando così alla vita pubblica, sia pure indirettamente. Molte di loro oltre agli autori latini conoscevano il greco, e ciò consentiva loro di leggere i poemi omerici ed i poeti greci.

Questa nuova situazione non viene però accettata nell'opinione comune, rispecchiata dalle fonti letterarie. Soprattutto dà fastidio la ricchezza di alcune donne, che le innalza dallo stato di soggezione che devono avere nei confronti dei mariti. Giovenale, nella famosa sesta satira<sup>9</sup>, che è tutta un'invettiva contro le donne, afferma che *Intolerabilius nihil est quam femina dives* e Marziale<sup>10</sup> dichiara *“uxorem quare locupletem ducere nolim quaeritis? Inferior matrona suo sit...marito”*.

---

<sup>6</sup> Val. Max. 8.3.1

<sup>7</sup> Val. Max. 8.3.2

<sup>8</sup> Sall., Cat. 25

<sup>9</sup> 6.460.

<sup>10</sup> Ep. 8.12

Qualche dubbio comincia tuttavia a trapelare nelle opere dei giuristi: Gaio, ad esempio (1.140) dà ai *veteres* la colpa di aver introdotto la *tutela mulierum*, che non riesce a giustificare, definendo (1.190) *magis speciosa quam vera* la ragione che ne costituisce il fondamento, cioè la *levitas animi* della donna. Ma la forza della tradizione continua a prevalere: Ulpiano (D.1.9.1) afferma che *Maior dignitas est in sexu virili*.

#### 4. Il Cristianesimo. Letteratura ed atti ufficiali della Chiesa

Nello stesso tempo, cominciano a circolare le opere di scrittori del nascente Cristianesimo, che sono perfettamente allineati alla concezione tradizionale, come possiamo vedere da alcuni esempi, scelti un pò a caso in una letteratura sconfinata:

San Paolo, Prima lettera ai Corinzi<sup>11</sup>: “Di ogni uomo il capo è Cristo, e capo della donna è l'uomo, e capo di Cristo è Dio. ogni donna che prega o profetizza senza velo in testa, manca di riguardo al proprio capo. E infatti non l'uomo deriva dalla donna, ma la donna dall'uomo; né l'uomo fu creato per la donna, ma la donna per l'uomo. Per questo la donna deve portare sul capo un segno della sua dipendenza<sup>12</sup>” e, più avanti<sup>13</sup>: “Come in tutte le comunità dei fedeli, le donne nelle assemblee tacciono perché non è loro permesso parlare; stiano invece sottomesse, come dice anche la legge. Se vogliono imparare qualche cosa, interrogino a casa i loro mariti, perché è sconveniente per una donna parlare in assemblea.”

Sant'Ireneo<sup>14</sup>: “Entrambe, la natura e la legge, mettono la donna in condizione subordinata rispetto all'uomo”.

La concezione si rafforza ulteriormente con le opere dei Padri della Chiesa:

Sant'Agostino<sup>15</sup>: “E' nell'ordine della natura che le mogli servano i loro mariti ed i figli i loro genitori, e la giustizia di ciò risiede nel principio che gli inferiori servano i superiori. É la giustizia naturale che vuole che i meno capaci servano i più capaci.”

---

<sup>11</sup> 11.7 ss.

<sup>12</sup> 11.2

<sup>13</sup> 14.34-35.

<sup>14</sup> *Fragm.* 32.

<sup>15</sup> *Locut. In Heptat.* 1.153

Ancora Sant'Agostino<sup>16</sup>: “Non può esserci dubbio che è più consono all'ordine della natura che l'uomo domini sulla donna, piuttosto che la donna sull'uomo. Questo è il principio che emerge quando l'apostolo (Paolo) dice, 'Il capo della donna è l'uomo;' e, 'Mogli, siate sottomesse ai vostri mariti' Anche l'apostolo Pietro scrive: ' Sara obbediva ad Abramo, chiamandolo padrone' ”

Giovanni Crisostomo<sup>17</sup>: O mogli, siate sottomesse ai vostri mariti. Come la chiesa è sottomessa al Signore, così anche le mogli ai propri mariti in tutto.

Ambrosiaster<sup>18</sup>: “L'Apostolo vuole che la donna sia manifestamente inferiore”

Epifanio<sup>19</sup>: “In verità, le donne sono di razza debole, indegne di fiducia, di mediocre intelligenza.”

La convinzione che la donna sia sempre inferiore all'uomo scaturisce dalla convinzione che solo l'uomo è stato creato ad immagine di Dio. Lo affermano esplicitamente:

Tertulliano<sup>20</sup>: “Come, allora, Dio non ha voluto fare tale concessione all'uomo (più che alla donna), sebbene sul terreno di una maggiore intimità, l'uomo sia 'a sua immagine', o lo affatica sulla terra più dura ? Ma se nulla ( è stato concesso ) all'uomo, tanto meno alla donna.”

Ambrosiaster<sup>21</sup>: “Le donne devono coprirsi la testa perchè non sono ad immagine di Dio. Come qualcuno può sostenere che la donna sia ad immagine di Dio quando si può dimostrare che essa è soggetta al dominio dell'uomo e non ha alcun genere di autorità? Poiché essa non può insegnare, né essere testimone in tribunale, né esercitare la cittadinanza, né essere giudice, certamente essa non può esercitare alcuna autorità .”

Tracce di questa concezione si trovano anche in atti ufficiali della Chiesa.

Così, nelle Costituzioni Apostoliche<sup>22</sup> si legge: “Se 'il capo della donna è l'uomo' ed è questo ad essere designato al sacerdozio, non sarebbe giusto abolire la creazione , ed abbandonare il capo per

---

<sup>16</sup> *De nupt. et concup.* 1.10

<sup>17</sup> *Ep. Ephes.* 5.22-24

<sup>18</sup> *I Ep. Thim.* 3.11

<sup>19</sup> *Panarion*, 79.1

<sup>20</sup> *De virg. vel.* , cap.10

<sup>21</sup> *I Ep. Cor.* 14,34

<sup>22</sup> III, 9

andare verso le estremità. Perché la donna è il corpo dell'uomo, tratto dalla sua costola e sottomesso a lui, da cui è stata separata per la generazione dei figli. È lui, si è detto a lei, 'che sarà il tuo padrone'. E' l'uomo la parte più importante della donna, essendo il suo capo. Se in base a queste premesse, non le permettiamo d'insegnare, come le si potrebbe accordare, a disprezzo della natura, di esercitare il sacerdozio?"

E nel Concilio Trullano (III Concilio di Costantinopoli, degli anni 680-683) si afferma<sup>23</sup>: “Alle donne non è consentito di parlare nella Liturgia Divina, ma secondo le parole dell’apostolo Paolo, restino in silenzio. Non permetto loro di parlare, ma stiano in soggezione, come dice anche la Legge. E se vogliono sapere qualcosa interrogino i loro mariti a casa”

Sempre sulla stessa linea, troviamo vari esempi negli scritti dei teologi dei secoli XII-XIV.

Giovanni Teutonico<sup>24</sup>: “Le donne non possono avere alcuna responsabilità pubblica...Le donne non possono avere nessun ufficio civile...La Natura ha creato le donne perché partoriscono bambini.... È l'uomo ad immagine di Dio ... l'utero è il terreno sul quale cresce il seme....”

Ugucione da Pisa<sup>25</sup>: “Vi sono tre ragioni per le quali diciamo che è l'uomo l'immagine di Dio e non la donna. Prima fra tutte: Così come c'è un solo Dio e da lui tutte le cose sono nate, così un uomo è stato creato per primo e da lui sono stati nati tutti gli altri. ...In secondo luogo, così come dal corpo di Cristo crocifisso sono scaturiti il sangue e l'acqua attraverso i quali si esprimono i sacramenti con i quali vive la chiesa, così dal fianco di Adamo mentre dormiva nel paradiso è stata formata la sua sposa quando le fu presa una costola, dalla quale Eva venne creata. In terzo luogo: così come Cristo è capo della Chiesa e governa la Chiesa, allo stesso modo il marito è capo della moglie e la regola e la governa. Per queste ragioni, solo l'uomo è ad immagine di Dio, quindi non deve avere come la donna un segno di soggezione, ma un segno di libertà e di preminenza”.

Enrico di Segusio<sup>26</sup>: “gli uomini e non le donne sono stati creati ad immagine e somiglianza di Dio” ed elenca diciotto ragioni per le quali le donne devono essere soggette agli uomini.

---

<sup>23</sup> Can. 70

<sup>24</sup> *Apparatus, passim.*

<sup>25</sup> *Summa Decr. Grat.* 33, 5, 13.

<sup>26</sup> *Commentaria*, I, 173, 204

Averroes: La donna non è altro che un uomo imperfetto.

Antonio da Budrio<sup>27</sup>: “E' conveniente che le donne non posseggano il potere delle chiavi perchè esse non sono ad immagine di Dio, ma solo l'uomo è gloria ed immagine di Dio. .Perciò la donna deve essere assoggettata all' uomo e servirlo come una schiava, e non può esserci altra strada.”

Le opere di San Tommaso d'Aquino sono ricche di riferimenti alla nostra problematica, dai quali risulta un netto collegamento con il pensiero di Aristotele, specialmente per l'idea per cui la donna sarebbe in sostanza un uomo mancato, perché risultato di un seme difettoso, quindi non può definirsi immagine di Dio.

Limitiamoci a citare alcuni brani tratti dalla *Summa Theologica*:

“La donna è fisicamente e spiritualmente inferiore e la sua inferiorità risulta dall'elemento fisico, più precisamente dalla sua sovrabbondanza di umidità e dalla sua temperatura più bassa. Essa è addirittura un errore di natura, una sorta di maschio mutilato, sbagliato, mal riuscito.”

“L'uomo non proviene dalla donna ma la donna dall'uomo . Né l'uomo è stato creato per la donna ma la donna per l'uomo”<sup>28</sup>

“Poiché non è possibile nel sesso femminile significare una eminenza di grado, dato che la donna è in uno stato di soggezione, segue che una donna non può ricevere gli Ordini sacramentali”.

##### 5. Dalla fine dell'800 ai giorni nostri.

La situazione non muta fino alla seconda metà dell'Ottocento, quando l'industrializzazione e l'urbanizzazione modificarono i modi di vivere tradizionali. Le donne cominciarono così ad avere una modesta autonomia. Alcune donne riuscirono ad accedere all'istruzione superiore ed anche all'insegnamento. Nei più bassi livelli sociali le donne trovavano occupazione negli uffici, nelle fabbriche, negli ospedali, pur restando sempre fortemente discriminate. Restava tuttavia dominante l'idea che il ruolo della donna fosse quello della casalinga, dedita alla cura della casa, del marito e dei figli. Pertanto, la società restava patriarcale e maschilista.

<sup>27</sup> *Commentaria in Sextum*, II, fol. 89

<sup>28</sup> Milano, casa ed. Giuffré

La supremazia dell'uomo sulla donna si rispecchia in tutte le codificazioni ottocentesche che, come è noto, prendono l'avvio con il Codice Napoleone. Basta citare il Codice Civile italiano del 1865 ed il *Codex Iuris Canonici* del 1917.

Non potendo allargare lo sguardo alle legislazioni di altre nazioni, seguiamo ora l'evoluzione del nostro argomento con riferimento all'Italia.

Il nuovo Codice Civile del 1942 ricalca ancora la concezione tradizionale: secondo l'art. 144 sotto la rubrica "Potestà maritale" "il marito è il capo della famiglia; la moglie segue la condizione civile di lui, ne assume il cognome ed è obbligata ad accompagnarlo dovunque egli crede opportuno di fissare la sua residenza"; il titolo IX del I libro "della patria potestà" prevede all'art. 316 che la potestà sui figli spetta ai genitori, ma è esercitata dal padre.

Tuttavia dopo pochissimi anni, nel 1946, si registra una vera rivoluzione. In occasione del referendum sul futuro dell'Italia (monarchia o repubblica) per la prima volta viene concesso alle donne il diritto di voto. Dopo la vittoria della repubblica, viene eletta un'Assemblea Costituente, per la formazione di una nuova Costituzione repubblicana. Ad essa, partecipano anche alcune donne, pur se solo 21 su 556. Nel nuovo testo costituzionale, si inserisce addirittura una norma, l'art. 51, che stabilisce l'uguale accesso ai pubblici uffici per uomini e donne. Tale norma, tuttavia, rimase disapplicata per alcuni decenni, perché il clima di avversione alla partecipazione delle donne alla vita pubblica continuò a prevalere.

Durante i lavori dell'Assemblea Costituente, ad esempio, si era affacciata l'ipotesi dell'ingresso della donna in magistratura; essa fu esplicitamente presa in considerazione, ma venne respinta. Non venne accolta neppure una proposta di Piero Calamandrei, che si limitava a chiedere l'inserimento nella nuova Costituzione di una norma che prevedesse l'accesso della donna alla carriera di magistrato in un momento successivo, sulla base di una futura legge sull'Ordinamento giudiziario.

In questo generale clima di avversione, spiccano alcune voci di odio e addirittura di disprezzo. Nel 1948, il prof. Orfeo Cecchi, dell'Università di Milano, pubblicò un articolo nel quale affermava, fra l'altro, che "...alla donna che si discosta dalle soavi funzioni dell'amore e della maternità abbiamo il sacrosanto dovere di dire tutta la verità senza stupidi riguardi e senza goffe o masochistiche ipocrisie. La donna è a uno stadio intermedio tra il bambino e

l'uomo, come si rileva anche dalla fisionomia, dalla mancanza di peli sul viso, dal tono della voce, dalla debolezza organica e dalla psicologia a base istintiva, sentimentale e spesso capricciosa...Ha, soprattutto quando è giovane, scarsissimi scrupoli e freni morali. Ha spiccatissime attitudini per l'intrigo, per la simulazione, per il mendacio e per lo spionaggio...È tremenda nell'odio e nella vendetta. E tutto giudica dal lato sessuale...Orbene, è a un essere simile, dominato e sopraffatto della simpatia o antipatia sessuale, che si vuole affidare...anche le difficilissime e delicate funzioni di magistrato?".

Tralascio ulteriori citazioni da questo ed altri scritti che apparvero in quegli anni in cui si segnalano le disastrose conseguenze che sarebbero potute derivare da giudizi emessi dalle donne giudici nel periodo mestruale o in caso di parti prematuri nel corso dell'udienza.

Per alcuni anni, il problema dell'ingresso delle donne in magistratura non attrasse più l'attenzione dei detrattori, ma riemerse intorno al 1956 poiché una legge di quell'anno consentì una presenza minoritaria di donne, in qualità di giurati, nei collegi giudicanti delle Corti di assise. Ma anche a questa concessione, di portata molto limitata, non mancarono violente reazioni. In un libro del 1957<sup>27</sup>, del Prof. Eutimio Ranelletti, che reca il titolo: "La donna-giudice, ovvero sia la Grazia contro la Giustizia" (gioco di parole, dato il nome del Ministero Italiano di Grazia e Giustizia) si afferma che sono moltissime le ragioni che si oppongono all'impiego delle donne in una funzione, quella giudiziaria, che richiede "intelligenza, serenità, equilibrio". La donna, invece, è ritenuta "fatua, leggera, superficiale, emotiva, passionale, impulsiva, piuttosto testarda, sempre approssimativa, negata quasi sempre alla logica...e quindi inadatta a valutare obiettivamente, serenamente, saggiamente, nella loro giusta portata, i delitti e i delinquenti" L'autore sosteneva inoltre che l'inferiorità della donna rispetto all'uomo era ben nota ai professori universitari in quanto "la donna studentessa della Facoltà di Giurisprudenza ripete quasi sempre a memoria, incapace di penetrare l'essenza della norma, o dell'istituto giuridico su cui è interrogata". Potrebbe sembrare che questi giudizi - e molti altri simili - fossero frutto di atteggiamenti isolati, espressione di voci devianti rispetto al senso comune. Invece, tali orientamenti e pregiudizi erano largamente diffusi e condivisi, quantomeno nell'ambiente dei giuristi e degli operatori del diritto, come confermano le motivazioni di molte sentenze dei nostri massimi organi giurisdizionali, e cioè della Corte di Cassazione, del Consiglio di Stato e della stessa Corte Costituzionale.

Nel 1965, venne finalmente dato vigore al già citato art. 51, sulla parità fra uomini e donne nell'accesso ai pubblici uffici. Le donne vennero così ammesse alla partecipazione ai concorsi per l'accesso alla magistratura. Progressivamente, la norma venne estesa ai corpi militari dello Stato (Esercito, Polizia, Carabinieri, Guardia di Finanza) ed è oggi di applicazione generale. Nello stesso tempo, anche le norme hanno subito notevoli mutamenti.

Nel 1975, la legge sul nuovo diritto di famiglia<sup>29</sup> ha riformato numerosi articoli del Codice Civile: è sparito il concetto di marito come capo della famiglia, sostituito da una parità di diritti e doveri fra i coniugi ed è sparita la "patria potestà" sostituita dalla potestà dei genitori.

Anche il nuovo Codice di Diritto Canonico (1983) ha segnato alcuni miglioramenti nella condizione sociale delle donne nella Chiesa. Le discriminazioni basate sul sesso sono state rimosse riguardo al domicilio (c. 104), al luogo di matrimonio (c. 1115) o alla sepoltura (c. 1177). Inoltre le donne sono state ammesse come consulenti giudiziari nei tribunali (c. 1421, § 2), possono essere autorizzate a predicare nelle chiese (c. 766), posso avere in affidamento la cura pastorale nelle comunità locali (c. 517, § 2).

Comunque, la discriminazione continua ancora in altre aree, soprattutto nella riaffermazione del principio per cui solo gli uomini possono ricevere gli ordini sacri (can. 1024), e, conseguentemente, le donne sono escluse da qualsiasi potere di governo nella Chiesa.

Ciò nonostante, il 10 luglio 1995 papa Giovanni Paolo II in una lettera destinata «ad ogni donna», chiedeva perdono per le ingiustizie compiute verso le donne nel nome di Cristo, per la violazione dei diritti femminili e per la denigrazione storica delle donne. Questo concetto fu ripetuto dal Pontefice durante il giubileo del 2000 quando, tra le sette categorie di peccati commessi nel passato dagli uomini di Chiesa e per i quali faceva pubblica ammenda, nominò anche quelli contro la dignità delle donne e delle minoranze.

Eppure, il peso della tradizione continua a perpetuarsi in una serie di prassi, contro le quali si battono quotidianamente molte associazioni femminili. Ad esempio, il livello dei compensi delle donne, a parità di lavoro, è quasi sempre inferiore a quello degli uomini, molti contratti impongono alle donne clausole-capestro, come la minaccia di licenziamento in caso di gravidanza, e si hanno un po' dovunque gravi carenze dei servizi sociali (mense, scuole, asili, etc.)

---

<sup>29</sup> Legge 19/05/1975, n. 151

che creano enormi difficoltà alle donne madri che devono affrontarle nella difficile conciliazione fra il lavoro e la cura della famiglia.

La misoginia, dunque, non è stata ancora vinta del tutto, anche se sono sempre più numerosi coloro che apprezzano il ruolo della donna nella società. Oggi in Italia, tra i vincitori dei concorsi in magistratura le donne sono più numerose degli uomini e non sono certamente seconde nelle valutazioni che ottengono. Sembra inoltre che i loro comportamenti siano di regola più consoni all'esercizio delle funzioni giudiziarie di quelli degli uomini dato che il numero dei procedimenti disciplinari nei confronti delle donne è percentualmente di gran lunga inferiore a quelli che riguardano i magistrati uomini.

In atto il numero delle donne magistrati ha superato quello degli uomini, il che è frutto di una notevole prevalenza delle donne (2 su 3) fra gli studenti di Giurisprudenza.

In questo senso, vorrei strappare un sorriso, citando una frase di Woody Allen: Esiste l'Inferno? Risusciteremo dopo la morte? Ah, non dimentichiamo la cosa più importante: laggiù ci saranno donne?



Articolo presentato 28/04/2018. Pubblicato online in dicembre 2018 e 2018 dall'Autore/i; licenziatario Atti della Accademia Peloritana dei Pericolanti – Classe di Scienze Giuridiche, Economiche e Politiche. Questo articolo e un articolo ad accesso aperto, distribuito con licenza Creative Commons Attribuzione - Non commerciale - Non opere derivate 3.0 APJEP | Atti della Accademia Peloritana dei Pericolanti Classe di Scienze Giuridiche, Economiche e Politiche Vol. LXXXVII (2018) - ISSN 2612-1514

DOI: 10.6092 / 2612-1514/ APJEP.87.2018.69-80

FRANCESCA PELLEGRINO

## **IL TRIBUNALE DI LUCCA SI PRONUNCIA SUL DISASTRO FERROVIARIO DI VIAREGGIO**

SOMMARIO: 1. La ricostruzione dei fatti. 2. Le condanne e le motivazioni della sentenza. 3. Il quadro normativo. 4. Le carenze tecnico-normative riscontrate. 5. Considerazioni conclusive.

### *1. La ricostruzione dei fatti*

A conclusione di un processo durato oltre sette anni, il 31 gennaio 2017 il Tribunale di Lucca ha emesso la sentenza di primo grado sul disastro di Viareggio, che rappresenta il più grave incidente ferroviario della storia italiana, dopo quello di Murazze di Vado (Bologna), del 15 aprile 1978, nel quale persero la vita quarantotto persone.

Prima di esaminare le motivazioni della pronuncia della Corte di primo grado, che ha portato i giudici alla condanna dei vertici delle Ferrovie dello Stato e di altre società straniere, giova riassumere brevemente i fatti.

La notte del 29 giugno 2009, il treno merci 50325 (Trecate-Gricignano), composto da una locomotiva ferroviaria e 14 carri cisterna contenenti GPL (gas di petrolio liquefatto)<sup>1</sup>, mentre procedeva ad una velocità di circa 90 Km<sup>2</sup> all'ora, deragliava nei pressi della stazione ferroviaria di Viareggio.

---

<sup>1</sup>Si tratta di miscele infiammabili di gas di idrocarburi usati come combustibile.

<sup>2</sup> Il limite consentito era 100 Km/h. Nel caso in specie si è accertato che la condotta del treno è stata diligente, e nessuna colpa è stata imputata al macchinista.

Segnatamente, la prima ferrocisterna, collegata direttamente alla locomotiva, debordava dalle rotaie, strisciava per un centinaio di metri sull'infrastruttura ferroviaria e si ribaltava sul fianco sinistro, trascinando con sé i successivi quattro carri. Anche questi ultimi deragliavano e si rovesciavano su un fianco. I due carri successivi, pur deragliando, restavano in piedi, mentre gli ultimi quattro rimanevano sui binari.

Il violento urto del primo carro cisterna con un “elemento dell'infrastruttura”<sup>3</sup> produceva un ampio squarcio (di circa 40 cm) nella lamiera, dal quale fuoriuscivano oltre 45 tonnellate di gas liquido infiammabile, causando un incendio di enormi proporzioni, che investiva le aree circostanti la stazione. La forza dell'esplosione faceva crollare due palazzine, dove viveva la maggior parte delle trentadue vittime, uccise nel sonno. Altre venivano investite dalle fiamme per strada. Molti dei feriti riportavano gravi ustioni e oltre mille persone venivano evacuate dalle loro case a scopo precauzionale.

## 2. Le condanne e le motivazioni della sentenza

Il Tribunale toscano ha inflitto condanne pesantissime, pari a sette anni di reclusione, agli ex amministratori delegati delle società del gruppo Ferrovie dello Stato, *FS Logistica* (società di servizi) e *Trenitalia*, nonché *RFI*, gestore dell'infrastruttura. I pubblici ministeri avevano chiesto nei loro confronti pene oscillanti tra i 15 e i 16 anni di reclusione.

Condanne ancor più gravi, a nove anni di carcere, sono state inflitte agli amministratori delegati e al responsabile del sistema di manutenzione delle società del gruppo *GATX (General American Transportation Corporation)*: *GATX Rail Austria*, proprietaria dei carri cisterna, e *GATX Rail Germany*, che aveva stipulato il contratto di noleggio delle cisterne con *FS Logistica*. Quest'ultima, a sua volta, aveva incaricato la Divisione Cargo di *Trenitalia* di effettuare – con le proprie locomotive e il proprio personale di macchina – il trasporto di GPL nella tratta Tricate-Gricignano.

I reati ascritti vanno dal disastro ferroviario, all'omicidio colposo plurimo (art. 589, paragrafo 2, c.p.), dalle lesioni colpose (art. 590, paragrafo 3, c.p.) all'incendio colposo (art. 449 c.p.).

Quanto al disastro ferroviario, disciplinato all'art. 430 c.p., si tratta di un reato – punito con la reclusione da cinque a quindici anni –

---

<sup>3</sup> Secondo la Procura della Repubblica, questo elemento era il picchetto di segnalazione, posizionato lungo la massicciata, mentre secondo la difesa del gruppo FS, era la piegata zampa di lepre.

che richiede una condotta a forma libera, attiva o omissiva. Quest'ultima ricorre, ad esempio, in caso di volontaria, consapevole omissione nell'adozione di determinate misure da parte del personale preposto al servizio ferroviario.

Per potersi parlare di “disastro ferroviario” in senso tecnico deve, però, trattarsi di un incidente di gravità eccezionale, e non comune, produttivo di danni estesi e complessi, che mette a repentaglio la vita e l'integrità di un numero indeterminato di persone. La fattispecie *de qua* si distingue dalla “strage” in senso tecnico, disciplinata all'art. 422 c.p., in quanto nel disastro non è richiesta la presenza dell'elemento soggettivo, ossia la volontà di uccidere (dolo).

Per quanto riguarda le motivazioni delle condanne inflitte, i vertici di *RFI* sono stati ritenuti responsabili per inadeguatezza delle infrastrutture (ritenute scadenti) e dei sistemi di prevenzione dei rischi, che hanno contribuito al deragliamento e all'esplosione del treno.

In particolare, sono stati loro imputati sia l'“*inosservanza di leggi, regolamenti, ordini e discipline*” che “*omissioni progettuali, tecniche, valutative, propositive e dispositive*”.

Quanto all'elemento psicologico, giova a tal proposito ricordare che, sulla base di quanto previsto dall'art. 43 c.p., il reato è colposo (o contro l'intenzione) quando l'evento, anche se previsto, non è voluto dall'agente e si verifica a causa di negligenza, imprudenza o imperizia (colpa generica) – fattispecie nelle quali rientrano le “omissioni” tecnico-operative e di valutazione imputate al *top management* di *RFI* – ovvero per inosservanza di leggi, regolamenti, ordini o discipline (colpa specifica), condotta parimenti imputata alle società coinvolte nell'iter giudiziario.

Nelle motivazioni si legge ancora che *le omissioni sono espressione: a) “di una generale linea aziendale e imprenditoriale, di precise scelte gestionali, in particolare in materia di manutenzione”, b) “nonché di strutturali carenze organizzative e valutative risalenti nel tempo e facenti capo direttamente ai vertici di Rfi e all'amministratore delegato”.*

Quanto al punto *a)* l'inchiesta ha rivelato che i carri erano stati noleggiati da compagnie straniere perché *Trenitalia* non possedeva mezzi idonei al trasporto di merci pericolose, quali il GPL, e che i costi di locazione sostenuti dalla società italiana erano estremamente contenuti. Pertanto, secondo i giudici, le società del gruppo FS coinvolte hanno “*ottenuto vantaggi consistenti nel risparmio economico derivato dall'omissione di interventi di carattere tecnico*” per quanto riguarda la manutenzione. Queste omissioni sono – secondo i giudici – espressione di una vera e propria strategia aziendale e di precise scelte gestionali,

basate su logiche meramente imprenditoriali, fondate sul profitto, e disinteressate ai profili di sicurezza.

Per quanto riguarda il secondo aspetto, relativo a *carenze strutturali, organizzative e valutative*, secondo il Tribunale di Lucca, l'analisi e la valutazione del rischio avrebbe dovuto comprendere sia il pericolo di deragliamento, dovuto alla rottura di apparati e componenti del materiale rotabile, che altri rischi specifici (esplosioni, incendi, ecc.), relativi a quella particolare tipologia di trasporto ferroviario.

In altri termini, la natura eccezionalmente pericolosa del GPL richiedeva l'obbligo di prestare un più elevato grado di diligenza rispetto quello cui è comunemente tenuto il vettore.

Pertanto, chi ricopriva l'incarico apicale di amministratore delegato, e quindi rivestiva una posizione di sicurezza *“era ben consapevole delle violazioni, dell'assenza dei livelli di sicurezza. Avrebbe potuto ben prevedere i tragici effetti che potevano conseguire dalla violazione delle norme cautelari e avrebbe potuto evitare gli eventi”* così fatali.

La Corte ha, in altri termini, ritenuto che il proprietario, l'utente, il responsabile della manutenzione dei carri e tutti coloro che ricoprivano una posizione di sicurezza, avevano l'obbligo di porre in essere le misure idonee a prevenire eventi che avrebbero potuto mettere in pericolo l'incolumità pubblica.

Seguendo il ragionamento dei giudici, l'impossibilità *di* adottare una politica del “rischio zero” nel settore dei trasporti, da cui discende l'ammissibilità di un livello di “rischio accettabile”, ossia consentito e tollerato dalla collettività, non si deve tradurre in un'esenzione da responsabilità, ma – al contrario – richiede il potenziamento degli standard di sicurezza, attraverso stringenti “regole precauzionali”.

Stando alla motivazione della sentenza, alla luce delle relazioni degli investigatori e dei consulenti tecnici, la causa principale dell'incidente va ricercata in un cedimento strutturale: la rottura di un asse del carrello del primo carro cisterna, dovuta ad usura, nonostante il mezzo avesse superato i controlli di sicurezza richiesti.

Dalle indagini è emerso che l'asse della ruota che si è spezzato era all'epoca relativamente recente, essendo stato costruito in Polonia e immatricolato in Germania nel 2004 e quindi revisionato nel 2008<sup>4</sup>, ma era stato montato su un carro obsoleto.

---

<sup>4</sup> Secondo i consulenti dell'accusa, la revisione è avvenuta in maniera superficiale: se i controlli a ultrasuoni fossero stati adeguati, la cricca (frattura) che già minacciava l'asse, verosimilmente provocata da diffusi processi di ossidazione, sarebbe stata certamente rilevata. Secondo il manuale di manutenzione, un controllo a ultrasuoni a regola d'arte richiede almeno 30 minuti per assile, oltre a 16-20 minuti per la taratura

Se la rottura dell'asse è stata individuata come "il fattore originario" del disastro, gli eventi successivi da essa innescati sono stati il deragliamento e il rovesciamento dei carri, nonché l'impatto con "un elemento dell'infrastruttura"<sup>5</sup>, che – a sua volta – ha cagionato lo squarcio della cisterna e la conseguente fuoriuscita di un consistente quantitativo di GPL, il quale ha provocato un'esplosione e un incendio di vaste proporzioni.

Quindi, secondo la Corte di Lucca, *"la causa originaria del verificarsi dei fattori successivi debbono essere considerati concause tutte riferibili al medesimo contesto di gestione del rischio che è quello connesso al trasporto ferroviario"*.

I giudici di prime cure hanno pertanto accertato che il disastro di Viareggio *"non è stato un evento imprevedibile"* ed eccezionale, ma è *"derivato da una concatenazione di accadimenti strettamente consequenziali tra loro"*, che sarebbe stato possibile evitare attraverso *"il rispetto di consolidate regole tecniche create proprio al fine di garantire la sicurezza del trasporto ferroviario, e soprattutto, prestando massima attenzione ai diversi segnali di allarme che si erano manifestati già prima del fatto e che preludevano al disastro"*.

A tale riguardo, il Collegio ha precedentemente verificato: *"Che la violazione delle regole precauzionali era la causa di questo specifico evento avverso e che la regola di diritto violata aveva lo scopo di impedire che l'evento si verificasse"*.

La Corte ha, in altri termini, fatto riferimento a regole tecniche, che non sono state osservate e a segnali di allarme, che sono stati ignorati.

Quanto alle prime, i giudici si riferiscono tanto alle norme tecniche sulla circolazione dei treni, quanto a quelle applicabili al trasporto

---

dell'apparecchio. Nei documenti della officina *Jungenthal* risultava, invece, che l'operatore non doveva impiegare più di 12 minuti per assile. Peraltro, non rimane alcuna traccia degli esami eseguiti, se non una crocetta sul rapporto di manutenzione. Non solo: sull'asse sono stati trovati tre diversi tipi di vernice, uno dei quali copriva tracce di traumi e di abrasioni non riparati. Secondo i consulenti della difesa *"Sbagliano i consulenti dell'accusa a sostenere che le bolle e altri segnali fossero la spia che l'assile potesse essere arrugginito, le bolle, di per sé, non sono segnali inequivocabili di corrosione"* e che *"una cricca di appena una decina di millimetri, anche fosse stata un po' più grande, non poteva essere vista con gli ultrasuoni"*.

<sup>5</sup>Secondo la Procura della Repubblica, questo elemento era il picchetto di segnalazione della curva, posizionato lungo la massicciata, la cui pericolosità è ben nota per i suoi bordi taglienti, mentre secondo la difesa del gruppo FS, era un elemento di uno scambio: la piegata o deviata a zampa di lepre. E' prevalsa, infine, la tesi del picchetto, che ha chiamato in causa la responsabilità del gestore della infrastruttura ferroviaria, RFI, atteso che la tenuta delle curve può essere controllata e segnalata con mezzi più moderni o comunque meno pericolosi dei picchetti.

ferroviario di merci pericolose, nonché a quelle nazionali in materia di salute e sicurezza nei luoghi di lavoro.

Con riferimento a queste ultime, nel caso in esame – secondo i giudici – l’impresa ferroviaria, non essendosi procurata la documentazione in ordine ai processi manutentivi realizzati dal proprietario delle ferro-cisterne e non avendo operato alcuna verifica circa l’adeguatezza degli interventi dallo stesso effettuati, non ha fornito al proprio personale – quale datore di lavoro – una attrezzatura sicura: ha infatti a messo a disposizione un carro sul quale era montato un assile gravemente crepato.

Con tale comportamento omissivo, l’impresa ha violato le prescrizioni cautelari relative alle attrezzature, di cui agli artt. 69, 70 e 71 del T.U. in materia di tutela della salute e della sicurezza nei luoghi di lavoro<sup>6</sup>. Né gli eventuali concorrenti profili colposi addebitabili ad altri soggetti (in particolare, il proprietario del carro) possono – secondo i giudici – ritenersi idonei ad elidere il nesso causale tra la condotta del datore di lavoro e l’evento lesivo in danno del lavoratore<sup>7</sup>.

### 3. *Il quadro normativo*

Da quanto sopra detto, emerge che al caso in specie sono applicabili fonti di origine internazionale, comunitaria e nazionale.

Con riferimento alla disciplina internazionale<sup>8</sup>, la normativa di riferimento è contenuta nella Convenzione relativa ai trasporti internazionali per ferrovia (COTIF), firmata a Berna il 9 maggio 1980<sup>9</sup>, modificata dal Protocollo di Vilnius (n. 13) del 3 giugno 1999<sup>10</sup>.

---

<sup>6</sup>D.Lgs. 9 aprile 2008, n. 81: “Attuazione dell’articolo 1 della legge 3 agosto 2007, n. 123, in materia di tutela della salute e della sicurezza nei luoghi di lavoro” (G.U. 30 aprile 2008, n. 101 – s.o. n. 108) successivamente integrato dal D.Lgs. 3 agosto 2009, n. 106, recante “Disposizioni integrative e correttive del decreto legislativo 9 aprile 2008, n. 81, in materia di tutela della salute e della sicurezza nei luoghi di lavoro” (G.U. n.180 del 5 agosto 2009 – s.o. n. 142). Per un commento, v. A. DI MASO, *Dlgs 81/2008. Il testo unico della sicurezza sul lavoro*, Roma, 2008; S. ROVETTA, *Manuale per l’applicazione del D.Lgs. 81/2008. Guida operativa all’interpretazione e all’applicazione di ciascun titolo*, Roma, 2013. Per gli aggiornamenti, v.N. MAZZACUVA-M. VINCIERI, *La sicurezza del lavoro nel D.Lgs. n. 81/2008 e successive modifiche e integrazioni*, Bologna, 2010.

<sup>7</sup>*Ex pluribus*, Cass. pen., sez. IV, 18 gennaio 2011, n. 1226, in *olympus.uniurb.it*, sezione giurisprudenza.

<sup>8</sup>S.BUSTI, *La disciplina del trasporto ferroviario di merci*, in *Dir. mar.*, 2015, 443 ss.

<sup>9</sup>Ratificata dall’Italia con legge 18 dicembre 1984, n. 976: “Ratifica ed esecuzione della convenzione relativa ai trasporti ferroviari internazionali (COTIF), adottata a Berna il 9 maggio 1980, con i seguenti atti connessi: protocollo sui privilegi e le immunità dell’Organizzazione intergovernativa per i trasporti ferroviari

Con l'entrata in vigore a livello internazionale, il 1° luglio 2006, della COTIF '99, sono state applicate nuove regole in materia di contratti di utilizzazione dei veicoli: in particolare, conformemente alle norme uniformi relative ai contratti di utilizzazione dei veicoli ferroviari (c.d. CUV)<sup>11</sup>, annesse alla stessa, i detentori di carri merci non sono più soggetti all'obbligo di immatricolarli presso un'impresa ferroviaria.

Tuttavia la COTIF '99 è stata ratificata dall'Italia con legge n. 174/2014<sup>12</sup>, successiva al disastro: pertanto trova applicazione al caso in specie il testo convenzionale di Berna del 1980 e, in particolare, le regole uniformi concernenti il contratto di trasporto internazionale ferroviario di merci (CIM)<sup>13</sup>, costituenti l'appendice B alla stessa Convenzione.

Trovano, altresì, applicazione le norme internazionali sul trasporto per ferrovia di merci pericolose, in particolare di sostanze chimiche e materiali combustibili. In esecuzione alla COTIF, è stato infatti emanato un Regolamento tecnico, relativo al trasporto internazionale di merci pericolose per ferrovia (RID)<sup>14</sup> "*Regulation concerning the International Carriage of Dangerous Goods by Rail*", che costituisce l'appendice C della COTIF<sup>15</sup>.

Al traffico nazionale e internazionale COTIF si applica anche il Contratto Generale d'Uso dei carri (CUU o CGU – Condizioni Generali d'Uso)<sup>16</sup> un contratto multilaterale, pattiziamente predisposto e basato sulle "Regole uniformi relative ai contratti di utilizzazione dei veicoli nel

---

*internazionali (OTIF); appendice A - regole uniformi concernenti il contratto di trasporto ferroviario internazionale dei viaggiatori e dei bagagli (CIV); appendice B - regole uniformi concernenti il contratto di trasporto ferroviario internazionale di merci (CIM), con quattro annessi" (G.U. 30 gennaio 1985, n. 30). Per un commento v. S.M.CARBONE, *Present trends about the scope of application and the effects of the uniform law on the carriage of goods*, in *Dir. mar.*, 1992, 929 ss.; M.MAGNELLI, *Il trasporto di merci pericolose: brevi note per una sistemazione della disciplina*, in *Amministrativamente*, 2016.*

<sup>10</sup> Protocollo di modifica della Convenzione relativa al trasporto ferroviario internazionale (COTIF), Berna 9 maggio 1980, firmato a Vilnius il 3 giugno 1999.

<sup>11</sup>Regole uniformi sulla ammissione tecnica di materiale ferroviario usato nel traffico internazionale (CUV- *Contrats d'Utilisation de Véhicules* - Appendice G alla Convenzione COTIF), 3 giugno 1999.

<sup>12</sup>Legge 21 novembre 2014, n. 174: "Ratifica ed esecuzione del Protocollo di modifica della Convenzione relativa ai trasporti internazionali ferroviari (COTIF) del 9 maggio 1980, fatto a Vilnius il 3 giugno 1999 (G.U. 28 novembre 2014, n. 277 – s.o.n. 90).

<sup>13</sup>Regole uniformi concernenti il contratto di trasporto internazionale per ferrovia delle merci (CIM), costituenti l'Appendice B alla *Convenzione COTIF 1980*.

<sup>14</sup> M.MAGNELLI, *Il trasporto di merci pericolose: brevi note per una sistemazione della disciplina*, in *Amministrativamente*, 2016.

<sup>15</sup>In vigore dal 1° gennaio 2005.

<sup>16</sup>Ed. luglio 2006.

traffico *internazionale ferroviario*” (CUV)<sup>17</sup>, che regola i rapporti tra detentori *dei carri* e imprese ferroviarie, definendone diritti e obblighi.

Secondo tale Contratto, i mezzi sono gestiti dal detentore (*keeper*), responsabile della loro manutenzione, mentre l’impresa ferroviaria (*Railway Undertaking*) che ne fa uso ha l’obbligo di eseguire sugli stessi tutti i controlli di sicurezza necessari ed è responsabile per i danni derivanti dal loro impiego.

Ai sensi dell’art. 7.2 di detto Contratto<sup>18</sup>: “*Il detentore deve presentare, alle imprese ferroviarie utilizzatrici che ne fanno richiesta, la prova che la manutenzione dei suoi carri è fatta in conformità alla regolamentazione in vigore. Per le necessità di questo contratto e nei confronti degli altri aderenti, il detentore è considerato come l’entità deputata alla manutenzione del carro, e che ne esercita le responsabilità*”.

Da questa disposizione emerge la distinzione che si è intesa operare tra imprese ferroviarie e detentori di carri.

Col termine «detentore» si indica colui che utilizza, sotto il profilo economico e in modo durevole, un veicolo ferroviario, a prescindere dal fatto che ne sia proprietario o titolare del diritto di disporre.

Normalmente il detentore è proprietaria di veicoli ferroviari, e ricava i suoi proventi dal noleggio degli stessi, ma può anche avere il mero possesso e la disponibilità del mezzi, che gli viene ceduta da altri, quali le società finanziarie, con contratti di *leasing*.

Con l’espressione «*railwayundertaking*» (RU) si intende, invece, ogni impresa, pubblica o privata, autorizzata a trasportare merci (e/o persone) per ferrovia, garantendo obbligatoriamente la trazione<sup>19</sup>.

Parimenti, la Direttiva 95/18/CE<sup>20</sup>, relativa alle licenze delle imprese ferroviarie, definisce «impresa ferroviaria» qualsiasi impresa, pubblica o privata, la cui attività principale consiste nella prestazione di servizi per il trasporto merci e/o persone per ferrovia e che garantisce obbligatoriamente la trazione. Sono espressamente ricomprese in tale nozione anche le imprese che forniscono la mera trazione, mediante locomotive e personale (macchinisti).

---

<sup>17</sup>Costituenti l’Appendice D della COTIF.

<sup>18</sup>Edizione 1° luglio 2006.

<sup>19</sup> Per questa definizione, v. l’art. 2 della Direttiva 95/18/CE del Consiglio del 19 giugno 1995 relativa alle licenze delle imprese ferroviarie (*G.U.C.E.* L 143 del 27 giugno 1995, 70).

<sup>20</sup> Direttiva del Consiglio del 19 giugno 1995, relativa alle licenze delle imprese ferroviarie (*G.U.C.E.* L 143, del 27 giugno 1995, 70 ss.).

Questa definizione, che è stata anche ripresa all'art. 3, lett. g), del D.Lgs. 8 luglio 2003, n. 188<sup>21</sup>, non pare affatto chiara laddove contiene un generico riferimento, sia per quanto riguarda il *keeper* che le *RU*, all'"utilizzo" di carri ferroviari merci. Invero, la differenza sembra consistere nel fatto che, nel primo caso, si tratta di "utilizzo commerciale" del bene-carro di cui si è proprietari o si ha la disponibilità, cedendolo in locazione, noleggio o *leasing* operativo<sup>22</sup> ad altri, dietro corrispettivo, ma impegnandosi a realizzare la manutenzione ed assumendosene la responsabilità. Nel secondo caso, si tratta, invece, di "utilizzo operativa" che l'impresa che ha preso a noleggio il mezzo fa dello stesso, al fine di realizzare servizi di trasporto. Quest'ultima è tenuta a garantire la trazione (con proprie locomotive e proprio personale), nonché a gestire i carri con cautela e con la dovuta diligenza<sup>23</sup>. Sarà responsabile del trasporto in qualità di vettore per i danni provocati durante le relative operazioni, ma sarà anche tenuta ad effettuare proprie ispezioni per verificare che la manutenzione dei carri venga effettuata dal detentore conformemente alla legge.

Nel caso in specie, il *keeper* era la società del gruppo *GATX* che operava in Europa e che aveva noleggiato i carri cisterna di cui era proprietaria alle società del gruppo *FS*. La manutenzione veniva effettuata dall'officina tedesca *Jungenthal* di Hannover, controllata da *GATX*<sup>24</sup>. Le imprese ferroviarie erano *FS Logistica* e *Trenitalia*, oltre a *RFI*.

Il quadro di riferimento normativo fin qui richiamato si arricchisce in virtù del richiamo alla normativa europea. La disciplina internazionale *COTIF* è stata, infatti, recepita in ambito europeo della

---

<sup>21</sup> Recante: "Attuazione delle direttive 2001/12/CE, 2001/13/CE e 2001/14/CE in materia ferroviaria" (G.U. 24 luglio 2003, n. 170 – s.o. n. 118).

<sup>22</sup> Il *leasing* operativo è un contratto mediante il quale il locatore (intermediario finanziario), contro pagamento di un canone periodico, concede in locazione al conduttore (cliente/utilizzatore del bene), senza che questo ne divenga proprietario (a differenza del *leasing* finanziario), beni strumentali aventi caratteristiche standardizzate, unitamente ad una serie di servizi collaterali. Cfr. tra gli altri M. MARSILIO, *Il leasing: definizione e principali tipologie contrattuali*, in *Ragiusan*, 2007, 84 ss.; G. BARBAGELATA-A. TRABALLI, *Leasing*, Pozzuoli (Napoli), 2008.

<sup>23</sup> Nel contratto di noleggio tra *GATX* e *FS Logistica* era contenuta una clausola in base alla quale quest'ultima si impegnava a comunicare al detentore i dati relativi alla percorrenza del carro, obbligo che veniva disatteso.

<sup>24</sup> Successivamente la manutenzione è stata affidata ad un'officina italiana di Bozzolo (Mantova).

Direttiva 96/49/CE<sup>25</sup>, cui l'Italia ha dato attuazione con D.Lgs. 13 gennaio 1999, n. 41<sup>26</sup>.

Va, altresì, richiamata la Direttiva 2004/49/CE<sup>27</sup> recante norme comuni per la sicurezza delle ferrovie comunitarie, recepita nella legislazione italiana con D.Lgs. n. 162/2007<sup>28</sup>.

Detta Direttiva definisce «incidente grave»: “*qualsiasi collisione ferroviaria o deragliamento di treni che causa la morte di almeno una persona o il ferimento grave di cinque o più persone o seri danni al materiale rotabile, all'infrastruttura o all'ambiente e qualsiasi altro incidente analogo avente un evidente impatto sulla regolamentazione della sicurezza ferroviaria o sulla gestione della stessa; «seri danni», i danni il cui costo totale può essere stimato immediatamente dall'organismo investigativo ad almeno 2 milioni di EUR*” (art. 3, lett. 1).

Posto che la responsabilità del funzionamento sicuro del sistema ferroviario e del controllo dei rischi che ne derivano incombe su tutti gli operatori, sia gestori dell'infrastruttura che imprese ferroviarie che effettuano il trasporto, gli Stati membri, ove necessario, sono tenuti – ai sensi della presente Direttiva – a cooperare nell'adozione di misure di controllo del rischio (*considerando* n. 5).

Nello stesso *considerando*, si opera una distinzione tra “responsabilità operative” del gestore dell'infrastruttura e delle imprese ferroviarie, ma anche dei fornitori di servizi di manutenzione, relative al buon funzionamento del sistema, e quelle che discendono dalle “funzioni di monitoraggio, supervisione e regolamentazione” delle autorità nazionali preposte alla sicurezza.

Questa normativa ha, infatti, obbligato gli Stati membri all'istituzione di un'autorità nazionale preposta alla sicurezza ferroviaria (art. 1, lett. *d*).

---

<sup>25</sup>Direttiva 96/49/CE del Consiglio, del 23 luglio 1996, relativa al ravvicinamento delle legislazioni degli Stati membri in materia di trasporto di merci pericolose per ferrovia (*G.U.C.E.* L 235 del 17 settembre 1996, 25).

<sup>26</sup>D.Lgs. 13 gennaio 1999, n. 41: “Attuazione delle direttive 96/49/CE e 96/87/CE relative al trasporto di merci pericolose per ferrovia” (*G.U.* 27 febbraio 1999, n. 48 – *s.o.* n. 42).

<sup>27</sup>Direttiva 2004/49/CE del Parlamento Europeo e del Consiglio del 29 aprile 2004 relativa alla sicurezza delle ferrovie comunitarie e recante modifica della direttiva 95/18/CE del Consiglio relativa alle licenze delle imprese ferroviarie e della direttiva 2001/14/CE relativa alla ripartizione della capacità di infrastruttura ferroviaria, all'imposizione dei diritti per l'utilizzo dell'infrastruttura ferroviaria e alla certificazione di sicurezza (*G.U.U.E.* L 164 del 30 aprile 2004, 44 ss.).

<sup>28</sup>D.Lgs. 10 agosto 2007, n. 162: “Attuazione delle direttive 2004/49/CE e 2004/51/CE relative alla sicurezza e allo sviluppo delle ferrovie comunitarie” (*G.U.* 8 ottobre 2007, n. 234 – *s.o.* n. 199/L).

In attuazione di tale disposizione, il citato D.Lgs. n. 162/2007 ha istituito in Italia l'Agenda Nazionale della Sicurezza Ferroviaria (ANSF), organismo indipendente, con compiti di regolamentare la sicurezza della circolazione ferroviaria sulla rete nazionale (art. 4).

Quanto, infine, alla disciplina interna sulla salute e sicurezza sui luoghi di lavoro, nel nostro ordinamento si applica, con riferimento a tutti i rischi derivanti dall'attività lavorativa, il Testo unico adottato col D.lgs. n. 81/2008<sup>29</sup>, il quale impone ai datori di lavoro di effettuare – secondo procedure standardizzate – la valutazione del rischio (artt. 15, 17 e 28 T.U., analogamente a quanto previsto dalla precedente legge n. 626/94<sup>30</sup>).

Nel settore del trasporto ferroviario di merci pericolose appare quanto mai cogente l'obbligo di operare uno scrupoloso *risk assessment* al fine di eliminare il rischio o almeno ridurlo ad un livello accettabile.

Questo profilo è ben visibile nella legislazione sulla prevenzione degli infortuni sul lavoro, dove il presupposto cardine alla base delle misure generali di tutela è rappresentato proprio dalla *valutazione* dei rischi, definiti come “*probabilità di raggiungimento del livello potenziale di danno nelle condizioni di impiego o di esposizione ad un determinato fattore o agente oppure alla loro combinazione*” (art. 2, lett. s), D.Lgs. n. 81/2008).

Il Collegio giudicante ha, nel caso in esame, riconosciuto le aggravanti relative alla violazione della normativa sulla sicurezza del lavoro contenute nel su richiamato Testo Unico, con particolare riguardo all'obbligo di effettuare la “valutazione dei rischi”, anche a fronte dell'esistenza di normative specifiche del settore ferroviario, relative al trasporto di sostanze chimiche pericolose.

Gli imputati avevano contestato l'applicabilità di questo testo normativo al disastro di Viareggio in quanto, nel caso in specie, l'incidente non ha provocato danni a persone legate all'impresa ferroviaria da un contratto di lavoro.

---

<sup>29</sup>D.Lgs. 9 aprile 2008, n. 81: “Attuazione dell'articolo 1 della legge 3 agosto 2007, n. 123, in materia di tutela della salute e della sicurezza nei luoghi di lavoro” (G.U. 30 aprile 2008, n. 101).

<sup>30</sup>D.Lgs. 19 settembre 1994, n. 626 “Attuazione delle direttive 89/391/CEE, 89/654/CEE, 89/655/CEE, 89/656/CEE, 90/269/CEE, 90/270/CEE, 90/394/CEE e 90/679/CEE riguardanti il miglioramento della sicurezza e della salute dei lavoratori sul luogo di lavoro” (G.U. n. 265 del 12 novembre 1994 – s.o. n. 141). Per un commento, v. ISPELS (a cura di), *Linee guida per la valutazione del rischio: D. Lgs. 626/94 : applicazione agli uffici amministrativi e ai laboratori scientifici di strutture pubbliche e private*, Roma, 1995; F. DI MASO, *626. La sicurezza nei luoghi di lavoro*, Roma, 2007; S. ROVETTA, *Manuale per l'applicazione del D.Lgs. 624/94*, Roma, 2007.

Tuttavia, come hanno sottolineato i giudici di Lucca, è principio giurisprudenziale pacifico quello secondo cui le norme per la prevenzione degli infortuni sul lavoro devono essere osservate a tutela anche degli estranei che si trovano nei luoghi di lavoro (ovvero nelle immediate vicinanze): nel caso in specie, si è trattato di cittadini inermi che si trovavano nell'area circostante al luogo dell'incidente. Pertanto non assume rilevanza l'eventuale inesistenza di un rapporto di lavoro fra l'imprenditore e l'infortunato.

A tal proposito, il Tribunale toscano ha richiamato i principi espressi dalla Cassazione nella sentenza n. 10857/2008<sup>31</sup>.

Alla luce di quest'ultima pronuncia, l'esercente di un servizio ferroviario è responsabile della sicurezza dello stesso ed assume pertanto una posizione di garanzia, non solo nei confronti del personale dipendente e dei viaggiatori, ma anche nei riguardi di terze persone che vengano in contatto con la ferrovia, ogni qual volta che il suo esercizio determini situazioni che eccedono il normale rischio collegato all'attività. In tal caso, l'impresa ferroviaria viene chiamata a rispondere per colpa della mancata adozione delle misure necessarie a prevenire il verificarsi di eventi lesivi dell'incolumità di queste persone<sup>32</sup>.

Quanto alle altre disposizioni applicabili, vanno richiamati taluni decreti del Ministero dei trasporti: il D.M.16 gennaio 2001<sup>33</sup>, il quale prescrive controlli obbligatori sul materiale rotabile, ad intervalli temporali prefissati – mediamente ogni cinque anni – dei vagoni cisterna e i DD.MM.7 novembre 2006<sup>34</sup> e 19 marzo 2008<sup>35</sup>, che hanno

---

<sup>31</sup> Cass. pen., sez. IV, 13 febbraio 2008, n. 10857, in *C.E.D. Cass.*, n. 239260.

<sup>32</sup> Nel caso in specie, si trattava della mancata predisposizione dei dispositivi acustici e luminosi in prossimità di un passaggio a livello con barriere, posizionato dopo una curva, che aveva determinato un incidente ai danni di un ciclomotore. Il conducente aveva subito lesioni in quanto, non essendo stato avvertito del fatto che la sbarra si stava chiudendo, era stato colpito dalla stessa.

<sup>33</sup> D.M. Trasporti e Navigazione 16 gennaio 2001: *“Periodicità delle verifiche e revisioni delle cisterne fisse (veicolo costerna e vagoni-cisterna), cisterne smontabili, veicoli a batteria e vagoni-batteria, destinati a contenere gas compressi liquefatti o disciolti”* (G.U. 30 gennaio 2001, n. 24).

<sup>34</sup> D.M. Trasporti 7 novembre 2006: *“Recepimento delle direttive 2004/89/CE della Commissione, del 13 settembre 2004, e 2004/110/CE della Commissione, del 9 dicembre 2004, che adattano, rispettivamente per la quinta e la sesta volta al progresso tecnico, la direttiva 96/49/CE del Consiglio, del 23 luglio 1996 per il ravvicinamento delle legislazioni degli Stati membri relative al trasporto di merci pericolose per ferrovia”* (G.U. n. 65 del 19 marzo 2007 - s.o. n. 74).

<sup>35</sup> D.M. Trasporti 19 marzo 2008: *“Recepimento della direttiva 2006/90/CE della Commissione del 3 novembre 2006, di adattamento al progresso tecnico della direttiva 96/49/CE del Consiglio, per il ravvicinamento delle legislazioni degli Stati Membri in materia di trasporto merci pericolose per ferrovia”* (G.U. n. 136 del 12 giugno 2008 - s.o. n. 147).

implementato le edizioni 2005 e 2007 del RID, che è soggetto ad aggiornamento ogni due anni.

#### 4. Le carenze tecnico-normative riscontrate

Delineato il quadro di riferimento normativo, giova ora mettere in evidenza le carenze legislative che sono emerse dall'indagine.

Anzitutto, i carri ferroviari, specie se trasportano sostanze pericolose, per essere ammessi a circolare nel territorio nazionale, devono essere preventivamente e obbligatoriamente soggetti a controlli stringenti.

Invero, il D.M. 16 gennaio 2001, come si è visto, prescrive controlli obbligatori, ad intervalli temporali prefissati, dei carri cisterna. Sarebbe, tuttavia, opportuno modificare detta normativa nazionale prevedendo verifiche in base anche al chilometraggio effettuato. Ciò renderebbe obbligatoria la tenuta, per ogni singolo carro, di registri di viaggio e assicurerebbe la tracciabilità degli interventi di manutenzione. Queste modifiche comporterebbero un inevitabile aggravio di costi per le imprese, ma – per altro verso – richiedendo una manutenzione preventiva, garantirebbero la sicurezza dei vagoni.

Inoltre, i controlli dovrebbero essere richiesti indipendentemente da chi sia il proprietario e da quale sia la sua nazionalità.

Oggi è richiesta l'osservanza della sola normativa vigente nel Paese di immatricolazione del materiale rotabile, mentre sarebbe auspicabile l'applicazione, specie per quanto riguarda i trasporti di sostanze pericolose, di *standard* minimi comuni in tutti gli Stati membri dell'Unione o, almeno, delle norme più restrittive tra quelle dei Paesi interessati alle operazioni di trasporto.

Quanto alle altre eventuali modifiche normative, si renderebbe opportuno imporre l'alternanza dei carri contenenti merci pericolose e infiammabili, con carri vuoti o pieni di materiale inerte, come accade normalmente nel trasporto di esplosivi.

Sarebbe, inoltre, necessaria la graduale messa al bando dei carri a tecnologia superata, e l'utilizzo di quelli c.d. a "rischio zero", studiati per resistere ad eventi gravissimi, quali scontri e deragliamenti.

A bordo di tutti i treni, specie di quelli che trasportano materie pericolose, dovrebbe prevedersi l'obbligo di dispositivi "antisvio", in grado di avvisare il macchinista in caso di fuoriuscita di una ruota dalla rotaia, sì da permettergli, conseguentemente, l'immediato arresto del convoglio.

Con l'ausilio di apposite apparecchiature, obbligatoriamente presenti su tutti i treni, dovrebbe essere, inoltre, assicurata al macchinista la possibilità di effettuare un monitoraggio continuo, durante la marcia, dello stato degli assi, delle ruote e dei freni, analogamente a quanto già avviene su alcuni mezzi di nuova generazione.

Occorrerebbe ridurre l'attuale limite di velocità dei convogli di sostanze pericolose, pari a 100 Km/h, almeno durante le fasi di attraversamento dei centri urbani e prevedere l'obbligo di realizzazione di infrastrutture (muri di recinzione, barriere contenitive, ecc.) per i tratti di ferrovia che attraversano luoghi densamente abitati.

La normativa dovrebbe, inoltre, stabilire un termine temporale massimo per l'utilizzo di quel materiale rotabile (quale assi e ruote) che è sottoposto ad usura. E' ben noto, infatti, che la rotazione della ruota sul perno provoca in quest'ultimo una "fatica ciclica a flessione rotante" che fiacca, a lungo andare, la struttura.

Sul piano delle responsabilità, le figure di "detentore" e "utilizzatore", frutto del processo di liberalizzazione del trasporto ferroviario, non sono chiare e, nonostante le definizioni dettate dalla normativa, lasciano spazio a dubbi interpretativi.

Si renderebbe, inoltre, opportuno elaborare una disciplina comunitaria, simile a quella da tempo applicabile al settore aeronautico, volta ad incentivare le segnalazioni di anomalie riscontrate dagli operatori durante l'esercizio dei mezzi ferroviari.

E' auspicabile prevedere la possibilità, per le vittime di incidenti ferroviari e loro familiari, di ottenere da *RFI* un'anticipazione del risarcimento. In questo modo, il gestore dell'infrastruttura nazionale presterebbe maggiore cura nel controllare il materiale rotabile autorizzato a circolare nella rete ferroviaria, e potrebbe richiedere altrettanta diligenza ai vettori nel controllo e nella manutenzione dei mezzi impiegati.

Si auspica, infine, un ampliamento dei poteri in capo alle Agenzie per la sicurezza, sia italiana che europea, sì da rafforzare la *railway safety*.

## *5. Considerazioni conclusive*

Nel processo di Lucca, le Ferrovie italiane sono state anzitutto chiamate a spiegare perchè quel carro era stato dichiarato sicuro e quindi ammesso alla circolazione.

Il disastro di Viareggio ha quindi messo in evidenza la mancata applicazione dei principi di prevenzione e di precauzione, nonché il mancato rispetto del criterio di accettabilità del rischio.

La prevenzione implica che misure appropriate siano poste in essere prima del verificarsi di un incidente, laddove si sia in presenza di un rischio certo, mentre la precauzione attiene alla situazione caratterizzata da incertezza scientifica circa la presenza di *rischi* e dall'adozione, ciò nonostante, di misure cautelative. Quest'ultimo principio si presenta allora come l'effetto giuridico di un livello di accettabilità del rischio che è andato mutando e affinandosi nel corso degli anni.

Come affermato dalla Cassazione penale<sup>36</sup>, la nozione di rischio non coincide perfettamente col concetto di pericolo. Mentre quest'ultimo può essere definito come *la probabilità di un danno come conseguenza di fattori esterni*, il rischio consiste nella *probabilità di un danno come conseguenza di una decisione*<sup>37</sup> ed è, pertanto, un concetto strettamente legato all'attività d'impresa, individuale e collettiva.

Il *leitmotiv* di questa pronuncia – in linea con la giurisprudenza della Corte di Giustizia UE<sup>38</sup> – è che, nell'attuale società del rischio, di fronte all'aumento della capacità umana di controllare l'ambiente naturale e sociale, nasce nella collettività un'aspettativa, o meglio una pretesa affinché tutti coloro che ricoprono una posizione di sicurezza o di garanzia, adottino le misure preventive e precauzionali più idonee – secondo le rispettive competenze – ad evitare danni, specialmente quando si tratta di attività estremamente pericolose (art. 2050 c.c.)<sup>39</sup>, come il trasporto di *dangerous goods*.

Il garante non è altro che *il soggetto che gestisce il rischio* attraverso l'applicazione di tutte quelle regole e misure preventive/precauzionali dettate dalla prassi e ampiamente recepite dalla normativa di settore.

---

<sup>36</sup> Sent. Cass. pen., Sez. IV, del 23 novembre 2012, n. 49821, in *C.E.D. Cass.*, rv. 254094.

<sup>37</sup> Così N. LUHMANN, *Sociologia del rischio*, Milano, 1996, 31 s. (*“l'eventuale danno viene visto come conseguenza della decisione; oppure se si pensa che l'eventuale danno sia dovuto a fattori esterni e viene quindi attribuito all'ambiente parliamo allora di pericolo”*). V. anche A. CERASE, *Rischio e comunicazione: Teorie, modelli, problemi*, Milano, 2017, 70.

<sup>38</sup> Causa C-188/07, *Commune de Mesquer c. Total France SA, Total International Ltd*, in *Racc.*, I-4501 ss. Per un commento, v. F. PELLEGRINO, *La Corte di giustizia europea si pronuncia sul caso dell'Erika*, in *Dir. trasp.*, I/2009, 133 ss.; A. RELLA, *Il caso “Erika” al vaglio della Corte di Giustizia*, in *Riv. dir. ec. trasp. amb.*, Giureta, VII/2009, 20 ss.

<sup>39</sup> Per un commento si rinvia a F. PELLEGRINO, *Sicurezza e prevenzione degli incidenti aeronautici*, Milano, 2007, 96 ss.

Il rischio, inteso come categoria unitaria, non investe indistintamente e nella stessa misura tutti i soggetti coinvolti nella gestione della sicurezza, ma si declina diversamente a seconda delle aree relative ad un determinato settore di attività. Alle diverse aree di rischio si affiancano, infatti, i diversi ruoli che i garanti ricoprono all'interno dell'organizzazione: a ciascuna figura, è demandata la gestione di una o più aree di rischio. Proprio questa diversità di ruoli consente di separare e delimitare le diverse responsabilità che entrano in gioco in caso di incidente.

In conclusione, nonostante l'applicazione ai trasporti del principio di *acceptable risk*, il rischio di un disastro ferroviario non si può in nessun caso ritenere "accettabile". L'obiettivo della relativa normativa dovrebbe essere quella di garantire una prestazione "sostenibile", ma non solo in termini economici<sup>40</sup>, di profitto, ma soprattutto in termini sociali, di sicurezza, incolumità pubblica e di tutela dell'ambiente.



Articolo presentato il 12/04/2018. Pubblicato *online* in dicembre 2018 e 2018 dall'Autore/i; licenziatario Atti della Accademia Peloritana dei Pericolanti – Classe di Scienze Giuridiche, Economiche e Politiche.

Questo articolo è un articolo ad accesso aperto, distribuito con licenza Creative Commons Attribuzione - Non commerciale - Non opere derivate 3.0

APJEP | Atti della Accademia Peloritana dei Pericolanti

Classe di Scienze Giuridiche, Economiche e Politiche

Vol. LXXXVII (2018) - ISSN 2612-1514

DOI: 10.6092 / 2612-1514/ APJEP.87.2018.81-96

<sup>40</sup>Quando investire in sicurezza costa più di quanto si è chiamati a rispondere in caso di danni, i costi della sicurezza non verranno sopportati dalle imprese.

NICOLA GENOVESE AND MARIA GRAZIA LA SPADA<sup>1</sup>

## RESTRICTIVE ECONOMIC POLICY OF EUROPEAN ECONOMIC AND MONETARY UNION

"I hope that Angela Merkel understands that austerity leads economies to operate in a worst manner, increasing unemployment, lowering wages and increasing inequality. No big economy grew by austerity" (2014).  
Joseph Stiglitz, Nobel Prize winning economist and former Chief Economist of the World Bank"

SUMMARY: 1. Introduction. 2. The Ordoliberalism as the Origin of German Conception of Economic Policy. 3. Austerity: Consequences and Negative Aspects. 4. Alternatives to Austerity: Attempts and Proposal for its Overcoming. 5. Euroscepticism: a Sudden Increase. 6. Possible Positive Developments in the 2018. 7. Conclusions, Bibliography, Appendix

### 1. *Introduction*

European economic policy has always been implemented according to German dictates for which monetary stability is the primary objective in order to launch proper economic development, determined by market forces, with full employment and price stability. This type of economic policy was effective in the past for the economy of West Germany, separated from Eastern Germany.

This separation endowed the broad and efficient German industrial system with a domestic market of limited size and thus its production

---

<sup>1</sup> Nicola Genovese has elaborated chapters 1., 2. and 3.; Maria Grazia La Spada has elaborated chapters 4., 5. and 6.

was mainly directed towards the international market. For this reason, domestic price stability was essential to maintain the high level of exports and ensure its further increase if other nations registered an increase in prices.

For this purpose also the wages were kept to below their productivity, given that for Germany was more important to increase the external demand rather than the inner one, which would never be sufficient. The "economic miracle" of post-war Germany in the 50s was instead attributed to the so-called Social Market Economy, resulting from Ordoliberalism School, whose most important representative was Eucken. His contribution goes back to thirty years. The second section of this article will indicate what were the origins of this kind of Eucken economic policy, which differed from Keynesianism, prevailing since the period after World War II, and from the monetarism that prevailed especially from the Eighties onwards. In the same second section, it will be highlighted how Germany succeeded to using the principles provided by the above Ordoliberalism, as regard the creation of European Central Bank (ECB). Moreover, another negative factor was that the conditions for entering European Monetary Union (EMU) were imposed to the same degree on all participating nations, notwithstanding their different levels of economic development, especially between Northern and Southern countries of Europe. The third section will be dedicated to the analysis of these problems, which led to hard austerity policies. They were imposed particularly on Southern countries of Europe, worsening their social and economic situation. The fourth section will present the opinions of major economists and examine their suggestions for resolving the serious EMU crisis, while in the fifth section it will be demonstrated how distrust has increased in almost all participating countries in EMU. Distrust turned out in a very serious manner during the 2007/2008 crisis which will be reported in the appendix. It led to the exit of England from EMU. The fundamental thesis of this article is that to save the Euro a prompt review of the Maastricht Treaty is essential: to extend the tasks of the ECB, currently limited to ensuring price stability or their limited increase of no more than 2%, and to create a community fiscal policy. This must achieve a tax reduction, permitting an increase of public deficit more than the 3%, financed by the ECB, for starting economic development, eliminating social disparity, ensuring full employment.

## 2. The Ordoliberalism as the Origin of German Conception of Economic Policy

The German idea of monetary policy was decisive for the foundation of the ECB, but first it is necessary to recall the origins of this type of policy.

In literature there is a broad consensus that its fundamental principles reside in "Ordoliberalism"<sup>2</sup>.

The post-war "social market economy" and the "economic miracle", created in the German Federal Republic in the 1950s, were considered as a spectacular result of Ordoliberalism principles founded by the "Freiburg School" in the 1930s. Their aim was to investigate the interdependency of legal-institutional structures and economics. In his book "Grundsätze der Wirtschaftspolitik" (Principles of Economic Policy) Eucken<sup>3</sup> the principal follower of this school, distinguishes the "Ordoliberalism policy type" from interventionist policy-making. According to this ideal distinction, the government should provide a constitutional rule based framework to shape markets, but it should not intervene in day-to-day economic decisions. Great trust was placed in the operation of the free market which functions according to the optimal choices of individual operators. State intervention in the market was only allowed to fight monopolies and oligopolies.

As regard the properties of this framework, Eucken was convinced that a prudent economic constitution must be based on fundamental principles, two of them being monetary stability with the Central Bank, which does not finance the commercial banks to avoid an excess of credit, and liability for government debt.

This was considered sufficient to achieve full employment without the intervention of monetary policy to influence market demand. It need only ensure price stability. From this the contrast between Ordoliberalism and Keynes's theory is clear. For Keynes monetary policy was an essential tool to achieve full employment in the face of a fall in global

---

<sup>2</sup> For a wide exposition of this important principle and an analysis of its inadequacy for the foundation of Eurozone, especially during the severe global crisis of 2008, see S. DULLIEN – I. GUEROT, *The Long Shadow of Liberalism: German approach to the Euro Crisis*, *European Council on Foreign Relations*, February 2012.

<sup>3</sup> Walter Eucken, "Über die Verstaatlichung der Notenbank", report not published, Walter Eucken Archiv, Frankfurt a. M 1946. This is an important document on the origins of Eucken ideas. They were fully developed in his book, *Grundzüge der Wirtschaftspolitik* (Principles of Political Economy) Tübingen 1952. It was fundamental as a guide of German economic policy in the years 1950s.

demand and the central bank had the characteristic of bank of banks<sup>4</sup>. This Keynesian theory recently rose to prominence under the label of Newkeynesianism<sup>5</sup>. But in Germany after the War II has never been a fall in demand, the famous "Economic Miracle" was determined by foreign demand and low wage policy, that increased the competitiveness of German companies on the international market, providing significant positive levels of the surplus of balance of payments. On this topic we need a pause to show that this type of policy, implemented with low levels of real wages, was continued even after the Eurozone creation. This contributed decisively to create the imbalances that occurred before and after the 2007/2008 crisis that led to the implementation of policies on the basis of austerity. An Eurozone crisis narrative that does not account for the effects of the German wage moderation is incomplete. Germany is by far the largest Eurozone economy and it is a very open economy with strong trade links to all other Eurozone member states. It would be difficult to explain why such a strong internal devaluation, which is regarded as a key determinant of Germany's success story in the 2000s<sup>6</sup> (Dustmann et al. 2014), did not have significant repercussions for the rest of the Eurozone.

Wage moderation led to decline in unit labor costs and to a German Harmonized Index of Consumer Prices (HICP) inflation rate below the ECB's target value. As this compensated for above target inflation in the rest of the Eurozone, the ECB was not able to increase its policy rate although there were signs of overheating in the deficit countries. Wage moderation caused stagnation in German domestic demand, which had a negative impact on the German demand for goods and services from the rest of Eurozone. Wage moderation improved the price competitiveness of Germany gradually which led to a deterioration of the bilateral current account of the rest of the Eurozone. Finally, wage moderation caused higher profits in the corporate sector, which led to a higher

---

<sup>4</sup> J. M. Keynes, *A Treatise on Money*, Harcourt, Brace and Company, New York, 1930. Keynes already in this book gave to Central Bank the important role to assure the stability of Bank system. For to compare keynesian monetary theory with Ordoliberalism to see J. Bibow, *Majnard Keynes on Central banking and the Structure of Monetary Policy*", History of Political Economy 2002.

<sup>5</sup> The New Keynesians, on the other hand, see full employment as being automatically achieved only in the "long run", since prices are "sticky" in the short run. Government and Central-bank policies are needed because the "long run" may be very long. To see Jordi Galí, *Monetary Police, Inflation and the Business Cycle: An Introduction to New Keynesian Framework*, Princeton University Press, Princeton 2015

<sup>6</sup> C. Dustmann- B. Fitzenberger- U. Schönberg and A. Spitz-Oener, *From Sick Man of Europe to Economic Superstar: Germany's Resurgent Economy*," CReAM Discussion Paper Series 1406, Department of Economics, University College London 2014

saving rate of this sector. Household saving in Germany has been more or less constant since 1999.

Although Ordoliberalism is little known elsewhere, it has been hugely influential in Germany, particularly on the centre right. Merkel's economic advisers strongly sustain Ordoliberalism ideas especially on the role of the ECB. For them, the role of a central bank is above all to maintain price stability – and thus promote growth only indirectly – rather than intervening to expand the money supply.

At this point we need to address some fundamental obligations imposed on countries participating in the EMU: they should not register a budget deficit exceeding 3% of Gross Domestic Product (GDP) and maintain a public debt not exceeding 60% of the same value. These are sufficient indications, in addition to the constraint imposed on the ECB, in order to recognize that the old principles of Ordoliberalism were fully implemented. Fidelity to these principles has also been confirmed in times of crisis, when the imposition of austerity was registered even in periods when unemployment was high and the crisis had the characteristic of being globalized, to ensure liability (one of the two main characteristics of old Ordoliberalism) of the governments of all countries belonging to EMU, but with greater intensity those of the peripheral area of the EMU, such as Ireland, Italy, Spain, Greece and Portugal, to prevent their expected default. The danger was greatly exaggerated, as it would have been possible to deal with it through monetary policy actions. Because these nations lacked liquidity but were solvent. However, this was prohibited by the Treaty, therefore they had to implement highly restrictive economic policies, incurring serious social and economic problems. This subject will be discussed in more detail in the third section.

The former ECB chief economist Jürgen Stark – who called Eucken's book, *Principles of Economic Policy*, “a constant source of inspiration throughout my career” – resigned after the ECB purchased Italian and Spanish government bonds<sup>7</sup>. Bundesbank president Axel Weber quit for similar reasons. His successor, Jens Weidman formerly

---

<sup>7</sup> P. Müller- C. Pauly – C. Reiermann, *Chief Economist Quits: Jürgen Stark's Resignation is Setback for Merkel*, *Der Spiegel*, September 12, 2011. These Journalists say: “In its official announcement, the Chief economist of ECB cited “personal reasons” for the step. For a top central banker, however, personal reasons are always professional reasons as well. It was known that Stark had long questioned the policy of the ECB and its president, involving the purchase of large quantities of the government bonds of ailing Eurozone countries. According to a friend, Stark made his decision to resign in early August, when the majority of the ECB Governing council voted for the purchase of Italian and Spanish government bonds”.

an adviser to Merkel equally opposed to the ECB's bond purchase programmed.

Despite the money utilized for this program being sterilized, thus keeping unchanged the amount of money in circulation, these personalities believe in the archaic and selfish way that an increase in the money supply has no effect on the real values of the economy, such as production and employment. Their opinion is that they must be the result of free market forces, on which it is possible to act, as I have just said, only to prevent the emergence of monopolies and oligopolies. An intervention dictated by Ordoliberalism principles in a situation of price stability.

The Ordoliberalism ideas have led Germany to pursue economic policies that are in its own interests rather than those of the Eurozone as a whole. Germany's "stability culture" may be influenced by the collective memory of hyperinflation, but there is also another both more rational and selfish reason: even a moderate increase in inflation would reduce the competitiveness of Germany's exports around the world and the value of its savings.

Ahead of this selfishness, it must be remembered that Federal Germany put aside the Ordoliberalism doctrine when it was reunified with East Germany. In this situation,

one mark of the latter was exchanged for a mark of the former with significant intervention by the Central Bank and the creation of a large public debt, which has still not healed, rather it has increased. This operation outside of Ordoliberalism dictates was considered as an example of positive pragmatism by German Central Bank.

This characteristic, pragmatism, was not used in determining the strict rules imposed on all the countries that have chosen to join the EMU, without considering their uneven level of development and thus their inability to meet them. Perhaps this lack of pragmatism, to use the same German definition, is one of the main causes of the crisis situation in which the entire EMU find itself.

The charge to Germany about the lack of pragmatism comes from a famous American journalist Charles Lane (2014), which highlights the considerable surplus of its balance of payments, which in 2013 reached the colossal figure of \$ 276billion, even more than China. "German's exports engulf Europe and the globe, denying market shares to depressed and indebted countries of European Union, which desperately need them. Loosen the austerity policy - explains the columnist - would go against the ethics developed in Germany after the Second World War, which treated currency savings as a value in itself. The economic crisis of the Eurozone is not solvable with moralism, but with

pragmatism". According to this journalist, Germany with its products invades all international market, avoiding not only an expansion of German domestic demand, but also that of the EMU countries, which for the most part have been forced from hegemonic country, Germany, to adopt strict austerity policies<sup>8</sup>. At each stage of the Euro crisis during the past few years, Chancellor Angela Merkel has seemed to do the absolute minimum needed to keep the single currency together, but no more<sup>9</sup>. This minimalist approach to the euro crisis may have ultimately cost Germany more in terms of bailouts than it would have if it had acted sooner and more decisively. On the other hand, it has kept inflation down and the Euro weak, both of which are good for German exports. In fact, a cynic might say the situation of a weak but still existent Euro is ideal for the German export-driven economy. However, minimalist approach not was so good for many other Eurozone countries. This was illustrated by figures showing the highest levels of employment in Germany since reunification, but higher than ever unemployment in Spain, a country that was not fiscally irresponsible and, indeed, had a lower debt-to-GDP ratio than Germany itself (see chart in appendix). Also, in Italy, where in the face of a high debt-to-GDP ratio there was the real possibility of reducing this ratio with a significant revival of the GDP growth rate, through appropriate reduction of taxation (which was not feasible because of strict rules of admission to EMU, especially regarding the levels of deficit and indebtedness), a lower level of wages and an immediate intervention to revival money supply in order to

---

<sup>8</sup> C. Lane, *A Critics on German Economic Policy*, Washington Post, November 16, 2014. Lane makes another important observation: "A country which has transformed the ugly Berlin Wall in a symbol of progress can not be able to recognize that it is leading Europe to a political and economic dead end building another wall. Perhaps even worse". Merkel said that during her lifetime EMU will not change. Stiglitz argues that the euro will disappear before the end of her life. J. Stiglitz, *Merkel Needs a Change in Attitude to Save Euro*, The Week, June 29, 2012. This words has been said after a severe and critical analysis of the actual situation of EMU, which would have conduct Stiglitz to sustain a prompt change of Maastricht Treaty for permitting EMU to leave austerity policy. Stiglitz has given numerous contributions regarding EMU, which are cited in bibliography.

<sup>9</sup> P. De Grauwe . *Who Cares about the Survival of the Eurozone*, CEPS Document, November 16, 2011. P. De Grauwe was the first to criticize the austerity imposed to the European countries. In his view, the austerity programs should must be softened and spread over a longer period of time, allowing the automatic stabilizers in the national budgets to prevent the economies from spiraling downwards. Furthermore, he reiterates his argument that the ECB should take up its role of lender of last resort in the government bond markets of illiquid but solvent member countries of Eurozone. Objections to this approach appear increasingly trivial. The problem today is fear and panic in the sovereign debt markets. This panic risks engulfing the whole banking system in the Eurozone, and ultimately the Eurozone itself. When the Eurozone risks collapsing, the strength of objections is reduced to zero at least for those who care about its survival

increase domestic demand, avoiding high unemployment, especially for young people. Finally Greece, Portugal and Ireland have sustained enormous sacrifices with the threat of expulsion from EMU.

Germany's analysis of what needed to be done was wrong. The ECB was slow to come up with a stimulus package designed to offset the demand-sapping impact of wage cuts and the highest decrease in public spending. In other words the rigid application of restrictive principles of austerity proved unjust for countries most affected by the economic crisis and also detrimental for all other countries of the EMU, including Germany itself. This is demonstrated by International Institute for Labor Studies (ILO) Report regarding the years 2010-2013, in appendix of this article, which presents a very critical period subsequent the increase of austerity policy after the 2007/8 international global crisis<sup>10</sup>. The severe global economic crisis and the related crisis in the Eurozone will not be solved either by cutting wages, pensions, social services, education, research, culture and essential public services or directly or indirectly increasing tax burden on employment and weak social groups. There is the grave danger that the introduction in Italy and Europe of so-called "policy of sacrifices" further accentuate the profile of the crisis, resulting in a higher rate of growth of unemployment, insolvencies and mortality of businesses, and may at one point forcing some member states to exit EMU. That's what happened to England, after a referendum It left the EU.

---

<sup>10</sup> ILO Report on World of Work 2013: EU Scenery. This report regards the crisis situation of the EU countries, and specially those of the Eurozone, in the period 2008-2013, when austerity was strengthened. It refers to the level of occupation and underlines that in the EU, there was almost 6 million jobs to return to the employment of pre-crisis situation, the condition of a very high unemployment, which in 2013 continued to worsen in most countries and affects worstly young and low skilled workers. Moreover, the report gives information on increasing atypical forms of employment, which likely reflect the uncertainty of business regarding the prospects of demand. At the end the report refers about the increase of social disorders and compare the situation of EU, which presents risks much superior than other countries of the world. Regarding the problem of permanent unemployment in Europe indicated by ILO, this situation can be referred to a Blanchard and Summers study, which applied the theory of hysteresis to this type of unemployment, embodying the idea that the equilibrium unemployment rate depends on the history of the actual unemployment rate. Theirs paper summarizes two directions of research on hysteresis that appear especially promising. Membership theories are based on the distinction between insiders and outsiders and explore the idea that wage setting is largely determined by firms' incumbent workers rather than by the unemployed. Duration theories explore the idea that the long term unemployed exerts much less downwards pressure on wages than does the short term unemployed. Olivier J. Blanchard and L. H. SUMMERS, *Hysteresis in Unemployment*, *NBER Working Papers*, No 2035, October 1986

The key point to understand is that current instability of the EMU is not merely the result of trick accounting or easy spending. It actually is the outcome of a far deeper interweaving between the global economic crisis and a series of imbalances within the Eurozone, which mainly derive from unsustainable profile of Ordoliberal European Union Treaty and its orientation in direction of a restrictive economic policy even of member countries with a systematic external surplus. An economic policy always followed by Germany.

The world crisis that exploded in 2007-2008 is still underway. Without no intervention on its structural causes, we never actually will go out from it. As has been recognized by many, the main explanations for this crisis is the greater worldwide gap between increasing labor productivity and the stagnating or even declining consumption capacity of the workers themselves. For many years this gap was compensated by an exceptional escalation in financial speculation and in private debt which, starting from the United States, acted as a stimulus for global demand.

There are those who are counting on a return to world growth based on a new boom in American finance. Downloading on public budgets a huge pile of unrecoverable private debts is hoped to give new impetus to finance and related mechanism of accumulation. On this basis a credible world recovery is highly unlikely, and in any case it would be tenuous and short-sighted. Indeed in the first quarter of 2016 the United States are experiencing a slowdown in their economy which has alarmed economists. At the same time it is illusory to hope that without a profound reform of the international monetary system, China would be willing to drive the global demand gives up its commercial profits and the accumulation of foreign exchange reserves. We are facing the dramatic situation of a world economic system that lacks a primary source of demand, a "sponge" that can absorb the production. This situation which has alarmed economists giving credit to those scholars who have recently asserted the possible existence of a secular stagnation.

In 1937, the American economist Alvin Hansen spoke of "secular stagnation" to describe the economic depression that continued to plague the United States since 1929 despite the efforts of Roosevelt's New Deal, launched four years ago. Attributing the causes of the stagnation to demographic decline and the absence of technological innovations, Hansen the "American Keynes", saw in public spending deficit the only way to revive demand, prices and growth. Then came the Second World War, which with its new technology was the fuel of the US recovery so as population growth following the end of the conflict. The circumstances discredited predictions of Hansen and the theory of continuing depression desperately wicked, because it is linked not to contingent

events but rather to structural problems, was shelved. However, prolonged malaise which afflicts the "advanced" economies, manifested in all its gravity since 2008, recently recalled in academic debate the prospect of secular stagnation, dormant spectrum but never disappeared<sup>11</sup>

The unsolved global crisis has been particularly felt in the EMU. The evident vulnerability of the Eurozone derives from profound internal structural imbalances, whose main cause lies in the liberal economic policy of the Maastricht Treaty imposed by Germany with the expectation that market mechanisms alone can remove the disequilibrium between different areas of the Union, and in the restrictive deflationary economic policy of systematically trade surplus countries. Among them is particularly important Germany, which has long been oriented towards keeping wages down compared to productivity, limited demand and imports for the penetration of foreign markets in order to increase market share of German companies in European and World markets. With such policies the 'surplus' countries like Germany do not contribute to the development of the Euro area but paradoxically are pulled ahead by the weaker countries. Germany, in particular, accumulates a considerable surplus towards foreign countries, while Greece, Portugal, Spain and even France tend to get into debt. Also Italy, despite the very low growth of its national income, finds itself buying more from Germany than it sells, thus accumulating growing debts. In the next section austerity shall be examined in order to clear its liaison with the old Ordoliberalism sustained by Germany and applied to EMU, especially for assuring the liability (one fundamental principle of this type of Economic policy) of the countries participating.

---

<sup>11</sup> The hypothesis of secular stagnation was advanced for the first time by Alvin H. Hansen in 1938, when the US economy still had not recovered from the Great Depression of the years 29/33. After, with the acceptance of Keynesian theory, of which he became a great follower, this hypothesis was abandoned. The concept of secular stagnation was taken up recently by Summers at Conference of the IMF of November 2013, which highlighted the inability of the expansionary monetary policy to influence the level of aggregate demand and therefore employment and distribution of wealth. The Summers's thesis has provoked numerous comments and was shared by some prominent economists, among which Krugman. He had studied the problem, especially from the point of view of the possible existence of a permanent liquidity trap, but he showed envy against Summers for his utilization of magic words "secular stagnation". A. H. Hansen, *Full Recovery or Stagnation?*, Norton, New York, 1938. P. Krugman, *The Return of Depression Economics and the Crisis of 2008*, New York Times, Paperback, 2009. Krugman signals the peril that the economic maladies which caused Great Depression have made a come back, like diseases that have become resistant to antibiotics. Therefore, he considers inadequate austerity in Europe, as it happened in the United States during the period prior to the Great crisis of 1929

### *3. Austerity: Consequences and Negative Aspects*

This section will highlight the negative consequences created by the adoption of the principle of austerity in EMU countries, especially in Mediterranean countries such as Greece, Italy, Spain, Portugal, and Ireland. The request to implement austerity policies came from the Community authorities in order to follow one of the fundamental principles of Ordoliberalism, that of liability, in our case regarding the individual governments that came to be considered in danger of default.

The traditional IMF cure for a country in trouble is a solid dose of structural adjustment – tax cuts, reduction of public spending, privatization, reforms of the labor market with wage cuts – designed to make the domestic economy more efficient, coupled with a devaluation that makes exports cheaper and imports dearer. In other words a policy of austerity. However, it is useful to see what are the main messages of an important International Monetary Fund (IMF) intervention of November 2015. It regards the debate about how the Eurozone would have to respond to the problems that affected aforesaid five of its members Greece, Ireland, Portugal, Spain and Italy. The traditional recipe was obviously not available to countries inside the Eurozone because they all share the same currency. Also, accepting the request for tax cuts would require strongly reducing public spending to keep the deficit at 3%, creating unemployment and the drastic reduction in the quantity, quality and efficiency of public services. Initially, an IMF paper asks whether the traditional policy actually works. Its conclusion is that if a single country cuts wages, the effect is positive both for that economy and for the Eurozone as a whole. But if in the Eurozone five important countries, which account for 30% of Eurozone population and output, adopt the same strategy at once, it would be necessary the action of the Central bank to offset the demand-sapping wage cuts. Put simply, if millions of workers across Europe have less money in their pockets, they will consume less. That will affect their own economies and the economies of other non-crisis Eurozone countries that export to them. But, as the IMF economists note, there is a problem if official interest rates are already at rock-bottom levels. In those circumstances, Central banks have to be a bit more creative if they want to counteract the recessionary impact of wage cuts. One solution is to resort to quantitative easing (QE), something the Bank of England and the Federal Reserve did back when the slump was at its worst in 2007-08.

It took the ECB five years before embarking on its QE program, by which time sucking demand out of the Eurozone economy had achieved

predictable results: a double-dip recession, double-digit unemployment rates and a descent towards Japan-style deflation. In an article explaining the paper, two IMF economists, Jorg Decressin and Prakash Loungani, stress that their organization has “always advocated a comprehensive package that addresses both aggregate supply and aggregate demand”. They add that the Fund was “one of the early advocates of supportive monetary policies, including quantitative easing, to boost aggregate demand in the euro area”.

The phrases “always advocated” and “early advocates” are significant. Mario Draghi, the ECB president, finally wore down German resistance to QE, but only after a protracted struggle and when it was clear, even to Berlin, that the Eurozone was suffering from a severe lack of demand.

In one sense, the IMF analysis is a bit disingenuous. If, as the paper says, the IMF knew from the start that internal devaluations on their own would not have worked, it makes the Fund’s willingness to back bailout packages rather curious. But leaving to one side this blatant back covering, the analysis is right. The Eurozone has begun a slow and tentative recovery since the ECB stepped up its macroeconomic stimulus. Usually it is said better late than never, but what has been determined by this delay? First of all a profound popular distrust not only in the Eurozone countries but also in the other part of European Economic Union (EEU). Among the latter the United Kingdom has already set the date for a referendum in 2016 for its participation in EEU, which determined its current exit from the Eurozone.

As mentioned the fourth section will be devoted to that topic. Moreover, the consequences have been different in the various countries that presented considerable differences in the degree of development as regard growth rate and employment.

This situation was not taken into account when the ECB was created, requiring the same conditions all participating countries. The explanation may be that, as already noted, there was confidence in a trickling down process between the economies of Northern Europe with a higher level of development and those that were in a significantly more backward economic situation. Admitted that this process might occur, it has been blocked by the serious economic global financial crisis. Before this, the least developed countries of the EMU (which had already implemented highly restrictive economic policies to meet the strict conditions imposed for participation in the Eurozone) found themselves in a situation of great difficulty that infected much of Europe.

The pursued austerity consistently for four years, 2008-2012, showed its results in the fourth quarter of 2012. The Eurozone as a whole contracted for the first time ever. Portugal's economy fell by 1.8%, Italy's by 0.9% and even the supposed powerhouse of the region, Germany, saw its economy contract to 0.6%. The only surprise is that any of this should come as a surprise. After all, the International Monetary Fund warned in July 2012 that simultaneous cuts to state spending across interlinked economies during a recession, when interest rates were already low, would inevitably damage the prospects for growth. And that warning came on top of the already ample evidence that every country that had embraced austerity had significantly more debt than when it started. Portugal's debt to GDP ratio increased from 62% in 2006 to 108% in 2012. Ireland's more than quadrupled, from 24.8% in 2007 to 106.4%. Italy from 107.00% in 2007 to 127.55%. And Latvia's debt rose from 10.7% of GDP in 2007 to 42% in 2012.

These statistics don't even begin to give a measure of social cost of austerity, which includes unemployment levels not seen since the 1930, in the countries that now make up the Eurozone. So why do governments keep on treading this path?

Austerity became and remains the default policy response. When the serious global financial crisis presented itself in 2007, in the 2008 the United States was immediately able to bail out their banks because they had a Central Treasury and a Central Bank able to accept any sort of collateral they wanted.

The EMU had to prop up its failing banking system (which was three times as large and twice as leveraged as the U.S. banking system) with little more than some additional liquidity and other spending cuts and incantations of its "unshakable commitment to the euro". The U.S. banking system eliminated its debt and recapitalized and it was ready to grow, assuring the nation of a significant rate of growth and a notable increase in employment. EMU gave its institutional makeup. As a result, the Eurozone economies continued to contract, in spite of the increasingly dubious promises that confidence was returning.

Ideologically, it is the intuitive appeal of the odd idea of austerity that suggest not spending more than you have that really casts its spell. Also, austerity is a seductive idea because of the simplicity of its core claim that you can't cure debt with more debt. This is true for a single family or individual but for a state, as Keynes thought, it does not go far enough. Three less obvious factors undermine the simple argument that countries in the red need to stop spending.

The first factor is distributional, since the effects of austerity are felt differently across various levels of society. In Italy, in 2012 the

majority of Italian families (about 62%) reported a net income inferior to the average annual amount (29,426 euro approximately, 2,452 per month). Moreover the 90% of income was concentrated in the 10% of population leaving the remaining 90% in a difficult situation.

Trying to get the lower end of the income distribution to pay the price of austerity through cuts in public spending is both cruel and mathematically difficult. Those who can pay won't, while those who can't pay are being asked to do so.

The second factor is compositional. Everybody cannot cut his way to growth at the same time. To put this in the European context, although it make sense for any one state to reduce its debt, if all states in the currency union, which are one another's major trading partners, cut their spending simultaneously, the result can only be a contraction of the regional economy as a whole.

Proponents of austerity are blind to this danger because they get the relationship between saving and spending backward. They think that public frugality will eventually promote private spending. But someone has to spend for someone else to save, or else the saver will have no income to hold on to.

Similarly, for a country to benefit from a reduction in its domestic wages, thus becoming more competitive on costs, there must be another country willing to spend its money on what the first country produces. If all states try to cut or save at once, as is the case in the Eurozone, then no one is left to do the necessary spending to drive growth.

The third factor is logical. Austerity is based on the notion that economic operators can anticipate and incorporate all government policy change into their lifetime budget calculations. The argument goes in this direction. When the government signals that it plans to cut its expenditures dramatically, consumers realize that their future tax burdens will decrease. This leads them to spend more today than they would have done without the cuts, thereby ending the recession despite the collapse of the economy going on all round them. The assumption that this behaviour will actually be exhibited by financially illiterate real world consumers who are terrified of losing their jobs in the midst of a policy induced recession is heroic at best and foolish at worst.

The austerity policy has not been utilized in the "theory of optimal currency union". This argument was advanced by Krugman (2013), who spoke about "the revenge of this theory". He put in evidence that Mundell and Kenen suggested different measures for single countries of a currency union, which are in a situation of asymmetric shocks. Krugman remember that Mundell (1961), the founder of this theory, suggested the necessity to utilize the existent fluidity of labour as regard

a country which records an elevated level of unemployment respect the others in a currency union.

Obviously in this situation it is impossible for this country to devalue its currency, it can regain competitiveness and full employment through the mobility of production factors, such as labour which is the more important. This mobility has two advantages for the currency union, namely to reduce unemployment in the country that has suffered an asymmetric shock and keep wage low in other countries of monetary union by strengthening their competitiveness. Kenen the other economist which gave a fundamental contribute to the Currency Union Theory, sustained the argument that fiscal integration with a large "federal" component to spending at the regional or local level can help a lot in dealing with asymmetric shocks. In summary, optimum currency area theory suggested two big things to look at labor mobility and fiscal integration. And on both counts it was obvious that Europe fell far the two examples over indicated, with limited labour mobility and virtually no fiscal integration. This should have given European leaders pause, but they had their hearts set on the only single currency and on the austerity. Owever, we can not compare the ideal situations hypothesized by the authors who have treated the theoretical model regarding an optimal monetary union with the one in which the European Union was found first and particularly later with the EMU, both aimed at the creation of a future Democratic European Federal State, founded on a complete political Union.

#### *4. Alternatives to Austerity: Attempts and Proposal for its Overcoming*

In Europe we are not facing a danger of collapse of major banks, which do not seem at risk, and long-term interest rates are extremely low, now close to zero. However it is clear that the measures adopted by the ECB have not had the same effect as American QE, also because their monetary policy actions were sterilized on the securities market with a subsequent sale of the same, albeit with a more short-term maturity, to maintain the obligation not to alter the amount of money in circulation. The ECB intervention has not been sufficient to increase real incomes, lower unemployment and lower the ratio of government debts to GDP. It is true that the Draghi "bazooka" accelerates the depreciation of the euro against the dollar and boosts extra-EU exports, which are half of our total exports. But it is also true that, in principle, by increasing the liquidity of the financial system more money is available for business investment and household expenses. However the European QE falls in a very different context from that in which the US

Federal Reserve operated in 2008, when it began its massive purchase program. Then, it was necessary to save a series of banks and financial institutions on the brink of collapse after the failure of Lehman Brothers. There was the risk of a chain of collapses due to lack of inner confidence in relations between banks, but the emergency measures of Ben Bernanke, an important member of the Great Depression scholars, avoided a repetition of the disaster of the 1930s.

In 2008, in addition, interest rates on 10-year US Treasury bonds were close to 4%. The massive purchase of unsterilized securities by the Fed precipitated rates down to 1.5%. The fall of interest rates prompted investors to buy stocks augmenting their prices. This lowered the cost of mortgage resuming the supply and prices of houses. The result was a sharp increase in the income of households that moved on consumption, and so in production and employment.

In Europe, the effect on the stock market of a further fall in interest rates appears minimum, because the ownership of shares by European families is not as prevalent as in America. The rise in stock prices, therefore, does not increase household wealth much and will not stimulate consumption as in the US situation. The main beneficiaries of the bond purchase program by the ECB will therefore be banks and governments of the Union's member countries. Governments should have benefit especially in terms of debt service reduction, which could allow tax cuts, if they could abandon the initial austerity program, but I will return to this issue later. In addition, banks will receive an injection of capital that under normal circumstances should permit major lending to businesses for increasing investment. However this is unlikely to happen, because a) the European interest rates were already very low; b) soft interest rates do not drive companies to borrow funds to invest without demand for their products, c) individuals and families do not borrow money to increase their consumption if they are worried about their future.

The increase in demand on which to restart the European economy cannot therefore come from the ECB's monetary policy only, or from the private sector, which is not motivated to create it.

Everything depends on the ability to take the necessary decisions. The basic problem in order to get out of the stagnation of these years is political and not economic. The resources are available, as shown by those at disposal of the ECB, which belong, after all, to the citizens of Europe.

If the ECB "bazooka" was directed at finance, through appropriate measures, a great plan of investments in infrastructure, information technology, education, research and innovation - then it would be

realistic to expect as a result a boost in demand, production and employment all inside the European Union.

On paper this plan already exists, and is the so-called Junker Plan, presented by the President of the European Commission as the vehicle to escape from austerity. However, the Junker Plan has been discredited, because it was conceived in terms of a semi-scam. In the face of the 500 billion euro considered available to finance it, there are actually only 20, and distributed over ten years. The Draghi measures, however, are not a scam, because they amount to 1 trillion and will be placed into the financial system in just two years.

Why keep these funds on the one hand and on the other the Junker Plan? A broad consensus has formed that in order to boost growth in Europe, we need a revival of public spending. It is believed that there is a great need, even in Germany, for investment in infrastructure.

Otherwise the billions of Euros printed by the ECB, through QE, instead of reviving, as in the US, employment and prices, are likely to create a bubble of certain activities. Supporters of this proposal, who had previously criticized the Junker Plan, in the end wonder: why can't these two measures - the Junker plan and QE - be unified into a single growth pattern? They are both EU plans that should be at the service of its interests and those of its citizens, who want more growth and more jobs. However, the intention to finance the recovery as soon as possible cannot be satisfied with public spending which sometimes takes time long enough to be carried out efficiently in sensitive areas such as those mentioned just now, and especially in public works. Currently measures are needed that can promptly revive aggregate demand. The failure of the austerity policy, applied in a most rigid way, in 2007-08, when the world had a severe global financial crisis, with the consequences described in the previous section, has made clear the need to find a more effective alternative. The latter can be sought primarily in a new approach by Eurozone countries and not just of those that are considered in danger of default. Such behavior should cover the increase in aggregate demand accompanying the reduction of public expenditure with a new monetary policy from the ECB and a solid agreement for a decisive and general change in European expansionary fiscal policy. On this scenario, there is a broad consensus among economists. Some of them are already been cited, but I want remember others.

One of the first was the same Draghi. Economic integration and exchange rates variations" he was very critical versus the project on EMU. Instead today the ECB president sustains the irreversibility of Euro, but the years and career are able to convert every idea and theory. Draghi has been a pupil of Federico Caffè and between the others pupils of this important economist were Giovanni Palmerio, the

first, Nicola Acocella<sup>12</sup> Ignazio Visco, Ezio Tarantelli, Nino Galloni and Alberto Bagnai.

What someone try to prove in this days, distorting his thought, is to approach the name of Caffè to the rhetoric of an United Europe and of European dream. Caffè certainly was pro-Europe, but he would not been by no means a supporter of this Europe. He seems to have foreseen the inability demonstrated by EU to make a positive contribution to the creation of an operating system of balanced powers, designed to prevent an effective subjection of a broken up European economic area respect global hegemonic powers.

Caffè (1975)<sup>13</sup> said: “No one can escape, beyond the rhetoric of words and messages, that the European future, with its configuration by prevaricating and economically obsolete teutonic vision, does not correspond to the ideals which moved European community building. This, in the general auspices, should have been based on relations of real equality between various members, and on the realistic understanding that the different economic levels of member nations were bound to create tensions during the unification process and on the need for adequate measures in order to advance together avoiding the onset of directors ” It seems to read something written yesterday, but this scripture was written in June 3, 1975.

Macroeconomic policy in the Eurozone is no longer a national prerogative as it has been to now with the prevalence of German dictates. If there is insufficient demand, then a solution can only be found at a European level.

To solve the current problems of the Euro the only difficulties are of political nature, since the Maastricht Treaty, as has been highlighted in the second section, was elaborated following the fundamental principles of “Market social economy” set out by old Euchen Ordoliberalism. These do not allow for a common measure for expansionary fiscal policy supported by monetary policy. Therefore, it

---

<sup>12</sup> N. Acocella is the first signer of “A Letter from Economists” with this introduction: “A restrictive policy worsen the crisis, adds fuel to speculation and can bring to the disintegration of the Eurozone. The direction of economic policy needs to be changed to prevent another breakdown of income and employment”. This letter, who had numerous signers, was directed to the Members of Italian Government and Parliament, to the Italian representatives in the European Union Institutions, to the representatives of the political parties and the trade unions, to Italians representatives in the European Union Institutions and the ESCB and to the President of Republic

<sup>13</sup> This very important Italian economist was favorable to European Union, but he was not a supporter of this Europe. He was one between the first to intuit the antidemocratic drift that the process of forced unification would have determined, under the hegemony of German economic policy

would be opposed by Germany and perhaps a few other European countries.

It is hoped that this will not happen and this hope is based on the fact that Draghi has said several times that he is "ready to do whatever it takes", and on the reaction of other countries.. His party had great success in the recent European elections, exceeding the votes obtained by the parties of other countries, including that of Merkel, and especially in regard to those who declare to be EMU opponents.

On March 11, 2016, the very recent and sudden measures taken by Draghi acquired a special significance. Some of these measures deserve to be mentioned for their particular characteristics. The ECB will be ready to finance banks at a negative rate of -0.40%, if they lend to households and finance investments, and will apply the same negative rate to those banks wishing to deposit liquidity exceeding the required reserve that is fixed at 1%. All this in addition to increase in the level of QE of 180 million euros.

Immediately after the announcement of these measures Draghi, however, has made clear that the monetary policy action is not enough to boost the economy if it is not accompanied by the intervention of EMU governments, tending to reduce taxes and prepare structural reforms. Otherwise, he said, it will increase the dangers for EMU, such as depression and deflation.

These statements give more hope for a revision of the Maastricht Treaty, with the adoption of political decisions that make it possible for the governments of EMU to realize an expansionary fiscal policy without the existing limitations concerning their balance deficit and the level of their debt. In other words without the austerity policy.

Otherwise, with this austerity policy the Eurozone will remain depressed, fueling antieuropean sentiments among its citizens.

### *5. Euroscepticism: a Sudden Increase*

It was once seen as a British disease. Currently this disease has reached the goal, the occurrence of fully Brexit, and then England's exit from the European Union, through a referendum, the consequences of which have not yet been evaluated. But Euro scepticism has now spread across the continent like a virus. As data from the Euro barometer shows, trust in the European project has fallen even faster than growth rates. Since the beginning of the euro crisis, trust in the EU has fallen from +10 to -22 per cent in France, from +20 to -29 per cent in Germany, from + 30 to - 22 per cent in Italy, from + 42 to - 52 per cent in Spain,

from +50 to + 6 per cent in Poland and from -13 to - 49 per cent in United Kingdom. What is so striking is that everyone in the EU has been losing faith in the project: both the countries in the creditor situation and debtors in the Eurozone countries would be members, with “opt-outs”. Back in 2007 people thought that the UK, which scored - 13 per cent in trust, was the only Eurosceptic country.

The charts in the appendix will show how Euroscepticism has expanded in truly remarkable ways.

The old explanation for Euro skepticism was the alleged existence of a democratic deficit within the EU. Decisions, critics said, were taken by unaccountable institutions rather than elected national governments. However, the current crisis has arisen not from a clash between Brussels and the member states but a clash between the democratic wills of citizens in northern and southern Europe, the so called center and periphery. Both sides are now using EU institution to advance their interest.

The most serious mistake, as I have said, was to impose on all signatories to the Maastricht Treaty the same conditions: the upper limit of the budget deficit within 3% of GDP and a public debt not superior to 60 % of GDP; and this without considering the varied level of development of their economies. The situation is significantly different between the countries of Northern Europe and those of the Southern Europe, including Italy, which faces the serious problem of Southern regions, with an income and a production capacity far below the European average, as well as differences in their financial situation.

As regard the latter, we must consider the imposition on countries, such as Italy itself, to implement an immediate reduction of the public debt to bring it within a short time to 60% of GDP, through drastic reductions in public spending, reckless privatizations and a sharp increase in taxation not only on income, but on houses ownership, even on the home of taxpayers. In the past, there was an unwritten rule that EU institutions would police the single market and other technical areas of policy, from common standards of products to lawnmower sound emissions, while national governments would continue to have a monopoly on the delivery of services and policymaking, the most sensitive areas on which nation elections depended.

Since the crisis began, citizens in creditor countries have become resistant to taking responsibility for the debts of others without having mechanisms for controlling their spending. With the Fiscal compact and demands by the ECB for comprehensive domestic reform, Eurocrats have crossed many of red lines of national sovereignty, extending their reach to exert control over pensions, taxes, salaries, the labour market

and public jobs. These areas go to the heart of welfare states and national identity.

To an increasing number of citizens the EU looks like the International Monetary Fund (IMF) with its intervention in Latin America: a golden straitjacket that is squeezing the space for national politics and emptying their national democracies of content. In this new situation governments come or go but policies remain basically the same and cannot be challenged. Meanwhile in northern European countries, the EU is increasingly seen to have failed to control the policy of the southern rim. Creditors have a sense of victimhood that mirrors that of the debtors.

If sovereignty is understood as the capacity of the people to decide what they want for their country, few in either northern or south Europe today feel that they are sovereign. A substantial part of democracy has vanished at the national level but it has not been recreated at the European level.

In a fully functioning national political system, political parties would be able to voice these different perspectives and hopefully act as a referee and find common ground between them. However, that is precisely what the European political system cannot deliver. Because it lacks true political parties, a proper government, and a public sphere, the EU cannot compensate for the failures of national democracies. Instead of a battle of ideas, the EU has been marred by a vicious circle between anti-EU populism and technocratic agreements, between member states that are afraid of their citizens. Is the rise of anti-EU populism here to stay? The hope is that as growth picks up, Euro scepticism will weaken and eventually recede, but the collapse of trust in the EU runs deeper than that. Enthusiasm for the EU will not return unless the EU profoundly changes the way it deals with its member states and its citizens.

It is time to take note of what was not done at the time of constitution of the Eurozone, through the Maastricht Treaty, and make the necessary changes. The most important changes must regard the diversity of the countries that are part of the Eurozone and subsequently of those that aspire to participate.

It was a very serious mistake to impose on all nations the same conditions for joining the single currency, whatever the structures and the problems of their economies. It should not be underestimate that a single market was created among the largest in the world that would determinate a fundamental basis for intensive exchanges and creations of wealth thanks to a long-lasting and balanced economic growth, with full employment of productive factors and a significant boost in

investments and innovations, with new jobs, especially for young people and for those who are forced to leave their jobs.

What I have said above now takes second place: bureaucracy and mistrust have won. Much of the responsibility must be attributed to Germany, which wanted to impose its concept of economic policy, based on the old Ordoliberalism, but also to the countries that were part of the previous Common Market, because they accepted such imposition.

In addition, the creation of a central bank, which must maximize its neutrality as regards any expansionary fiscal policies of individual countries to respect the German Ordoliberalism principles, proved to be a dangerous chain for almost all the countries of the Eurozone.

These principles have not only been disavowed by Eurozone experience, but also New Keynesian economics theoretical contributions, in which there is close cooperation between fiscal policy and monetary policy.

As it has been said in this article, in the global financial crisis, which began in 2007 in the US, with the failure of the Lehman Brothers, thanks to the immediate and intense intervention of the Federal Reserve guided by Bernanke all banks were saved.

At the same time, this liquidity expansion policy enabled the US economy to experience a revival of investments including financials and an increase in consumptions, which led to a high level of employment and a remarkable GDP growth rate of 4.5%

In the EMU, however, as already mentioned, the same much-needed shot in the arm for the economy did not happen, indeed there has been only austerity, fearing possible defaults, with the collaboration of the so-called Troika (Commission of Europe, ECB and IMF). Stiglitz thinks this organism has repeatedly produced erroneous prevision and instead of admits them has always accused his victims. Furthermore, after the entry into operation of the European body called the Stability Mechanism Pact the bail out interventions of the Central Bank, with the greatest difficulties, to rescue the European banks and purchase government bonds of countries, were immediately sterilized, without creating in the Eurozone no increase of liquidity, unlike what had happened in the United States and in the United Kingdom. The results have already been proven and in this section the impact on confidence in the Euro has been presented.

## *6. Possible Positive Developments in the 2018*

The 2018 seems to open up in the name of trust for the European

Union. The crisis that have followed in recent years have had the merit of inducing a broad debate on the future of Europe, which in some sectors is already bearing fruit. However, this process of reconsideration and transformation will only be successful if the countries of the Union succeed in making prevalent the points of convergence and if the gap between the EU and the citizens can be progressively overcome through concrete proposals that can regain their confidence. One of the areas, in which more than any other it is fundamental to act, is certainly the economic and social one, with the completion of the Economic and Monetary Union, on the one hand, and the strengthening of the European social dimension, on the other. The economic crisis of these years has made evident the shortcomings of this construction and now that things seem to improve it is time to take action.

With this in mind, last December 6 the European Commission presented a roadmap for deepening of the economic and monetary union, whose completion is expected by 2025. Objective The declared objective of the initiative is to strengthen the unity, efficiency and democratic responsibility of the EMU. According to roadmap, 2018 will be crucial to lay the foundation for important initiatives to increase democratic accountability and make governance more effective in this area. In particular, there are three proposals to be examined in the coming months: the establishment of a European Monetary Fund (EMF), the inclusion of so-called Fiscal Compact in the Union legal framework and the establishment of a European Minister for the Economy and Finance. The idea of a European Minister for the Economy and Finance had been in the air for some time, recently relaunched by President Emmanuel Macron. In the Commission communication of president Juncker, the new figure - which should bring together the posts of Commissioner for Economic and Financial Affairs, Vice-President of the European and President of the Eurogroup (as well as President of the Council of Governors of the European Stability Mechanism, the ESM, or what will be the European Monetary fund)- will have the task not only to promote the general interest of the European economy and to strengthen the coordination of the Union's policies, but also to represent the Eurozone at international level. However, to have a more concrete idea of what its tasks and tool will be available to it, we must wait the development of the proposal and the search for consensus among Member States in the EU Council, this year chaired first from Bulgaria and then from Austria. On the other hand, with reference to the European Monetary Fund, on the basis of Commission proposal, this should come about on the basis of the existing EMF through its inclusion in EU legal framework and maintaining the fundamental objective of ensuring the financial stability of the euro area

. However, some innovations are proposed with respect to the current version of the EMF: among them, the possibility of the EMF to provide support to the Single Resolution fund envisaged by the Banking Union; the introduction of strengthened qualified majority voting (85%), rather than unanimously, for decisions on support for stability, disbursement and activation of support; the introduction of the approval by the Council for some decisions taken by the Board of Governors or by the Board of Directors; an explicit reference to the application of the Charter of Fundamental Rights of the European Union in the activities of the future EMF. In spite of the changes in the EMF, as presented by the Commission, the role of the Member States, especially those with the highest subscription shares, remains predominant. In the coming month, the Council will examine these and other proposals put forward by the Commission, having set for June 2018 the moment in which to adopt the first concrete decisions on the future of Economic and Monetary Union.

## *7. Conclusions*

After this broad overview on the Eurozone current situation, the conclusions that can be drawn are particularly evident. The most critical moment regarding the future of the EU was the creation of the ECB and the euro, according to the dictates of the Germany, with greater ability to influence their characteristics than the other participating countries.

Germany has imposed its traditional policy based on Ordoliberalism principles, to which has been wrongly attributed in the post WWII period and made the so-called Economic Miracle, based on the Social Market Economy.

In the second section, there is the explanation of this phenomenon, which certainly could not be repeated in the EU nor could be considered desirable in this new reality.

The Ordoliberalism principles that prevailed in the signing of the Maastricht Treaty are at odds not only with the creation of EMU, given the realization of a broad market among the largest in the world, but with the most modern economic theories which have recently been elaborated by so-called New Keynesian Economics. The negative consequences of this situation have been discussed in this article, especially by analyzing the contrast between the measures taken by the United States and Great Britain, and those adopted by EMU. The two former countries at the beginning of the global financial crisis in 2007-8 have abandoned the undertaken austerity measures by intervening massively with an expansionary fiscal policy, helped by significant

support from monetary policy, resolving the consequences of the crisis almost immediately. In the EU, instead, the austerity policy has been maintained, creating negative growth rates and exacerbating the economic and social imbalances of the participating countries as a whole and within individual countries, particularly in those regions economically less developed, such as the South of Italy.

The article concludes with an examination of the lack of confidence in the Euro, established in a consistent manner in virtually all EU countries, after explaining the proposals put forward by the major economists who almost unanimously ask for some changes to the Treaty of Maastricht, especially as regards the ECB. The above problems which I have dealt with extensively can also be considered as the consequence of the existence of a single central bank, which must maximize its neutrality with respect to any development policy of the various governments participating in the EMU, principally because we are still distant from the realization of an European Political Union. However, waiting for this political unit to be created, in order to get a central bank that has other goals in addition to price stability such as those to be the Bank of banks and to support governments in a policy of increasing domestic demand can destroy the same EMU. To avoid such destruction, it would be necessary to implement an Eurozone reform that points to a real banking union, unique deposit guarantees, the ability to issue Eurobonds, an integrated industrial policy and especially change to the ECB Statute, setting as its objectives also employment and growth, not just only price stability.

The current problem, in short, is that Brussels obstinately persists in applying rigid models stuck in the past, which have already demonstrated their ineffectiveness on several occasions. The European and the World market have become much more volatiles, and therefore we need to rethink a new approach to prevent single blackout creates engagement in the whole system, determining the end of Euro. At this point it would be possible to do credit to the words of Paul De Grauwe who said: "Does Frankfurt want seriously the Euro?"<sup>14</sup> To not end up

---

<sup>14</sup> P. De Grauwe (2011) was the first to criticize the austerity imposed to the European countries. In his view, the austerity programs should must be softened and spread over a longer period of time, allowing the automatic stabilizers in the national budgets to prevent the economies from spiraling downwards. Furthermore, he reiterates his argument that the ECB should take up its role of lender of last resort in the government bond markets of illiquid but solvent member countries of Eurozone. Objections to this approach appear increasingly trivial. The problem today is fear and panic in the sovereign debt markets. This panic risks engulfing the whole banking system in the Eurozone and ultimately the Eurozone itself. When the Eurozone risks collapsing, the strength of objections is reduced to zero at least for those who care about its survival

with this sentence full of doubts about the fate of the Euro, we cite a recent meeting of representatives of the first four powers of the European continent: François Hollande, Angela Merkel, Paolo Gentiloni and Mariano Rajoy made in Versailles March 7, 2017 with the participation of some journalists including that of the Italian “Stampa”. This meeting has sanctioned a promising turning point, assuming a European Union with different speed for the countries belonging to it. This initiative will be brought for approval at the next Summit in Rome for the Sixtieth Anniversary of the European Community. If it is approved on the right terms, we could to see a reduction of austerity at least for some Eurozone members such as Italy and a necessary attenuation of Eurosepticism across the Eurozone.

## *Bibliography*

- AA. VV., 2015, "Global Cycles: Capital Flows, Commodity and Sovereign Default 1815-2015", NBER Working Papers, W21958, February.
- AA. VV., (2015), "Building a Better Union: Incentivizing Structural Reforms in the Euro Area", IMF Working Papers, 201.
- Battaglini M. and Barseghyan N, (2015), "Political Economy of Debt and Growth", NBER Working Papers, 21660, Cambridge, MA, October.
- Bibow J. 2007, "How the Maastricht Regime Fosters Divergence as Well as Instability", in P. Arestis, E. Hein and Le Heron (Editors), *Monetary Policies-Modern Approaches*, Palgrave Macmillan.
- Bibow J., 2012, "At the Crossroad: The Euro and Its Central Bank Guardian (and Savior?)", Levy Economics Institute Working Paper, No 738.
- Bibow J., 2016, "On the Origin and Rise of Central Bank Independence in West Germany", *The European Journal of the History of Economic Thought*, Volume 16.
- Blanchard O.J. and Cottarelli C., (2010), "Ten commandments for Fiscal Adjustment in Advanced economy", International Monetary Fund direct, June 24.
- Blanchard O.J., Arrighini A. and Giavazzi F., 2014, *Macroeconomia, una Prospettiva Europea*, Il Mulino, Bologna.
- Blanchard O.J. and Summers L. H., (1986), "Hysteresis in Unemployment", National Bureau of Economic Research Working Papers, No 2035, October.
- Caffè F., (1975), "Dalla Interdipendenza alla Dipendenza?", *Il Messaggero*, June 3.
- Corsetti G. and Müller G., (2012), "Has Austerity Gone too Far", *VoxEU.org*, 20 February.
- De Grauwe P., (2011), "Who Cares about the Survival of the Eurozone?", CEPS Document, November 16.
- Dyson K. and Featherstone K., (1999), *The Road to Maastricht: Negotiating EMU*, Oxford University Press, New York.
- Dullien S. and Guerot U., (2012), "The Long Shadow of Ordoliberalism: German approach to the Euro Crisis", European Council on Foreign Relations, February.
- Dustmann C., Fitzenberger B., Schönberg U. and Spitz-Oener A., (2014), "From Sick Man of Europe to Economic Superstar: Germany's Resurgent Economy," CReAM Discussion Paper Series 1406, Centre for Research and Analysis of Migration (CReAM), Department of Economics, University College London.
- Eucken W., (1946), *Über dieVestaatlichung der Notebank*, Report not published, Walter Eucken Archiv, Frankfurth a. M.
- Eucken W., (1952), *Grundzüge der Wirtschaftspolitik*, Tübingen.
- European Central Bank, (2005), "Monetary Policy and Inflation Differentials in a Heterogeneous Currency Area", *Monthly Bulletin*, May.
- Feld L.P. Koehler E. A. and Nientied D., (2015), "Ordoliberalism, Pragmatism and the Eurozone Crisis: How the German Tradition Shaped Economic Policy in Europe", *Cesifo Working Papers*, No 5368, May 30.
- Friedman M., (1960), *A Program for Monetary Stability*, Fordam University Press, New York.
- Gali, J., (2015), *Monetary Police, Inflation and the Business Cycle: An Introduction to New Keynesian Framework*, Princeton University Press, Princeton.
- Galluzzo M., (2016), "Ridurremo il Debito. Linea Condivisa sulla Flessibilità", *Corriere della Sera*, February, 26.
- Goodhart C.A.E., (1998), "The Two Concepts of Money: Implications for the Analysis of Optimal Currency Area", *European Journal of Political Economy*,
- Gordon R.J., (2012), "Is U.S. Economic Growth Over? Faltering Innovation Confronts the Six Headwinds", NBER, Working Papers, November.
- Graziani A., (2003), *The Monetary Theory of Production*, Cambridge University Press, Cambridge.

- Hansen A. H., (1938), *Full Recovery or Stagnation?*, Norton, New York.
- Hayek F.A., (1975), "Denationalization of Money", The Institute of Economic Affairs, London, U.K.
- ILO report on world of Work (2013): EU Scenery.
- IMF (2015), "Wage Moderation in Crisis, Policy Consideration and Application to the Europe", Discussion note, November.
- IMF, (2015), "World Economic Outlook", Discussion note, November.
- Kenen P., (1995), *Economic and Monetary Union in Europe: Moving Beyond Maastricht*, Cambridge University Press, Cambridge, UK.
- Keynes J. M., (1930), *A Treatise on Money*, Harcourt, Brace and Company, New York.
- Keynes J.M., (1936), *The General Theory of Employment, Money and Interest*, Harcourt, Brace, New York.
- Krugman P., (2009), "The Return of Depression Economics and the Crisis of 2008", New York Times, Paperback.
- Krugman P., (2012), "Revenge of the Optimal Currency Area", [www.nbe.org](http://www.nbe.org), June 14,
- Lane C., (2014), "A Critics on German Economic Policy", Washington Post, November 16.
- Leao P., (2015), "Is a Very High Public Debt a Problem?", Levy Economics Institute Working Paper, n° 843.
- Letter from Economists, (2010), [info@lettera.degli.economisti.it](mailto:info@lettera.degli.economisti.it), June 14.
- Mankiw G. and Romer D. (editors), (1997), *New Keynesian Macroeconomics*, MIT Press.
- Müller P., Pauly C. and Reiermann C., (2011), "Chief Economist Quits: Jürgen Stark's Resignation Is Setback for Merkel", Der Spiegel, September 12.
- Pagano P. and Sbracia M., (2014), "The Secular Stagnation Hypothesis: a Review of the Debate and Some Insights", *Questioni di Economia e Finanza*, n.231 "Relazione Banca d'Italia", May, 2015.
- Stiglitz, J., (2012), "Merkel Needs a Change in Attitude to Save Euro", The Week, June 29.
- Stiglitz J., (2014), "Can the Euro Be Saved? An Analysis of the Future of the Currency", Luiss Conference, 24 Ore, May 6.
- Summers L. H., (2013), "Speech to IMF Fourteenth Annual Research Conference in Honour of Stanley Fisher", Washington, DC, November 8.
- Tabellini G., (2015), "The Main Lessons to Be Drawn from the European Financial Crisis", in *The Eurozone crisis: a consensus view of the causes and a few possible remedies*, VoxEu. Org, September 7.
- Torreblanca J.I. and Leonard M., (2013), "The Continent Wide Rise of Scepticism", European Council of Foreign Relations.
- Young B., (2014), "German Ordoliberalism as Agenda Setter for the Euro Crisis: Myth Trumps Reality", *Journal of Comparative European Policy*.

Appendix

The tables that will be shown highlight as Euroscepticism has expanded in a remarkable manner

Figure 1  
Image of the EU

Source: Authors' elaboration from Eurobarometer data

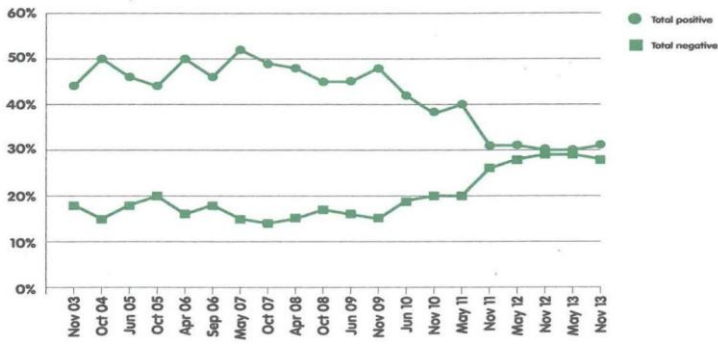
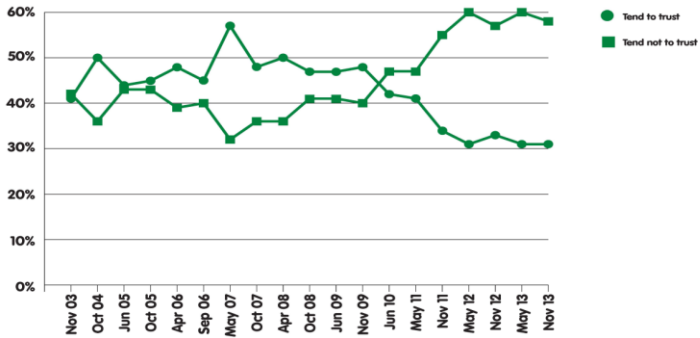
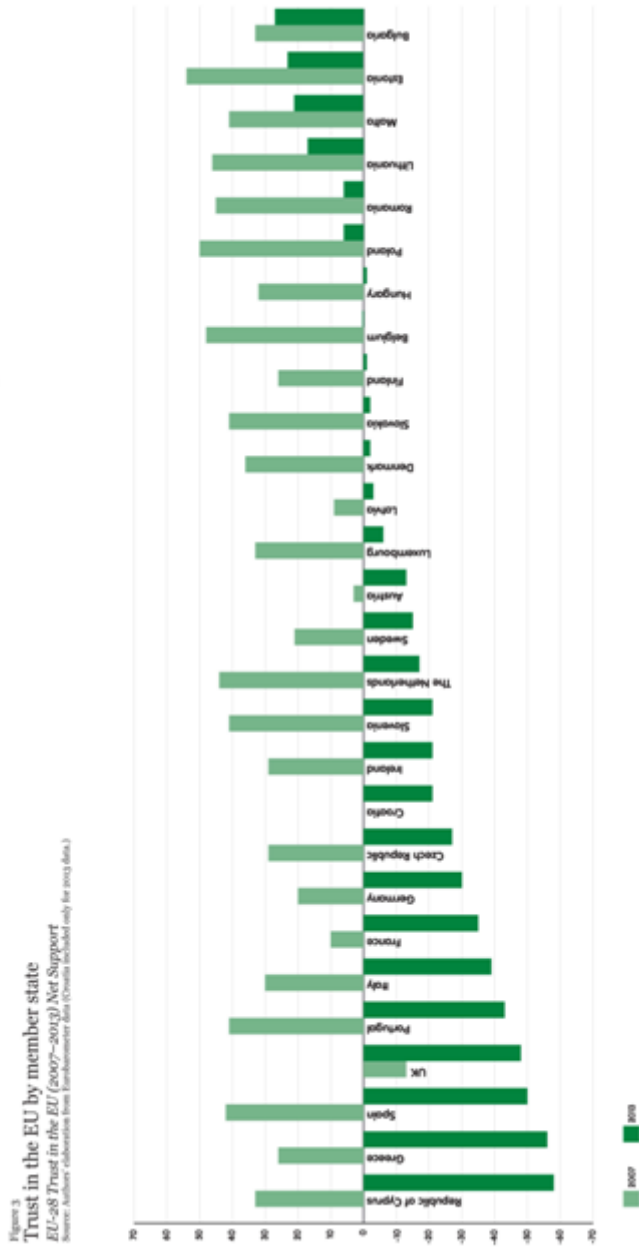


Figure 2  
Trust in the EU

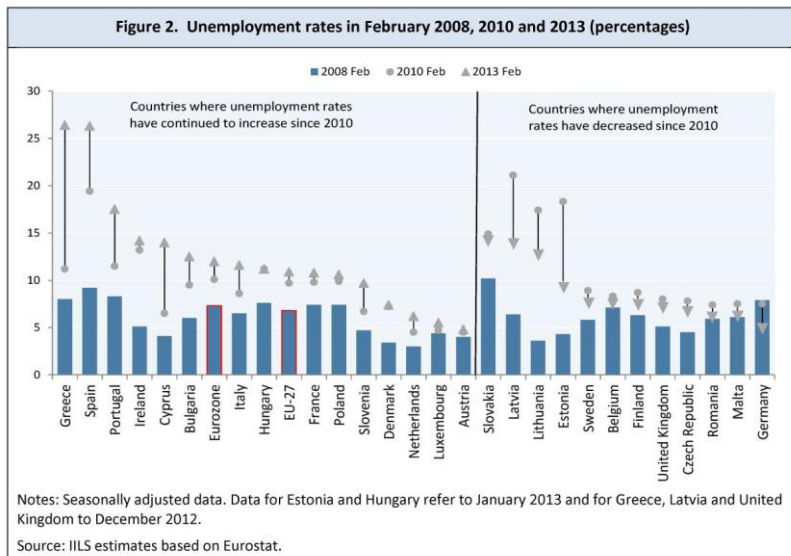
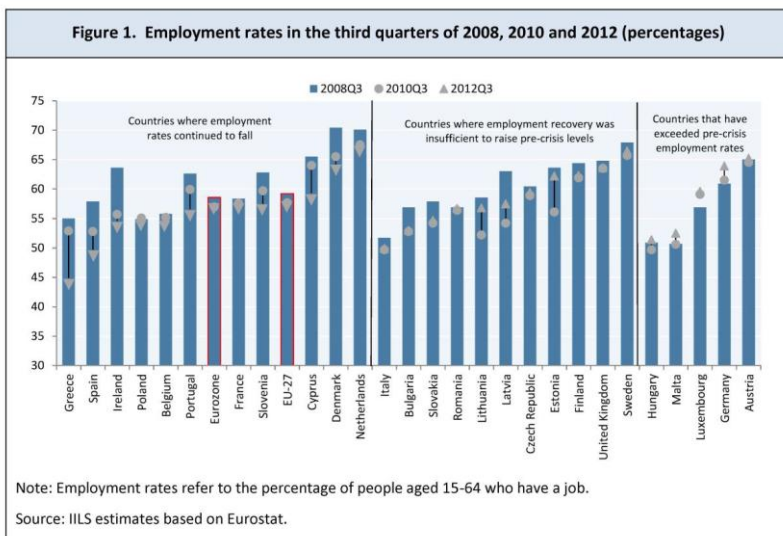
Source: Authors' elaboration from Eurobarometer data

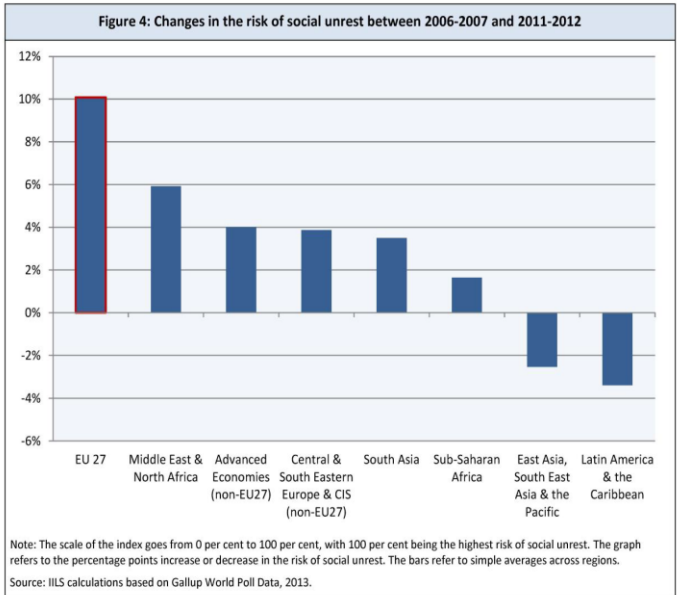
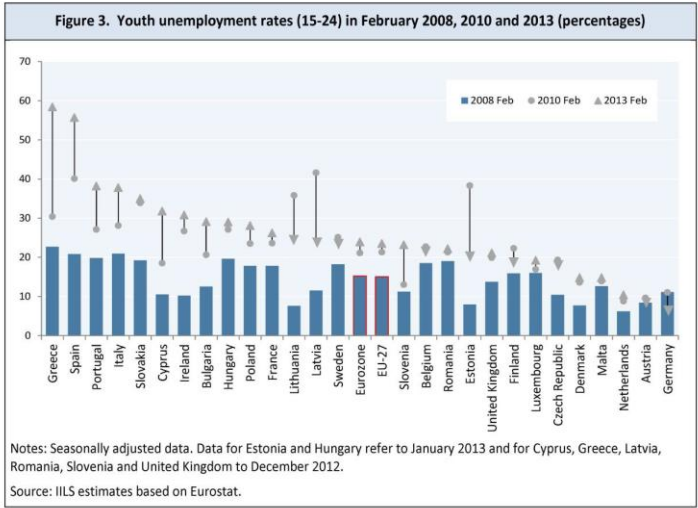


ILO World of Work Report 2013: EU Snapshot



ILO World of Work Report 2013: EU Snapshot





Articolo presentato 05/06/2018. Pubblicato online in dicembre 2018 e 2018 dall'Autore/i; licenziatario Atti della Accademia Peloritana dei Pericolanti – Classe di Scienze Giuridiche, Economiche e Politiche. Questo articolo e un articolo ad accesso aperto, distribuito con licenza Creative Commons Attribuzione - Non commerciale - Non opere derivate 3.0



APJEP | Atti della Accademia Peloritana dei Pericolanti  
Classe di Scienze Giuridiche, Economiche e Politiche  
Vol. LXXXVII (2018) - ISSN 2612-1514

DOI: 10.6092 / 2612-1514/ APJEP.87.2018.97-128

VITTORIA CALABRÒ

**CITTADINI O STRANIERI?  
DIRITTI RICONOSCIUTI E LIBERTÀ NEGATE  
NEL REGNO D'ITALIA (1865-1922)**

SOMMARIO: 1. Premessa. 2. La disciplina della cittadinanza tra Regno di Sardegna e Regno d'Italia. 3. La normativa prevista dal Codice civile del 1865. 4. Le necessità del nuovo secolo: la normativa del 1912. 5. Per concludere: di alcuni emendamenti alla legge 555/1912.

1. *Premessa*

Il termine cittadinanza indica, in senso lato, “la condizione giuridica di chi fa parte di uno Stato” e che, per questa appartenenza, è titolare di particolari diritti negati a chi cittadino non è (il riferimento è, ad esempio, ai diritti politici, fra cui il diritto di voto), ma è tenuto anche ad effettuare determinate prestazioni (fra cui possiamo ricordare il pagamento delle imposte)<sup>1</sup>. Un termine che definisce e precisa quello che Pietro Costa ha chiamato il “rapporto politico fondamentale”, quel particolare tipo di legame, cioè, che unisce il singolo individuo e “l'ordine politico-giuridico nel quale egli si inserisce”<sup>2</sup>. Un concetto, quello di cittadinanza, che affonda le sue radici nel mondo antico e che ha subito una lunga e profonda evoluzione, come testimoniano le ampie e dettagliate disamine svolte da studiosi di diversa formazione (giuristi,

---

<sup>1</sup> Sul punto si veda G. BISCOTTINI, *Cittadinanza (Diritto vigente)*, in *Enciclopedia del diritto*, Varese, 1960, vol. 7, 140-160, in particolare 140, da cui si cita.

<sup>2</sup> Così si legge in P. COSTA, *Cittadinanza*, Roma-Bari, 2005, 3.

politologi, sociologi, storici del diritto e delle istituzioni, antropologi) che, con i loro lavori, hanno contribuito allo sviluppo della cospicua letteratura esistente sul tema<sup>3</sup>. Una evoluzione frutto del diverso modo in cui ciascuna società, in epoche differenti, ha definito e, di conseguenza, disciplinato il rapporto con gli individui che ne sono parte.

Un tema, quindi, di particolare interesse e quanto mai attuale, dal momento che la questione relativa alle modalità di acquisizione e attribuzione della cittadinanza (*ius solis*, *ius sanguinis*, sistemi misti) è sempre più spesso al centro di accesi dibattiti politici soprattutto nel contesto contemporaneo caratterizzato dalla massiccia ondata migratoria che, negli ultimi anni, ha letteralmente travolto i paesi del sud dell'Europa (tra cui anche l'Italia) in cui stabilmente risiede e lavora un cospicuo numero di persone provenienti dai continenti africano e asiatico.

Il percorso che si intende seguire in questa sede è volto all'analisi della normativa sulla cittadinanza emanata nel Regno d'Italia nell'arco temporale compreso tra il 1861 e l'avvento del fascismo: particolare attenzione sarà riservata, nello specifico, alla disciplina in materia contenuta nel primo codice civile italiano, esemplato sul *Code civil des Français* del 1804, e a quella prevista dalla legge varata il 13 giugno 1912, rimasta sostanzialmente in vigore, pur con gli emendamenti introdotti dopo la fine della I guerra mondiale e la nascita della Repubblica, fino al 5 febbraio 1992, quando veniva approvata la legge n. 91 (*Nuove norme sulla cittadinanza*), che è oggi, insieme a tutte le altre disposizioni successive, oggetto di revisione.

Prima di soffermarci ad analizzare la disciplina relativa alla cittadinanza contenuta nel codice civile del 1865, è necessario, tuttavia, fare un passo indietro e delineare la normativa vigente sul tema prima della nascita del Regno d'Italia.

## 2. La disciplina della cittadinanza tra Regno di Sardegna e Regno d'Italia

---

<sup>3</sup> Sul punto, fra gli altri, si vedano T.H. MARSHALL, *Cittadinanza e classe sociale*, Torino, 1976; A. PANEBIANCO, "Representation without Taxation": l'idea di cittadinanza in Italia, in *il Mulino*, 1, 1991, 54-60; G. E. RUSCONI, *Se cessiamo di essere una nazione. Tra etnodemocrazie regionali e cittadinanza europea*, Bologna, 1993; D. ZOLO (a cura di), *La cittadinanza. Appartenenza, identità, diritti*, Roma-Bari, 1999 (che contiene contributi di Luca Baccelli, Richard Bellamy, Antonietta Brillante, Pietro Costa, Luigi Ferrajoli, Stefano Rodotà, Emilio Santoro, Francesco Paolo Vertova, Danilo Zolo); P. COSTA, *Civitas. Storia della cittadinanza in Europa*, 4 volumi, Roma-Bari, 1999-2001; L. FERRAJOLI, *Diritti fondamentali. Un dibattito teorico*, a cura di E. VITALE, Roma-Bari, 2001; COSTA, *Cittadinanza*, cit.; S. RODOTÀ, *Il diritto di avere diritti*, Roma-Bari, 2012.

Il Regno d'Italia proclamato il 17 marzo 1861 ereditava, com'è noto, dallo Stato sabaudo, insieme alla dinastia di casa Savoia e a buona parte della legislazione vigente, anche la legge fondamentale, lo Statuto emanato da Carlo Alberto il 4 marzo 1848, unica carta costituzionale a rimanere in vigore nella Penisola italiana dopo il biennio rivoluzionario del 1848-49<sup>4</sup>. È solo il caso di ricordare in questa sede che quel testo, redatto dal Consiglio di Conferenza, organo in cui sedevano i principali collaboratori del re, delineava una monarchia costituzionale pura in cui la corona era posta al centro dell'intero sistema costituzionale: ai sensi dell'art. 5, infatti, solo al re spettava la titolarità del potere esecutivo, che egli esercitava tramite i suoi ministri<sup>5</sup>, il re condivideva con il Parlamento bicamerale (Camera dei Deputati e Senato del Regno), secondo il disposto dall'art. 3, il potere legislativo<sup>6</sup>, dal re, infine, "emanava" la giustizia amministrata, in ossequio a quanto sancito dall'art. 68, "in suo Nome dai Giudici ch'Egli istituisce"<sup>7</sup>.

Strutturato in 84 articoli, lo Statuto albertino prevedeva una sezione intitolata *Dei diritti e dei doveri dei cittadini* (artt. 24-32) in cui si sanciva, entro una precisa delimitazione fissata delle leggi vigenti, la libertà individuale, di domicilio, di stampa, il diritto di riunione, di proprietà e il dovere alla contribuzione.

Particolarmente interessante, ai nostri fini, è il disposto dell'art. 24 che recitava: "Tutti i regnicoli, qualunque sia il loro titolo o grado, sono eguali dinanzi alla legge. Tutti godono egualmente i diritti civili e politici,

---

<sup>4</sup> Sul punto, fra gli altri, si vedano G. MARANINI, *Storia del potere in Italia 1848-1967*, Roma, 1995, 105-137; M. CARASSI-I. MASSABÒ RICCI (a cura di), *1848-1998 dallo Statuto albertino alla Costituzione repubblicana*, Torino, 1998; C. GHISALBERTI, *Storia costituzionale d'Italia 1848/1994*, Roma-Bari, 2002, 19-47; R. MARTUCCI, *Storia costituzionale italiana. Dallo Statuto Albertino alla Repubblica (1848-2001)*, Roma, 2002, 35-66; P. COLOMBO, *Con lealtà di Re e con affetto di padre. Torino, 4 marzo 1848; la concessione dello Statuto albertino*, Bologna, 2003.

<sup>5</sup> Si veda, a questo proposito, il disposto degli artt. 5 ("Al Re solo appartiene il potere esecutivo. Egli è il Capo Supremo dello Stato: comanda tutte le forze di terra e di mare; dichiara la guerra; fa i trattati di pace, di alleanza, di commercio ed altri, dandone notizia alle Camere tosto che l'interesse e la sicurezza dello Stato il permettano, ed unendovi le comunicazioni opportune. I trattati che importassero un onere alle finanze o variazioni di territorio dello Stato, non avranno effetto se non dopo ottenuto l'assenso delle Camere") e 65 ("Il Re nomina e revoca i suoi Ministri") dello Statuto albertino. Le citazioni sono tratte da *1848-1998 dallo Statuto albertino alla Costituzione repubblicana*, cit., 63 e 65.

<sup>6</sup> "Il potere legislativo sarà collettivamente esercitato dal Re e da due Camere; il Senato e quella dei Deputati" (ivi, 63).

<sup>7</sup> Ivi, 66.

e sono ammissibili alle cariche civili, e militari, salve le eccezioni determinate dalle Leggi”<sup>8</sup>.

In apparente contraddizione con quanto enunciato nel medesimo titolo della sezione, gli estensori dello Statuto avevano preferito riconoscere i diritti civili e politici ai *regnicoli* piuttosto che ai *cittadini*, adottando un termine già in uso dall’inizio dell’Ottocento nel regno di Napoli e che avrebbe suscitato non poche critiche da parte dei linguisti. Quella scelta, infatti, era stata effettuata per sottolineare la mancata condivisione di alcune impostazioni considerate troppo avanzate e, quindi, non consone ad una carta ottriata, cioè concessa per pura benevolenza regia, qual era lo Statuto albertino. Analoga considerazione può farsi per la scelta dello stesso termine *statuto* (che richiamava la tradizione municipale medievale della penisola italiana) al posto di *costituzione*, lemma in generale non molto amato nell’Ottocento in quanto rinviava al trauma della rivoluzione francese, evocando lo spettro del potere costituente popolare, ed implicava la frattura con le tradizioni d’*ancien régime*.

Ma chi poteva essere riconosciuto come “regnicolo” ed essere ammesso, quindi, al godimento dei diritti civili e politici?

I redattori del testo, che si erano ispirati ai modelli costituzionali coevi (in particolare alle carte francesi del 1814 e del 1830 e a quella belga del 1831)<sup>9</sup>, non si erano preoccupati di fornire ulteriori specificazioni al riguardo, rinviando, tacitamente, al contenuto delle leggi vigenti: nello specifico, al *Codice civile per gli Stati di S.M. il re di Sardegna*. In quel testo, voluto nel 1837 dallo stesso Carlo Alberto per garantire “agli amati Nostri sudditi il beneficio di una legislazione unica, certa, universale, conforme ai principii della santa Nostra Cattolica Religione ed a quelli fondamentali della Monarchia”<sup>10</sup>, i capi I e II del titolo primo del libro rubricato *Delle persone* erano dedicati, rispettivamente, al godimento e alla privazione dei diritti civili<sup>11</sup>.

Ai sensi dell’art. 18, il godimento dei diritti civili veniva riconosciuto, in linea di principio, a tutti i sudditi del Regno<sup>12</sup>. Secondo

<sup>8</sup> Ivi, 64.

<sup>9</sup> Brevi note sulle carte francesi e su quella belga si leggono in GHISALBERTI, *Storia costituzionale d’Italia*, cit., 21-26; MARTUCCI, *Storia costituzionale italiana*, cit., 36-38; P. ALVAZZI DEL FRATE, *Il costituzionalismo moderno. Appunti e fonti di storia del diritto pubblico*, Torino, 2007, 55-58.

<sup>10</sup> *Codice civile per gli Stati di S.M. il re di Sardegna*, Torino, 1837, pagina non numerata.

<sup>11</sup> Sul punto si vedano, rispettivamente, gli artt. 18-33 e 34-59: ivi, 5-17.

<sup>12</sup> “Ogni suddito gode dei diritti civili, salvo che per proprio fatto ne sia decaduto. I non cattolici ne godono secondo le leggi, i regolamenti e gli usi che li riguardano. Lo stesso è degli ebrei” (ivi, 5). Il 2° comma dell’articolo era perfettamente in linea con il principio che faceva della religione cattolica la religione di stato, principio sancito

quanto disposto dagli artt. 19<sup>13</sup> e 20<sup>14</sup>, i figli seguivano la condizione giuridica del padre: anche se nati all'estero, infatti, erano sudditi del Regno purché il padre lo fosse; per contro, erano reputati stranieri se il genitore avesse, per un qualunque motivo, perduto la cittadinanza. In quest'ultimo caso, tuttavia, avrebbero potuto riacquistare la "qualità, ed i diritti di suddito" se, al raggiungimento della maggiore età, avessero dichiarato di voler risiedere stabilmente nei "Reggi Stati".

Particolarmente interessante il disposto dell'art. 24 che riconosceva lo *status* di suddito ai nati nel Regno da stranieri che vi risiedevano, "con animo di perpetua dimora", da almeno dieci anni. Il risiedere sul territorio dello Stato per lo svolgimento di attività commerciali, anche per periodi di tempo abbastanza lunghi, non era, tuttavia, sufficiente, ai sensi dell'ultimo comma del medesimo articolo, per presumere l'intenzione di "perpetua dimora"<sup>15</sup>.

L'art. 26, infine, sanciva, al 2° comma, l'importante principio di reciprocità, rispondente ad esigenze di uguaglianza e di uniformità di trattamento: "Gli stranieri, se vorranno godere di tutti i diritti de' sudditi, dovranno fissare il loro domicilio nello Stato, impetrare il privilegio di naturalità, e giurare la fedeltà al Sovrano. In difetto essi non godranno che di quei diritti civili, che nello Stato, cui essi appartengono, sono conceduti ai sudditi Reggi, salve le eccezioni che per transazioni diplomatiche potrebbero aver luogo"<sup>16</sup>. Un principio, peraltro, già previsto dall'art. 11 del *Code Napoléon* del 1804, cui il codice carloalbertino si ispirava, che recitava: "L'étranger jouira en France des mêmes droits civils que ceux qui sont ou seront accordés aux

---

dall'art. 1 delle disposizioni preliminari del codice: "La religione Cattolica Apostolica Romana è la sola religione dello Stato" (ivi, 1).

<sup>13</sup> "Il figlio nato in paese straniero da padre godente tuttora ne' Reggi Stati de' diritti civili inerenti alla qualità di suddito è pure suddito, e ne gode tutti i diritti" (ivi, 5).

<sup>14</sup> "Il figlio nato in paese straniero da padre, che ha perduto il godimento dei diritti civili di suddito, è riputato straniero; acquisterà tuttavia la qualità, ed i diritti di suddito qualora nell'anno seguente alla maggiore età dichiararsi, se dimorante nei Reggi Stati, volervi fissare il suo domicilio, e se tuttora in paese estero, voler rientrare ne' Reggi Stati, e dimorarvi stabilmente, e di fatti vi stabilisca il suo domicilio dentro l'anno della fatta dichiarazione; tale dichiarazione sarà fatta alla Segreteria del Senato da chi si trovi nello Stato, e fuori dal territorio dello Stato potrà venir fatta davanti le Legazioni all'estero, od i Consolati, che ne trasmetteranno copia alla Regia Segreteria di Stato per gli affari esteri" (ivi, 5-6).

<sup>15</sup> "Il figlio nato ne' Reggi Stati da uno straniero, che vi ha stabilito il suo domicilio con animo di perpetua dimora, è considerato come suddito. L'intenzione di perpetua dimora si presumerà, se non vi è prova contraria, sempreché lo straniero avrà mantenuto il suo domicilio ne' Reggi Stati per lo spazio non interrotto di anni dieci compiti. La residenza ne' Reggi Stati per occasione di commercio ancorché continuata per più d'anni dieci non basterà a far presumere tale intenzione" (ivi, 6).

<sup>16</sup> Ivi, 7.

Français par les traités de la nation a laquelle cet étranger appartiendra”<sup>17</sup>.

Gli artt. 34-59, infine, erano dedicati alla cosiddetta “privazione dei diritti civili” che, primi fra tutti, colpiva quanti fossero soggetti a “condanne penali, ne’ soli casi però e ne’ modi determinati dalla legge”<sup>18</sup>.

Acquistando la “naturalità in paese straniero”, o anche solo trasferendosi all’estero con animo di non fare più ritorno in patria, si andava incontro, secondo quanto stabilito dall’art. 34, alla perdita del “godimento dei diritti civili inerenti alla qualità di suddito”<sup>19</sup>. L’art. 39, tuttavia, prevedeva che, rientrando nel Regno e avendo ottenuto l’autorizzazione del sovrano, si potesse essere riammessi al loro godimento<sup>20</sup>.

Lo *status* di suddito, tuttavia, non era di per sé sufficiente per poter beneficiare anche dei diritti politici.

Ai sensi di quanto disposto dall’art. 1 dell’editto elettorale Balbo, emanato il 17 marzo 1848 nel Piemonte sabauda ed esteso nel 1860 al nuovo Regno d’Italia, solo una ristretta categoria di sudditi/cittadini (maschi di età non inferiore ai 25 anni, che sapessero leggere e scrivere e che pagassero un censo annuo non inferiore a 40 lire per il Piemonte e 20 lire per le altre province del Regno<sup>21</sup>) poteva, infatti, esercitare il diritto

<sup>17</sup> La citazione è tratta da *Code civil des Français, édition originale et seule officielle*, Paris, 1804, 4.

<sup>18</sup> Così l’art. 43 del *Codice civile per gli Stati di S.M.*, cit., 12.

<sup>19</sup> Ivi, 9.

<sup>20</sup> “Il suddito che sarà decaduto dal godimento dei diritti civili potrà essere ammesso a ricuperarli, rientrando nello Stato coll’autorizzazione del Sovrano, e con dichiarare nel modo prescritto nell’articolo 20, che vuole stabilirvisi, e purché vi si stabilisca effettivamente entro l’anno dalla ottenuta autorizzazione” (ivi, 11-12).

<sup>21</sup> “Ad essere elettore è richiesto il concorso delle seguenti condizioni: 1. Di godere per nascita, o per origine dei diritti civili e politici nei Regii Stati. Quelli che né per l’uno, né per l’altro degli accennati titoli appartengono ai Regii Stati, se tuttavia Italiani, parteciperanno anch’essi alla qualità di elettori, sol che adempiano quanto si ricerca dall’articolo 26 del Codice civile per acquistare il godimento dei diritti civili. I non italiani potranno solo entrare nel novero degli elettori ottenendo la naturalità per legge. Nell’ammettere i cittadini all’esercizio dei diritti elettorali non si ha riguardo alle disposizioni speciali relative ai diritti civili o politici, di cui taluno possa essere colpito per causa di culto che professa. 2. Di essere giunto all’età d’anni 25 compiti nel giorno dell’elezione. 3. Di saper leggere e scrivere, 4. Di pagare un annuo censo non minore di lire quaranta nuove di Piemonte. Per le provincie della Savoia, e per quelle di Nizza, Oneglia, S. Remo, Genova, Chiavari, Levante, Novi, Savona, Albenga e Bobbio, basta il censo di lire venti”: la citazione è tratta da M. D’ADDIO-C. GHISALBERTI-F. LANCHESTER-G. NEGRI-F. PERFETTI-F. SOFIA-L. TENTONI (a cura di), *Le grandi leggi elettorali italiane 1848-1993*, Roma, 1994, 16. Per approfondimenti sul tema si vedano ivi, 1-14; MARANINI, *Storia del potere in Italia*, cit., 120, 144-148; V. CALABRÒ, *Breve storia dei sistemi elettorali in Italia*, in M.A. COCCHIARA (a cura

di voto ed inviare i propri rappresentanti alla Camera dei Deputati, la sola elettiva.

Una scelta, quella operata dalla classe politica piemontese prima e successivamente ribadita da quella italiana, che si basava sulla convinzione, espressione del liberalismo moderato, che i diritti di partecipazione politica non dovessero essere riconosciuti a tutti, al pari dei diritti civili, ma solo a coloro i quali potevano esercitarli in modo responsabile perché in possesso di requisiti culturali e di indipendenza personale ed economica<sup>22</sup>.

### 3. La normativa prevista dal Codice civile del 1865

La normativa ora esaminata sarebbe rimasta in vigore fino al 1865, quando all'unificazione politica del Regno d'Italia sarebbe finalmente seguita anche quella legislativa ed amministrativa.

La non facile opera di unificazione legislativa avveniva per fasi successive, sulle quali non indugeremo in questa sede, e in base a diversi progetti sottoposti anche all'esame di commissioni appositamente istituite a livello 'regionale' in alcune delle capitali degli stati preunitari (Torino, Milano, Firenze, Napoli e Palermo). Un accorgimento che, nelle intenzioni del legislatore, avrebbe dovuto garantire ai nuovi codici un carattere realmente nazionale ed unitario e validità *erga omnes*. Quest'ultima soluzione era stata preferita alle iniziali ipotesi sia di estendere al neonato Regno la codificazione già vigente nel Piemonte sabauda, così come si era già fatto con lo Statuto albertino, che di mantenere del tutto o parzialmente in vigore nelle diverse aree regionali i codici preunitari e le leggi degli antichi Stati<sup>23</sup>.

---

di), *Donne, politica e istituzioni. Percorsi, esperienze e idee*, Roma, 2009, 285-301, in particolare 286-290.

<sup>22</sup> Sul punto si vedano le riflessioni di P. POMBENI, *La rappresentanza politica*, in R. ROMANELLI (a cura di), *Storia dello Stato italiano*, Roma, 1995, 73-124, in particolare 75-76.

<sup>23</sup> Sul processo di codificazione italiano si vedano, fra gli altri, A. AQUARONE, *L'unificazione legislativa e i codici del 1865*, Milano, 1960; P. UNGARI, *L'età del codice civile. Lotta per la codificazione e scuole di giurisprudenza nel Risorgimento*, Napoli, 1967; F. SANTORO-PASSARELLI, *Dai codici preunitari al codice civile del 1865*, in *Studi in memoria di Torrente*, Milano, 1968, 1029 ss.; G. ASTUTI, *La codificazione del diritto civile*, in *La formazione del diritto moderno in Europa*, Atti del terzo Congresso internazionale della Società Italiana di Storia del diritto, 3 volumi., Firenze, 1977, II, 875-878; C. GHISALBERTI, *Unità nazionale e unificazione giuridica in Italia*, Roma-Bari, 1979; ID., *Disegno storico del diritto privato italiano*, Bologna, 1980; R. BONINI, *Disegno storico del diritto privato (dal codice civile del 1865 al codice civile del 1942)*, 3a ed., Bologna, 1996, 13-17; A. PADOA-SCHIOPPA, *Dal codice napoleonico al codice civile del 1942*, in *Scritti in onore di Rodolfo Sacco*, I, Milano, 1994, 923-962; C.

Dopo un lungo e complesso *iter* parlamentare, si giungeva alla legge del 2 aprile 1865 ed ai decreti del 25 giugno dello stesso anno (varati durante il II governo guidato dal generale Alfonso Ferrero La Marmora<sup>24</sup>) che promulgavano il codice civile, il codice di procedura civile, il codice di commercio, il codice di procedura penale e il codice della marina mercantile, entrati in vigore il 1° gennaio dell'anno successivo. Lo Stato italiano era riuscito a dotarsi di una codificazione che avesse un proprio carattere 'nazionale', direttamente collegata, come ha sostenuto Carlo Ghisalberty, "al moto risorgimentale e interpretabile storicamente soltanto in relazione all'esperienza vissuta dal paese agli inizi dell'Ottocento"<sup>25</sup>.

A partire dal 1° gennaio 1866, il nuovo codice civile italiano avrebbe riunito la materia privatistica in tutto il territorio del Regno, sostituendo le leggi e i codici civili degli stati preunitari, caratterizzati talvolta da disomogeneità, in particolare, ad esempio, con riferimento a diritti civili, matrimonio, proprietà e contratti.

Modello di quel testo, come abbiamo avuto modo di anticipare, era il codice francese. Una scelta che il legislatore italiano aveva operato anche in considerazione della circostanza che i codici napoleonici erano già stati 'adottati' nella Penisola italiana prima della Restaurazione e che i sovrani legittimi, ritornati sul loro trono dopo il congresso di Vienna, li avevano presi ad esempio quando avevano deciso di avviare un autonomo processo di codificazione. Si trattava, quindi, di testi ben noti ai giuristi del tempo che, per la palese matrice romanistica che li contraddistingueva, non li consideravano come il risultato dell'imposizione di una cultura a loro estranea.

I tre libri del codice civile italiano del 1865 mantenevano, in generale, l'impostazione del *Code Napoléon*, definendone sostanzialmente i medesimi istituti. In alcuni casi, tuttavia, essi

---

GHISALBERTI, *La codificazione del diritto in Italia. 1865-1942*, Roma-Bari, 2000; G. ALPA, *La cultura delle regole. Storia del diritto civile italiano*, Roma-Bari, 2000; A. CAVANNA, *Influenze francesi e continuità di aperture europee nella cultura giuridica dell'Italia dell'Ottocento*, in *Studi di storia del diritto*, III, Milano, 2001, 719-753; S. SOLIMANO, *Il letto di Procrate. Diritto e politica nella formazione del Codice civile unitario. I progetti Cassinis (1860-1861)*, Milano, 2003; ID., *Rappresentazioni del Code Civil in Francia e in Italia nel XIX secolo*, in D. CASTELLANO (a cura di), *L'Europa e la Codificazione*, Napoli, 2005, 73-100; D. NOVARESE, *Il contributo della commissione palermitana alla codificazione del 1865*, in C. VANO (a cura di), *Giuseppe Pisanelli. Scienza del processo, cultura della leggi e avvocatura tra periferia e nazione*, Napoli, 2005, 209-236; A. PADOA SCHIOPPA, *Storia del diritto in Europa. Dal medioevo all'età contemporanea*, Bologna, 2007, 522 ss.

<sup>24</sup> Sulla composizione del I gabinetto guidato da La Marmora (24 settembre 1864-31 dicembre 1865) si veda M. MISSORI, *Governi, alte cariche dello Stato, alti magistrati e prefetti del Regno d'Italia*, Roma, 1989, 35-36. Sul punto si veda anche <http://storia.camera.it/governi/ii-governo-marmora#nav>.

<sup>25</sup> Così GHISALBERTI, *La codificazione del diritto in Italia*, cit., 79-80.

sembravano migliorare la disciplina predisposta dal testo francese; in altri, invece, prevedevano soluzioni normative più limitate, espressione della prudenza, forse eccessiva, del legislatore unitario ispirato, così come ha sostenuto Carlo Ghisalberti, da una “visione gradualistica dei problemi della società italiana”<sup>26</sup>.

Di tale combinazione di innovazione e moderazione può assumersi ad esempio il libro I, rubricato *Delle persone*, il cui titolo I veniva dedicato alla cittadinanza e al godimento dei diritti civili. La scelta di continuare ad includere quelle norme nel codice civile era stata adottata dal legislatore unitario nel rispetto del principio che considerava la cittadinanza uno degli aspetti fondamentali dello stato della persona e, quindi, rilevante ai fini della condizione giuridica di ciascun individuo.

Ai sensi dell’art. 1, “Ogni cittadino gode dei diritti civili, purché non ne sia decaduto per condanna penale”<sup>27</sup>. Una formulazione analoga a quella del codice d’oltralpe in cui, all’art. 8, si leggeva: “Tout Français jouira des droits civils”<sup>28</sup>. Il legislatore napoleonico aveva optato per l’uso del termine *francese* al posto di *cittadino*. Una scelta non casuale, che si comprende appieno leggendo il disposto dell’art. 7: “L’exercice des droits civils est indépendant de la qualité de *Citoyen*, laquelle ne s’acquiert et ne se conserve que conformément à la loi constitutionnelle”<sup>29</sup>. Un testo che testimonia la volontà dei redattori di voler operare una netta separazione tra i diritti civili, oggetto della disciplina codicistica (e di cui erano titolari tutti i *francesi* in quanto tali e, quindi, almeno teoricamente, anche le donne<sup>30</sup>), e quelli politici, che erano, invece riconosciuti solo ai *francesi cittadini*. Nessun articolo del *Code*, infatti, indicava chi potesse fregiarsi dello *status* di cittadino dal momento che le modalità di acquisizione e mantenimento della cittadinanza erano disciplinate dalla normativa costituzionale al tempo vigente, ovvero dalla carta del 22 frimaio dell’anno VIII, cioè del 13 dicembre 1799. Emanata dopo il colpo di stato portato a termine da Napoleone, la costituzione del 1799 si caratterizzava per la netta prevalenza dell’esecutivo sul legislativo e per l’abolizione di quasi tutti gli istituti posti a garanzia della

---

<sup>26</sup> Sul punto si rinvia a ivi, 92-97, in particolare 97, da cui si cita.

<sup>27</sup> La citazione è tratta da *Codice civile del Regno d’Italia corredato della relazione del ministro guardasigilli fatta a S.M. in udienza del 25 giugno 1865*, Torino, 1865, I.

<sup>28</sup> Così *Code civil des Français*, cit., 3.

<sup>29</sup> *Ibidem*.

<sup>30</sup> Si veda, a questo proposito, quanto sostenuto da Jean-Baptiste-César Coin-Delisle nel suo *Commentario analitico* al titolo I del libro I del codice: “La voce Francese comprende qui le donne: elle godono di quasi tutt’i dritti civili ... e, siccome hanno una capacità generale, bisogna che le particolari incapacità risultino da un testo, che lor ricusi l’esercizio d’un dritto, ovvero lo attribuisca esclusivamente agli uomini” (*Digesto del diritto civile nuovissimo ordinato ed annotato da Vincenzio Moreno*, Napoli, 1851, vol. I, 281-496, in particolare 291).

separazione dei poteri: l'ordinamento autoritario da essa delineato intendeva affermare una sorta di onnipotenza dell'esecutivo e, per questo motivo, quel testo non sarebbe ascrivibile al costituzionalismo liberale<sup>31</sup>.

Ai sensi dell'art. 2 di quella carta, la cittadinanza veniva riconosciuta, in ossequio allo *ius soli*, ad ogni uomo nato e residente in Francia che, al compimento del ventunesimo anno di età, si fosse iscritto nei registri civici del proprio comune e avesse dimorato, da quel momento in avanti e per un anno, sul territorio francese<sup>32</sup>. Secondo lo stesso principio, l'art. 3 stabiliva, inoltre, che, al compimento del ventunesimo anno, ogni straniero residente in Francia da almeno 10 anni consecutivi diventasse cittadino dopo aver dichiarato la sua intenzione di risiedere stabilmente sul territorio della Repubblica<sup>33</sup>. A differenza di quanto previsto dall'art. 8 della costituzione del 1795<sup>34</sup>, la carta dell'anno VIII non prevedeva, per il riconoscimento dello *status* di cittadino, il pagamento di nessun tipo di contribuzione.

Diversamente da quanto sancito oltralpe, la normativa italiana faceva proprio il principio della trasmissibilità *iure sanguinis* della cittadinanza: è quanto emerge in modo inequivocabile dal disposto dell'art. 4 in base al quale “È cittadino il figlio di padre cittadino”<sup>35</sup>.

Quel principio, tuttavia, prevedeva delle deroghe. In particolare l'art. 8 del codice costituiva un caso di attribuzione della cittadinanza secondo una modalità che potremmo definire *iure soli*: “È riputato cittadino il figlio nato nel regno da straniero che vi abbia fissato il suo domicilio da dieci anni non interrotti ... Ove lo straniero non abbia fissato da dieci anni il suo domicilio nel regno, il figlio è riputato straniero”<sup>36</sup>.

<sup>31</sup> Per un'analisi di quel testo si vedano, fra gli altri, A. SAITTA, *Costituenti e costituzioni della Francia rivoluzionaria e liberale (1789-1875)*, Milano, 1975, 503-521 e ALVAZZI DEL FRATE, *Il costituzionalismo moderno*, cit., 52-53.

<sup>32</sup> “Ogni uomo nato e residente in Francia, che, in età di ventun anni compiuti, si sia fatto iscrivere sul registro civico del suo circondario comunale, ed abbia dimorato successivamente per un anno sul territorio della Repubblica, è cittadino francese”. Il testo della costituzione in traduzione italiana si può leggere in SAITTA, *Costituenti e costituzioni*, cit. 511-521, in particolare 511, da cui si cita.

<sup>33</sup> “Uno straniero diviene cittadino francese, quando dopo avere compiuto l'età di ventun anni, ed aver dichiarato l'intenzione di fissarsi in Francia, vi abbia risieduto per dieci anni consecutivi” (*ibidem*).

<sup>34</sup> Si veda a questo proposito il disposto dell'art. 8 del Titolo II (*Stato politico dei cittadini*) che recita: “Ogni uomo nato e residente in Francia che, al compimento del ventunesimo anno di età, si è fatto iscrivere sul registro civico del suo cantone, ha dimorato in seguito da un anno nel territorio della Repubblica, e paga un contributo diretto, fondiario o personale, è cittadino francese” (ivi, 468).

<sup>35</sup> *Codice civile del Regno d'Italia*, cit., 1.

<sup>36</sup> Ivi, 2.

Un altro criterio di acquisizione della cittadinanza era sancito dall'art. 10: "La cittadinanza si acquista dallo straniero anche colla naturalità concessa per legge o per decreto reale. Il decreto reale non produrrà effetto se non sarà registrato dall'uffiziale dello stato civile del luogo dove lo straniero intende fissare o ha fissato il suo domicilio, e se non sarà da lui prestato giuramento davanti lo stesso uffiziale di essere fedele al re, e di osservare lo statuto e le leggi del regno"<sup>37</sup>. L'acquisto della cittadinanza per naturalizzazione (tramite, cioè, un atto emanato dalla pubblica autorità subordinatamente alla sussistenza di determinati requisiti fra cui, ad esempio, la residenza per un determinato periodo di tempo sul territorio nazionale e l'assenza di precedenti penali) non presupponeva, però, il godimento dei diritti politici, escludendo, pertanto tali cittadini dalla partecipazione alla vita della comunità politica statale.

Al principio della trasmissibilità *iure sanguinis* dello *status* di cittadino, se ne affiancava un altro altrettanto importante, quello della unicità della cittadinanza per l'intero nucleo familiare in base al quale mogli e figli seguivano la condizione giuridica del marito o del padre. Si veda, a questo proposito, quanto scriveva il ministro guardasigilli Giuseppe Pisanelli nella relazione sul progetto del codice civile presentato al Senato del Regno il 26 novembre 1863: "l'unità della costituzione della famiglia non consente che fra il marito e la moglie, fra il padre ed i figli minori esista differenza di cittadinanza. Tale dualismo produrrebbe una grave e funesta alterazione nei rapporti giuridici della famiglia, rallenterebbe quei vincoli che la natura creò e la legge civile sancisce, e l'autorità del marito come capo della famiglia troverebbesi in balia di due legislazioni diverse. Trattandosi infatti di determinare i diritti e i doveri dei coniugi, i diritti e gli obblighi reciproci del padre e del figlio, se essi sono cittadini di diverso Stato, qual legge dovrà applicarsi? Questi ambagi, la scissione della famiglia in due parti, la separazione della moglie dal marito, de' figli minori dal loro padre, possono rendere complicati i rapporti coniugali, impossibile l'educazione dei figli, il loro morale e politico indirizzo, importante e nobilissimo compito di chi è capo della società domestica, Fu pertanto ritenuto che la moglie ed il figlio minore seguissero la nuova condizione del rispettivo marito e padre, salvo il diritto del figlio di optare per la qualità originaria di straniero entro l'anno della maggiore età, come è permesso alla moglie di riprendere in caso di vedovanza la sua condizione di origine"<sup>38</sup>.

---

<sup>37</sup> Ivi, 3.

<sup>38</sup> La *Relazione sul progetto di codice civile presentato dal guardasigilli Pisanelli* si legge in AQUARONE, *L'unificazione legislativa*, cit., 129-239, in particolare 131.

Un principio che veniva esplicitato dagli artt. 9 (“La donna straniera che si marita a un cittadino, acquista la cittadinanza, e la conserva anche vedova”<sup>39</sup>) e 14 (“La donna cittadina che si marita a uno straniero, diviene straniera, sempreché col fatto del matrimonio acquisti la cittadinanza del marito. Rimanendo vedova, ricupera la cittadinanza se risieda nel regno, o vi rientri e dichiararsi in ambidue i casi davanti l’ufficiale dello stato civile di volervi fissare il suo domicilio”<sup>40</sup>). Anche in questo caso i compilatori del codice italiano si erano ispirati a quanto già previsto dai francesi rispettivamente agli artt. 12 e 19<sup>41</sup>.

Particolarmente interessante anche il contenuto dell’art. 3 del codice civile che recitava: “Lo straniero è ammesso a godere dei diritti civili attribuiti ai cittadini”<sup>42</sup>. Si trattava di una formulazione particolarmente innovativa per l’epoca dal momento che il godimento dei diritti civili veniva sciolto dal vincolo della cittadinanza ed era riconosciuto anche allo straniero senza la condizione, al tempo allora vincolante, della reciprocità o della vigenza di un trattato internazionale<sup>43</sup> e, soprattutto, senza imporre l’obbligo della residenza. In questo senso il disposto dell’art. 3 rappresentava una novità anche rispetto al *Code* francese (il riferimento è, nello specifico al già citato art. 11 e all’art. 13<sup>44</sup>) in quanto assicurava il godimento dei diritti civili basandosi su quello che Stefano Rodotà ha recentemente definito il principio dell’*accoglienza*<sup>45</sup>, anticipando, per certi versi, una sensibilità oggi divenuta particolarmente viva ed acuta.

Lo spirito di quella formulazione veniva ben sintetizzato da Giuseppe Vacca, ministro guardasigilli del I governo guidato da Alfonso Ferrero La Marmora (governo che guidava il paese nell’arco temporale intercorrente tra il 27 settembre 1864 ed il 31 dicembre 1865), nella

<sup>39</sup> *Codice civile del Regno d’Italia*, cit., 2.

<sup>40</sup> *Ivi*, 4.

<sup>41</sup> Si veda il disposto degli artt. 12 (“L’étrangère qui aura épousé un Français, suivra la condition de son mari”) e 19 (“Une femme française qui épousera un étranger, suivra la condition de son mari. Si elle devient veuve, elle recouvrera la qualité de Française, pourvu qu’elle réside en France, ou qu’elle y rentre avec l’autorisation du Gouvernement, et en déclarant qu’elle veut s’y fixer”) in *Code civil des Français*, cit., 4-5.

<sup>42</sup> *Codice civile del Regno d’Italia*, cit., 1.

<sup>43</sup> Sul punto cfr. quanto riportato a commento dell’art. 3 in *Brevi cenni sulla principali differenze esistenti tra il Codice civile per l’Italia promulgato nel 1865 ed il Codice civile albertino seguito dal confronto degli articoli di questo con quelli del nuovo*, Torino, 1866, 7. Il principio della reciprocità sarebbe stato abbandonato dalla legislazione fascista: sul punto cfr. quanto riporta RODOTÀ, *Il diritto di avere diritti*, cit., 23-24.

<sup>44</sup> “Art. 13. L’étrangère qui aura été admis par le Gouvernement à établir son domicile en France, y jouira de tous les droits civils, tant qu’il continuera d’y résider”: la citazione è tratta da *Code civil des Français*, cit., 4.

<sup>45</sup> Sul punto si vedano le riflessioni di RODOTÀ, *Il diritto di avere diritti*, cit., 52-53.

relazione presentata al re Vittorio Emanuele II il 25 giugno 1865 al fine di esporre, “con sobrio discorso”<sup>46</sup> e per grandi linee, sia la metodologia seguita nella stesura del testo che le principali novità in esso contenute: “Nella disamina del titolo I, che statuisce sulla materia della cittadinanza e del godimento dei diritti civili, fu avviso di francare lo straniero dalla imposta condizione della residenza nel regno perché conseguisse il godimento dei diritti civili, essendo questa paruta una restrizione poco consentanea ai principi di larga e piena comunanza dei diritti civili che vollesse dal codice italiano assicurata allo straniero in omaggio alle tendenze dei tempi nuovi che altamente invocano il trionfo del principio della solidarietà della umana famiglia”<sup>47</sup>.

La condizione degli stranieri, quindi, equiparati ai cittadini nel godimento dei diritti civili, finiva per risultare, almeno teoricamente, di gran lunga migliore di quella delle donne che, pur cittadine del Regno, non solo non potevano esercitare il diritto di voto (né politico né amministrativo) ma erano anche soggette all’autorizzazione maritale, quell’istituto previsto dall’art. 134 del codice civile che sanciva un’evidente compressione della loro capacità di agire, negando loro, se sposate e senza il permesso del coniuge, la libertà di donare, alienare beni immobili, sottoporli ad ipoteca, contrarre mutui, cedere o riscuotere capitali, e persino stare in giudizio. Una limitazione rimasta in vigore fino al 17 luglio 1919 quando, al termine della grande guerra, sarebbe stata approvata la legge n. 1176 recante *Norme circa la capacità giuridica delle donne*<sup>48</sup>. Il riconoscimento del diritto di voto si sarebbe avuto, invece, solo con decreto legislativo luogotenenziale n. 23, emanato il 1° febbraio 1945 durante il II governo guidato da Ivanoe Bonomi<sup>49</sup>.

Altrettanto interessante, inoltre, era il disposto dell’art. 2 del codice civile che, non presente nel testo francese, riconosceva lo *status* di soggetti giuridici, equiparandoli, di fatto, alle persone fisiche e, come tali, titolari dei loro stessi diritti, non solo agli enti pubblici (comuni e province) che svolgevano la normale attività amministrativa, ma anche ad enti morali laici ed ecclesiastici<sup>50</sup>. Una innovazione che andava oltre le

---

<sup>46</sup> La relazione si legge in *Codice civile del Regno d’Italia*, cit., III-XXV, in particolare VI.

<sup>47</sup> Ivi, IX.

<sup>48</sup> Sul punto, da ultimo, si veda M.A. COCCHIARA, *Donne e cittadinanza, una prospettiva storica. Breve storia del diritto di voto alle donne in Italia*, in EAD., *Donne politica istituzioni e società. Temi di questioni di genere*, Roma, 2016, 29-99, in particolare 75-76.

<sup>49</sup> Ivi, 82-88.

<sup>50</sup> “I comuni, le province, gli istituti pubblici, civili od ecclesiastici, ed in generale tutti i corpi morali legalmente riconosciuti, sono considerati come persone, e godono

tradizionali normative rivoluzionarie e napoleoniche che, invece, avevano presupposto l'eliminazione di qualunque corpo o struttura intermedia tra lo Stato sovrano e l'individuo, considerato l'unico soggetto del diritto. Una norma che rispecchiava pienamente il contesto della società italiana in cui l'"associazionismo di ogni tipo e forma, diffuso nei paesi di più antica tradizione liberale", si andava sempre più radicando<sup>51</sup>.

Il codice italiano del 1865 disciplinava, infine, le diverse cause che determinavano la perdita della cittadinanza, uniformandosi, in linea di principio, a quanto sancito dagli artt. 17 e 21 del modello d'oltralpe<sup>52</sup>. Tre, nello specifico, le tipologie previste dall'art. 11: il trasferimento all'estero e la conseguenza rinuncia allo *status* di cittadino italiano; l'ottenimento della cittadinanza di un qualunque altro paese; l'aver accettato, senza l'autorizzazione del governo italiano, un impiego da un governo straniero o l'aver prestato servizio militare per una potenza straniera.

Nel rispetto del già citato principio dell'unicità della cittadinanza per l'intero nucleo familiare, il 4° comma dello stesso articolo specificava che la moglie e i figli di chi aveva perduto la cittadinanza dovevano essere considerati stranieri, a meno che non avessero continuato a mantenere la loro residenza sul territorio del Regno<sup>53</sup>.

---

dei diritti civili secondo le leggi e gli usi osservati come diritto pubblico" (*Codice civile del Regno d'Italia*, cit., 1).

<sup>51</sup> Così GHISALBERTI, *La codificazione del diritto in Italia*, cit., 92.

<sup>52</sup> "Art. 17. La qualité de Français se perdra 1° par la naturalisation acquise en pays étranger; 2° par l'acceptation non autorisée par le Gouvernement, de fonctions publiques conférées par un gouvernement étranger; 3° par l'affiliation à toute corporation étrangère qui exigera des distinctions de naissance; 4° enfin, par tout établissement fait en pays étranger, sans esprit de retour. Les établissements de commerce ne pourront jamais être considérés comme ayant été faits sans esprit de retour"; "Art. 21. Le Français qui, sans autorisation du Gouvernement, prendrait du service militaire chez l'étranger, ou s'affilierait à une corporation militaire étrangère, perdra sa qualité de Français. Il ne pourra rentrer en France qu'avec la permission du Gouvernement, et recouvrer la qualité de Français qu'en remplissant les conditions imposées à l'étranger pour devenir citoyen; le tout sans préjudice des peines prononcées par la loi criminelle contre les Français qui ont porté ou porteront les armes contre leur patrie". Le citazioni sono tratte da *Code civil des Français*, cit., 5 e 6.

<sup>53</sup> "La cittadinanza si perde: 1° Da colui che vi rinuncia con dichiarazione davanti l'uffiziale dello stato civile del proprio domicilio, e trasferisce in paese estero la sua residenza; 2° Da colui che abbia ottenuto la cittadinanza in paese estero; 3° Da colui che, senza permissione del governo, abbia accettato impiego da un governo estero, o sia entrato al servizio militare di potenza estera. La moglie ed i figli minori di colui che ha perduto la cittadinanza, divengono stranieri, salvo che abbiano continuato a tenere la loro residenza nel regno. Nondimeno possono riacquistare la cittadinanza nei casi e modi espressi nel capoverso dell'articolo 14, quanto alla moglie, e nei due capoversi dell'articolo 6, quanto ai figli" (*Codice civile del Regno d'Italia*, cit., 3).

#### 4. *Le necessità del nuovo secolo: la normativa del 1912*

La normativa sulla cittadinanza e sul godimento dei diritti civili prevista dal codice del 1865, completata dalle disposizioni che disciplinavano l'esercizio dei diritti politici, sarebbe stata ben presto integrata da alcuni provvedimenti *ad hoc*: nuove necessità, infatti, sarebbero venute dall'importante flusso migratorio che, già alla fine del XIX secolo, portava un consistente numero di italiani a risiedere, per periodi molto lunghi, in altri paesi, dove vigevano normative differenti che li costringevano, spesso, a rinunciare alla cittadinanza italiana.

Le prime significative modifiche venivano introdotte tra il 1901 ed il 1906.

Particolarmente interessanti, ai nostri fini, ad esempio, gli artt. 35 e 36 del capo IV (*Disposizioni speciali sul servizio militare e sulla cittadinanza*) della legge sull'emigrazione n. 23 del 31 gennaio 1901, varata dal governo guidato dal senatore Giuseppe Saracco<sup>54</sup> al fine di assicurare, tramite l'istituzione del Commissariato dell'emigrazione, una maggiore protezione agli emigranti, quei cittadini, cioè, che si recavano "in paese posto di là del canale di Suez, escluse le colonie e i protettorati italiani, o in paese posto di là dello stretto di Gibilterra, escluse le coste d'Europa, viaggiando in terza classe"<sup>55</sup>. L'art. 35 abrogava la prima parte del paragrafo 3 dell'art. 11 del codice civile, quello che prevedeva la perdita dello *status* di cittadino per quanti avessero accettato, senza "permessione del governo", un impiego in un paese straniero. L'art. 36, invece, stabiliva che il ministro dell'interno e quello degli esteri potessero concedere, tramite decreto, la cittadinanza italiana piena, comprensiva cioè dell'esercizio dei diritti politici, a quanti erano diventati stranieri perché figli minori di padre che aveva perduto la cittadinanza, o fossero nati nel Regno, o all'estero, da padre che l'avesse perduta prima della loro nascita<sup>56</sup>.

---

<sup>54</sup> Sulla composizione del governo Saracco (24 giugno 1900-15 febbraio 1901) si rinvia a MISSORI, *Governi, alte cariche dello Stato*, cit., 95-96. Sul punto si veda anche <http://storia.camera.it/governi/i-governo-saracco#nav>.

<sup>55</sup> Così l'art. 6 della legge pubblicata in *Gazzetta Ufficiale del Regno d'Italia*, n. 29, 4 febbraio 1901, 481-487, in particolare 482. Sulla composizione del Commissariato dell'emigrazione e degli uffici da questo dipendenti si vedano gli artt. 7-12 (ivi, 482-483). Sul punto cfr. anche *Il Fondo Archivistico Commissariato generale dell'emigrazione (1901-1927), inventario a cura di P. Santoni, introduzione di F. Grassi Orsini*, Roma, 1991.

<sup>56</sup> "La cittadinanza italiana, comprendente l'acquisto e l'esercizio dei diritti politici attribuiti ai cittadini, potrà essere concessa, per decreto del ministro dell'interno di concerto col ministro degli affari esteri, a chi nato nel Regno o all'estero e diventato

Il provvedimento del 17 maggio 1906, n. 217 (*Legge portante norme sulla cittadinanza italiana*), invece, emanato dal I governo con a capo Sidney Costantino Sonnino<sup>57</sup>, sanciva il parziale superamento del disposto dell'art. 10 del codice civile stabilendo, all'art. 1, che “La cittadinanza italiana comprendente l'acquisto e l'esercizio dei diritti politici attribuiti ai cittadini potrà essere concessa per decreto reale previo parere favorevole del Consiglio di stato allo straniero che abbia: 1) sei anni di residenza nel regno o nelle colonie italiane; 2) o quattro anni di servizio prestato allo stato italiano anche all'estero; 3) o tre anni di residenza nel regno o nelle colonie quando abbia sposata una cittadina italiana o abbia reso segnalati servizi all'Italia. Tuttavia nei casi contemplati nel presente articolo, colui che ha ottenuto la cittadinanza non potrà far parte di una delle due camere legislative prima che siano decorsi sei anni dalla data del decreto di concessione”<sup>58</sup>.

Ad una riforma globale delle norme sulla cittadinanza si giungeva, tuttavia, il 13 giugno 1912, con la legge n. 555, che, varata durante il IV governo guidato da Giovanni Giolitti<sup>59</sup>, veniva pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* n. 153 del 30 giugno<sup>60</sup>. Così come emerge dalla lettura degli atti parlamentari, la legge era il frutto di un ampio ed articolato dibattito politico, che rispecchiava, peraltro, quello registrato nello stesso torno d'anni nella maggior parte dei paesi europei.

Dopo essere stato approvato dal Senato del Regno il 4 luglio 1911<sup>61</sup>, il progetto di iniziativa governativa (firmatari il presidente del consiglio dei ministri e ministro dell'interno Giovanni Giolitti, il ministro di Grazia, Giustizia e culti Camillo Finocchiaro Aprile, il ministro degli esteri Antonino Paternò Castello, marchese di Sangiuliano, il ministro della guerra Paolo Spingardi e il ministro della marina Pasquale

---

straniero perché figlio minore di padre che ha perduto la cittadinanza, oppure nato nel Regno o all'estero da padre che avesse perduta la cittadinanza prima della sua nascita, non abbia, secondo gli articoli 5, 6 e 11 del codice civile, dichiarato entro l'anno dall'età maggiore di eleggere la qualità di cittadino, ovvero abbia espressamente optato per la cittadinanza estera, purché dichiari di fissare il suo domicilio nel Regno” (ivi, 487).

<sup>57</sup> Sul punto si vedano MISSORI, *Governi, alte cariche dello Stato*, cit., 107-108 e <http://storia.camera.it/governi/i-governo-sonnino#nav>.

<sup>58</sup> Cfr. *Gazzetta Ufficiale del Regno d'Italia*, n. 127, 31 maggio 1906, 2525-2526, in particolare 2525.

<sup>59</sup> Sulla composizione del IV governo Giolitti (30 marzo 1911-21 marzo 1914) si rinvia a MISSORI, *Governi, alte cariche dello Stato*, cit., 116-118. Sul punto si veda anche <http://storia.camera.it/governi/iv-governo-giolitti#nav>.

<sup>60</sup> *Gazzetta Ufficiale del Regno d'Italia*, n. 153, 30 giugno 1912, 3885-3888.

<sup>61</sup> La discussione in Senato si era svolta nelle tornate del 19 e 20 giugno e 1 e 3 luglio 1911. Sul punto si veda quanto riporta G. DIENA, *La nuova legge elettorale politica e gli stranieri naturalizzati italiani*, in *Rivista di diritto pubblico e della pubblica amministrazione in Italia*, 4, 1912, 552-561, in particolare 554.

Leonardi Cattolica), iniziava il suo percorso alla Camera il 30 marzo 1912, relatore il deputato Alfredo Baccelli<sup>62</sup>. La discussione si avviava, però, solo in occasione della prima tornata del 4 giugno 1912, dal momento che durante il mese di aprile la Camera si riuniva una sola volta (giorno 30) e che dal 2 al 25 maggio 1912<sup>63</sup> i deputati erano impegnati nella definizione e approvazione della legge elettorale politica che estendeva il diritto di voto a tutti i cittadini maschi ventunenni capaci di leggere e scrivere nonché agli analfabeti che avessero compiuto il servizio militare o superato il 30° anno di età<sup>64</sup>.

Il primo a prendere la parola era Pasquale Grippo, il quale evidenziava come la legge in discussione avesse una rilevanza più politica che giuridica dal momento che la scelta del criterio di attribuzione della cittadinanza, cioè “del *ius sanguinis* o del suolo, varia a seconda del bisogno che si ha di acquistare masse di immigranti o no”<sup>65</sup>.

L'utilità di un testo organico in materia di cittadinanza, che armonizzasse definitivamente quanto disposto dal codice civile con il contenuto della legge sulla emigrazione, era ribadito da Gregorio Gallo che, tuttavia, non perdeva l'occasione per sollevare una questione di metodo: “non riesco a vedere la ragione pratica – si chiedeva infatti – per la quale, dovendosi disciplinare l'istituto della cittadinanza, che forma già oggetto di un titolo, del primo titolo del nostro codice civile, si debba lasciarlo fuori del codice”, ricorrendo, di fatto, ad un provvedimento “speciale”<sup>66</sup>.

Ad altre e ben più gravi questioni di metodo faceva riferimento Guido Fusinato il quale, pur definendo il progetto di legge in discussione “pregevole sotto tanti punti di vista”<sup>67</sup>, lamentava la circostanza che si trattasse di un testo ‘blindato’ nella versione già approvata dal Senato che i deputati dovevano limitarsi solo a ratificare, senza apportarvi alcuna modifica. A suo giudizio, infatti, il provvedimento in questione, benché necessario e non più differibile, “non rappresenta nessuna urgenza immediata. E si tratta, d'altronde, di modificare una legge

---

<sup>62</sup> Sul punto si veda Atti Parlamentari (= AP), Camera dei Deputati (= CD), legislatura XXIII, tornata del 30 marzo 1912, 18794. Gli AP sono facilmente consultabili on-line all'indirizzo <http://storia.camera.it/>.

<sup>63</sup> I dati sono tratti dal portale storico della Camera dei Deputati (<http://storia.camera.it/lavori/regno-d-italia/leg-regno-XXIII#nav>).

<sup>64</sup> Si veda, a questo proposito, quanto disposto dall'art. 1 della legge 30 giugno 1912, n. 665 (*Sulla riforma elettorale politica*) in D'ADDIO- GHISALBERTI-LANCHESTER-NEGRI-PERFETTI-SOFIA-TENTONI (a cura di), *Le grandi leggi elettorali italiane*, cit., 110.

<sup>65</sup> La citazione si legge in AP, CD, legislatura XXIII, prima tornata del 4 giugno 1912, 20321.

<sup>66</sup> Ivi, 20332.

<sup>67</sup> Ivi, 20336.

fondamentale del diritto pubblico e del privato; nessuna cautela può essere eccessiva e nessuna ponderazione esagerata”<sup>68</sup>.

Analoghe le posizioni al riguardo espresse da Angiolo Cabrini (che prendeva la parola in occasione della prima tornata del 7 giugno “per fare, più che altro, una dichiarazione di voto, o, meglio, di non voto: una dichiarazione d’astensione motivata”<sup>69</sup>) e da Giuseppe Di Stefano Napolitani (che rimproverava a Baccelli di essere eccessivamente preoccupato “dall’idea che la legge si debba votare come ci è giunta dal Senato, senza ritocchi, senza modificazioni perché non debba tornarvi ancora una volta”<sup>70</sup>). Quest’ultimo, inoltre, che apprezzava il testo in discussione perché non prevedeva il principio della doppia cittadinanza da lui definito un “mostro giuridico”<sup>71</sup>, sottolineava il doppio dovere che gravava sul governo italiano nei confronti degli emigranti: “di non impedire che essi acquistino la cittadinanza nei paesi dove vanno, per essere ivi rispettati; di facilitare loro il riacquisto della cittadinanza italiana, appena tornati in patria”<sup>72</sup>.

La pronta risposta del governo arrivava tramite il ministro Finocchiaro Aprile per il quale rinviare il varo del provvedimento avrebbe rappresentato un grave errore: i deputati, a suo giudizio, avrebbero potuto emendare totalmente o parzialmente il testo in discussione rinviandolo, quindi, al Senato ma, “nell’interesse del paese, nell’interesse dei nostri emigranti, è sotto ogni rapporto preferibile risolvere sollecitamente la questione coll’approvazione della legge”<sup>73</sup>.

E all’approvazione articolo per articolo del documento già licenziato dal Senato era dedicata la prima tornata dell’11 giugno 1912, a conclusione della quale il vice presidente della Camera, Raffaele Cappelli, annunciava che “il disegno di legge sarà votato a scrutinio segreto in altra seduta”<sup>74</sup>. La votazione, che registrava 229 sì e 8 no, si svolgeva durante la seconda tornata dello stesso 11 giugno<sup>75</sup>. Il regio

---

<sup>68</sup> *Ibidem*.

<sup>69</sup> AP, CD, legislatura XXIII, prima tornata del 7 giugno 1912, 20527.

<sup>70</sup> Ivi, 20533.

<sup>71</sup> “La cittadinanza deve essere unica perché *nemo duarum civitatum civis esse potest*. Due cittadinanze non si possono ammettere, non si debbono ammettere; sarebbe, si è detto, un mostro giuridico. E per questo principio io non posso che lodare il disegno di legge” (*ibidem*).

<sup>72</sup> Ivi, 20536.

<sup>73</sup> Ivi, 20541.

<sup>74</sup> AP, CD, legislatura XXIII, prima tornata dell’11 giugno 1912, 20716.

<sup>75</sup> Cfr., a tal proposito, AP, CD, legislatura XXIII, seconda tornata dell’11 giugno 1912, 20762.

decreto n. 949 del 2 agosto dello stesso anno ne avrebbe esplicitato le modalità di applicazione<sup>76</sup>.

Strutturata in 20 articoli, la legge prevedeva che la cittadinanza italiana potesse essere acquistata o a titolo originario (cioè per nascita) o a titolo derivato, cioè attraverso la trasmissione da componente all'altro all'interno della famiglia, ad esempio con matrimonio o adozione (*iuris communicatio*), per beneficio di legge o per naturalizzazione<sup>77</sup>.

La cittadinanza italiana, secondo quanto stabilito dall'art. 1, si acquistava, per nascita, da padre cittadino. Il 2° comma dell'art. 1 prevedeva i casi in cui la madre cittadina poteva trasmettere la cittadinanza ai figli: se il padre era ignoto; se il padre non aveva la cittadinanza italiana né quella di altro stato; se il padre aveva la cittadinanza di uno stato che non prevedeva la trasmissione della stessa al figlio. Particolarmente interessante il disposto del comma 3 del medesimo art. 1 in base al quale acquistava la cittadinanza *iure soli* chi era nato nel regno quando a) entrambi i genitori erano ignoti; b) quando essi non avevano la cittadinanza italiana né quella di un qualunque altro stato; c) se i genitori avevano la cittadinanza di uno stato che non prevedeva la trasmissione della stessa al figlio<sup>78</sup>.

L'art. 10 della legge ribadiva il principio dell'unicità della cittadinanza per l'intero nucleo familiare sancendo che, per effetto del matrimonio con un cittadino, la straniera potesse ottenere la cittadinanza italiana; per contro, ai sensi del comma 3 dello stesso art. 10, la donna cittadina che sposava uno straniero la perdeva<sup>79</sup>.

---

<sup>76</sup> Il provvedimento veniva pubblicato sulla *Gazzetta Ufficiale del Regno d'Italia*, n. 213, 9 settembre 1912, 5274-5275.

<sup>77</sup> Sul punto si rinvia a BISCOTTINI, *Cittadinanza (Diritto vigente)*, cit., 147. Approfondimenti sul tema si leggono anche in S. PUGLIATTI, *Istituzioni di diritto privato. II. Il soggetto del diritto*, in *Scritti giuridici, II. 1937-1947*, Milano, 2010, 199-320, in particolare 270-274.

<sup>78</sup> "È cittadino per nascita:

1° il figlio di padre cittadino;

2° il figlio di madre cittadina se il padre è ignoto o non ha la cittadinanza italiana, né quella di altro Stato, ovvero se il figlio non segue la cittadinanza del padre straniero secondo la legge dello Stato al quale questi appartiene;

3° chi è nato nel Regno se entrambi i genitori o sono ignoti o non hanno la cittadinanza italiana, né quella di altro Stato, ovvero se il figlio non segue la cittadinanza dei genitori stranieri secondo la legge dello Stato al quale questi appartengono.

Il figlio di ignoti trovato in Italia si presume fino a prova in contrario nato nel Regno": così l'art. 1 della legge in *Gazzetta Ufficiale del Regno d'Italia*, n. 153, 30 giugno 1912, 3885-3888, in particolare 3885.

<sup>79</sup> "La donna maritata non può assumere una cittadinanza diversa da quella del marito anche se esista separazione personale fra coniugi.

Secondo quanto disposto dall'art. 3, lo straniero nato nel Regno o figlio di genitori residenti nel Regno da almeno 10 anni al tempo della nascita poteva diventare cittadino prestando servizio militare o accettando un impiego statale o al compimento del 21° anno di età, dichiarando di voler “eleggere la cittadinanza italiana”.

La cittadinanza “piena” o *optimo iure*, comprendente, cioè, anche “il godimento dei diritti politici”, poteva essere concessa, secondo quanto disposto dall'art. 4, per decreto reale, previo parere favorevole del Consiglio di Stato, allo straniero che, per almeno tre anni, avesse prestato servizio allo stato anche all'estero, allo straniero residente in Italia da almeno cinque anni, allo straniero che, residente da tre anni nel territorio del Regno, avesse reso “notevoli servizi all'Italia” o avesse contratto matrimonio con una cittadina italiana. L'ultimo comma del medesimo articolo prevedeva, infine, che potesse diventare cittadino, dopo un anno di residenza, chi avrebbe potuto diventarlo “per beneficio di legge, se non avesse omissso di farne in tempo utile espressa dichiarazione”<sup>80</sup>.

A prescindere dalla residenza sul territorio italiano, l'art. 6, infine, prevedeva che la cittadinanza potesse essere concessa con legge speciale a chi “abbia reso all'Italia servizi di eccezionale importanza”<sup>81</sup>.

Qualunque fosse la modalità di acquisizione, gli stranieri che diventavano cittadini dovevano, secondo il disposto dell'art. 5, prestare

La donna straniera che si marita ad un cittadino acquista la cittadinanza italiana. La conserva anche vedova salvochè, ritenendo o trasportando all'estero la sua residenza, riacquisti la cittadinanza di origine.

La donna cittadina che si marita a uno straniero perde la cittadinanza italiana, sempreché il marito possieda una cittadinanza che pel fatto del matrimonio a lei si comunichi. In caso di scioglimento del matrimonio ritorna cittadina se risieda nel Regno o vi rientri, e dichiarì in ambedue i casi di voler riacquistare la cittadinanza. Alla dichiarazione equivarrà il fatto della residenza nel Regno protratta oltre un biennio dallo scioglimento, qualora non vi siano figli nati dal matrimonio predetto” (così l'art. 10, *ivi*, 3886-3887).

<sup>80</sup> “La cittadinanza italiana, comprendente il godimento dei diritti politici, può essere concessa per decreto Reale, previo parere favorevole del Consiglio di Stato:

1° allo straniero che abbia prestato servizio per tre anni allo Stato italiano, anche all'estero;

2° allo straniero che risieda da almeno cinque anni nel Regno;

3° allo straniero che risieda da tre anni nel Regno ed abbia reso notevoli servizi all'Italia od abbia contratto matrimonio con una cittadina italiana;

4° dopo un anno di residenza a chi avrebbe potuto diventare cittadino italiano per beneficio di legge, se non avesse omissso di farne in tempo utile espressa dichiarazione” (così l'art. 4, *ivi*, 3886).

<sup>81</sup> “La cittadinanza può essere concessa con legge speciale a chi abbia reso all'Italia servizi di eccezionale importanza” (così l'art. 6, *ibidem*).

giuramento di fedeltà al re e di osservanza dello Statuto albertino e delle leggi vigenti<sup>82</sup>.

L'art. 8 si soffermava anche sulle diverse cause che determinavano la perdita della cittadinanza, riprendendo, sostanzialmente, quanto già previsto dall'art. 11 del codice del 1865. Tre le tipologie previste: l'ottenimento della cittadinanza di un qualunque altro paese e il conseguente trasferimento all'estero; l'espressa rinuncia allo *status* di cittadino italiano; l'aver accettato, senza preventiva autorizzazione, un impiego da un governo straniero o l'aver prestato servizio militare per una potenza straniera<sup>83</sup>.

L'art. 9, infine, elencava i casi in cui era possibile riottenere la cittadinanza italiana: prestando servizio militare nel Regno o accettando un impiego dallo Stato italiano; rinunciando all'impiego o al servizio militare all'estero, attività esercitate senza l'autorizzazione e/o nonostante il divieto del governo italiano; dopo due anni di residenza nel Regno se la perdita era stata determinata dall'acquisto di una cittadinanza straniera<sup>84</sup>.

---

<sup>82</sup> "Il decreto Reale di concessione non avrà effetto se la persona a cui la cittadinanza è concessuta non presti giuramento di essere fedele al Re e di osservare lo statuto e le altre leggi dello Stato" (l'art. 5 si legge *ibidem*).

<sup>83</sup> "Perde la cittadinanza:

1° chi spontaneamente acquista una cittadinanza straniera e stabilisce o ha stabilito all'estero la propria residenza;

2° chi, avendo acquistata senza concorso di volontà propria una cittadinanza straniera, dichiara di rinunciare alla cittadinanza italiana, e stabilisce o abbia stabilito all'estero la propria residenza.

Può il Governo nei casi indicati ai nn. 1 e 2 dispensare dalla condizione del trasferimento della residenza all'estero

3° chi, avendo accettato impiego da un Governo estero od essendo entrato al servizio militare di potenza estera, vi persista nonostante l'intimazione del Governo italiano di abbandonare entro un termine fissato l'impiego o il servizio.

La perdita della cittadinanza nei casi preveduti da questo articolo non esime dagli obblighi del servizio militare, salve la facilitazioni concesse dalle leggi speciali" (l'art. 8 si legge *ibidem*).

<sup>84</sup> "Chi ha perduta la cittadinanza a norma degli articoli 7 e 8 la riacquista:

1° se presti servizio militare nel Regno o accetti un impiego dello Stato;

2° se dichiara di rinunciare alla cittadinanza dello Stato a cui appartiene o provi di avere rinunciato all'impiego o al servizio militare all'estero esercitati nonostante divieto del Governo italiano, ed in entrambi i casi abbia stabilito o stabilisca entro l'anno dalla rinuncia la propria residenza nel Regno;

3° dopo due anni di residenza nel Regno se la perdita della cittadinanza era derivata da acquisto di cittadinanza straniera.

Tuttavia nei casi indicati ai nn. 2 e 3 sarà inefficace il riacquisto della cittadinanza se il Governo lo inibisca. Tale facoltà potrà esercitarsi dal Governo per ragioni gravi e su conforme parere del Consiglio di Stato entro il termine di tre mesi dal compimento delle condizioni stabilite nei detti nn. 2 e 3 se l'ultima cittadinanza straniera sia di uno Stato europeo, ed altrimenti entro il termine di sei mesi.

Dalla lettura di questi articoli emerge chiara la fedeltà al principio dello *ius sanguinis* che veniva ribadito anche dal relatore Baccelli il quale, nel ricordare che “condizioni economiche e sociali della vita, radicalmente rinnovate, e il fenomeno grandioso delle correnti di emigrazione che dall’Italia hanno invaso il mondo, reclamavano provvedimenti adatti”<sup>85</sup>, con forza sosteneva: “il principio dello *ius sanguinis* è nelle nostre tradizioni del diritto”<sup>86</sup>.

##### 5. Per concludere: di alcuni emendamenti alla legge 555/1912

Alla fine della I guerra mondiale, il provvedimento ora esaminato veniva esteso, con il regio decreto 30 dicembre 1920, n. 1890, a Trentino, Alto Adige, Istria e Trieste, i territori annessi al Regno d’Italia ai sensi del trattato di pace di S. Germain, stipulato con l’Austria il 10 settembre 1919<sup>87</sup>.

Successivamente, la legge n. 555 varata nel 1912 sarebbe stata oggetto di alcune modifiche e integrazioni, le più importanti delle quali venivano adottate nel 1926 e nel 1934 per rendere la cittadinanza sempre più rispondente all’ideologia del regime fascista.

Particolarmente interessante, nello specifico, il disposto del provvedimento n. 108 (*Modificazioni ed aggiunte alla legge 13 giugno 1912, n. 555, sulla cittadinanza*) varato il 31 gennaio 1926. L’unico articolo in cui era strutturato prevedeva la perdita dello *status* di cittadino per quanti avessero svolto, all’estero, attività volte a turbare l’ordine pubblico del Regno o che potessero minare o screditare il buon nome o il prestigio del paese, anche se, come è riportato testualmente, “il fatto non costituisca reato”<sup>88</sup>. Un provvedimento, così come emerge dalle parole pronunciate dal Ministro della Giustizia e degli Affari di Culto Alfredo Rocco durante la seduta del Senato del Regno del 25 gennaio 1926, che era stato pensato per “ricondere questo caso di perdita della

---

È ammesso il riacquisto della cittadinanza senz’obbligo di stabilire la residenza nel Regno, in favore di chi abbia da oltre due anni abbandonata la residenza nello Stato a cui apparteneva, per trasferirla in altro Stato estero di cui non assuma la cittadinanza. In tale caso però è necessaria la preventiva permissione del riacquisto da parte del Governo” (l’art. 9 si legge *ibidem*). Sul punto si vedano le riflessioni di PUGLIATTI, *Istituzioni di diritto privato*, cit., 274-277.

<sup>85</sup> La citazione è tratta da AP, CD, legislatura XXIII, prima tornata dell’11 giugno 1912, 20699.

<sup>86</sup> Ivi, 20700.

<sup>87</sup> Il provvedimento in questione si legge in *Gazzetta Ufficiale del Regno d’Italia*, n. 14, 18 gennaio 1921, 44-46.

<sup>88</sup> Sul punto si veda *Gazzetta Ufficiale del Regno d’Italia*, n. 28, 4 febbraio 1926, 461-462, in particolare 462.

cittadinanza ... al sistema del diritto vigente. Il nostro diritto ammette che si perda la cittadinanza per atti da cui direttamente o indirettamente si possa desumere la volontà di rinunciare alla cittadinanza italiana. Qualunque sia la costruzione giuridica dell'istituto della perdita o dell'acquisto della cittadinanza, è certo che esso si ricollega al vincolo spirituale che unisce i cittadini alla patria. Si tratta in verità di un vincolo necessario, ma di natura spirituale. Orbene questo vincolo rimane infranto non soltanto per una esplicita dichiarazione di volontà, ma anche per un tale comportamento, una tale condotta per cui il vincolo stesso irrimediabilmente viene a spezzarsi ... Chi, col suo comportamento, infrange questo vincolo, non è più cittadino”<sup>89</sup>.

Il 1° dicembre 1934, infine, evidenziatasi “la necessità ed assoluta urgenza di modificare le modalità di concessione della cittadinanza”<sup>90</sup>, vedeva la luce il regio decreto legge n. 1997 (convertito nella legge 4 aprile 1935, n. 517) che, oltre a sopprimere l’art. 6 della legge del 1912, ne emendava il disposto dell’art. 4. Secondo la nuova formulazione, lo straniero che avesse reso “notevoli servigi all’Italia” o che avesse contratto matrimonio con una cittadina italiana poteva ottenere la cittadinanza dopo soli due anni di residenza sul territorio del Regno e non dopo tre come precedentemente prescritto. L’ultimo comma del nuovo art. 4, inoltre, riduceva da un anno a soli sei mesi di residenza il tempo necessario per ottenere la cittadinanza a chi avrebbe potuto ottenerla “per beneficio di legge, se non avesse ommesso di farne in tempo utile espressa dichiarazione”<sup>91</sup>.

<sup>89</sup> AP, Senato del Regno, legislatura XXVII, tornata del 25 gennaio 1926, 4446.

<sup>90</sup> È quanto si legge nel provvedimento in questione, pubblicato sulla *Gazzetta Ufficiale del Regno d’Italia*, n. 297, 19 dicembre 1934, 5727.

<sup>91</sup> “L’art. 4 della legge 13 giugno 1912, n. 555, è sostituito dal seguente:

La cittadinanza italiana, comprendente il godimento dei diritti politici, può essere concessuta con decreto Reale, sentito il Consiglio di Stato:

1° allo straniero che abbia prestato servizio per tre anni allo Stato italiano, anche all'estero;

2° allo straniero che risieda da almeno cinque anni nel Regno;

3° allo straniero che risieda da due anni nel Regno ed abbia reso notevoli servigi all’Italia od abbia contratto matrimonio con una cittadina italiana;

4° dopo sei mesi di residenza a chi avrebbe potuto diventare cittadino italiano per beneficio di legge, se non avesse ommesso di farne in tempo utile espressa dichiarazione.

È in facoltà del Governo di concedere, in casi eccezionali e per speciali circostanze, la cittadinanza italiana a persone nei cui confronti non ricorrano le condizioni previste nei numeri 1 a 4 del presente articolo”: così l’art. 1, *ibidem*.

I provvedimenti appena ricordati, insieme a quelli sulla cittadinanza libica<sup>92</sup> e quelli nei confronti degli ebrei stranieri e per la difesa della razza italiana<sup>93</sup> che, pur non modificando il contenuto della legge del 1912, erano ad essa strettamente collegati, erano stati varati per rendere la cittadinanza sempre più rispondente all'ideologia del regime, in base al principio che solo il "cittadino fascista" dovesse godere di tutti i diritti sanciti per legge dallo Stato.



Articolo presentato 02/07/2018. Pubblicato online in dicembre 2018 e 2018 dall'Autore/i; licenziatario Atti della Accademia Peloritana dei Pericolanti – Classe di Scienze Giuridiche, Economiche e Politiche.

Questo articolo è un articolo ad accesso aperto, distribuito con licenza Creative Commons Attribuzione - Non commerciale - Non opere derivate 3.0

APJEP | Atti della Accademia Peloritana dei Pericolanti  
Classe di Scienze Giuridiche, Economiche e Politiche  
Vol. LXXXVII (2018) - ISSN 2612-1514

DOI: 10.6092 / 2612-1514/ APJEP.87.2018.129-152

<sup>92</sup> Si tratta, nello specifico, della legge 26 giugno 1927, n. 1013 (*Legge organica per l'amministrazione della Tripolitania e della Cirenaica*) e del regio decreto legge 9 gennaio 1939, n. 70 (*Aggregazione delle quattro province libiche al territorio del Regno d'Italia e concessione ai libici musulmani di una cittadinanza italiana speciale con statuto personale e successorio musulmano*). È opportuno ricordare anche un precedente provvedimento, il regio decreto 6 aprile 1913, n. 315 (*che regola i rapporti di sudditanza degli indigeni della Libia*) emanato dopo il trattato di pace di Losanna del 18 ottobre 1912 che poneva fine alla guerra italo-turca e con cui si sanciva il riconoscimento della sovranità italiana sulla Libia. In base a quel testo erano considerati italiani i libici nati anche prima del 5 novembre 1911 (data del decreto con cui il territorio libico era stato annesso al Regno d'Italia), quale che fosse il luogo della loro residenza.

<sup>93</sup> Il riferimento è al regio decreto legge 7 settembre 1938, n. 1381 (*Provvedimenti nei confronti degli ebrei stranieri*) e al decreto legge 17 novembre 1938, n. 1728 (*Provvedimenti per la difesa della razza italiana*) che, senza prevedere la revoca formale della cittadinanza per gli italiani di origine ebraica, di fatto li privavano di tutti i diritti civili e politici.

PATRIZIA DE SALVO

**UNO STRUMENTO DI CIRCOLAZIONE DI IDEE  
ANTICIPATRICI DEL RISORGIMENTO ITALIANO E UNA  
VOCE DI LIBERTÀ: LA GAZZETTA BRITANNICA DI MESSINA  
(1808-1814)<sup>1</sup>**

SOMMARIO: 1. L'aspetto formale. 2. I primi anni di pubblicazione: l'impostazione legittimista. 3. Il periodo costituzionale.

1. *L'aspetto formale*

Se è vero che gli studi dedicati alla *Gazzetta Britannica*, salvo rare accezioni, sono relativamente recenti<sup>2</sup>, è altrettanto vero che tale

---

<sup>1</sup> Questo saggio è una versione modificata e tradotta in italiano della *Primera parte* del volume P. De Salvo, *Sicilia Inglesa. Una metáfora del constitucionalismo mediterráneo*, Universidad Autónoma de Madrid, Madrid, 2016.

<sup>2</sup> Gli studi più risalenti che si avvalgono della *Gazzetta Britannica*, sono: G. ARENAPRIMO, *La Stampa Periodica in Messina dal 1675 al 1860*, Messina 1893; G. BIANCO, *La Sicilia durante l'occupazione inglese (1806-1815)*, Palermo 1902; G. OLIVA, *Annali della città di Messina*, Messina 1893; G. LA CORTE CAILLER, *Un tamburo storico*, in *Archivio Storico Messinese*, II (1901), pp. 136-137; M. D'APRILE, ne parla in un breve saggio sui *Giornali dei tempi andati: La Gazzetta Britannica*, in *Il Giornalismo*, I (1939), n. 4, pp. 93-102; G. SPINI, *A proposito di «circolazione delle idee»*, cit.; A. SAITTA, *La stampa periodica a Messina*, Messina 1968; G. Molonia (a cura di), *Cinque secoli di stampa a Messina*, Messina 1986. Più di recente, M. D'ANGELO, «La “Gazzetta Britannica” di Messina e la Costituzione siciliana del 1812», in A. ROMANO (ed.), *Il modello costituzionale inglese e la sua recezione nell'area mediterranea tra la fine del settecento e la prima metà dell'ottocento*, *Atti delle giornate di studio in memoria di Francisco Tomás y Valiente*, Milano, 1998, pp. 873-922; *Ead.*, «La Gazzetta Britannica, Saggio

periodico non è stato impiegato per indagini generali dedicate alla ricostruzione storica dei primi anni della Sicilia ottocentesca<sup>3</sup>.

Giorgio Spini è stato il primo, nel 1958, ad occuparsene e ad indicarla come giornale risorgimentale.

Sembrirebbe che la *Gazzetta Britannica* sia nata da un'idea di Lord Henry Bunbury, luogotenente generale di stanza a Messina dal 1805 al 1809<sup>4</sup>, ed è certo che sia stata sovvenzionata dall'Armata Britannica, soprattutto, nel periodo in cui Sir John Stuart, ne era il Generale in Capo.

La *Gazzetta Britannica* iniziò ad essere pubblicata a partite dal 2 marzo del 1808 per i tipi di Giovanni del Nobolo. Si trattava di un foglio bisettimanale, con uscite regolari il mercoledì e il sabato<sup>5</sup>.

introduttivo», in G. MOLONIA (ed.), *La Stampa periodica a Messina (1803-1863)*, Messina, 2004, pp. 7-42.

<sup>3</sup> Non ne parlano affatto, V. TITONE, *La costituzione del 1812 e l'occupazione inglese della Sicilia*, Bologna 1936; R. ROMEO, *Il Risorgimento in Sicilia*, Napoli 1948; A. CAPOGRASSI, *Gli inglesi in Italia durante le campagne napoleoniche: Lord W. Bentinck*, Bari 1949. Qualche cenno si trova in A. VALENTE, *G. Murat e l'Italia meridionale*, Torino 1941; J. ROSSELLI, *Lord William Bentinck and the British occupation of Sicily, 1811-1814*, Cambridge 1956.

<sup>4</sup> Lo stesso Bunbury ne sosteneva la paternità in un suo libro. H. BUNBURY, *Narratives of some passages in the great war with France from 1799 to 1814*, London 1854, la notizia si legge in D'APRILE, *Giornali dei tempi andati*, cit., p. 95.

<sup>5</sup> Per ogni anno uscivano 104 fascicoli, tranne nel 1812 in cui ne venivano editi 87 e nel 1814 solo 49, a causa di un mutamento di testata. Il 22 giugno del 1814 veniva pubblicata, infatti, col nuovo titolo di *Gazzetta di Messina*, e come tale sarebbe continuata fino al 1819. Non si conosce la composizione dell'intera redazione, ma dalle cronache del tempo si sa che tra i redattori figuravano il padre Benedetto Chiavetta e il nobile Ottavio Saccano Nicolaci. Il Chiavetta, padre basiliano, definito dall'Arenaprimo di spirito arguto ma privo di studi e di cultura, sarebbe stato anche rappresentante del braccio ecclesiastico nei parlamenti del 1810 e del 1812, in tale veste interveniva, più volte, durante i lavori per la redazione del testo costituzionale, su questioni di particolare rilievo, come l'abolizione dei fedecommissi, o sulle magistrature speciali. L'abate messinese, nel 1813, appariva anche tra i fondatori della *Cronica*, un foglio periodico nel quale si ritrovavano i difensori degli inglesi e della costituzione del 1812, che dal titolo del giornale sarebbero stati indicati come *Cronici*. Ad essi si sarebbero contrapposti gli *Anticronici*. Era uno scrittore mediocre non tenuto in grande considerazione nemmeno dai suoi contemporanei. Ottavio Saccano Nicolaci, degli antichi baroni di Monforte, «detto il *Flebile* tra i Peloritani, fu dotato di mente elevatissima e di studi severi. Profondo cultore delle lingue classiche, e specialmente del latino, componeva col Grano, col Franzone e col Traverso, i tre più forti latinisti del tempo; col primo, nel comporre in forma conveniente ed eletta le iscrizioni, lo superava di molto nel concetto; con gli altri due nel dare sapore o ragione ai carmi, che in gran numero compose, ma di cui pochi sventuratamente diede alle stampe. Fu anche valente giureconsulto, ed ebbe nomina di peritissimo nella conoscenza del siculo e del romano diritto. Morì il giorno 21 maggio del 1843 in età d'anni 64».

Il tipografo, editore di grande esperienza, sin dal 1806, si sarebbe definito *impressore britannico*, probabilmente per l'uso che faceva nella sua stamperia dei caratteri inglesi, ma non è da escludere anche per il servilismo espresso nei confronti dei britannici<sup>6</sup>. A sostegno di tale tesi, nell'editoriale pubblicato in apertura del primo fascicolo del 1813, il del Nobolo sottolineava come nel suo giornale non si dedicasse attenzione e cura solo «nella nitidezza dei Caratteri Inglesi quanto nella bontà della Carta», ma anche che:

«non minore sarà la mia attenzione e diligenza nell'estensione delle materie. Nulla vi s'inserirà, che sappia di prevenzione, e di parzialità, sia nell'esposizione di fatti, sia nella natura delle osservazioni, che tal volta farà d'uopo soggiungere. Semplice relatore de' primi, ragionato, ed imparziale nelle seconde, mi studierò fedelmente corrispondere al motto, che ho preso per mia divisa. "*Magna est Veritas & prevalebit*". Questo in fatti è l'unico che convenga ad un foglio fregiato in fronte della gloriosa insegna della NAZIONE BRITANNICA, e che incominciato sotto i di lei felici auspicj, spera, perfezionandosi di giorno in giorno di turare la bocca a malevoli, e di meritare sempre più quella generosa protezione che gode, e quel compatimento, che il Pubblico indulgente gli ha finora accordato»<sup>7</sup>.

Giovanni del Nobolo da sempre aveva stampato fogli a sostegno della monarchia borbonica e della presenza inglese nell'isola e la sua tipografia era anche luogo d'incontro e di ritrovo per quanti, impegnati politicamente, si trovavano a vivere con entusiasmo quegli anni caratterizzati dal diffondersi dell'ideologia liberale inglese. Non era un caso che presso la tipografia si vendessero:

«alcuni fogli che si stampano in Palermo, e sono: *Un Giornale Costituzionale* quale si imprime una volta il mese nella Stamperia di Francesco Abbate, e si paga tarì dodici anticipati per quattro mesi: *La Cronica di Sicilia*, che sortirà dai Torchi di Gio: Battista Giordano due volte la settimana pagandosi tarì dodici anticipati per ogni tre mesi», si desse la notizia che

«L'associazione del Giornale di Malta è di 40 tarì Maltesi (16. Tarì di Sicilia) ogni sei mesi; da pagarsi anticipatamente. Quando si pubblicheranno due numeri per settimana, che si farà al più presto possibile, l'associazione sarà del doppio. Le

---

Cfr. GALLO, *Annali*, cit., v. II, pp. 334-335; G. ARENAPRIMO, *La Stampa periodica in Messina dal 1675 al 1860*, Messina, 1893.

<sup>6</sup> Per quanto riguarda la storia della tipografia di Del Nobolo, si rinvia al saggio, P. DE SALVO, *Editori e fogli periodici nella Sicilia fra Sette e Ottocento: il caso di Messina*, in *Brocar*, 34 (2010), pp. 33-48.

<sup>7</sup> *Gazzetta Britannica*, n. 1 (1813), p. 1.

associazioni si riceveranno, per conto dell'Editore di detto Giornale, in Messina nella Stamperia dell'Armata Britannica, d'onde si avranno le Gazzette di tempo in tempo, a misura che arriveranno da Malta».

Non solo, sulla *Gazzetta* si riproducevano anche gli articoli e gli appelli che Vittorio Barzoni, uno dei primeri e più appassionati rivali de Napoleone<sup>8</sup>, lanciava dall'isola di Malta per attirare l'attenzione dei lettori proprio sull'esperimento costituzionale siciliano<sup>9</sup>.

Sul frontespizio del giornale spiccava lo stemma della Gran Bretagna, uno scudo sormontato da una corona e sostenuto da un leone e da un unicorno, accompagnato dal motto: *Dieu et mon droit*<sup>10</sup>.

A partire dal n. 42 del 26 luglio 1809, sotto la data di pubblicazione, trovavano posto il «registro dei gradi di calore giusta il Termometro di Fahrenheit», e l'indicazione dei venti.

La veste tipografica era dignitosa: i primi trentasei fascicoli erano composti da otto pagine, scritti su due colonne, in sedicesimo. Successivamente si sarebbe ridotto il numero della pagine per fascicolo, passando così da otto a quattro, con un formato più grande, una composizione più chiara e sarebbe stata utilizzata una qualità migliore di carta.

Gli articoli di solito non avevano un titolo, ma riportavano sempre la data e il luogo d'origine delle notizie; si susseguivano senza soluzione di continuità, distinti talvolta solo dal fatto che alcuni passi erano in corsivo o che vi era un rientro di riga.

In occasioni straordinarie erano stampati e aggiunti al giornale dei “fogli volanti” o dei “supplementi” o delle “gazzette straordinarie” per riportare notizie importanti o documenti particolarmente rilevanti.

Un tratto peculiare della *Gazzetta*, piuttosto comune nei fogli dell'epoca, era l'esistenza di numerosi avvisi, alcuni dei quali anche di carattere commerciale, senza che esista prova certa che fossero a pagamento e, se mai, in quale misura. Tali avvisi si trovavano sempre nell'ultima pagina, divisi da un trafiletto dal testo del giornale e sempre prima della firma dell'editore; a volte erano stampati anche, o solamente, in inglese: riportavano la notizia di oggetti smarriti, o riguardavano il noleggi di navi, annunci di agenzie marittime, vendite e aste. Spesso vi si trovavano anche annunci della stampa di opuscoli

---

<sup>8</sup> Su Vittorio Barzoni, si veda, P. DE SALVO, *Propaganda, libertad de imprenta y circulación de las ideas: influencia inglesa en el mediterráneo(1794-1818)*, in *Cuadernos de Historia Moderna*, vol. 38, 2013, pp. 41-72.

<sup>9</sup> «Avvisi», *Gazzetta Britannica*, 72 (1813), p. 4.

e di libri, editi sia a cura dello stesso tipografo che da altre tipografie. Si pubblicizzavano le aperture di bar, di salotti o di *pub*<sup>11</sup>.

Il giornale veniva venduto “per associazione” agli abbonati che pagavano quadrimestralmente il “tangente” o al pubblico presso la stessa stamperia<sup>12</sup>. Presumibilmente, aveva anche una discreta diffusione sia in Sicilia<sup>13</sup> sia nel regno di Napoli, dove veniva introdotto segretamente soprattutto per screditare l’attività di Gioacchino Murat e di Napoleone<sup>14</sup>. Del resto non era un caso che il del Nobolo poteva, nell’annuncio *Ai Signori Associati* pubblicato nel n. 1 del 1813, scrivere così:

«È per me fortunato il principio dell’anno novello perché mi presenta la favorevole opportunità di manifestare al Pubblico la mia riconoscenza. Con ogni ragione io gliela devo, per il benigno compatimento, con cui finora si è compiaciuto accogliere i miei fogli, e promuoverne la circolazione nelle più frequentate contrade del Mediterraneo»<sup>15</sup>.

<sup>11</sup> Rinomata era, ad esempio, a quel tempo la CROCODILE TAVERN AND COFFEE HOUSE, sulla Strada Ferdinanda, accanto la Porta Cannizzara, l’avviso in inglese era di questo tenore: «George Humphreys begs leave to inform the Public in general, and the Gentlemen of the Navy and Army in particular, that he has taken the above mentoned Tavern, and Coffee House, and fitted il up in the English style, for rheir reception – his provisions and liquors are of the best quality, and the utmost attention will be paid to the Convenience, and confort of his customers. Luncheons and Brekfirst always ready and dinners drest on the shortest notice. A Commodions Coffee Room; and English and Sicilian Newspapers Taken in the situation of the House is Airy and pleasant»; *Gazzetta Britannica*, n. 73, 1809, p. 4.

<sup>12</sup> Al termine di ogni quadrimestre di pubblicazione, la redazione inseriva avvisi di questo tipo: «Vengono pregati i Signori Associati di rimettere il loro tangente pel nuovo Terzo, che va a cominciare al...». Non è dato sapere quanto costasse l’associazione o un numero del giornale.

<sup>13</sup> A tal proposito si può ricordare una satira del 1813 attribuita al Meli intitolata *Lu Spidali*, in cui si fa riferimento proprio alla *Gazzetta di Messina*, in cui si diceva: *Leggi ognunu la mattina// la Gazzetta di Messina*. In questo sonetto un “pratico” e uno “speciale” discutono sulle malattie dei “cronici”, ridotti ormai allo stremo: *Pratico: Dda’ vicinu alla buffetta // ci su Balsamo e Chiavetta, // chi pri crisciri li spisa // fannu pianu pri la pisa. // Speciale: Puvireddi, ‘sti due abati // sunnu veri scuncirtati. // Pratico: Leggi ognunu la mattina // la Gazzetta di Messina. // La su Balsamo suspira, // ca si scanta di li pira. // E Chiavetta, chi passia, // la pacenza sventulia; G. Pitrè, «I cronici e gli anticronici in Sicilia e la loro poesia (1812-1815)», in *Archivio Storico Siciliano*, n. s., XXXIX (1914), pp. 1-92.*

<sup>14</sup> Se ne trova riferimento in A. Valente, *Gioacchino Murat e l’Italia Meridionale*, Torino, Giulio Einaudi Editore, 1965, *passim*.

<sup>15</sup> *Ai Signori Associati*, *Gazzetta Britannica*, I (1813), p. 1.

Sicuramente la *Gazzetta* arrivava anche a Malta, dove era presente un medesimo tipo di giornalismo grazie all'opera di Vittorio Barzoni<sup>16</sup>.

Le informazioni riprodotte sul periodico venivano da fonti diverse. Esse si possono distinguere in: notizie ufficiali, fornite direttamente dal governo inglese e dalla corte di Palermo; notizie dal regno di Napoli; notizie dall'estero.

La maggior parte delle segnalazioni estere erano ricavate dai numerosi fogli, lettere e gazzette che arrivavano con i "legni" al porto di Messina. In particolare venivano estrapolate dai giornali inglesi di Londra e di Malta, e da quelli francesi di Parigi e Napoli.

## 2. I primi anni di pubblicazione: l'impostazione legittimista

Al di là delle notizie sulla storia del giornale e sulla sua forma esteriore, quello che interessa è individuarne il contenuto politico.

Si può dire che la vita della *Gazzetta Britannica* sia stata caratterizzata da due impostazioni politiche diverse, emerse nel corso degli anni: una legata al periodo legittimista, riscontrabile nei primi due anni di pubblicazione, e l'altra al periodo liberal-costituzionale, corrispondente all'esperienza costituzionale tra il 1810 e il 1814.

Non vi è dubbio che il giornale fosse inizialmente espressione della monarchia borbonica: esso, infatti, aveva come scopo «di far conoscere chiaramente le mire, i disegni e l'occulte manovre di colui, che resosi superiore ad ogni diritto, ha oltraggiato l'amicizia, la buona fede e la lealtà dei Re e delle Nazioni»<sup>17</sup>. L'impostazione era dunque legittimista: i Borbone avevano la necessità di farsi propaganda per difendere la propria posizione politica in funzione antifrancese e al contempo antigiacobina. Non era un caso, infatti, che in occasione dell'usurpazione del trono di Carlo IV da parte di Napoleone, Ferdinando IV poneva in essere una politica di difesa del suo ruolo sia come re del Regno di Napoli e Sicilia, sia come successore al trono di Spagna.

L'impianto denigratorio nei confronti di Napoleone è ben evidente e, attraverso l'analisi sistematica degli articoli, si evince facilmente. Sin dai primi fascicoli, il giornale riportava numerosissime e varie notizie dai diversi paesi d'Europa (Spagna,

---

<sup>16</sup> In merito alla "circolazione delle idee" nell'area del Mediterraneo si rinvia a *Propaganda, libertad de imprenta y circulación de las ideas*, cit.

<sup>17</sup> Cfr. *Gazzetta Britannica*, n. 1, 2 marzo 1808, p. 1. Il testo completo del programma si legge in ARENAPRIMO, *La stampa periodica*, cit., p. 47.

Gran Bretagna, Gibilterra, Francia, Portogallo, Austria, ...) volte a dimostrare l'estrema prepotenza usata dall'armata francese contro i popoli di quelle nazioni<sup>18</sup>. Ad esempio, si può ricostruire sin dalle origini le vicende dell'invasione della Spagna ad opera delle truppe napoleoniche<sup>19</sup>, o «le violenze usate nel Tirolese contro i sagri dritti del Sommo Pontefice»<sup>20</sup>. Attraverso il commento delle notizie dedicate alla situazione venutasi a creare in Toscana, la redazione del giornale riusciva sicuramente a far indignare i lettori nei confronti dei francesi:

«I Cambiamenti sotto il governo arbitrario di un Tiranno sogliono essere frequenti e istantanei. La Toscana, la quale ha formato sempre la più bella parte dell'Italia, oggi è incorporata alla Francia; Da oggi innanzi, questo nobile paese non formerà più una Sovranità indipendente, né costituirà parte di una gran Potenza Italiana, ma è condannata ad essere annoverata nella 29 Divisione militare dell'Impero Francese, suddivisa in tre dipartimenti, che portano i nomi di Firenze, Livorno, e Siena. Tal è la volontà del Despota, il quale sembra che pretenda distruggere sin'anche la soave lingua toscana, avendo ordinato che in avvenire tutti gli Atti pubblici, e le Carte ufficiali di ogni sorte debbano scriversi nella Francese; Egli è per un tal mezzo, che spera l'Usurpatore cancellare dagli spiriti degl'Italiani ogni traccia della loro antica gloria come una Nazione, e sopprimere insieme tutte le speranze, che altra fiata s'innalzi a quella preminenza, che la bontà della prodiga natura, ed il Genio de' di lei abitanti ha assegnato all'intiera Italia. Che distrugga il Cielo sì neri disegni: Virtù contr'al furore Prenderà l'arme, e fia il combatter corto: Che l'antico valore Negl'Italiani Cor non è ancor morto»<sup>21</sup>.

Il giornale riportava, in maniera copiosa e dettagliata, notizie da tutta l'Europa, dedicando una particolare attenzione a quanto accadeva nel regno di Napoli.

---

<sup>18</sup> La veridicità di tali notizie può essere confrontata con altri scritti e raccolte che circolavano in quel tempo in Sicilia. Si vedano, ad esempio, le collezioni di gazzette spagnole tradotte e pubblicate in italiano, edite sia Palermo sia a Messina, che denunciavano le usurpazioni e le violenze francesi.

<sup>19</sup> A questo proposito si rinvia a P. DE SALVO, *Ecos de la Constitución gaditana en la prensa siciliana del periodo inglés (1806-1814)*, in *Cuadernos de Ilustración y Romanticismo*, 19 (2013), pp. 347- 363.

<sup>20</sup> *Gazzetta Britannica*, n. 10, (1808), p. 1.

<sup>21</sup> *Gazzetta Britannica*, n. 15, (1808), p. 2.

Le informazioni destinate a denigrare l'azione di Giuseppe Bonaparte prima e di Gioacchino Murat poi erano ricchissime di particolari.

La redazione riferiva, ad esempio, così i racconti di esuli calabresi:

«Alcuni dell'opposta Spiaggia della Calabria per scanzare i mali da' quali venivano minacciati dai Francesi, scappati da quel paese si sono rifugiati in questa. Essi ci danno un tristo rapporto dello stato deplorabile della bassa Calabria. Una scarsità universale ha preso luogo; la fame comincia a sentirsi da pertutto. La privazione del Commercio con questa Piazza, per la quale si sono prese dal nostro Governo le più serie, e severe misure, le imposizioni che dai Francesi si davano, han ridotto quel paese all'estrema miseria. Loro è negato l'unico asilo che resta agl'infelici, qual'è quello di dolersi, e piangere sulla propria infelicità, poiché ogni menoma doglianza viene rigorosamente punita. Ci si, rapporta che numerosi sono gli arresti de' poveri abitanti, e bene spesso l'orrido spettacolo presentasi al pubblico della fucilazione di molti. Dicesi che il Governo Francese abbia abolito nel Regno di Napoli, e di Calabria gli ordini Regolari, e sospeso molte Chiese»<sup>22</sup>.

A conferma di tale situazione, sul periodico si leggevano i provvedimenti adottati per Napoli dal re francese e si sottolineava che la necessità di simili atti era dettata sicuramente da uno stato di diffidenza e di sospetto che accompagnavano sempre l'azione dell'usurpatore o del tiranno. Rimarcando quanto falsi e bugiardi fossero i giornali napoletani, la redazione non tralasciava di evidenziare come i provvedimenti che venivano presi nel Regno di Napoli

«ci fanno ragionevolmente sospettare, che non siavi quella tranquillità, che tanto esagerano i pubblici fogli, e gli enfatici rapporti dati all'Usurpatore dal Ministro dell'interno, i quali si fanno circolare per tutto il Regno».

Il riferimento era alla promulgazione della legge che introduceva la "carta di recognizione": una specie di carta d'identità che tutti gli abitanti del Regno, sia nativi sia forestieri dovevano possedere, pena l'arresto.

A tal proposito i redattori non risparmiavano dure critiche all'invasore che con tali espedienti non faceva altro che accrescere il numero degli scontenti e ribadivano, invece, che

<sup>22</sup> *Gazzetta Britannica*, n. 12, (1808), pp. 1-2.

«i legittimi Sovrani di Napoli, e di Sicilia non mai ebbero bisogno di tali carte per riconoscere i loro sudditi, educati per regnare, servonsi sempre di que' nobili, e virtuosi mezzi che vincono i cuori; l'amore e la beneficenza, la gratitudine ed il dovere formano i dolci legami che uniscono insieme il trono ed i popoli, e ne fanno un sol tutto; questi uniscono anzi identificano gl'interessi d'entrambi, e producono quella scambievole confidenza, che sola può apportare la pubblica tranquillità. La diffidenza e il sospetto sono arrivati in Napoli a quel punto, al quale suole giungere la tirannia; non vi è giorno nel quale non si presenti al pubblico l'orrido spettacolo dell'esecuzione di molti infelici, e bene spesso per un minimo sospetto, o leggiero indizio: ed anziché inorridirsi di tali fatti che disonorano l'umanità, trovansi ne' pubblici fogli degli applausi del Governo per si barbare misure»<sup>23</sup>.

Il periodico non si lasciava sfuggire, forse cominciando ad apprezzare quel tipo di governo liberale che si respirava in città grazie alla presenza inglese, i tentativi dei Bonaparte di sottomettere interamente le popolazioni anche tramite atti costituzionali. Giuseppe Bonaparte, infatti, dovendo lasciare il trono napoletano per quello spagnolo, come ultima manifestazione della sua sovranità promulgava, da Bajona, uno statuto costituzionale per il regno di Napoli<sup>24</sup>. E dopo la notizia, riportata dal *Monitore di Napoli*, in cui si

---

<sup>23</sup> «Nello scorso mese di Maggio si è pubblicata una legge per la quale viene ordinato quanto segue: 1. Ogn'individuo o nativo o forestiere, purchè abitante nel Regno dovrà munirsi di una carta, dove siano descritte le sue apparenti qualità personali, indicata la sua età, il suo nome e cognome, quello del Padre, la patria, il domicilio, la qualità di professione, e stato. 2. Questa carta che chiamasi di *recognizione* sarà data dal Sindaco, o Paroco con due testimonj, e deve rinnovarsi ogni due mesi. 3. Quando un individuo, qualunque, passa da una provincia in un'altra, dovrà frallo giro di 3 giorni presentarla all'autorità del luogo. 4. Il Sindaco d'ogni comune ogni 15 giorni, deve mandare al Governatore del circondario lo stato di queste carte. E questi dovrà indi rimetterlo all'intendente. 5. Chiunque verrà sorpreso senza questa carta sarà tenuto in arresto, finchè non abbia dato pruove della sua qualità, o offerto persona idonea, che risponda per lui», cfr. *Gazzetta Britannica*, n. 35, 1808, pp. 3-4.

<sup>24</sup> Lo Statuto era breve, composto da XI titoli dedicati all'organizzazione della monarchia. Gli articoli che più indignavano i redattori della *Gazzetta Britannica* erano l'articolo 4 del titolo IX "dell'Ordine Giudiziario", con il quale si ordinava la piena esecuzione delle leggi, promulgate nel mese di maggio, sull'organizzazione giudiziaria che portavano all'entrata in vigore del codice penale e del codice di procedura penale napoleonico e l'articolo 12 del titolo XI "Disposizioni Generali" con il quale si stabiliva: «Tutto ciò ch'è relativo all'amministrazione della Sicilia sarà regolato da uno statuto particolare». La redazione sottolineava la temeraria impudenza de' suoi autori con queste considerazioni: «Cosa veramente da ridere! Questo Re da teatro non contento di usurpare in vano il titolo di Re di Sicilia, porta tant'oltre la sua follia, sino a parlare di una nuova legge per i Siciliani, i quali anziché star soggetti a lui, o a alcun altro della nuova Dinastia, sono pronti a sparger il loro sangue in difesa della loro patria e de' loro Sovrani. I Siciliani

rendeva pubblico il decreto del 15 luglio 1808 con cui Napoleone proclamava re di Napoli e («con la solita sfrontata impudenza») di Sicilia il cognato Gioacchino Murat, i giornalisti messinesi compiangevano gli abitanti di quel regno che venivano considerati dall'usurpatore come greggi di pecore o come schiavi<sup>25</sup>. Sempre contro Gioacchino Murat erano le parole che si leggevano a proposito di un decreto emanato dal “secondario Re di Napoli” in cui si dava ordine al Generale Grouchy di convocare notte tempo una commissione militare affinché:

«Tutti coloro che sono stati fatti prigionieri, e che trovaronsi in armi siano fucilati (art. 2); la Giunta di Stato disarmi tutte le vicinanze di Madrid ed ogni abitante o altra persona che dopo l'esecuzione di tal decreto, sarà trovato in possesso di armi sia fucilato (art. 3); Tutte le adunanze di otto persone saranno considerati come sediziose, e siano disperse con far fuoco sopra di loro (art. 4); Ogni piazza in cui un Francese è stato assassinato, sia incendiata (art. 5); Gli autori venditori, distributori di Libelli stampati o manoscritti contro il Governo Francese siano fucilati (art. 6)»<sup>26</sup>.

Un simile atto faceva buon gioco agli inglesi di stanza in Sicilia che potevano dare rilievo alle atrocità dei comportamenti francesi nei territori occupati e, ancor di più, sottolineare la condotta corretta che il governo britannico teneva nei confronti dei propri “protetti”. Non era un caso che commentando un rapporto del Ministro di Guerra conte di Hounebourg a Bonaparte, la redazione esaltasse la forza persuasiva che la Monarchia Britannica aveva usato con gli

---

considerano l'attuale Monarchia Regnante come opera del loro coraggio, e fedeltà; si ricordano ancora di ciò che fecero i Francesi in Sicilia nel corto tempo che vi dimorarono nel 13 Secolo, ciò che operarono i Padri loro per liberarsi della Schiavitù, la forza ed il coraggio che opposero in seguito e per mare e per terra, dal 1282 sino al 1300 per assicurare e difendere il trono de' loro amati Sovrani contro i tentativi de' Francesi, e sempre con felice successo. Tali ricordanze destano negli attuali Siciliani una Santa emulazione di superar, se fia possibile, il coraggio non meno che la fedeltà de' loro Maggiori». Altra considerazione non meno insidiosa riguardava l'approvazione che Napoleone dava allo statuto costituzionale di Napoli, a conferma che il Re era comunque assoggettato al volere dell'Imperatore dei francesi, con la conseguenza che: «I Napoletani erano governati prima da un Sovrano e Padre, oggi sono sottoposti ai capricci di moltiplicati Tiranni», *Gazzetta Britannica*, n. 42, 1808, pp. 1-2.

<sup>25</sup> «Noi non possiamo abbastanza compiangere gl'infelici Napoletani, e Calabresi, i quali dal momento in cui perdettero il loro adorato FERDINANDO IV, non sono più considerati dal Tiranno che l'opprime, come tutti i Popoli de' Governi Monarchici che cangiano soli i Sovrani, quando la successione ha luogo, stabilita dalle leggi; ma bensì come un armento di pecore, che si vende, si dona, si cangia a capriccio del possidente, o come Schiavi che non possono reclamare per i Sacri dritti della lor Monarchia», *Gazzetta Britannica*, n. 48, 1808, pp. 3-4.

<sup>26</sup> *Gazzetta Britannica*, n. 62, (1808), p. 2.

alleati europei e la lealtà e sincerità dichiarata a sostegno dei sovrani legittimi<sup>27</sup>.

Non si mancava, infatti, di mettere in piena luce la correttezza della giustizia inglese, che non transigeva neppure quando a commettere un reato era un soldato dell'armata britannica. Con un articolo dal titolo *Disciplina Britannica*, si rendeva noto che per ordine del Generale John Stuart era condannato a morte il soldato inglese Guglielmo Trushning, appartenente al battaglione di fanteria leggera, colpevole di aver ucciso un abitante del villaggio di Sant'Agata<sup>28</sup>.

Altro elemento, sul quale faceva leva la redazione messinese e che giocava a favore degli inglesi e del governo legittimo, era fornito dalla coscrizione. A partire dalla fine del 1808, tale argomento avrebbe riempito costantemente di notizie le pagine della *Gazzetta*<sup>29</sup>, procurando anche paragoni scomodi: da una parte, il triste

---

<sup>27</sup> «L'intrigo, la corruzione, l'impostura non sono state mai le armi del Governo Inglese; L'Inghilterra altro non ha usato se non la forza della persuasiva con i rispettivi Governi di Europa per far conoscere i veri interessi degli Uomini, ed i pericoli che sovrastano ad ognuno dalla finta amicizia di Bonaparte. Essa si è dichiarata lealmente, e sinceramente in sostegno de' legittimi Sovrani; essa non ha tenuto mai Agenti per sottrarre i popoli dalla dovuta soggezione ai loro Re, che anzi il Governo d'Inghilterra ha fatto sempre delle larghe spese, ed ha usato tutti i mezzi in suo potere, o per tenere i Popoli fedeli ai loro Sovrani, o per ridur coloro, che la corruzione della Francia, ed i Segreti Agenti di Bonaparte hanno potuto traviare. Molti esempi potrem Noi addurne in quest'ultimi tempi, e potrem chiamare i Principi del Mondo a darne testimonianza; ma ci basti l'esempio attuale: la Spagna nemica giurata dell'Inghilterra. Appena quella dichiarasi in favor del suo Re, che il Governo Inglese dimenticando ciò che si è passato in anni 15, la tratta come un alleata la più sincera, profonde le sue ricchezze, spedisce molte migliaia d'Uomini, adibisce tutti i mezzi per sostenere la giusta causa dei legittimi sovrani, e la libertà della Nazione. Questi sono l'intrigo, la corruzione, l'impostura; questi si possono dirsi la principale risorsa di Bonaparte. E voglia Iddio che i Popoli che il veleno della sua corruzione non guasti i cuori di taluni», *Gazzetta Britannica*, n. 69, (1808), nota h., p. 3.

<sup>28</sup> L'articolo terminava con il commento dell'atto dell'esecuzione «L'infelice Uomo che fu l'oggetto di questa Corte Marziale soffrì la morte a tenore della sentenza, alla presenza de' Regimenti di Messina, e sue vicinanze posti in parata per tal motivo, Lunedì mattina 24. Del corrente, vicino al Forte Castellaccio, ed ora resta sospeso in catene vicino a quel luogo, come un esempio cospicuo, e terribile della rigorosa, ed imparziale amministrazione della giustizia Britannica»; *Gazzetta Britannica, Supplemento* al n. 69, 1808, pp. 3-4.

<sup>29</sup> «Da persone provenienti dalla Costa di Napoli, ed arrivati in questa ne' passati giorni siamo stati informati che Murat, seguendo il general sistema adottato dal suo degno Cognato, intende levar da quel Regno una grossa Coscrizione di 80. Mila uomini, e che ha chiamato in Napoli tutti i marinari del Regno. Crediamo, che il destino di quest'infelici sarà il Nord, poichè è barbara politica di Bonaparte, e sua Famiglia strappare dal solo nativo la più scelta gioventù, allontanarla dalle rispettive famiglie, e mandarli in climi totalmente opposti a quelli, dove sono nati...», *Gazzetta Britannica*, n. 72, 1808, p. 1.

spettacolo proposto dalle province calabresi (in cui i padri venivano strappati dal seno delle famiglie costringendo chi restava a lavorare, senza speranza di alcun pagamento, per fornire approvvigionamenti e quanto necessario ai soldati francesi); dall'altra, la generosa e ricca Gran Bretagna che, sicura della sua forza e senza condizionamento alcuno, dava invece il suo aiuto a quanti ne avevano bisogno, arricchendo e non sfruttando gli abitanti di quelle terre. La logica conseguenza era che i calabresi fuggiti dalla coscrizione francese cercavano aiuto e riparo in Sicilia arruolandosi nei corpi franchi che si andavano formando sotto il comando inglese<sup>30</sup>.

Se abbondavano le informazioni dedicate al regno di Napoli, tuttavia, scarse erano quelle che riguardavano la città dello Stretto. Si dava notizia soprattutto di arrivi di navi e truppe, o, ancora, di feste in onore dei sovrani in occasioni di compleanni e onomastici<sup>31</sup>.

Quale giornale legitimista la *Gazzetta*, infatti, non pubblicava i terribili avvenimenti dell'aprile del 1808 che vedevano il Governo Borbonico e il Marchese Artale coinvolti in dure repressioni nei confronti di cittadini messinesi.

---

<sup>30</sup> «Molti di questi Corpi Franchi sono di già completati, e molti altri se ne stanno levando con grande speditezza. Eglino sono comandati da Capi, nativi di Calabria, e che si sono distinti pel loro coraggio, ed intraprese. Noi sentiamo che i termini del loro ingaggio siano di servir per nove mesi, e ne' Regni soltanto di Napoli, e Sicilia. Essi sono ben vestiti ed armati a spese del Governo Britannico. Riceve ogni uomo una larga razione di Carne e di Pane oltre a 14. Bajocchi per giorno per soldo. Questi Corpi Franchi non sono soggetti all'esercizio delle Truppe Regolari, ma saranno soltanto esercitati a sparare al bersaglio, ed istruiti ne' movimenti leggieri de' Cacciatori ne' boschi, e sulle Montagne. Il loro vestire è dell'intutto giusta il costume de' Calabresi; ed i Sergenti, ed anche i Capitani sono scelti fra li medesimi, essendo così sicuri i più bravi e migliori uomini d'esser promossi a situazione più vantaggiosa...», *Gazzetta Britannica*, n. 85, 1808, pp. 1-2.

<sup>31</sup> Come si evince, ad esempio, da questo *Post Scriptum*: «Jeri mattina entrarono 25 Trasporti carichi di truppa Britannica, porzione di quella, che in altri fogli annunziammo partita sotto gli ordini del Gen. Spencer, consistente di 5500 uomini circa», *Gazzetta Britannica*, n. 10, 1808, p. 8. O. ancora, «Il 12. Di questo mese nell'occasione della felice ricorrenza del Giorno natalizio dell'Augusto Sovrano delle due Sicilie FERDINANDO IV. vi fu in questa gran Gala. Le Reali Bandiere erano spiegate sopra i Forti. Il Gen. Comandante le Forze Armate Britanniche, S. E. *Sir John Stuart*, accompagnato da tutti i Generali, Comandanti de' Reggimenti, ed Ajutanti di Campo si portarono, la mattina in Casa di S. E. Signor Ten. Gen. Danero Governatore di questa Piazza per complimentarlo, e mostrar la loro Congratulazione pel felice compimento dell'Età del Sovrano. Tutta la Nobiltà, Magistrati ed Officiali in piena Gala eseguirono lo stesso. Indi S. E. Governator della Piazza, portatosi alla cattedrale intervenne al solenne *Te Deum*. A mezzo giorno il disparo della Cittadella annunziò al Pubblico tal felice ricorrenza, ed un ora dopo le Fregate di S. M. Britannica ch'erano in Porto onorarono tal giorno col disparo della loro Artiglieria», *Gazzetta Britannica*, n. 93, 1809, p. 1.

Se la politica delle truppe britanniche era ispirata alla massima cordialità nei confronti della popolazione messinese (gli inglesi, infatti, cercavano di convincere, non solo attraverso la propaganda politica e la stampa ma, anche, ponendo in essere attività concrete), il governo borbonico vessava la popolazione allo scopo di reprimere presunte correnti giacobine.

Da Palermo, infatti, era inviato in qualità di avvocato fiscale e commissario straordinario il marchese Giuseppe Artale, un «uomo d'indole ferina», e questi per sedare il malcontento che serpeggiava in città ricorreva a misure di estremo rigore. Creava una fitta rete di spie che avevano come obiettivo la denuncia anonima. Numerosi erano i cittadini che, arrestati, venivano condotti nelle prigioni della Cittadella e torturati.

Il generale Stuart, non tollerando i sistemi del marchese Artale e di conseguenza del governo palermitano, interveniva in favore dei prigionieri, ne chiedeva la liberazione e al tempo stesso inviava all'Artale una sentita protesta contro quel modo arbitrario di procedere che inaspriva gli animi della popolazione.

A distanza di un anno, sempre in un clima di terrore, lo stesso Artale faceva procedere ad arresti contro chiunque avesse diretta o indiretta relazione con la Calabria. Tra questi anche alcuni notabili, accusati di propendere per idee giacobine<sup>32</sup> e di complotto contro lo Stato, venivano arrestati e torturati fino alla morte. A porre fine a quelle violazioni dei diritti così eclatanti, interveniva il generale inglese Forbes, il quale volendo rendersi conto personalmente della situazione, visitava le segrete, ordinava ai medici di curare le ferite procurate dalle torture e liberava tutti, facendo rimuovere da Messina il crudele Marchese.

Questi erano alcuni dei tanti episodi che, nel corso degli anni, avrebbero segnato sempre più negativamente i rapporti tra la dinastia borbonica e gli inglesi.

Quei gesti di clemenza venivano approvati dalla popolazione locale che cominciava ad assaporare i pregi del sistema inglese.

Gli inglesi non dimenticavano, infatti, che il popolo aveva bisogno di interventi concreti e per questo non mancavano di pubblicizzare i loro atti di generosità. Esemplare era il *Proclama*, emanato dal Tenente Generale John Stuart per agevolare il ritorno

---

<sup>32</sup> Tra questi si ricordano: Lorenzo Pispisa, Rosario Aspa, Letterio Falconieri, Silvestro Scarfi. Su questi episodi: *I martiri delle persecuzioni del marchese Artale nel 1809. Cenno storico dell'avv. Gennaro Talamo*, estratto dagli *Atti dell'Accademia Peloritana*, Messina 1878; *Tormenti sofferti sotto la Commissione del marchese Artale da Rosario Aspa, cittadino messinese*, Messina 1820.

dei disertori siciliani e stranieri, con il quale si prometteva l'impunità qualora essi si fossero ripresentati al quartier generale dell'armata britannica di Messina o in qualunque altro posto occupato dalle forze inglesi<sup>33</sup>. Attività a favore della popolazione consistevano anche nel distribuire il cibo agli abitanti delle isole conquistate, Ischia e Procida, dalle quali il Generale Stuart ordinava di portare via solo i cannoni e le munizioni, mentre comandava che il «Fruento, Vino, Ooglio e tutt'altro fosse dispensato o in generi, o in denaro a quegli Abitanti». La redazione commentava in questi termini il modo di fare britannico: «Tratti di giustizia e di generosità son questi, che meritano encomj da qualunque Nazione, ma ai quali è straniero l'attual Governo Francese»<sup>34</sup>.

La presenza inglese veniva apprezzata, dunque, non solo per l'aiuto prestato per combattere Murat e contro una probabile invasione della città e dell'isola da parte franco-napoletana, ma anche per tutta una serie ammodernamenti che avrebbero reso la vita meno dura: come, ad esempio, la somministrazione gratuita della vaccinazione antivaiolosa<sup>35</sup> e la bonifica dei laghi con l'apertura di un canale di comunicazione con il mare.

---

<sup>33</sup> Sin dai primi numeri del 1809 appare evidente l'esigenza degli inglesi di essere accolti e apprezzati, nonché, sostenuti dai siciliani, per tal motivo compivano anche alcuni atti di generosità: «S. E. Sir John Stuart, Comandante in Capo l'Armata Britannica per agevolare il ritorno de' Disertori Siciliani, o Esteri che trovansi dispersi, e fuggiaschi in quest'Isola ha emanato il seguente Proclama; e noi speriamo che tale generosità avrà il desiderato effetto, di ricondurre i mal consigliati Giovani a ritornare al Servizio. Proclama: Essendo stato rappresentato a Sua Eccellenza, che vi sono attualmente in quest'isola molti Disertori dal Servizio di S. M. BRITANNICA, nativi di Sicilia, ed Esteri, i quali s'indurrebbero a tornare al Servizio, qualora fosse loro offerto il perdono, e che l'esempio di tanta clemenza influirebbe non puoco sulla futura loro condotta. S. E. TENENTE GENERALE SIR JOHN STUART accorda liberamente il suo generoso perdono a tutti i Disertori i quali si presenteranno, per tutto il di 3° del prossimo mese di Aprile, in questo Quartier Generale dell'ARMATA BRITANNICA, o in qualunque altro posto occupato dalle forze di S. M. BRITANNICA. Tutti i Disertori i quali non si prevaleranno di questo offerto perdono di Sua Eccellenza, con presentarsi ne' menzionati luoghi, ovvero ai Magistrati Civili di quest'Isola, per essere indi trasportati al più vicino posto dell'ARMATA BRITANNICA, devono certamente aspettarsi che si procederà contro di loro col massimo rigore», *Gazzetta Britannica*, n. 7, 1809, pp. 2-3.

<sup>34</sup> In quell'occasione lo Stuart, due giorni prima della partenza da quelle isole, faceva affiggere un proclama con il quale si invitavano tutti gli abitanti di quei luoghi e dichiarare se avevano subito qualche torto o se avevano qualche credito nei confronti del soldato anglo-siculi affinché potessero essere immediatamente soddisfatti, *Gazzetta Britannica*, n. 47, 1809, pp. 1-2.

<sup>35</sup> Si veda, a tale proposito, D. NOVARESE, *Fra terra e mare: la disciplina normativa del cordone sanitario nella Sicilia del quinquennio costituzionale (1810-1815)*, in E. PELLERITI (a cura di), *Fra terra e mare. Sovranità del mare, controllo del*

Con l'andar del tempo, il diffondersi della mentalità e della coscienza tipicamente anglosassoni nella cittadinanza portava a mutamenti anche nello stile di vita dei messinesi. La capacità degli inglesi di coinvolgere la popolazione nelle loro abitudini faceva sì che in città venissero fondati anche dei *clubs*. La *Società del fiore* diventava, per esempio, luogo di ritrovo della classe aristocratica e degli ufficiali superiori del presidio inglese; mentre la *Società della Borsa*, fondata dal 1805, era il luogo d'incontro dei negozianti e dei commercianti.

L'inserimento degli ordinamenti britannici in Sicilia aveva tra i suoi fini non solo la lotta portata avanti da un sistema di governo liberale contro la tirannia napoleonica cui era soggiogata direttamente o indirettamente la penisola, ma anche, a partire dal 1810, il «disfacimento dell'ambigua e inaffidabile monarchia borbonica» e il consolidamento dell'intesa tra gli occupanti, ovvero gli inglesi, il ceto colto e la nobiltà illuminata.

I temi affrontati sulla *Gazzetta Britannica* erano molteplici. Occorrerà dunque soffermarsi sui fatti riportati dalla redazione, anche attraverso "asettiche" notizie ufficiali, per far emergere in superficie quell'ideologia politica che si sarebbe manifestata pubblicamente attraverso l'esperienza costituzionale<sup>36</sup>.

Un'analisi sistematica delle annate del periodico ha permesso di cogliere qualche spunto per individuare la "preistoria", come è stata chiamata da Giorgio Spini, di quello che sarebbe stato il Risorgimento italiano. E chissà che i primi germi di quel movimento, che si sviluppava poi attraverso le significative tappe del 1820/21, 1830 e 1848, non possano essere individuati proprio in quel clima euforico che sarebbe scaturito dall'esperimento costituzionale del '12, grazie all'insinuarsi nel modo di essere dei siciliani di quelle abitudini e di quei comportamenti, tipicamente inglesi, fondati sulla tolleranza e sulla ideologia liberale.

Non era un caso, infatti, che le informazioni riportate sulla *Gazzetta* messinese non riguardassero prettamente questioni relative alla Corte, che potevano suscitare solo l'interesse di qualche curioso dei cosiddetti "intrighi di palazzo", ma avevano un vero e proprio respiro internazionale.

---

*territorio, giustizia dei mercanti*, Soveria Mannelli, Rubbettino, 2011, pp. 81-93.  
*Gazzetta Britannica*, n. 9, 1810, p. 4.

<sup>36</sup> N. PALMIERI, *Saggio storico e politico sulla Costituzione di Sicilia infino al 1816*, Losanna 1847, p. 11.

A dimostrazione di quanto affermato, ecco l'avviso che la redazione pubblicava in apertura del numero 25 del 1809, nel quale si annunciava che

«La premura di servire il Pubblico, e sodisfare sempre più i nostri Signori Associati ci fa anticipare la pubblicazione della Gazzetta di Sabato p. v. prevenendo li medesimi, che in qualunque giorno che sarà per arrivare qualche Notizia, che Noi giudicassimo degna della cognizione del Pubblico, sarà di un subito da Noi stampata»<sup>37</sup>.

La notizia per la quale era stata anticipata la stampa del fascicolo, sicuramente non senza difficoltà per la tipografia, non era relativa, come saremmo portati a supporre, a questioni della corte di Palermo o ad affari interni di Messina, bensì riportava i rapporti dell'armata austriaca, arrivati da Trieste con alcuni bastimenti mercantili la sera del 23. E tale situazione si sarebbe ripetuta nel tempo, quando si avvisavano i lettori che sarebbero stati fermati i "torchi" per l'arrivo di notizie recenti.

A partire dal 1810, si inizia ad intravedere nella redazione un significativo mutamento che, nonostante la continuità nella proprietà del periodico, avrebbe portato la *Gazzetta* da posizioni espressamente legitimiste a posizioni sempre più antiborboniche e apertamente filo inglesi.

Accanto alla cronaca dettagliata delle scaramucce marittime, che avevano come teatro lo Stretto di Messina, sulla *Gazzetta* trovava spazio, infatti, una corrispondenza particolarmente significativa volta a confermare nei siciliani l'apprezzamento dei maggiori intellettuali europei nei confronti degli inglesi. La redazione dava spazio, infatti, a carteggi che solo l'abilità inglese poteva utilizzare a proprio vantaggio. Non era di poco conto che venisse pubblicata, ad esempio, una corrispondenza tra il Generale Sebastiani, comandante di una divisione francese in Spagna, e Gaspare Melchiorre de Jovellanos, uno degli intellettuali spagnoli di più aperta formazione culturale, che sarebbe stato, più tardi, favorevole all'adozione, per il suo paese, di una costituzione costruita sul modello britannico, seppure fondata sulle antiche leggi visigote considerate «*constitución, depósito y fuente de la tradición constitucional española*»<sup>38</sup>.

<sup>37</sup> *Gazzetta Britannica*, n. 25, 1809, p. 1.

<sup>38</sup> Cfr. G. M. de JOVELLANOS, *Plan de una disertación sobre las leyes visigodas*, Madrid, Academia de la lengua, 1785, riportato in S. CORONAS GONZALES, *Jovellanos, Justicia, Estado y Constitución en España del Antiguo Régimen*, Gijón, Foro Jovellanos, 2000, p. 146.

Alla lettera con la quale il generale francese tentava di attirare Jovellanos dalla parte di Giuseppe Bonaparte, lo stesso Jovellanos replicava in questi termini:

«Generale – Io non siegno Partito, ma aderisco alla Causa giusta e Santa, che sta difendendo la mia Patria, ch'è stata sposata da tutti Noi i quali abbiamo ricevuto dalle sue mani l'augusto incarico di proteggerla, e governarla, e che abbiamo giurato di sostenere a costo della propria vita. Noi non combattiamo per l'Inquisizione, per fantastici pregiudizi, o peggli'interessi de' Grandi di Spagna. Noi combattiamo pei preziosi dritti del nostro Re, per la nostra Religione, per la nostra Costituzione, e per la nostra Indipendenza. [...] Non vi è uno spirito sensibile che non pianga i mali atroci, che quest'aggressione ha portato sopra un Popolo innocente, a cui dopo aver prodigato l'infame titolo di ribelli, è stato negato quell'umano trattamento che prescrivono le leggi della guerra, ed a cui si conformano anche i più barbari. Ma a chi devono mia imputarsi si fatti mali? A coloro che li cagionano col calpestare tutti i principj della natura, e della giustizia, ovvero a coloro i quali generosamente combattono per trovar sicurezza contro di quelli, ed allontanarli una volta per sempre, da questa grande, e nobile Nazione? E perciò, Generale, non vi lasciate ingannare; questi sentimenti, ch'io ho l'onore di esprimervi, sono quelli dell'intiera Nazione. Quanto voi dite pei nostri alleati è ingiurioso, e straniero alla Generosità colla quale la Nazione Britannica ha offerto la sua amicizia, ed assistenza alle nostre Provincie, quando queste disarmate, e bisognose di tutto hanno a lui ricorso sul principio dell'oppressione di cui furono minacciate dai loro Amici. Finalmente, Generale, io sarò pronto a rispettare i principj umani, e filosofici del vostro Re Giuseppe, quando la sua ritirata dai nostri Territorj mi convincerà, ch'egli conosce, che questo Paese, che attualmente si devasta in suo nome, non è il campo più proprio per spiegar si fatti principj [...]»<sup>39</sup>.

---

<sup>39</sup> Contenuto della lettera del generale Sebastiani a Jovellanos: «Il carattere che voi portate in Europa, le vostre idee liberali, il vostro amor per la Patria, il desiderio che voi mostrate di vederla in uno stato prospero, e florido, deve indurvi ad abbandonare un partito, che non combatte che per l'inquisizione, per accarezzare i pregiudizi, e peggli'interessi di un poco di Grandi di Spagna, e quei della Gran Bretagna. Il prolungare queste turbolenze è lo stesso che desiderate di accrescere le miserie della Spagna. Un uomo come voi, le di cui qualità Personali, e talenti sono ben noti, dovrebb'esser sensibile che la Spagna possa aspettarsi i più felici risultati dalla sua sommissione ad un Re giusto ed illuminato, il di cui genio, e la cui generosità deve guadagnarsi l'affetto di tutti gli Spagnuoli, che hanno a cuore la tranquillità e prosperità del lor Paese. La libertà Costituzionale sotto un Governo

A questa ne sarebbero seguite altre dello stesso Sebastiani a Don Francesco de Saavedra e al comandante delle truppe spagnole in Catalogna. Le risposte che otteneva il generale francese erano del medesimo tenore della prima<sup>40</sup>. Sembra ovvio che tali testimonianze erano riportate con lo scopo di rassicurare i siciliani sulla bontà dell'alleato inglese, apprezzato dai maggiori intellettuali europei. I Britannici tentavano di far penetrare nella mentalità siciliana l'idea di un governo costituzionale anche attraverso la pubblicazione di notizie relative alla promulgazione di nuove costituzioni in paesi lontani<sup>41</sup>.

Con grande capacità si insinuavano così nel poco attrezzato popolo siciliano i germi di quei principi democratici e liberali che sarebbero stati alla base dell'esperienza costituzionale del 1812 e dei moti rivoluzionari successivi.

Al contempo, la redazione si scagliava contro le riforme importate a Napoli e in particolar modo contro il *Code Napoléon* a causa del quale si diceva:

«è quasi annientata la feudalità degli Ex-Baroni, ai quali ne sono stati tolti i dritti, che da tempi immemorabili aveano esatti dai Possessori de' Fondi, senza che alcuna sostituzione o compenso fosse stata accordata agli Ex-Baroni per tali dritti che con somma lor perdita furono aboliti; [...]. Tali leggi hanno rovinato molte distinte famiglie dell'infelice Regno»<sup>42</sup>.

---

Monarchico, il libero esercizio della vostra religione, l'allontanamento di tutti gli ostacoli, che per molti secoli si sono opposti alla regenerazione di questa pregevole Nazione saranno le felici conseguenze della Costituzione, che il vasto e sublime genio dell'imperatore vi ha dato. Ritornate dalle Fazioni, lasciate il partito degl'Inglesi, e prestate ascolto alla voce della vostra Patria che v'invita a darle pace, e tranquillità. Esercitatevi in concerto con Noi, per ottenere tale scopo. Io apro avanti a Voi una gloriosa carriera, e dipende da Voi abbracciar questa opportunità di servire il Re Giuseppe, ed i vostri Concittadini, Voi sapete la forza ed il numero delle nostre Armate, e sapete quanto sia debole il Partito a cui Voi appartenete. Se la vittoria coronasse i suoi tentativi, voi dovrete un giorno o l'altro, lamentarvi di ciò; ma l'Onnipotente ha allontanato da Voi una simile sciagura. Io son pronto a stabilir con voi una corrispondenza, e darvi prove del mio profondo rispetto. Segnato Sebastiani»; le due lettere si trovano pubblicate in *Gazzetta Britannica*, 1809, n. 41, pp. 3-4.

<sup>40</sup> *Lettera del General Sebastiani a S. E. D. Francesco de Saavedra; Risposta del Sig. Saavedra*, in "Gazzetta Britannica", 1809, n. 42, pp. 3-4. *Lettera del General Sebastiani al Comandante dell'Armata della Carolina; Risposta*, in *Gazzetta Britannica*, 1809, n. 43, pp. 2-3.

<sup>41</sup> «Stockolm 9 Giugno: Avendo gli Stati del Regno sanzionato con la loro approvazione il piano della nuova Costituzione formata dal Comitato nella sessione del 5. del corrente, fù risolto al tempo istesso di pregar S. A. R. il Duca Regente di dar non solo la sua ratifica alla nuova Costituzione, ma altresì di accettare la Corona di Svezia» (*Gazzetta Britannica*, 1809, n. 52, pp. 1-2).

<sup>42</sup> *Gazzetta Britannica*, n. 75, 1809, pp. 2-3.

Era anche questo un modo per avvicinare l'aristocrazia più illuminata alla causa inglese e indirizzarla verso un possibile partito costituzionale. Come sottolineava Renda,

«per la strategia britannica anche l'apparente riconoscimento delle rivendicazioni baronali aveva un carattere extraisolano, in vista dell'effetto politico che la partecipazione dei siciliani alla direzione politica dell'isola poteva suscitare fra gli italiani del continente»<sup>43</sup>.

Per screditare ancora di più i francesi si puntava il dito sulla loro moralità commentando anche i fatti personali di Napoleone, come l'avvenuto divorzio di questi dalla legittima moglie<sup>44</sup>.

Espressione del legame che sempre più si registrava tra le forze britanniche e la popolazione messinese era il motivetto che si intonava che per le strade della città proprio nei giorni in cui Murat cominciava a preparare lo sbarco in Sicilia:

«Chi ssu brutti sti facci d'impisi  
Senza scarpi, cosetti e cammisi:  
quand'i viditi, tiràteci 'mpanza  
Viva lu 'Ngrisi, mannaia la Franza»<sup>45</sup>

A proposito di quei giorni di attesa e di preparazione risulta davvero impressionante osservare come tutti gli abitanti della costa si unissero agli inglesi contro il comune nemico per innalzare barricate lungo le spiagge<sup>46</sup>. Quell'atto di patriottismo veniva elogiato dal

<sup>43</sup> F. RENDA, *La Sicilia nel 1812*, Caltanissetta-Roma 1963, p. 190.

<sup>44</sup> «P. S. Non senza nostro orrore annunziamo al Pubblico, che il Divorzio di Bonaparte dalla sua legittima Moglie non ammette più dubbio alcuno. Di già fu eseguito con tutta la possibile pubblicità in Parigi, come è stato annunziato dal Foglio del Corriero di Napoli del 27. Dello scorso Dicembre che in questo punto è venuto nelle nostre mani. Ancor non sappiamo qual via abbia tentato per dare l'apparenza almeno del Concorso dell'Autorità Ecclesiastica a tanto delitto», *Gazzetta Britannica*, n. 91, 1810, p. 4. Sulle pagine della Gazzetta veniva riportato anche, a puntate, il processo verbale del divorzio, *Gazzetta Britannica*, n. 93, 1810, pp. 2-4; *Gazzetta Britannica*, n. 94, 1810, pp. 1-4.

<sup>45</sup> Cfr. G. LA CORTE CAILLER, *Colonie straniere in Messina dopo il terremoto del 1783*, in *Il Marchesino*, a. VII, n. 19, 22 maggio 1926, p. 151.

<sup>46</sup> «Non solo i primi ceti de' Nobili, e de' Negozianti di questa città sentono il nobile stimolo di difender la Patria, ma il santo entusiasmo si è sparso anche nelle campagne, nella classe de' Marinari, e de' Contadini» [...] «Un gran numero di questi vedendo i Soldati Inglesi impiegati ad innalzar delle batterie lungo la Spiaggia, si è presentato agli Officiali che soprintendono ai lavori, dimandando d'essere impiegati a quelle opere; l'Official voleva convenire sulla mercede che dovea lor corrispondere; Essi però offesi della proposta, risposero che sarebbero troppo vili se vedendo gl'Inglesi affatigarsi continuamente per la difesa de' Siciliani, essi stessero oziosi, e non patecipassero alle fatiche di si generosi difensori; e con prontezza, e col

Generale Stuart che ringraziava sentitamente tutta la popolazione cittadina<sup>47</sup>.

Allo scopo di mettere al sicuro la città dalla possibile invasione murattiana, il generale Danero, governatore politico e militare della città, in accordo con il generale Stuart istituiva, il 2 luglio, una Deputazione suprema di pubblica tranquillità e sicurezza<sup>48</sup>. Contemporaneamente il Generale Stuart, con un proclama, sottolineava gli ottimi rapporti esistenti tra le forze alleate e i generosi Messinesi

«Generosi Messinesi! Voi siete stati i primi a radunarvi intorno a noi. Una comunicazione di anni ci ha familiarizzati con voi, simili ai fratelli voi vi siete uniti a noi al primo suono di un imminente aggressione: nello zelo esemplare del vostro rispettabile Governatore abbiamo ritrovato il più efficace appoggio per respingerla. I vostri principali Magistrati, e vostri Nobili ci hanno assistito colla loro autorità; i vostri Contadini hanno travagliato per noi ed han rifiutato il prezzo della fatica. Dalla nostra sollecitudine per la vostra difesa giudicate dei sentimenti colli quali vi corrispondiamo»<sup>49</sup>.

### 3. *Il periodo costituzionale*

Rispetto ai primi anni di pubblicazione, la redazione della *Gazzetta*, a poco a poco, cominciava ad utilizzare i temi della propaganda antifrancesa anche contro i Borbone. Qualcosa doveva essere cambiata realmente se la stessa redazione che aveva taciuto in occasione della convocazione del parlamento del 25 gennaio, riunione con la quale la monarchia borbonica sollecitava «aiuti urgenti e straordinari» per affrontare la difesa del Regno a causa delle

---

massimo contenuto si misero a fatigare sotto la direzione del medesimo Officiale», *Gazzetta Britannica*, n. 35, 1810, p. 1.

<sup>47</sup> Dalla *Gazzetta Britannica* si possono rilevare tutti i particolari della tentata invasione murattiana e della coraggiosa condotta dei volontari ed eroici messinesi; *Gazzetta Britannica*, n. 58, 1810, pp. 3-4.

<sup>48</sup> Decreto con cui viene istituita la Deputazione Suprema di Pubblica Tranquillità e Sicurezza: «Il Tenente Generale Don Giovanni Danero Governatore Militare Politico di Messina etc. etc. Meritando le attuali circostanze una maggior vigilanza sulla tranquillità Pubblica di questa Città, Subborghi, e Casati per il bene dello Stato, e del Real Servizio di SUA MAESTA' N. S. ho stabilito una DEPUTAZIONE SUPREMA DI PUBBLICA TRANQUILLITÀ, E SICUREZZA coll'intelligenza, ed accordo dell'Eccel. Signor Tenente Generale Stuart Conte di Maida Comandante in Capo l'Armata Britannica», *Gazzetta Britannica*, n. 36, 1810, p.1.

<sup>49</sup> *Gazzetta Britannica*, n. 46, 1810, p. 2-3.

«circonstanze infelici dell'Europa»<sup>50</sup>, a distanza di pochi mesi, non restava più indifferente all'annuncio di un nuovo parlamento generale<sup>51</sup>.

La *Gazzetta* riportava ora le informazioni connesse a quell'importante convocazione

«Di già in Palermo in esecuzione del venerato Dispaccio di S. M. i membri del Parlamento del regno dopo d'essere intervenuti ai congressi particolari nelle Case de' loro rispettivi Capi si adunarono finalmente per la Sessione Generale nelle Aule a tal'uopo destinate del Seminario Arcivescovile, dove entrarono al tramontar del sole del giorno 24 dello scorso agosto, essendovi rimasti sino alle ore 23 del seguente giorno. Ancora non sappiamo la risoluzione presa sulla ripartizione di tutti i Donativi offerti a S. M. nell'ultimo Parlamento»<sup>52</sup>.

Iniziava, inoltre, a pubblicare notizie, dall'apparenza ordinaria ma che, al tempo stesso, erano espressione dell'attenzione con cui si cominciava a guardare ai capi dell'opposizione, a quei nobili cioè che erano più vicini alla causa inglese, come il principe di Belmonte, descritto come uno dei nobili più benemeriti della Nazione e apprezzato per le sue virtù<sup>53</sup>.

Si riproducevano i risultati ottenuti durante la sessione parlamentare, dando alle stampe il *Dispaccio Reale* con il quale il sovrano esprimeva la propria soddisfazione per il raggiungimento di una giusta ripartizione dei contributi pubblici e si annunciava l'approvazione per la realizzazione di una riforma del codice criminale<sup>54</sup>.

Nel 1811 si registrava un peggioramento nei rapporti tra la monarchia borbonica e i sovrani inglesi. Da tempo circolavano dei resoconti, volti a mettere in dubbio la buona fede dei Borbone, su

---

<sup>50</sup> Notizia che i siciliani avrebbero appreso solo attraverso le colonne del *Giornale Politico e Letterario*. Cfr. *Giornale Politico e Letterario*, lunes, 5 de febrero de 1810, n. 6, p. 1.

<sup>51</sup> Rilevante in occasione del parlamento del 23 agosto, era la volontà del sovrano di dar vita alle compagnie d'arme e al tempo stesso di far cessare la responsabilità di tutti i capitani giustizieri del regno, *Gazzetta Britannica*, n. 49, 1810, pp. 3-4.

<sup>52</sup> *Gazzetta Britannica*, n. 53, 1810, p. 2.

<sup>53</sup> *Gazzetta Britannica*, n. 57, 1810, p. 3.

<sup>54</sup> *Gazzetta Britannica*, n. 64, 1810, pp. 2-4; Ivi, n. 65, 1810, p. 4; Ivi, n. 67, 1810, pp. 3-6. In realtà, la tanto ostentata vittoria della corte, era apparente ed effimera, perché si concedevano solo 150.000 onze delle 360.000 chieste, e il vecchio metodo di contribuzione, che rappresentava la negazione della giustizia contributiva e la quintessenza delle più turpi frodi, era prorogato solo per altri due anni, per dare il tempo al governo di preparare una riforma fiscale e contributiva; cfr. BIANCO, *La Sicilia*, cit., p. 82.

possibili contatti tra la regina Maria Carolina e il governo napoleonico, per cedere i regni di Napoli e Sicilia alla Francia<sup>55</sup>. Per confutare quelle che venivano comunque definite dalla *Gazzetta* come notizie false e caluniose, il marchese di Circello mandava una comunicazione ufficiale a S. E. Lord Amherst, ministro plenipotenziario di sua maestà britannica a Palermo, con la quale sottolineava la lealtà e i più sinceri sentimenti che legavano da anni le due monarchie<sup>56</sup>.

Gli avvenimenti precipitavano di giorno in giorno, fino ad arrivare allo scoppio del conflitto tra il governo borbonico e gli esponenti dell'aristocrazia siciliana che raggiungeva il suo culmine con l'arresto dei principi di Belmonte, di Villafranca, di Aci, di Castelnuovo e del duca d'Angiò.

La *Gazzetta Britannica* riportando la notizia scindeva completamente le responsabilità della monarchia borbonica da quelle delle autorità inglesi, dichiarando che queste ultime non avevano in alcun modo avuto parte in una tale esecuzione<sup>57</sup>.

I redattori del periodico, come era loro costume, non entravano nel dettaglio dell'attività politica svolta dal governo, mentre guardavano con occhi attenti ed interessati alle attività costituzionali che si registravano in Europa e, in particolare, a Cadice pubblicando, a puntate, il progetto di costituzione elaborato dalle *Cortes*<sup>58</sup>.

Diventava, intanto, sempre più acceso il contrasto tra i redattori messinesi e i gazzettieri "gallo-napoletani" accusati di pubblicare, come notizie provenienti da Londra, «un gran numero di durissime espressioni contro il Governo di Sicilia, e contro alcune persone di alto rango in Palermo». Frutto di tale polemica era un articolo che può essere letto come "apologia" della libertà di stampa e di espressione:

<sup>55</sup> Su questo punto si veda, VALENTI, *Gioacchino Murat*, cit., in particolare pp. 198-228.

<sup>56</sup> *Gazzetta Britannica*, n. 13, 1811, pp. 1-2. Si legge su Bianco, che «la Regina con certezza teneva segrete intelligenze, per mezzo dei suoi spioni, coi Francesi delle Calabrie, commettendo molte imprudenze, come confessò lo stesso Ferdinando», cfr. BIANCO, *La Sicilia*, cit., p. 93.

<sup>57</sup> *Gazzetta Britannica*, n. 43, 1811, pp. 1-2. È da notare come il fascicolo nel quale compare la smentita di un qualsiasi coinvolgimento inglese nell'arresto dei baroni, non è chiaro il motivo, era edito dalla Stamperia dell'Armata Britannica e non dalla tipografia del Nobolo.

<sup>58</sup> *Gazzetta Britannica*, 1811, n. 64, pp. 2-4; ivi, 1811, n. 65, pp. 3-4; ivi, 1811, n. 75, pp. 2-3; ivi, 1811, n. 76, pp. 1-2; ivi, 1811, n. 79, pp. 2-4; ivi, 1912, n. 89, pp. 2-4; ivi, 1812, n. 90, pp. 3-4.

«Riguardo agli Estratti stessi sono stati certamente molto alterati, ed infiammati dagli Editori di Napoli; ma quando anche si trovassero ne' fogli Inglesi: Che perciò? Non sa tutto il mondo, che gli Editori de' Fogli Inglesi non sono il Governo d'Inghilterra, e che sopra tutti i soggetti anche politici, eglino scrivono spesso delle cose sciocche a cui nessuno fa attenzione? Quest'è la natural conseguenza della libertà della stampa, di cui godono gl'Inglesi. Ogni uomo è in libertà di stampare ciò che gli piace, ed il *popolo* esercita parimente il suo giudizio sopra ciò ch'è stampato. In verità se la stampa in Inghilterra fosse in uno stato di schiavitù come quella del Continente, dove nessuno ardisce scrivere un sentimento senza averlo prima soggetto alle licenze, ai Censori, e ad ogni sorta di tiranni impiegati per impedire che non pervenga al *popolo* una sola espressione che possa illuminarli, o animarli col sentimento della lor propria dignità ed importanza considerati come uomini, allor sì che quelle osservazioni che si estraggono dai fogli Inglesi potrebbero considerarsi come i sentimenti del Governo Britannico; ma nella maniera ond'è regolata la stampa in Inghilterra, il Governo non ha, né può avere, più d'influenza sulle materie che compariscono ne' fogli, di quella che n'ha il Popolo di Francia sugli Editti di Bonaparte. Il Governo istesso, o per meglio dire l'Amministrazione d'Inghilterra è molto spesso il soggetto della più severa invettiva e censura sparsa ne' pubblici fogli; or se gli Editori possono prendersi, anzi si prendono ogni giorno tale libertà contro il loro proprio Governo sotto di cui vivono, non è meraviglia s'essi esercitano la medesima libertà verso gli altri Governi. E sebbene da questa gran libertà della stampa ne risultano alcuni inconvenienti, è certo però che la gloria e l'indipendenza d'Inghilterra si è mantenuta in un alto grado per la facoltà che ha ognuno di far circolare le sue opinioni, e pel dritto che il pubblico indi esercita in approvare o condannare quelle opinioni...»<sup>59</sup>.

La redazione non trascurava, dunque, di esaltare le libertà fondamentali dei regimi democratici.

Risulta evidente, a questo punto, che il giornale combatteva su due fronti: contro Napoleone da una parte e contro l'assolutismo reazionario, impersonato dai Borbone, dall'altro. Si trattava di una posizione quanto mai scomoda e difficile da sostenere, per tale motivo la *Gazzetta* risultava naturalmente vaga e riluttante nel diffondere notizie sui conflitti interni all'area anglo-sicula che, peraltro,

---

<sup>59</sup> *Gazzetta Britannica*, 1811, n. 74, pp. 1-3.

sfruttati dagli agenti di Gioacchino Murat, permettevano una ripresa dei complotti clandestini napoletani. In quel clima di incertezza nei rapporti tra il governo borbonico, gli esponenti dell'aristocrazia siciliana e i britannici, cominciava l'era di lord Bentinck, arrivato a Palermo in qualità di Ministro Plenipotenziario di S. M. Britannica in sostituzione di Lord Amherst. Il nuovo ministro avrebbe portato al culmine lo scontro tra la monarchia borbonica e gli inglesi.

Questa situazione si esplicitava anche attraverso le pagine della *Gazzetta* che riportavano le parole del Bentinck che:

«[...] nell'assumere il Comando delle Forze, si contenta di manifestare l'intiera sua confidenza ne' continuati sforzi degli Officiali e de' Soldati per mantenere quella esatta disciplina, per la quale sotto gli Ordini del suo predecessore l'Armata di Sicilia ha acquistato tanta gloria nel campo, ha reso vani in unione ai bravi Paesani Siciliani i disegni del nemico, ed ha ottenuto per se e per la Nazione Britannica l'affezione, e gratitudine di questo Popolo eccellente. Qualunque sia la nostra sorte, o di partecipare alle splendide gesta de' nostri valorosi compagni in Arme, o di continuare nel presente sistema di servizio difensivo non meno arduo, né meno onorevole, si facciano da noi tutti gli sforzi possibili per meritare l'approvazione del nostro Sovrano, e il rispetto de' nostri Concitadini»<sup>60</sup>.

Si può ben vedere che, in questo ordine del giorno, Bentinck non faceva più alcun riferimento ai Borbone, i protagonisti della partita erano diventati due: il popolo siciliano e l'Inghilterra.

Il nuovo plenipotenziario inglese faceva proprie le richieste del partito costituzionale e chiedeva alla corona che venisse convocato un parlamento straordinario per dare al regno una nuova costituzione<sup>61</sup>.

Il re, ritiratosi a vita privata per una non ben precisata malattia, nominava Vicario Generale il suo primogenito Francesco e gli concedeva i pieni poteri dichiarandolo *Alter Ego*<sup>62</sup>.

<sup>60</sup> *Gazzetta Britannica*, n. 47, 1811, p. 1.

<sup>61</sup> Ecco alcuni versi di carattere popolare che illustrano gli immediati provvedimenti presi da lord Bentinck: Bentinck appena juntu ha fattu 'mbracula, /Li principi librau di li piticula; /Medici tirau a cruci e fici jacula /Lu rre' un po' fari cchiu vocula-nzicula; (l'altalena) /Carulina 'nnuccenti e senza macula /Sta vota si l'agghiutti sta particula /Isau la testa, sparmau l'ali l'acula / Una su' dui banneri l'anglu-sicula, L. VIGO, *Opere*, II, *Canti politici*, n. 5187, p. 684, Catania, 1870-74.

<sup>62</sup> *Gazzetta Britannica*, n. 96, 1812, pp. 1-2.

Tra i primi provvedimenti presi dal principe Francesco ve ne erano alcuni di sicura rilevanza per riassetare i rapporti tra la corona e gli alleati.

Sulla *Gazzetta* dell'8 aprile si dava notizia che i nuovi ministri appena insediati lavoravano alacremente per varare talune riforme economiche. L'opinione pubblica si aspettava molto dal nuovo governo, ma i redattori del giornale ricordavano che «non solo ci voglia saggezza e probità, ma ancora del tempo per maturare le migliori possibili misure pel Benessere pubblico»<sup>63</sup>.

Sul numero successivo si rendeva pubblico il documento ufficiale della nomina del nuovo governo. Si dava una versione edulcorata del cambiamento avvenuto, giustificandola con una sorta di dimissioni volontarie dei ministri precedenti, quasi un normale avvicendamento. Tre dei cinque baroni arrestati erano entrati nel governo: il principe di Belmonte agli affari esteri, Castelnuovo alle finanze, Aci come ministro della guerra. Facevano pure parte del governo il principe di Cassero come ministro di giustizia e grazia e il principe di Carini. Appare ovvio, tuttavia, che, agli occhi dei siciliani del tempo, il principe di Belmonte significava sicuramente altro rispetto al marchese di Circello, alla cui carica si avvicendava; lo stesso può dirsi del Castelnuovo che andava a sostituire il marchese Tommasi<sup>64</sup>.

Tra i primi atti compiuti dal governo vi era la convocazione di un parlamento e, commentava il giornalista della *Gazzetta* (che in questo caso doveva essere un inglese, o forse quel tale Alessandro Turri, che lavorava presso Bentinck tra il 1811 e il 1814, e sembra fosse stato da questi incaricato di sostenere la costituzione siciliana sulla *Gazzetta Britannica*),

«[...] questa notizia ci riuscirà tanto più cara in quanto che sappiamo, che l'oggetto di questa adunanza si è per dare alla Sicilia nuove leggi, e tali che le assicurino quella libertà di diritti civili, che regolata dall'obbedienza, e dal rispetto verso le leggi stesse, e verso il Governo che le fa eseguire, forma l'energia dello Stato, la felicità del Popolo. E la gloria di chi governa. [...] Noi proteggiamo dai tentativi delle sue invasioni questo popolo, nostro alleato, per sentimento di umanità, e per il decoroso interesse che ci deriva da questa onorevole azione. [...] Noi, che nella nostra patria felice godiamo di un Governo ch'è altrettanto prospero e saggio, quanto sono libere e magnanime le nostre leggi, noi esultiamo vedendo un nostro

<sup>63</sup> "Gazzetta Britannica", 1812, n. 11, pp. 1-2.

<sup>64</sup> "Gazzetta Britannica", 1812, n. 12, pp. 1-2.

alleato costituirsi da se solo nella piena sua indipendenza con simili principj di libertà, di saggezza, di umanità, e con quella forma che crede conveniente a se stesso, ai suoi costumi, alle sue circostanze, al suo territorio»<sup>65</sup>.

Ormai tutto ciò che si scriveva aveva come obiettivo di sostenere e difendere l'azione del governo e degli alleati in vista della nuova costituzione: così un articolo estratto dal *Monitore delle due Sicilie*, che metteva in guardia i siciliani contro la tirannia inglese, veniva prima pubblicato e poi commentato e criticato paragrafo per paragrafo alla luce delle libertà inglesi e siciliane<sup>66</sup>.

Il 18 giugno si apriva ufficialmente il Generale Straordinario Parlamento, con la lettura, da parte del protonotaro del Regno, del discorso fatto in nome di S. A. R. il Principe Ereditario. In esso erano ribaditi tutti i principi ispiratori del nuovo governo e veniva indicata ad esempio la Gran Bretagna che, grazie ad una saggia e ponderata costituzione, aveva raggiunto un elevato grado di prosperità e potenza<sup>67</sup>. La costituzione inglese era sempre additata a modello, anche se si restava in qualche modo legati alla tradizione dei Capitoli del Regno.

Intanto i componenti del Parlamento avevano iniziato i lavori con grande abnegazione. Il 20 luglio del 1812, ad un anno esatto dall'arresto dei Baroni, in una seduta durata più di ventiquattr'ore, venivano approvate le basi, ossia i 15 articoli fondamentali della Costituzione politica di Sicilia (solo 12 articoli avranno alla fine il placet regio).

Ammirevole era, a detta del commentatore della *Gazzetta*, non solo l'uniformità dei pareri, ma ancor di più il disinteresse dei componenti l'Assemblea: gli ecclesiastici, dopo una breve discussione, votavano per la fusione del loro Braccio con quello dei Baroni, i quali, a loro volta, all'unanimità proclamavano l'abolizione della feudalità.

Era, per il redattore del giornale messinese, il giorno della vittoria sopra i tanto odiati gazzettieri napoletani. L'azione della propaganda liberale e costituzionale inglese aveva dato i suoi frutti, ora poteva rivolgersi ai giornalisti gallo-napoletani per indicare loro:

«Ecco i liberali principj degli Alleati della Sicilia – ecco i generosi sentimenti del Principe, che la governa; ecco i larghi e spontanei sacrificj della Nobiltà Siciliana; ecco in una parola la Sicilia che rimonta in grado alla perfezione e felicità, mentre

<sup>65</sup> *Gazzetta Britannica*, 1812, n. 19, pp. 1-2; *Gazzetta Britannica*, 1812, n. 20, p. 1.

<sup>66</sup> *Gazzetta Britannica*, 1812, n. 20, pp. 1-3; *Gazzetta Britannica*, 1812, n. 21, pp. 1-3.

<sup>67</sup> *Gazzetta Britannica*, n. 33, 1812, pp. 1-3.

l'infelice sua Sorella resta avvinta fralle catene della Schiavitù»<sup>68</sup>.

Nei mesi successivi il foglio messinese pubblicava puntualmente gli articoli votati dall'Assemblea parlamentare, in modo che i suoi lettori fossero sempre a conoscenza dell'avanzamento dei lavori costituzionali.

La svolta politica che la Sicilia stava vivendo, trovava adesioni o critiche anche tra i corrispondenti anonimi della *Gazzetta* che non trascuravano di inviare scritti e lettere da pubblicarsi a discrezione della redazione<sup>69</sup>.

A chi fra quanti disapprovavano la linea politica della redazione, il del Nobolo rispondeva con questo avviso:

«Giovanni del Nobolo informa i suoi Corrispondenti anonimi in replica alle loro lettere, che egli è lo stesso alla *Gazzetta* che il soffiatore de' manteci è per un Organo, e che ha nulla da fare con la composizione. L'EDITORE poi informa i detti Corrispondenti, che questo foglio è ciò che professa essere, cioè la *GAZZETTA BRITANNICA*, e che se desiderano associarsi al *Giornale Francese*, il quale sembra essere più adatto al loro genio, ed alle loro mire, farebbero bene di andarsene in Napoli»<sup>70</sup>

In questo clima di esaltazione costituzionale trovava spazio, sulle pagine del giornale messinese, il genere letterario della "lettera" un nuovo strumento idoneo a creare opinione.

La prima ad essere pubblicata era la *Lettera sullo Stato Politico della Sicilia*, giunta in redazione in un periodo in cui il Parlamento era riunito per redigere la costituzione: il rendere note le opinioni dei cittadini poteva essere di sprone e di giovamento ai parlamentari<sup>71</sup>. In realtà, il contenuto della lettera non era molto originale riproducendo sostanzialmente i motivi già proposti nei numerosi

---

<sup>68</sup> *Gazzetta Britannica*, n. 42, 1812, pp. 1-3.

<sup>69</sup> Un avviso ai corrispondenti era di questo tenore: «Ogni Editore di Giornale ha un diritto di rigettare articoli inviatigli per pubblicare; e molto più quando tali articoli sono anonimi. Ma quando accade, come nell'esempio dell'Autore della lettera sopra un articolo nel nostro foglio Num. 47, che pretende farci delle *minacce* se non venisse pubblicato, Ciò assicura il suo rigettamento, ed altro non procura all'Autore che il nostro disprezzo; in diverso caso avrebbe potuto inserirsi», *Gazzetta Britannica*, n. 51, 1812, p. 4.

<sup>70</sup> *Gazzetta Britannica*, n. 73, 1812, p. 4.

<sup>71</sup> A proposito della pubblicazione di "lettere" sui periodici si veda il saggio, contenuto in questo volume, "*Sarà delitto il pubblicare scritti di qualunque sorta ... che contengano libelli infamatori*": un proceso por violación de la libertad de imprenta en la Sicilia constitucional (1808-1814).

articoli della *Gazzetta* a favore della Gran Bretagna e delle libertà civili e politiche<sup>72</sup>. Accanto all'esposizione *tout court* del modello inglese, la *Lettera* non si limitava solo ad un'indagine politico-istituzionale, ma offriva anche un attento esame sulla struttura sociale ed economica dell'isola<sup>73</sup>.

Con la pubblicazione degli estratti di un'altra *Lettera scritta da un Siciliano ad un suo amico in Londra*, la *Gazzetta* raggiungeva il medesimo scopo della precedente, cioè ribadire ancora una volta la gratitudine che legava i siciliani agli inglesi non solo per il sostegno militare, ma anche per l'impegno profuso per il sostanziale cambiamento istituzionale<sup>74</sup>.

In questa linea si può leggere anche la pubblicazione delle critiche mosse dal *Times* al governo Belmonte-Castelnuovo e prontamente confutate dalla redazione:

« [...] la vita di ciò, ch'è scritto nelle Gazzette, quasi sempre non è al di là del tempo, che impiegar si deve a leggerle; ma ad un Siciliano amico della verità, e della sua Patria conviene il rilevare le ferite che gli amici del dispotismo, vogliono portare contro la lode dovuta ai difensori della libertà»

e così via a tessere le lodi del principe di Belmonte, del nuovo Governo e della felice epoca in cui finalmente si trovava la Sicilia:

«Vergognosi sono stati quasi tutti i passati periodi della nostra storia: e chi sente la forza dello spirito nazionale, dovrebbe compiangersi, e cominciare ad essere superbo solo, da questo periodo, in cui i Siciliani potranno pretendere di chiamarsi una Nazione»<sup>75</sup>.

L'interesse per i lavori costituzionali era sicuramente grande, al punto che nel Supplemento al numero 61, edito il 30 settembre del 1812, si pubblicava un avviso di tale genere:

«Dai torchi di Solli è uscito alla luce un Libro, che per le attuali circostanze è utilissimo, porta il titolo «Compendio della Costituzione d'Inghilterra, e dell'Origine delle sue leggi, estratto dalla Biblioteca dell'Uomo pubblico, con nuove aggiunte, e note dell'Avvocato Giuseppe Emmanule Ortolani». Si trovano pure inserite la Magna Charta, la Charta de Foresta,

<sup>72</sup> *Gazzetta Britannica*, n. 41, 1812, pp. 1-2; ivi, n. 45, 1812, pp. 1-2; ivi, n. 47, 1812, pp. 1-3; ivi, n. 53, 1812, pp. 2-4.

<sup>73</sup> Cfr. D'ANGELO, *La Gazzetta Britannica di Messina*, cit., pp. 898-899.

<sup>74</sup> *Gazzetta Britannica*, n. 48, 1812, pp. 1-3

<sup>75</sup> *Gazzetta Britannica*, n. 56, 1812, pp. 2-4.

lo Statuto de Tallagio, e la legge Habeas Corpus. Si vende per tarì otto da Rosario Abbate in Palermo Strada Toledo»<sup>76</sup>.

Nel fascicolo n. 65 del 14 ottobre, veniva pubblicato il *Decreto sulla Libertà di stampa*<sup>77</sup>, senza il minimo accenno di commento. La mancanza dell'apertura di un dibattito sulle pagine del periodico a proposito della neonata libertà di stampa, lascia alquanto perplessi, portandoci a sostenere con Giorgio Spini che la cronaca delle sessioni parlamentari «resta la cosa più scialba ed insipida che mai si possa immaginare»<sup>78</sup>. Ad un'attenta lettura della pubblicazione non può sfuggire però che in precedenza la redazione si era espressa su tale tematica, con dovizia di particolari, in occasione della polemica contro i giornali gallo-napoletani.

Solo su temi specifici e circoscritti il dibattito sui contenuti della costituzione trovava spazio sulle pagine dal giornale messinese. Su questi argomenti la redazione non solo riportava con dovizia di particolari il dibattito parlamentare, ma pubblicava ampie lettere critiche, a volte non proprio in linea con l'orientamento del giornale, che accusavano di parzialità i resoconti pubblicati. Era il caso della *Lettera* che, prendendo spunto dalla discussione sulla proprietà dei beni dello Stato, puntava il dito sulle prerogative del potere legislativo. L'autore invocava, innanzitutto, «la compiacenza per l'imparzialità, che deve conservare un Giornalista Britannico. [...]», e sottolineava come il parlamento non avesse

«giammai dichiarato rinunciare alle patrie istituzioni, ed adottare ciecamente in tutte le sue parti la Costituzione Inglese; poiché (senza entrare se quella abbia, o nò de' difetti) è egli certo, che tutto ciò, che in essa non è necessario per produrre l'indipendenza di quella Nazione, può esserlo in Sicilia, quanto immensamente differiscono le due Nazioni» e continuava «In quale codice di diritto pubblico [...] ha trovato quei limiti, ch'egli fissa stabili, ed inalterabili fra il potere legislativo, e quello esecutivo? Ignora egli forse che una Nazione, o un assemblea, che la rappresenta è l'arbitra di dare più all'uno, che all'altro? Se il potere esecutivo prenderà il di sopra, quali argini troverà la Nazione da opporre? Diremo forse, che si avrà ricorso alla forza? Ch'è quanto dire, che per sostenere la costituzione, bisogna violare le leggi le più sacre di una società, armando i Cittadini gli uni contro gli altri? Ecco dunque la

---

<sup>76</sup> *Gazzetta Britannica, Supplemento* al n. 61, 1812, p. 4.

<sup>77</sup> *Gazzetta Britannica*, n. 65, 1812, p. 3.

<sup>78</sup> SPINI, *A proposito di «circolazione delle idee*, cit., p. 32.

necessità di una maggiore restrizione al potere esecutivo di Sicilia, che non è necessaria a quello d’Inghilterra»<sup>79</sup>.

Prontamente, in risposta, perveniva alla redazione un’altra *Lettera*, per mettere in discussione i contenuti della precedente:

«... I giusti limiti fra il potere legislativo ed esecutivo che si citavano [...] erano quelli appunto della saggia Costituzione Britannica, che sarebbe stato assai meglio adottare intieramente, esclusi gli articoli sulla Religione, che perdersi in eterne, ed inutili discussioni, che non possono dimostrare, che la soverchia fidanza ne’ proprj lumi di alcuni soggetti, i quali sprezzando quel modello, che ci aveva additato all’apertura del Parlamento quel saggio Principe, che ci governa, sono divenuti ad un tratto Licurghi, e Soloni»<sup>80</sup>.

L’altro tema che trovava ampio spazio di critica e commento sulle pagine del periodico messinese era quello dedicato all’abolizione del fedecommesso, probabilmente perché l’abate Chiavetta era al contempo componente del braccio ecclesiastico del Parlamento e redattore della *Gazzetta*, avendo in tal modo la possibilità dell’autocitazione<sup>81</sup>.

La pubblicazione del dibattito parlamentare portava il giornale al centro di una polemica, giocata anche sul tema dell’imparzialità e della decenza a cui un foglio periodico doveva eticamente attenersi, che si sviluppava attraverso il collaudato “genere” della *Lettera*. Forse l’apertura a spazi critici sulle pagine del giornale può essere letta come una delle conseguenze della neonata libertà di stampa.

Il del Nobolo ritenendo importante dare spazio a più voci, in una sorta di preambolo dal significativo titolo *Tros, Tyriusve mihi nullo discrimine agetur*, sottolineava:

«La ben conosciuta imparzialità, che caratterizza la Gazzetta Britannica, ci ha indotti ad inserire l’articolo seguente pervenutoci da Palermo, in risposta ad un Articolo de’ 19 dello scorso Ottobre, pubblicato nel nostro numero 74. – Noi dunque lasciamo ai nostri Lettori il decidere fra i due Opponentì, e soltanto faremo osservare che sì il primo articolo che il seguente sono stati pubblicati tali e quali si sono ricevuti da Palermo»<sup>82</sup>.

<sup>79</sup> *Gazzetta Britannica*, n. 55, 1812, pp. 1-2.

<sup>80</sup> *Gazzetta Britannica*, n. 63, 1812, pp. 2-4. Ha studiato con attenzione questi temi, D’ANGELO, *La Gazzetta Britannica*, cit., pp. 904-920.

<sup>81</sup> *Gazzetta Britannica*, n. 74, 1812, pp. 2-4.

<sup>82</sup> *Gazzetta Britannica*, n. 77, 1812, p. 1.

A tale spiegazione seguiva poi l'articolo incriminato che si concludeva, riferendosi all'autore del commento sull'abolizione dei fedecommissi, con queste parole:

«Terminando tante fatiche, si degni tornare tra Noi, leggere il Vangelo; osservare la condotta degli uomini comunemente ragionevoli, e troverà che le idee giuste, e il linguaggio decente, sono condizioni indispensabili per render degno di pregio qualsiasi Scrittore, non esclusi gli Estensori delle Gazzette»<sup>83</sup>.

Il 6 novembre il Parlamento terminava le riunioni e la sera del 7 il principe ereditario dichiarava chiuso e sciolto il Parlamento e ordinava che si registrassero tutti gli atti da sottoposere alla reale sanzione<sup>84</sup>.

Terminati i lavori parlamentari, la *Gazzetta Britannica* continuava a svolgere la sua funzione di organo d'informazione e di diffusione della svolta costituzionale siciliana. Se il periodo costituente l'aveva vista attiva sostenitrice del cambiamento civile e politico, adesso si faceva promotrice dell'attuazione degli Atti sanzionati dal parlamento<sup>85</sup>.

Non era un caso, che si rivolgesse ai propri soci corrispondenti sottolineando il ruolo che aveva sostenuto nel pubblicizzare le risoluzioni del Parlamento e l'impegno nel continuare questo servizio anche dando notizie sul Codice Criminale, che «si sta preparando da una Giunta di Giure Consulti affine di presentarsi al venturo Parlamento per la sua approvazione tostochè sarà radunatosi»<sup>86</sup>.

---

<sup>83</sup> *Gazzetta Britannica*, n. 77, 1812, pp. 1-3.

<sup>84</sup> «Sua Altezza Reale il Vicario Generale, priacchè il Parlamento fosse stato sciolto avendo ricevuto un umile indirizzo di tutti i tre bracci per degnarsi di sanzionare tutti quegli Articoli che riguardano la formazione delle Camere del nuovo Parlamento, degnossi in pruova della sollecitudine che ha per la felicità di questo felicissimo Regno convocare il suo privato Consiglio, e presi in considerazione i cennati Capitoli accordò lka Sua Real Sanzione ad eccezione di alcuni Articoli; e siccome alcuni altri aveavo di bisogno di maggiori dilucidazioni così benignò rimetterli al Parlamento, il quale in esecuzione de' Sovrani comandi si occupò nelle ultime due Sessioni a dare maggior chiarezza ai medesimi, per essere in seguito sottoposti alla Sovrana deliberazione», *Gazzetta Britannica*, n. 75, 1812, pp. 1-3; ivi, n. 76, 1812, p. 1.

<sup>85</sup> A proposito della pubblicizzazione degli atti parlamentari, si veda P. De Salvo, *Publicising the official records of parliamentary proceedings in the season of the early sicilian constitutionalism*, in A. Nieddu, F. Soddu (eds.), *Assemblee rappresentative, autonomie territoriali, culture politiche. Representative Assemblies, Territorial autonomies, Political Cultures*, Editrice democratica sarda, Sassari, 2011, pp. 145-154.

<sup>86</sup> *Avviso ai corrispondenti*, *Gazzetta Britannica*, n. 1, 1813, p. 4. Sul progetto di Codice Criminale si veda D. NOVARESE, *Costituzione e codificazione nella Sicilia dell'Ottocento. Il "progetto di codice penale" del 1813*, Milano, 2000.

Teneva desta l'attenzione della popolazione sulle nuove istituzioni, ad esempio, divulgando informazioni sulla nuova procedura nella composizione dei Consigli Civici e sulle modalità di elezione dei nuovi rappresentanti dei Comuni<sup>87</sup>. Riportando anche note critiche nei confronti di alcuni Capitani Giustizieri i quali

«avrebbero dovuto impiegare più di zelo, e di prudenza, che di versuzie, e di sottigliezze forensi, nel condurre prontamente ad effetto un'operazione, dalla quale dipende l'assetto, e l'opportuna condotta dei differenti Comuni, e la scelta degli Squittinatori, necessaria alla elezione de' loro Rappresentanti nell'imminente Parlamento»<sup>88</sup>.

Sottolineando sempre i grandi benefici derivanti dalla nuova costituzione, anche nella vita quotidiana<sup>89</sup>, metteva in guardia, al contempo, gli onesti cittadini a non lasciarsi abbindolare da tutti coloro che pretendevano di avere il diritto di essere eletti<sup>90</sup> e pubblicava il resoconto delle sedute del Consiglio Civico di Messina<sup>91</sup>.

<sup>87</sup> *Gazzetta Britannica*, n. 21, 1813, p. 2.

<sup>88</sup> *Gazzetta Britannica*, n. 29, 1813, p. 1.

<sup>89</sup> «Fra i molti e grandi benefizi, che il popolo Siciliano ha derivato dalla felice costituzione, ch'è stata il risultato del lavoro di un saggio ed illuminato parlamento, nelle sedute della scorsa stagione, vi è stato quello di un ribasso considerabile in tutte le commodità della vita; come per esempio, a Palermo il pane, che prima pesava onze 9, è adesso 13 onze per l'istesso prezzo. — Il prezzo delle fave è ribassato una metà di quanto si vendevano un mese fa; e vi è ogni motivo da sperare che il prezzo di tutti gli altri articoli di commestibili sarà ben presto diminuito in proporzione», *Gazzetta Britannica*, n. 30, 1813, p. 1.

<sup>90</sup> «È prossima l'Elezione de' membri di questo Civico Consiglio. Ognun v'aspira, ed ognun crede d'averne tutto il merito, sol perché possiede diciotto oncie di rendita. Importa puoco, se sappia o no leggere, se manchi del senso comune, se sia un pubblico dilapidatore, un uomo senza fede, senza onore, senza amor di patria, intrigante, raggiratore, in una parola un inutile e cattivo Cittadino. Gran campo s'apre a questa Classe d'uomini, per sviluppare ciascuno i suoi talenti, altri per produrre in Consiglio i suoi ridicoli piani di riforma, altri per sapere profittare a seconda de' suoi privati fini, ed interessi. Per giungere alle desiderate mete non v'ha arte, che da questi ultimi non s'adopri nelle loro declamazioni, zelo ardente per i vantaggi della Patria, esecrazione di passati amministratori, proposte di nuovo ordine di cose, i ladri pubblici processati, promossi i virtuosi Cittadini, l'Aristocrazia depressa, ed avvilita, il popolo rientrato ne' suoi dritti. Miserabili Demagoghi! Non sanno, che gli onesti Cittadini li conoscono intimamente, e li valutano per quel che sono; che il Pubblico se può essere illuso per qualche tempo, non lo è per sempre; e che tutti i vani loro sforzi non finiranno, che a renderli generalmente ridicoli, ed odiosi». *Gazzetta Britannica*, n. 33, 1813, p. 1. Divulgava anche il *Discorso del Duca di Carcaci Capitano Giustiziere alla prima Sessione del Civico Consiglio della Città di Catania* che esaltava il valore del Consiglio Civico ed esortava i consiglieri catanesi ad essere d'esempio agli altri consigli dell'isola; *ivi*, pp. 2-3.

<sup>91</sup> *Gazzetta Britannica*, n. 47, 1813, p. 1-2.

L'importanza che il giornale dava alle nuove istituzioni previste dalla costituzione e il pochissimo peso che invece veniva assegnato alle manovre che si svolgevano a corte contro il governo in carica e contro lo stesso principe ereditario, era certamente espressione di una linea di condotta, tutto sommato seguita con coerenza.

Se da altre fonti si sapeva che Ferdinando, abbandonando la sua tenuta della Favorita, il 9 marzo tornava improvvisamente a Palermo e, convocati i ministri, annullava il vicariato e assumeva nuovamente il potere<sup>92</sup>, dalla *Gazzetta* non si aveva alcun commento su queste manovre, mentre a distanza di poco tempo si pubblicava un articolo nel quale si confermava un aggravamento della salute del sovrano per cui il vicariato veniva ristabilito pienamente<sup>93</sup>, con un vuoto di notizie che tuttavia lascia perplessi.

Il principe Francesco assumendo nuovamente il potere, sebbene tutti gli atti del Parlamento del 1812 non fossero stati ancora sanzionati, il primo aprile indiceva le elezioni generali secondo la costituzione, affinché il nuovo parlamento trovasse con la maggiore sollecitudine un rimedio per la condizione gravissima in cui si versava l'erario<sup>94</sup>.

L'8 luglio si dava solenne apertura del parlamento che doveva ritoccare in alcune parti la costituzione, per diffondere ed ampliare i benefici che da essa dovevano scaturire<sup>95</sup>. Per dare una maggiore forza alla Carta, il Vicario credeva necessario un sistema ben ordinato di magistrati locali e la promulgazione dei codici civile e penale che erano indispensabili per la corretta amministrazione della giustizia<sup>96</sup>.

Come era stato per il precedente parlamento, anche per questo del 1813 la *Gazzetta* proponeva ai propri lettori i contenuti delle adunanze delle Camere, senza commenti<sup>97</sup>.

Il periodico non dava nessuna notizia rispetto ai problemi interni al governo e alla corte di Palermo, né si conoscevano le

---

<sup>92</sup> Cfr. BIANCO, *La Sicilia*, cit., pp. 166-170.

<sup>93</sup> *Gazzetta Britannica*, n. 28, 1813, p. 2.

<sup>94</sup> *Gazzetta Britannica*, n. 31, 1813, pp. 1-3.

<sup>95</sup> *Gazzetta Britannica*, n. 56, 1813, pp. 2-3. A proposito dei problemi che travagliavano il nuovo parlamento e del frazionamento di questo in "fazioni" si veda P. De Salvo, «Sarà delitto il pubblicare scritti di qualunque sorta... che contengano libelli infamatori». *Un processo per violazione della libertà di stampa nella Sicilia costituzionale (1810-1815)*, in *Acta Histriae*, 19 (2011), pp. 505-522.

<sup>96</sup> *Discorso pronunziato da S. A. R. il Principe Vicario Generale in occasione della solenne apertura del Parlamento seguita in Palermo Giovedì 8 Luglio*, *Gazzetta Britannica*, n. 57, 1813, pp. 1-3.

<sup>97</sup> *Gazzetta Britannica*, n. 58, 1813, p. 1. *Gazzetta Britannica*, n. 59, 1813, p. 2.

lacerazioni che squassavano il partito costituzionale; un sentore della crisi si evince solo in occasione della pubblicazione del proclama con cui lord Bentinck dichiarava di rendersi responsabile della pubblica sicurezza nell'isola e minacciava di punire con un sommario processo militare «i disturbatori della pubblica quiete, gli assassini ed altri nemici della costituzione»<sup>98</sup>.

Il primo parlamento, secondo la costituzione del 1812 destinato a completare l'edificio iniziato, finiva così miseramente dimostrando di non meritare quella fiducia che la Sicilia nelle sue diverse componenti gli aveva accordato con tanto spirito di abnegazione.

La *Gazzetta Britannica* continuava le pubblicazioni anche se nell'ultimo anno (1814) riportava, sostanzialmente, solo l'eco delle ultime vittorie inglesi contro Napoleone. Conservando comunque lo spirito costituzionale che l'aveva contraddistinta, non mancava di pubblicare un Supplemento al n. 36, del 4 maggio del 1814, con il quale il del Nobolo portava a termine ancora una volta il proprio compito:

«Jeri proveniente da Genova è qui giunto con una Fregata di S. M. B. ...., il Ten. Col. Ruffo Ajut. di Campo di S. E. il Gen. Lord Bentinck, che ha recato dei dispacci di somma importanza. Le nuove fauste, ed interessanti succedoni rapidamente, e noi adempiamo al dovere di non differirle al pubblico, né farle desiderare».

E, con il titolo NUOVE UFFICIALI DI PARIGI, dava la notizia della pubblicazione della nuova carta costituzionale francese<sup>99</sup>.

Cominciava così per le nazioni d'Europa il periodo della Restaurazione che avrebbe portato alla quiescenza di quelle libertà che avevano caratterizzato gli anni di pubblicazione della *Gazzetta Britannica*.



Articolo presentato 02/07/2018. Pubblicato online in dicembre 2018 e 2018 dall'Autore/i; licenziatario Atti della Accademia Peloritana dei Pericolanti – Classe di Scienze Giuridiche, Economiche e Politiche. Questo articolo è un articolo ad accesso aperto, distribuito con licenza Creative Commons Attribuzione - Non commerciale - Non opere derivate 3.0  
 APJEP | Atti della Accademia Peloritana dei Pericolanti  
 Classe di Scienze Giuridiche, Economiche e Politiche  
 Vol. LXXXVII (2018) - ISSN XXXX-YYYY  
 DOI: 10.6092 / XXXX-YYYY / APJEP.87.2018.153-186

<sup>98</sup> *Gazzetta Britannica*, n. 89, 1813, pp. 1-2.

<sup>99</sup> *Supplimento alla Gazzetta Britannica*, n. 36, 1814, pp. 6-8.

DANIELA NOVARESE

**IL PARLAMENTO SICILIANO, UNA STORIA “DIFFICILE”.  
RIFLESSIONI STORIOGRAFICHE SU UNA DELLE PIÙ  
ANTICHE ASSEMBLEE RAPPRESENTATIVE D’EUROPA**

SOMMARIO: 1. La costruzione di un mito. 2. Impadronirsi della memoria... per fini autocelebrativi. 3. Il panorama storiografico e i suoi percorsi di ieri. 4. Parlamento o parlamenti? Nuovi itinerari storiografici.

*1. La costruzione di un mito.*

“Il Parlamento che accoglierà nel suo seno i deputati di tutte le popolazioni italiane non disconoscerà certo i bisogni di ciascuna di esse. Il Parlamento sarà organo di concordia, di unione, non di tirannia centralizzatrice. Né la Sicilia, la sola delle province italiane che abbia antiche tradizioni parlamentari, dovrebbe dimenticarlo. La Sicilia può fare assegnamento sul ministero onde promuovere l’adozione d’un sistema di larghissimo decentramento amministrativo. Abbiamo introdotto il sistema delle Regioni, sta al Parlamento il fecondarlo”

Con queste parole, nell’imminenza dell’unificazione del Paese, Camillo Benso di Cavour, con uno sguardo attento alle vicende e alle riflessioni che circolavano fra le *élites* isolane, si dichiarava favorevole a una soluzione della “questione siciliana” che comportasse il riconoscimento di reali o presunte peculiarità

(dinatura istituzionale, storica, culturale)<sup>1</sup> le quali, se sottovalutate, avrebbero, come di fatto avvenne, trasformato il tradizionale antinapoletanismo in un altrettanto acceso sentimento antiunitario<sup>2</sup>.

Le modalità che portavano alla nascita dello Stato unitario avrebbero ulteriormente contribuito ad alimentare, nella cultura isolana, l'orgogliosa rivendicazione di un'assemblea parlamentare (addirittura rivale, per antichità e prestigio, del parlamento inglese), vagheggiata quale perduto baluardo delle libertà della *Natio* siciliana contro la nuova tirannia piemontese, come prima lo era stata contro le vessazioni del governo napoletano. Una circostanza sostenuta, probabilmente, anche dal ricordo, ancora assai vivo, del "generale parlamento" che, autoconvocandosi il 25 marzo del 1848, aveva redatto uno *Statuto fondamentale* per il Regno di Sicilia<sup>3</sup>, proclamandone l'indipendenza da Napoli.

Tale rappresentazione avrebbe costituito il *leit-motiv* di una robusta letteratura sicilianista<sup>4</sup> che, attraversando il secolo XIX, è giunta fino a noi, trovando nuova linfa ancora nelle vicende che hanno accompagnato i rivolgimenti istituzionali del secondo dopoguerra.

Non stupisce, dunque, che nella seduta dell'Assemblea Costituente del 21 marzo del 1947, il costituzionalista Vittorio Emanuele Orlando<sup>5</sup>, rivolgendosi al presidente Umberto Terracini, che ne ricordava i cinquant'anni di costante presenza nelle istituzioni

<sup>1</sup> Cfr. *Lettere edite ed inedite di Camillo Cavour*, curate da L. CHIALA, Torino 1882/1887, IV, p. 56.

<sup>2</sup> Sul punto mi sia consentito di fare riferimento a D. NOVARESE, *Federalismo e regionalismo nel dibattito siciliano degli anni 1848-61*, in A. TROVA, G. ZICHI (a cura di), *Cattaneo e Garibaldi, Federalismo e Mezzogiorno*, Roma 2004, pp. 92-93; EAD., "Perché rimangono conciliati i bisogni peculiari della Sicilia con quelli generali dell'unità e prosperità della Nazione Italiana". *Il Consiglio Straordinario di Stato e l'autonomia negata*, in *Homenaje a Mariano Peset Reig*, II, Valencia 2007, pp. 307-314.

<sup>3</sup> Sui caratteri di questa carta costituzionale, cfr. E. PELLERITI, *1812-1848. La Sicilia fra due costituzioni*, Milano 2000; D. NOVARESE, *Assemblee parlamentari e potere costituente in Sicilia (1812-1848)*, in A. ROMANO (a cura di) "De curia semel in anno facienda". *L'esperienza parlamentare siciliana nel contesto europeo*, Milano 2002, pp. 129-148.

<sup>4</sup> Su quella letteratura si rimanda, per un quadro d'insieme, a F. BRANCATO, *Storiografia e politica nella Sicilia dell'Ottocento*, Palermo 1973. Interessanti considerazioni su questo tema si leggono in F. BENIGNO-C. TORRISI, (a cura di), *Rappresentazioni e immagini della Sicilia tra storia e storiografia*, Caltanissetta-Roma, 2003.

<sup>5</sup> Sul costituzionalista siciliano, fondatore della scuola italiana di diritto pubblico cfr., per tutti, G. CIANFEROTTI, *Il pensiero di V.E. Orlando e la giuspubblicistica italiana fra Ottocento e Novecento*, Milano 1980.

rappresentative, si dichiarasse "parlamentare" perché "nato in Sicilia, in quella Sicilia che vanta il primo Parlamento della storia, superando la stessa Inghilterra"<sup>6</sup>.

Il liberale Orlando non era il solo a richiamare l'attenzione, in quell'occasione, come anche in taluni suoi scritti<sup>7</sup>, sulla tradizione parlamentare isolana, con una sostanziale banalizzazione di quella complessa storia istituzionale, facendo riferimento ad alcuni *zō-ot* (parlamento, nazione, rapporto con le istituzioni inglesi) della cultura e della memoria collettiva siciliana, seppure all'interno di una personale visione in cui "nazionalità e italianità rimasero sempre antichi valori di storia della sicilianità"<sup>8</sup>.

Sarebbe risultata più insidiosa, in quegli stessi anni, la posizione di quanti davano voce al rimpianto per le presunte libertà perdute della "nazione siciliana", privata, da uno Stato unitario rapace e poco rispettoso delle autonomie, delle proprie peculiari istituzioni e, in particolare dell'assemblea parlamentare. Il mito del parlamento era, infatti, destinato, a causa della sua "duttilità", a essere utilizzato e riproposto, nel corso del tempo, per dare forza e vigore ad orientamenti politici affatto differenti<sup>9</sup>.

Così, ad esempio, la lettura sicilianista delle vicende di quell'istituzione rappresentava un utile strumento per fare leva sul diffuso risentimento nei confronti dello Stato italiano nei difficili momenti seguiti allo sbarco degli anglo-americani nell'estate del 1943<sup>10</sup>.

Alla tradizione secolare dell'assemblea siciliana faceva più volte riferimento, non a caso, il *leader* del Movimento Indipendentista Siciliano (M.I.S.) Andrea Finocchiaro Aprile, laddove, nei suoi appassionati discorsi, rievocava più volte un passato nel quale l'Isola

---

<sup>6</sup> Cfr. V.E. ORLANDO, *Discorsi parlamentari*, IV, Roma 1965, p. 1658. L'episodio è ricordato in L. COMPAGNA, *Parlamentarismo antico e moderno*, con Prefazione di E. Sciacca, Palermo-Siracusa 2003, pp. 120-121.

<sup>7</sup> Si vedano, ad esempio, V.E. ORLANDO, *Le più belle pagine di Michele Amari*, Milano 1928 (su cui si rimanda al giudizio di A. GRAMSCI, *Quaderni dal Carcere. Il Risorgimento*, curati da V. GIARRETANA, Torino 1979, pp. 167-170); ID., *Diritto pubblico generale. Scritti vari (1881-1940) coordinati in sistema*, Milano 1940, p. XIII.

<sup>8</sup> Così COMPAGNA, *Parlamentarismo*, cit., p. 135.

<sup>9</sup> Per una ricostruzione complessiva della nascita di una storia mitizzata del parlamento siciliano mi permetto di rinviare a D. NOVARESE, *La tradizione "inventata". La costruzione dell'ideologia parlamentare in Sicilia fra XVI e XIX secolo*, Milano 2011.

<sup>10</sup> Per un quadro di quelle vicende, cfr. R. MANGIAMELI, *La regione in guerra (1943-1950)*, in M. AYMARD-G. GIARRIZZO (a cura di), *Storia d'Italia. Le regioni dall'Unità ad oggi, La Sicilia*, Torino 1987, pp. 483-600.

era stata libera ed indipendente ed aveva conosciuto istituzioni “rappresentative” capaci di redigere ben due carte costituzionali<sup>11</sup>. Allo stesso tempo Finocchiaro Aprile non mancava di ricordare i legami “storici” fra Sicilia e Inghilterra, circostanza che giustificava, a suo parere, l'accoglienza riservata alle truppe angloamericane sbarcate nell'Isola e la richiesta di supportare un ordinamento repubblicano per la Sicilia indipendente.

La riproposizione tralatizia, in sedi e contesti diversi, dell'immagine stereotipata del parlamento, doveva influenzare pesantemente, in senso negativo, come ha osservato Giuseppe Giarrizzo, lo sviluppo di una pur non trascurabile riflessione storiografica<sup>12</sup>.

Peraltro, l'operazione tesa a riproporre quella storia “difficile” “senza distinzione di periodi o di interessi”, conosceva nuovo vigore nella delicata fase della prima applicazione dello Statuto dell'autonomia<sup>13</sup>.

## 2. *Impadronirsi della memoria per fini autocelebrativi.*

A partire dagli anni sessanta del Novecento sembra, infatti, potersi rintracciare il filo rosso di un disegno, “politico”, prima ancora che “culturale”, teso a recuperare un'immagine della Sicilia “altra” rispetto a quella stereotipata di una società “mafiosa” e “decadente”<sup>14</sup>.

<sup>11</sup> Cfr. il testo della richiesta del Comitato per l'Indipendenza della Sicilia all'AMGOT, dal titolo *Plebiscito e decadenza della monarchia sabauda in Sicilia*, nonché il discorso *Per l'indipendenza della Sicilia* (13 febbraio 1944); il *Memorandum alla conferenza di S. Francisco* e l'intervento alla Costituente su *Il coordinamento dello Statuto siciliano alla Costituzione repubblicana* (31 gennaio 1948), in A. FINOCCHIARO APRILE, *Il Movimento indipendentista siciliano*, curato da M. Ganci, Palermo 1966, ad v.

<sup>12</sup> G. GIARRIZZO, *Note conclusive*, in *Archivio Storico per la Sicilia Orientale* (=ASSO), LXXX (1984), pp. 142-143.

<sup>13</sup> Per un'efficace ricostruzione della Sicilia del dopoguerra, G. GIARRIZZO, *Sicilia oggi (1950-1986)*, in *Storia d'Italia. Le regioni dall'Unità ad oggi*, cit., pp. 601-696.

<sup>14</sup> Era quanto denunciava il cardinale Ruffini, arcivescovo di Palermo, la domenica delle palme del 1964 Sul contenuto della pastorale diffusa in quell'occasione e che, in particolare, individuava i nemici della Sicilia nel *Gattopardo*, in Danilo Dolci e nella mafia cfr. GIARRIZZO, *Sicilia oggi (1950-1986)*, cit., p. 642.

Quel disegno si sarebbe concretizzato in due diversi progetti, elaborati dalle massime istituzioni locali proprio allo scopo di rappresentare l'Isola, e di "autorappresentarsi", in modo diverso rispetto ad un *cliché* negativo circolante: la raccolta e la ristampa delle opere più significative del panorama culturale siciliano fra XVIII e XIX secolo e la pubblicazione della documentazione relativa all'elaborazione dello Statuto regionale<sup>15</sup>.

Il progetto dell'edizione degli *Atti* della Consulta che fra il settembre e il dicembre del 1945 aveva redatto la bozza dello Statuto dell'autonomia, entrato in vigore nel maggio del 1946, veniva portato a compimento nel 1975<sup>16</sup>.

Un'opera certamente meritoria, tenuto anche conto della circostanza che essa fu preceduta dal non agevole recupero di parte del cospicuo materiale prodotto da quella Commissione, probabilmente destinato a essere disperso o distrutto, dal momento che, come lamentava Giovanni Salemi, che l'aveva presieduta,

---

<sup>15</sup> Sul punto, cfr. GIARRIZZO, *Sicilia oggi (1950-1986)*, cit., pp. 642-643. Si ricordi, peraltro che nel 1967 la Regione Siciliana assumeva la cura del volume miscelaneo *Mélanges Antonio Marongiu. Studies presented to the International commission for the history of representative an parliamentary institutions*, Palermo Agrigento 1966, Palermo 1967. Considerata la circostanza per la quale ben 17 pubblicazioni "minori" dello storico delle istituzioni sardo, vertono «sulla monarchia normanna e sui problemi istituzionali connessi, sia alla figura di Federico II, sia alla nuova realtà statale da lui creata» (cfr. M.S. CORCIULO, *Il Marongiu 'minore'*, in EAD., (a cura di), *Contributi alla storia parlamentare europea (secoli XIII -XX)*, Camerino 1996, p. 38), il Convegno siciliano sembrava voler celebrare lo studioso di storia parlamentare, con un volume sostanzialmente dedicato al parlamento siciliano. Infatti, a parte gli interventi di Lousse e di Ambrosini, comprende i saggi di: A. BOSCOLO, *Parlamento siciliano e Parlamento sardo. Motivi per una ricerca comune*, pp. 49-56; H.G. KOENIGSBERGER, *The Parliament of Sicily and the Spanish Empire. Estates and Revolution*, pp. 81-96; A. MARONGIU, *Le "giunte" preparlamentari siciliane e la crisi del 1680*, pp. 97-184; V. TITONE, *Il Parlamento siciliano nell'età moderna*, pp. 185-212; G. TRICOLI, *Una battaglia parlamentare nella Sicilia del secolo XVII*, pp. 213-246; A. BAVIERA ALBANESE, *Mostra documentaria dell'Archivio di Stato di Palermo*, pp. 259-286. Il Convegno di Palermo, che si apriva con un omaggio di Emile Lousse a Marongiu, rappresentava la prima riflessione sul parlamento siciliano, come sottolineava, nel suo indirizzo di saluto, il rettore dell'Università di Palermo, Michele Gerbasì, il quale non mancava di evidenziare come quel consesso scientifico si svolgesse nella città sede di esperienze assembleari fin dall'età normanna: un parlamento "risorto" con lo Statuto del 1946.

<sup>16</sup> *Atti della Consulta Regionale Siciliana (1944-1945), Saggi introduttivi*, I, Palermo 1975. La pubblicazione degli *Atti* della Consulta di Sicilia era stata deliberata con legge regionale 1966, n. 25. Nel 1967 veniva istituita una Commissione, insediata il 29 marzo di quell'anno ed una sottocommissione "cui fu affidato l'incarico precipuo di curare il coordinamento del materiale documentario che si andava lentamente acquisendo" (G. SALEMI, *Prefazione a Atti della Consulta Regionale Siciliana*, I, cit., p. IX).

“appare quasi certo che un archivio organico della Consulta non sia stato mai costituito, malgrado la norma contenuta nel regolamento interno di essa”. Allo stesso tempo, però, Salemi chiariva come quell’operazione editoriale fosse stata concepita con l’intento di andare ben oltre la scelta di rendere semplicemente la testimonianza di una vicenda così importante e di offrirne la dispersa documentazione, affermando la necessità che si inserissero, in quel volume miscelaneo, taluni dei documenti più “significativi riguardanti i precedenti remoti e la genesi del problema dell’autonomia”<sup>17</sup>.

Le considerazioni dell’amministrativista palermitano giustificano la presenza, tra i saggi confluiti nel primo dei quattro volumi in cui si articola l’opera, in parte dedicato alla ricostruzione storica di quel momento<sup>18</sup>, della *Nota illustrativa dei documenti relativi ai presupposti, ai precedenti, alla genesi e alla natura dell’Alto Commissariato e della Consulta di Sicilia (1860-1946)*<sup>19</sup> di Adelaide Baviera Albanese, un denso contributo la cui impostazione risulta esplicita già nel titolo.

Corredato da un’ampia appendice documentaria, lo scritto prende in considerazione anche le fonti relative alla vicenda dell’istituzione e dei compiti del Consiglio Straordinario di Stato<sup>20</sup>,

<sup>17</sup> Così SALEMI, *Prefazione a Atti della Consulta Regionale Siciliana*, I, cit., pp. XI-XII.

<sup>18</sup> Si veda il saggio di G. GIARRIZZO, *Sicilia politica. 1943-1945. La genesi dello Statuto regionale*, in *Atti della Consulta Regionale Siciliana*, cit., pp. 5-116 (=ASSO), LXVI (1970), pp. 1ss.

<sup>19</sup> Il saggio si legge alle pp. 183-550.

<sup>20</sup> Istituito con decreto del prodittatore Mordini, del 19 ottobre 1860, aveva lo scopo di “studiare ed esporre al governo gli ordini e gli stabilimenti adatti a conciliare i bisogni peculiari della Sicilia con quelli generali dell’unità e prosperità della Nazione Italiana” (Cfr. *Raccolta degli atti del governo dittatoriale e prodittatoriale in Sicilia anno 1860*, s.l., s.d., pp. 517-520). Esso elaborava un progetto nel quale si chiedeva l’istituzione di una regione con ampi poteri. Tale proposta, nella quale confluivano elementi della tradizione istituzionale siciliana (ad esempio la conservazione dell’Apostolica Legazia) si caratterizzava anche per la previsione del cosiddetto “federalismo fiscale”. Nato contestualmente alle *Note* dei ministri Carlo Farini e Marco Minghetti, il progetto veniva ignorato, come peraltro le stesse ipotesi di cauto decentramento delineate nelle *Note*, in un clima politico nel quale, dopo la morte di Cavour, la scelta dell’accentramento appariva segnata. Sul Consiglio Straordinario di Stato Siciliano mi sia consentito di rinviare a D. NOVARESE, *Federalismo e regionalismo nel dibattito siciliano degli anni 1846-1861*, in A. Trova-G. Zichi (a cura di), *Garibaldi e Cattaneo, Federalismo e Mezzogiorno*, Roma 2004, pp. 70-88, nonché EAD., “*Perché rimangano conciliati i bisogni peculiari della Sicilia con quelli generali dell’unità e prosperità della Nazione Italiana*”. *Il Consiglio Straordinario di Stato e l’autonomia negata*, in *Derecho, Historia y Universidades, Estudios dedicados a Mariano Peset*, Valencia II, 2007, pp. 307-314.

istituito a Palermo nel 1860 e individuato quale "precedente storico giuridico" della stagione autonomistica del 1943-46.

Eppure non erano mancate, proprio all'interno della Consulta, voci, come quella del liberale Enrico La Loggia, che, nel proclamare con forza la sua antica convinzione autonomistica, aveva evitato consapevolmente di riportarla necessariamente alla sua personale "sicilianità" ed a riconnetterla alle vicende ed alla storia del *Regnum*, autodefinendosi "un antico autonomista... non per le apologetiche rievocazioni storico-letterarie di un antico parlamento siciliano" ma nella consapevolezza che "l'autonomia, maturati d'altronde i tempi e lo spirito pubblico, meglio si presti a rilevare gli interessi regionali"<sup>21</sup>.

La posizione espressa da La Loggia può, tuttavia, considerarsi un'eccezione, perché le "apologetiche rievocazioni storico-letterarie", cui il vecchio liberale faceva lucidamente riferimento, venivano costantemente rispolverate a difesa o a giustificazione delle richieste e degli interessi più disparati<sup>22</sup>.

Se la saldatura tra passato e presente, operata a più livelli e non senza evidenti forzature e, talvolta, rozze giustapposizioni, poteva trovare un'intrinseca giustificazione negli anni in cui materialmente la Sicilia viveva una vera e propria "esperienza costituzionale", essa risulta assai meno comprensibile dopo l'entrata in vigore dello Statuto e il riconoscimento all'Isola di una piena autonomia.

Invece continuava a essere riproposta, sostanzialmente negli stessi termini.

---

<sup>21</sup> Si veda il discorso pronunciato alla Consulta il 15 dicembre del 1945, quando ormai i lavori per la redazione del progetto di Statuto potevano considerarsi conclusi (cfr. *Atti della Consulta Regionale Siciliana*, III, *Atti della V sessione*, Palermo 1975, pp. 165-166).

<sup>22</sup> Cfr. la *Relazione* presentata, il 25 gennaio 1951, dalla Commissione legislativa *Affari interni ed ordinamento amministrativo*, sull'istituzione delle Sezioni civile e penale della Corte di Cassazione a Palermo, "capitale" della Regione Siciliana. Fra le motivazioni addotte a sostegno di tale necessità, nella *Relazione* si attribuiva "importanza grandissima ... quasi fondamentale" alla "ragione storica". Ne veniva fuori un quadro nel quale si faceva riferimento al "diritto dei Siciliani di essere giudicati, in ogni stato e grado, da magistrati dell'Isola" come di "un diritto conquistato dai Parlamenti (compreso quello attuale) riconosciuto dalle varie dominazioni succedutesi in Sicilia e confermato con l'accettazione del plebiscito per annessione dell'Isola al resto della Patria. In forza di ciò, la Commissione riteneva che «oggi che la Sicilia ha l'autonomia, il Parlamento, lo Statuto speciale, la potestà legislativa primaria, sarebbe supremamente ingiusto non distaccare nell'Isola le Sezioni anzidette del Supremo Collegio, sia a norma del diritto storicamente acquisito, sia a norma dello Statuto Siciliano e della Costituzione Nazionale» (cfr. *Atti delle prime IV sessioni*, II, Palermo 1975, pp. 175-176).

Così, nel 1988, l'Assemblea Regionale si faceva promotrice della riedizione del testo dello Statuto (unitamente a quello della Costituzione repubblicana), e anche se l'intento dichiarato esplicitamente era quello di celebrare i quarantadue anni della concessione dell'autonomia, non si perdeva l'occasione di sottolineare la data del 1947, anno in cui si era svolta «la prima seduta del Parlamento siciliano»<sup>23</sup>.

Nel 1997 era sempre la medesima istituzione regionale a sponsorizzare e organizzare una serie di manifestazioni in occasione del nono centenario dell' "assise" convocata da Ruggero d'Altavilla a Mazara (1097), ed è significativo che nella presentazione del catalogo della mostra *Far Parlamento*, tenutasi a Palazzo dei Normanni, si sottolineassero la precocità e la peculiarità dell'esperienza assembleare siciliana<sup>24</sup>.

Considerazioni simili venivano ribadite non solo nelle schede inserite nel catalogo di quell'evento espositivo<sup>25</sup>, ma anche in occasioni "pubbliche," da più parti e in sedi diverse con la medesima noncuranza e superficialità<sup>26</sup>, fino ad inneggiare ad un "lungo cammino della democrazia: dalle assise al parlamento siciliano"<sup>27</sup>.

<sup>23</sup> Cfr. *Quarantuno anni fa la prima seduta del Parlamento siciliano. 25 maggio 1947-25 maggio 1988. Statuto della Regione siciliana e Costituzione della Repubblica italiana*, Palermo 1998.

<sup>24</sup> "La storia del Parlamento siciliano comincia prima che altrove... in Sicilia, più che in ogni altra parte del mondo, il Parlamento è divenuto il simbolo dell'identità di un popolo, sviluppando nel corso dei secoli funzioni e poteri altrove inesistenti. La peculiarità siciliana consegna alla storia della democrazia una testimonianza unica: ogni sede di rappresentanza, a prescindere dal reale potere esercitato e dalla effettiva capacità di garantire gli interessi della gente, offre un luogo in cui il popolo si riconosce. I preparamenti garantirono ben poco i diritti dei sudditi, ma già nove secoli or sono la loro nascita segnò il primo passo della vita delle istituzioni rappresentative...". Così S. PARLAGRECO, *Presentazione* a S. ROSSI, R. CAPOZZI (a cura di), *Far Parlamento*, Roma 1998, p. 7.

<sup>25</sup> Si veda, ad esempio la scheda dal titolo *Dall'Unità d'Italia all'autonomia Regionale*, redatta da V. Bispuri, ove si legge che "ai sensi dell'articolo 3 dello Statuto speciale, nasceva l'Assemblea Regionale Siciliana (ARS), al Palazzo dei Normanni di Palermo. La tradizione parlamentare plurisecolare della Sicilia ritrovava così la sua antica entità rappresentativa, nel rinnovato quadro di una moderna democrazia" (p. 20).

<sup>26</sup> Si vedano, a questo proposito, N. MANCINO, *Le radici del parlamentarismo: discorso tenuto a Palazzo dei Normanni in occasione delle celebrazioni per il nono centenario del Parlamento siciliano*, Roma [1997]; A. BARBAGALLO, *Il riformismo borbonico e la Sicilia. : l'ideologia del sicilianismo contro: riflessioni e note sparse nel nono centenario del Parlamento siciliano*, [s.l.], 1997.

<sup>27</sup> *Il lungo cammino della democrazia: dalle assise al parlamento siciliano*, a cura della Fondazione Federico II [s.l.], 1999.

Opportunamente, Cosimo Damiano Fonseca, nell'intervento di apertura delle giornate di studio, organizzate nell'ambito di quelle manifestazioni, si sentiva in dovere di fugare ogni dubbio circa la possibilità di attribuire all'Assise di Mazara del Vallo o alle *curiae* d'età normanna e sveva "l'origine vera e propria del Parlamento siciliano":

"Non vorrei che il tema alla cui insegna è stato concepito e si articola questo Convegno e ancor più l'antecedente storico cui esso si collega –il nono centenario dell'Assise di Ruggero il Gran Conte tenuta a Mazara del Vallo- faccia pensare, accreditandola, a una tradizione che tende ad attribuire a queste forme assembleari dell'età normanna sveva espresse nell'assise ruggeriana o nel diploma federiciano emanato a Messina nel gennaio 1234 l'origine vera e propria del Parlamento siciliano"<sup>28</sup>.

Tale operazione, più volte denunciata<sup>29</sup>, al contempo, di autorappresentazione e auto-celebrazione, risulta incurante della circostanza che "il passato...se gli fosse consentito di parlare il suo linguaggio, si dissocerebbe dalle forme stabilite dal presente e canterebbe invece l'inenarrabile mobilità delle cose umane"<sup>30</sup>. Ad essa, peraltro, va attribuita la responsabilità di continuare ad offrire una visione "nazional-sicilianista dello Statuto regionale e dei suoi istituti"<sup>31</sup>.

Un orientamento discutibile anche se d'indubbio fascino, frutto di una manipolazione della memoria collettiva<sup>32</sup> che veniva riproposto, almeno fino a qualche anno fa, negli stessi termini, anche attraverso un eccezionale veicolo di comunicazione/informazione: internet<sup>33</sup>.

---

<sup>28</sup> Così C. D. FONSECA, "De curia semel in anno facienda": L'esperienza parlamentare in Europa e il caso della Sicilia dal medioevo all'età moderna, in 'De curia semel in anno facienda', cit., p. 3

<sup>29</sup> A proposito del mito del parlamento siciliano si vedano le coraggiose osservazioni di Virgilio Titone (*Il parlamento siciliano nell'età moderna*, in *Mélanges*, cit., ora in ID., *Sicilia e Spagna*, curato da H. Koenigsberger, Palermo 1998, pp. 300-324, da cui si cita).

<sup>30</sup> M. HESPANHA, *Introduzione alla storia del diritto europeo*, Bologna 1999, (trad. it. di L. Apa, L. Santi), p. 35.

<sup>31</sup> L'espressione è di GIARRIZZO, *Note conclusive*, cit., p. 142.

<sup>32</sup> D'altra parte, come sottolineava ancora Jacques Le Goff, "impadronirsi della memoria e dell'oblio è una delle massime preoccupazioni delle classi, dei gruppi, degli individui che hanno dominato e dominano le società storiche" (*Storia e memoria*, Torino 1986, p. 350).

<sup>33</sup> Chi, almeno fino al 2005, avesse visitato il sito *web* della Regione Siciliana si sarebbe trovato, ancora, davanti ad immagini tendenti a suggerire un evidente legame fra presente e passato, certamente affascinante, quanto difficile da comprendere, anche per l'inevitabile appiattimento della prospettiva storica che ne

Si tratta, peraltro, di un atteggiamento abbastanza diffuso come dimostrano, solo per fare qualche esempio, le vicende relative alla “risorta” *Junta General de Vizcaya* (1979)<sup>34</sup>, o, ancora, al “rifondato” Parlamento scozzese (1999)<sup>35</sup>, o al nuovo Statuto dell’autonomia catalana approvato nel 2006<sup>36</sup>.

Circostanze che fanno riferimento a realtà affatto diverse, nelle quali, per evidenti motivi di opportunità politica, il ricorso a un passato più o meno lontano, abilmente mitizzato e strumentalmente utilizzato, “con la connessa amplificazione operata dai mezzi di comunicazione”, legittima e fonda, su basi indiscutibili, talune scelte del presente<sup>37</sup>.

Un tentativo di (ri)costruire un’identità forte, proprio quando gli elementi fondanti di quella sembrano venir meno, che interessa, oggi, l’Europa “allargata”, impegnata nella difficile ricerca e nella costruzione di una storia, di un’identità e di radici comuni<sup>38</sup>.

---

deriva. Così ci si trovava a dover fare i conti con due date, quella del 1130 (fondazione del *Regnum*) e del 1947 (insediamento del primo governo regionale e della prima seduta dell’ARS), che non dicono molto ai più, almeno nel nesso proposto. Risultava altresì difficile da capire il riferimento all’“Assemblea regionale siciliana nella tradizione del più antico Parlamento d’Europa” e l’insistere, anche al di là della “lettera” dello Statuto del 1946, nel quale, ovviamente, tale sostantivo non compare mai, per evidenti ragioni, sul termine “Parlamento”, circa la composizione e i compiti della medesima Assemblea Regionale. Lo stesso può dirsi a proposito del *link* relativo alla descrizione di Palazzo dei Normanni e della sua storia, laddove si affermava che il pregevole monumento è, oggi, “sede dell’Assemblea Regionale Siciliana, cioè del moderno Parlamento”. Un’affermazione che, ancora una volta, oltre a riproporre agli utenti l’identificazione dei termini Assemblea Regionale e Parlamento, contrappone l’ARS, quale parlamento “moderno”, ad un parlamento “antico” del quale sarebbe l’erede.

<sup>34</sup> In quell’occasione il segretario della *Junta*, riteneva legittimo leggere il verbale dell’ultima sessione dei lavori dell’antica *Junta General*, svoltisi nell’aprile del 1877, sottolineando la continuità tra le due istituzioni.

<sup>35</sup> L’apertura del Parlamento scozzese, realizzata nell’ambito del progetto di *devolution* del governo Blair, è stato vissuto piuttosto come una “riapertura” dell’antica assemblea, chiusa nel 1707, quando, con la nascita della Gran Bretagna, i rappresentanti scozzesi confluivano nel Parlamento inglese. Si veda, a questo proposito, il testo del discorso di apertura del “nuovo” parlamento scozzese, pronunciato da Donald Dewar il primo luglio del 1999, in <http://www.scottish.parliament.uk/vli/history/donaldDewar/index.htm>.

<sup>36</sup> Cfr. R. GARCIA PEREZ, *Antes leyes que Reyes. Cultura y constitución política en la Edad Moderna (Navarra 1512- 1808)*, Milano 2008, p. 4.

<sup>37</sup> A. DE BENEDICTIS, *Politica, governo e istituzioni nell’Europa moderna*, Bologna 2000, pp. 7-17.

<sup>38</sup> Sul punto, oltre al classico F. CHABOD, *Storia dell’idea di Europa*, volume curato da E. Sestan-A. Saitta, 3 ed., Roma-Bari 1967 si possono vedere i più recenti studi di H. MIKKELI, *Europa. Storia di un’idea e di un’identità*, (trad. it. di R. Falcioni), Bologna 2002; *L’identità dell’Europa e le sue radici: storia, cultura, religione, a*

### 3. Il panorama storiografico e i suoi percorsi di ieri.

Va tuttavia ricordato che l'impostazione di tipo evolucionistico alla quale si è fatto riferimento ha avuto, nell'approccio storiografico al tema delle assemblee rappresentative a lungo dominante in Italia e in Europa, un sicuro alleato<sup>39</sup>.

L'interesse della storiografia, in particolare storico-giuridica, nei confronti del parlamento siciliano si affermava fra XIX e XX secolo, in quel particolare contesto culturale dominato e quasi ossessionato dal tema delle origini degli istituti e della ricostruzione della cosiddetta "storia esterna", le cui coordinate sono state tratteggiate, ormai trent'anni fa, da Manlio Bellomo<sup>40</sup>.

Nel dedicare, nel 1887, allo storico del diritto Francesco Schupfer la *Storia del Parlamento di Sicilia dalla fondazione alla caduta della monarchia*, Carlo Calisse ringraziava il maestro per avergli suggerito di occuparsi di quel tema mostrandogli "la mancanza di un conveniente ricordo di tanta gloria nazionale, e il vuoto che ne seguiva nella scienza"<sup>41</sup>.

Quel lavoro, tuttavia, annunciato nel fascicolo del novembre del 1886 della *Rivista Italiana per le scienze giuridiche* quale frutto di un'indagine destinata a colmare una lacuna nella storia delle istituzioni politiche, doveva incontrare la severa censura del magistrato siciliano e cultore di studi storico-giuridici Vito La Mantia

cura del Senato della Repubblica, Soveria Mannelli, 2002; L. LACCHÉ, *Europa una e diversa. A proposito di ius commune europaeum e tradizioni costituzionali comuni*, in *Teoria del diritto e dello Stato. Rivista europea di cultura e scienza giuridica*, I-II (2003), pp. 40-71; P. PRODI, *Identità storica e costituzione dell'Unione europea*, in *Il Mulino*, CDXIV (2004), pp. 609-620; G. ORTALLI, *Il medioevo e le premesse per un'identità europea. Progetti, principi e chartae*, in P. Prodi (a cura di), *Primizie e memorie d'Europa*, a cura di, Venezia 2005; P. PRODI, *Il patto giurato come fondamento storico della costituzione europea*, in *Primizie e memorie*, cit., pp. 9-26; M.A. VISCEGLIA (a cura di), *Le radici storiche dell'Europa. L'età moderna*, Roma 2007; P. ROSSI, *L'identità dell'Europa*, Bologna 2007.

<sup>39</sup> Per un'efficace sintesi degli orientamenti della storiografia europea sui parlamenti, e in particolare, sulla contrapposizione fra la concezione 'costituzionale' dei corporativisti (Germania) e quella 'istituzionale' dei parlamentaristi (Francia, Inghilterra), si vedano le considerazioni di G. D'AGOSTINO, *Introduzione* a ID., *Per una storia delle istituzioni parlamentari*, Napoli 1994, pp. 3-12.

<sup>40</sup> Cfr. M. BELLOMO, *Problemi e tendenze della storiografia giuridica siciliana tra Ottocento e Novecento*, in *La presenza della Sicilia nella cultura degli ultimi cento anni*, 2 vol., Palermo 1977, pp. 989-1004.

<sup>41</sup> C. CALISSE, *Storia del Parlamento in Sicilia dalla fondazione alla caduta della monarchia*, Torino 1887, del quale è stata curata una ristampa anastatica con un'appendice da G. Mantovani, S. Cristina Gela [1993].

che ne sottolineava, impietosamente, inesattezze bibliografiche ed errori nell'edizione delle fonti, e, pur condividendone l'impianto complessivo, riteneva, nella sostanza, quell'opera poco originale e, comunque, poco incisiva rispetto allo "stato dell'arte"<sup>42</sup>.

Al di là delle complesse motivazioni di carattere metodologico, ma, anche, come è stato opportunamente evidenziato, personale<sup>43</sup>, che spingevano il La Mantia ad esprimere un così duro giudizio sull'opera del Calisse, quella monografia non doveva incontrare il generale favore degli studiosi che ne mettevano in luce la debolezza dell'approccio alle fonti<sup>44</sup>.

Solo quarant'anni più tardi quella *Storia del Parlamento siciliano* avrebbe conosciuto una parziale riabilitazione in un clima culturale caratterizzato, in tutta Europa, dall'esplosione dei nazionalismi e dalla faticosa costruzione delle identità nazionali<sup>45</sup>.

Poche istituzioni come le assemblee hanno, infatti, è stato osservato, "la capacità...di suscitare, di mobilitare o di utilizzare ...

<sup>42</sup> Cfr. V. LA MANTIA, *Cenni critici su la Storia del Parlamento in Sicilia*, Palermo 1887, p. 3; ID., *Recensione a C. CALISSE, Storia del Parlamento in Sicilia dalla fondazione alla caduta della monarchia*, Torino 1887, in *Rivista Storica Italiana*, IV (1887), pp. 730-740.

<sup>43</sup> Si vedano le puntuali osservazioni di M.A. COCCHIARA, *Vito La Mantia e gli studi storico-giuridici nella Sicilia dell'Ottocento*, Milano 1999, pp. 490-495.

<sup>44</sup> Cfr. G. BECCARIA, *Recensione a C. CALISSE, Storia del Parlamento in Sicilia dalla fondazione alla caduta della monarchia*, Torino 1887, in *Archivio Storico Siciliano* (=ASS), XIII/1 (1887-1888), pp. 473-479; G. MOSCA, *Recensione a C. CALISSE, Storia del Parlamento in Sicilia dalla fondazione alla caduta della monarchia*, Torino 1887, in *Rivista Italiana per le Scienze Giuridiche*, IV (1888), pp. 105-107. Per le articolate considerazioni espresse dal Beccaria e dal Mosca, cfr. COCCHIARA, *Vito La Mantia*, cit., p. 494 e note corrispondenti.

<sup>45</sup> Sul tema della "nazione" e del nazionalismo esiste oggi una vasta letteratura. Per un quadro di sintesi e con riferimento ai lavori più recenti e significativi si veda E.J. HOBBSBAWN, *Nazioni e nazionalismo dal 1780. Programma, mito, realtà* (trad. it. di P. ARLORIO), Torino 1991; S. Wolf, *Il nazionalismo in Europa*, Milano 1994; E. GELLNER, *Nazioni e nazionalismo* (trad. it. di M. LUCIONI), Roma 1994; H. SCHULZE, *Aquile e leoni: stato e nazione in Europa* (trad. it. di M. CARBONE), ROMA-BARI 1995; G. HERMET, *Nazioni e nazionalismi in Europa* (trad. it. di R. FERRARA), Bologna 1997. Per l'Italia, oltre al già citato lavoro di Chabod, cfr. E. DE ANGELIS, *L'idea di nazione: bilancio di un dibattito*, in *Intersezioni: rivista di storia delle idee*, XVIII (1998), pp. 333-340; I. PORCIANI, *La festa della nazione. Rappresentazione dello stato e spazi sociali nell'Italia unita*, Bologna 1997; A. MUSI, *Le "nazioni" prima della nazione*, in *Scienza e politica*, XX (1999), pp. 49-66; F. TUCCARI, *La nazione*, Roma-Bari 2000; A.M. BANTI, *La nazione nel Risorgimento. Parentela, santità e onore alle origini dell'Italia unita*, Torino 2000; M. Herling, P. Zunino (a cura di) *Nazione, nazionalismi ed Europa nell'opera di Federico Chabod*, Firenze 2002, nonché A.M. BANTI-R. BIZZOCCHI, *Immagini della nazione nell'Italia del Risorgimento*, Roma 2002; M. RIDOLFI, *Le feste nazionali*, Bologna 2003.

sentimenti di appartenenza», nonché «processi identitari delle popolazioni»<sup>46</sup> cui fanno riferimento e non si può dubitare del ruolo fondamentale che l'indagine sulle vicende storiche di quelle ha avuto «nel contesto della costruzione della cultura degli stati nazionali e della cultura della nazione»<sup>47</sup>.

Non meraviglia, pertanto, la circostanza che, nel 1917, lo storico del diritto Pier Silverio Leicht, autore, nel 1903, di uno studio molto apprezzato sul parlamento friulano, si facesse promotore, presso l'Accademia dei Lincei, dell'istituzione di un'apposita Commissione per la pubblicazione degli *Atti delle Assemblee costituzionali Italiane dal medio evo fino al 1831*<sup>48</sup>. L'iniziativa aveva esito favorevole e il primo volume della prima serie, *Stati generali e provinciali*, veniva dedicato proprio alla Sicilia, con la pubblicazione di una monografia di Luigi Genuardi.

Lo storico palermitano riteneva scusabili «difetti e mancanze» rilevati nel saggio del Calisse riconoscendo a quello scritto «il pregio di essere stato il primo lavoro veramente storico-giuridico sul nostro parlamento e che ha fatto conoscere non solo nella nostra Italia ma ben anco all'estero l'importanza delle istituzioni parlamentari siciliane»<sup>49</sup>.

Il Genuardi, dunque, non valutava negativamente l'impostazione che lo studioso laziale aveva dato alla propria monografia seguendo le linee evolutive di uno degli istituti peculiari della storia del *Regnum* dalla fondazione (1130) alla «caduta della monarchia», intendendo con quell'espressione fare riferimento ai nuovi assetti politici determinati dalla nascita del Regno delle Due

---

<sup>46</sup> Così M. VERGA, *Patriottismo istituzionale e memoria collettiva degli stati d'antico regime*, in I. Cotta- R. Manno Tolu (a cura di), *Archivi e storia nell'Europa del XIX secolo. Alle radici dell'identità culturale europea*, Firenze 2006, pp. 29-35; ID., *Istituzioni rappresentative territoriali e memoria collettiva negli Stati d'antico regime*, in L. Casella (a cura di), *Rappresentanze e territori. Parlamento friulano e istituzioni rappresentative territoriali nell'Europa moderna*, Udine 2003, pp. 105-113.

<sup>47</sup> VERGA, *Patriottismo istituzionale e memoria collettiva degli stati d'antico regime*, cit., pp. 29ss.

<sup>48</sup> Della commissione facevano parte, sotto la presidenza di Luigi Luzzatti, Francesco Schupfer, Isidoro Del Lungo, Paolo Boselli, Costantino Rinaudo, Attilio Hortis, Antonio Salandra, Bonaldo Stringher, Alessandro Luzio, Luigi Rava, Libero Fracassetti, Nino Tamassia, Benedetto Croce, Ugo Da Como, Camillo Montalcini, Francesco Ruffini, Luigi Rossi, Pietro Fedele, Enrico Besta, Alberto De Stefani, Roberto Cessi, Pier Silverio Leicht, Annibale Alberti.

<sup>49</sup> L. GENUARDI, *Parlamento siciliano, volume primo, parte prima (1034-1282)*, in *Atti delle Assemblee costituzionali italiane dal medio evo al 1831, serie prima, Atti generali e provinciali*, Bologna 1924, p. XXIII.

Sicilie, nel 1816. L'impianto seguito da Luigi Genuardi, infatti, non era dissimile da quello del Calisse<sup>50</sup> e se la documentazione offerta in appendice riguardava il periodo compreso fra il 1034 e il 1282, in realtà lo studioso seguiva le vicende delle istituzioni rappresentative siciliane "dal medio evo all'anno 1812"<sup>51</sup>.

Risulta di contro evidente l'attenzione dello storico palermitano per le fonti e la diversa maturità nell'utilizzazione e nell'approccio a materiale documentario assai disparato<sup>52</sup>. Egli mostrava, peraltro, di saper distinguere chiaramente fra le assemblee e "quelle riunioni di consigli aulici o della corona, che ... fecero cadere molti in errore, dando maggiore importanza di quella dovuta a tali riunioni sì da scambiarsi per parlamenti"<sup>53</sup>, sottolineando la circostanza che solo a partire dall'età aragonese "i parlamenti siciliani presero una forma definitiva"<sup>54</sup>, con l'articolazione in tre bracci, la presentazione delle grazie al sovrano e la votazione del donativo.

Riflessioni che non devono stupire quando si pensi alla sensibilità che il Genuardi avrebbe mostrato verso tematiche di tipo comparativo e che, a tutt'oggi, rimangono per molti aspetti insuperate le indagini, cui egli dedicò parte significativa della propria produzione scientifica, sulle istituzioni siciliane del periodo aragonese e sull'influenza esercitata dal diritto pubblico spagnolo sullo *ius publicum siculum*<sup>55</sup>.

---

<sup>50</sup> Per una valutazione si vedano le osservazioni di A. MATTONE, *Gli studi sulle istituzioni rappresentative in Italia fra erudizione e miti storiografici (XIX – XX secolo)*, in L. Casella (a cura di), *Rappresentanze e territori. Parlamento friulano e istituzioni rappresentative territoriali nell'Europa moderna*, Udine, 2003, pp. 47-74.

<sup>51</sup> Cfr. GENUARDI, *Parlamento siciliano*, cit., p. XXIX.

<sup>52</sup> Lo studioso dava puntualmente conto del materiale documentario utilizzato e del perché di talune esclusioni (GENUARDI, *Parlamento siciliano*, cit., pp. XXIII-XXVIII).

<sup>53</sup> Così GENUARDI, *Parlamento siciliano*, cit., p. XXIV.

<sup>54</sup> GENUARDI, *Parlamento siciliano*, cit., p. XLVI.

<sup>55</sup> Cfr. L. GENUARDI, *La influencia del derecho español en las instituciones publicas y privadas de Sicilia*, in *Anuario de Historia del derecho Español*, IV (1927), pp. 158224; ID., *Diritto pubblico spagnolo in Sicilia*, in *Rivista di Storia del Diritto Italiano*, VI (1933), pp. 39-99; ID., *Le limitazioni alla influenza del diritto spagnuolo in Sicilia*, in *Il circolo giuridico*, LXIV (1933), pp. 257ss.; Su quelle tematiche si possono vedere, inoltre, L. SICILIANO VILLANUEVA, *Sulla legislazione aragonese in Sicilia*, in *Rivista di legislazione comparata*, I (1930), pp. 74ss.; J. BENEITO PEREZ, *Il diritto catalano in Italia*, in *Rivista di storia del diritto italiano*, VI (1933), pp. 39ss.; C. GIARDINA, *Osservazioni sulle leggi spagnole in Italia (caratteristiche formali di alcune prammatiche regie)*, in *Studi urbinati*, VI (1933), pp. 33ss.. Di recente, A. ROMANO, *Influencias aragonesas en el derecho público del reino de Sicilia*, in *Estat, Dret i Societat al segle XVIII*.

Egli sarebbe tornato a occuparsi ancora di istituzioni parlamentari con un breve articolo dedicato al parlamento degli anni 1813-1815<sup>56</sup>, che riprendeva talune tematiche di un saggio, pubblicato nel 1915, sulle vicende del processo di codificazione in Sicilia durante la stagione costituzionale del primo decennio dell'Ottocento<sup>57</sup>.

Se si escludono, pur con i limiti d'impostazione che si sono rilevati, i lavori monografici del Calisse e del Genuardi<sup>58</sup>, il panorama storiografico sul parlamento siciliano, fra Otto e Novecento, appare caratterizzato da poche iniziative<sup>59</sup>, nate dall'amore e dalla passione per la ricerca d'archivio, spesso all'interno di quelle Società di Storia Patria destinate a svolgere un ruolo di primo piano nella costruzione dell'identità nazionale del nostro Paese<sup>60</sup>.

Si deve al marchese Raffaele Starrabba la pubblicazione, nel 1872, di un saggio su *Il Conte di Prades e la Sicilia (1477-1479). Documenti inediti per servire alla storia del Parlamento siciliano*.

---

*Homenaje al prof. J.M. Gay Escoda*, Barcelona 1996, pp. 129-145; ID., *Práctica parlamentaria y legislación paccionada en la experiencia de la monarquía siciliano-aragonesa (siglo XIII al XV)*, in J.M. García Marin, M. Torres Aguilar (a cura di), *España 1998: un legado para el mundo*, Cordova 1998, pp. 143-158; Sul punto mi sia consentito di rinviare anche a D. NOVARESE, *Aragona e Sicilia, un percorso storico comune. Rassegna bibliografica 1990-1997*, in *Initium, Revista Catalana d'Història del Dret*, III (1998), p. 613.

<sup>56</sup> L. GENUARDI, *Il parlamento siciliano secondo le nuove forme costituzionali dal 1813 al 1815*, in *Atti della Regia Accademia di Scienze, Lettere ed Arti di Palermo*, XIX (1935), pp. 300-326.

<sup>57</sup> Si tratta di un breve ma importante lavoro, l'unico che abbia affrontato, fino a tempi recenti, il nesso fra costituzione e codificazione nella Sicilia del primo Ottocento: L. GENUARDI, *Il parlamento siciliano del 1812 e la formazione dei codici di leggi per la Sicilia*, in *Il Circolo Giuridico*, XLVI (1915), pp. 3-15 estr. Sul punto, mi sia consentito di rinviare a D. NOVARESE, *Costituzione e codificazione nella Sicilia dell'Ottocento. Il "progetto di codice penale" del 1813*, Milano 2000. Con riferimento al progetto del codice di procedura civile si veda il puntuale studio di M.A. COCCHIARA, *Istituzioni giudiziarie e amministrazione della giustizia nella Sicilia borbonica*, Milano 2003.

<sup>58</sup> Lo stesso studioso siciliano giudicava opera di poca importanza "in cui si parla estesamente del Parlamento siciliano", il lavoro di G. CRESCENTI, *Genesi del dritto pubblico italo-sicilo antico e moderno coi rapporti all'autonomia amministrativa regionaria del Regno d'Italia*, Palermo 1861 (GENUARDI, *Parlamento siciliano*, cit., p. XXIII, nt. 2).

<sup>59</sup> Proprio alle monografie del Calisse e del Genuardi Beatrice Pasciuta, ha attribuito, almeno in parte il «lungo vuoto storiografico relativo ai Parlamenti siciliani» (B. PASCUTA, "Placet Regiae Maiestati". *Itinerari della normazione nel tardo medioevo siciliano*, Torino 2005, pp. 11-12).

<sup>60</sup> Con specifico riferimento alla realtà siciliana si rinvia al saggio di S. LEONE, *Per una storia delle strutture culturali: le Società di storia patria*, in *Storia d'Italia*, cit., pp. 861-879. Sul punto si vedano, inoltre, le recenti riflessioni di C. TORRISI, *L'identità siciliana tra antiche istituzioni e nuovo Stato nazionale*, in *Archivi e storia*, cit., pp. 495-503.

Un argomento sul quale doveva tornare, vent'anni più tardi, il barone Giuseppe Arenaprimo di Montechiaro<sup>61</sup>, mentre Giuseppe Beccaria scriveva, nel 1888, delle *Note critiche sul Parlamento di Catania del 1397*<sup>62</sup>.

Altri contributi di rilievo sono quelli dei figli di Vito La Mantia: Francesco Giuseppe pubblicava nel 1886 un saggio su *I Parlamenti del regno di Sicilia e gli Atti inediti (1541 e 1594)* e Giuseppe, dava notizia, in un breve articolo, comparso nel 1918 sul *Bollettino della Regia Accademia di Scienze lettere e Belle Arti di Palermo*, dell'imminente edizione delle *Instructions e pratica delle funzioni et osservanze nei colloqui e parlamenti generali del Regno di Sicilia* di Andrea Marchese<sup>63</sup>.

Accanto a questi saggi, si collocava una messe di spigolature d'archivio, frutto del lavoro di eruditi e storici locali<sup>64</sup>.

#### 4. Parlamento o parlamenti? Nuovi itinerari storiografici.

Una svolta significativa nel settore degli studi sulle istituzioni rappresentative e parlamentari in Italia si è avuta con la pubblicazione dei risultati della ricerca di Antonio Marongiu su *L'istituto parlamentare in Italia dalle origini al 1500*, nel 1949.

---

<sup>61</sup> G. ARENAPRIMO DI MONTECHIARO, *La protesta dei Messinesi al viceré Conte di Prades nel Parlamento siciliano del 1478*, in *Atti della Regia Accademia Peloritana dei Pericolanti*, X (1896-1897), pp. 1-45 (estr.); lo stesso pubblicava un lavoro su *Gli ambasciatori messinesi al Parlamento di Catania del 1566, nuovi documenti*, Catania 1906.

<sup>62</sup> Il breve saggio compariva sulle pagine dell'*Archivio Storico Siciliano*, n.s., XIII/4 (1888), pp. 345-368.

<sup>63</sup> La notizia si legge in GENUARDI, *Parlamento siciliano*, cit., p. XXI, nt. 1: "L'opera del Marchese dal titolo *Instructions e pratica delle funzioni et osservanze nei colloqui e parlamenti generali del Regno di Sicilia*, si conserva nella Bibl. Com. di Palermo alla segnatura Qq.D.40. Il La Mantia G. nella seduta della R. Accademia di Sc. Lett. e Belle Arti di Palermo del 22 dic. 1917 lesse una comunicazione dal titolo: "I sistemi del Parlamento di Sicilia esposti nel lavoro di A. Marchese di Genova nel sec. XVII", promettendo la pubblicazione di dette *Istruzioni*: v. *Bollettino della R. Accad. Di Scienze lette. e Belle Arti di Palermo*, anno 1917, fasc. II, Palermo 1918, pp. 34ss.

<sup>64</sup> Si vedano, ad esempio, i lavori di G. PATERNÒ CASTELLO, *Nell'ottavo centenario del primo Parlamento italiano*, Catania 1878; S. PUGLISI MARINO, *Sul primo parlamento siciliano, osservazioni*, Catania 1898; B. GAROFALO, *Gli atti del parlamento generale di Taormina, 1411*, Catania 1899; G.M. FERRARA, *Il Centro dinastico in Sicilia e le famiglie e terre gentilizie convocate al parlamento siciliano del 1630, con un'appendice di motti per emblemi*, Palermo 1900.

Già in quel lavoro si delineavano, infatti, talune delle coordinate sulle quali si sarebbe sviluppata la riflessione dello storico sardo su un tema che ne avrebbe costantemente attratto l'attenzione. Tra queste, oltre alla ormai classica distinzione fra "preparlamenti" e "parlamenti"<sup>65</sup>, da tempo superata, si possono rinvenire talune linee interpretative e metodologiche nuove, riferite, in particolare, alla storia ed all'attività delle assemblee sarde e siciliane d'antico regime.

Un'impostazione non sempre condivisibile, ed Helmut Koenigsberger avrebbe ricordato garbatamente, ancora a metà degli anni novanta del Novecento, taluni motivi di dissenso con lo studioso sardo<sup>66</sup>.

Nel 1962 Marongiu pubblicava un corposo volume su *Il parlamento in Italia nel Medio Evo e nell'età moderna*, del quale lo stesso Koenigsberger avrebbe evidenziato l'importanza del sottotitolo: *Contributo alla storia delle istituzioni parlamentari dell'Europa occidentale*<sup>67</sup>, che riprendeva e puntualizzava le intuizioni del primo lavoro.

A proposito del parlamento di Sicilia, Marongiu sottolineava, oltre al carattere "preparlamentare" delle *curiae generales* d'età normanna e sveva<sup>68</sup>, anche la dinamica pattizia del rapporto venutosi a creare fra i sovrani e le assemblee rappresentative degli Stati (Sardegna, Sicilia) gravitanti nell'orbita della Monarchia spagnola, mettendone in luce i tratti fisionomici rispetto agli stessi modelli iberici<sup>69</sup>.

---

<sup>65</sup> Sul punto di G. D'AGOSTINO, *Ricordo di un Maestro: Antonio Marongiu: Preparlamenti e parlamenti nella prospettiva "neo-parlamentarista"*, in M.S. CORCIULO (a cura di), *Contributi alla storia parlamentare europea (XIII-XX)*, Camerino 1996, pp. 54-65.

<sup>66</sup> Cfr. H. G. KOENIGSBERGER, *In memoria di Antonio Marongiu, il ricordo*, in *Contributi alla storia parlamentare europea*, cit., pp. 23-24.

<sup>67</sup> KOENIGSBERGER, *In memoria di Antonio Marongiu*, cit., p. 28.

<sup>68</sup> "Le *curiae* o assemblee del regno normanno ebbero soltanto natura e sostanza di assemblee feudali convocate senza alcuna periodicità e senza alcun diretto rapporto con la vita giuridica del paese ... prive di altra attribuzione che non fosse quella di udire la parola del sovrano e di rispondere sul consiglio e l'aiuto da questi domandati... tali assemblee vanno ritenute non parlamenti, ma solo preparlamenti" (A. MARONGIU, *Il regno normanno di Sicilia e le sue istituzioni*, in *Archivio Storico Pugliese*, XII (1959), p. 15). Cfr., inoltre, ID., *Sulle "curie generali" del Regno di Sicilia sotto gli svevi*, in *Archivio Storico per la Calabria e la Lucania*, XVIII (1949), pp. 21-43. A questo proposito PASCUTA, "Placet Regiae Maiestati", cit., pp. 16-17, ritiene che la distinzione introdotta da Marongiu, "costringendo il fenomeno in una rigida griglia cronologico-formale, ha avuto l'effetto negativo di condizionare pesantemente gli sporadici studi specifici prodotti successivamente".

<sup>69</sup> Cfr. D'AGOSTINO, *Ricordo di un Maestro*, cit., pp. 54-55.

Un punto, quello relativo all'esistenza di una «diarchia di poteri, del re e del parlamento», sul quale, come si è detto, il Koenigsberger doveva dissentire in alcuni lavori dedicati proprio all'assemblee siciliane dei secoli XVI e XVII<sup>70</sup>.

E' chiaro, comunque, che l'introduzione, da parte del Marongiu, delle categorie contrapposte di "parlamento" e "preparlamento" doveva spezzare per sempre l'impostazione di tipo evolutivo<sup>71</sup> che aveva caratterizzato le monografie del Calisse e, seppure con quelle intuizioni che si sono ricordate, del Genuardi.

Lo studioso sardo, sottolineando con forza la fase di «ispanizzazione» delle istituzioni siciliane<sup>72</sup> coincidente con l'avvento dei Martini e, soprattutto, con il regno d'Alfonso il Magnanimo, introduceva peraltro un'ulteriore periodizzazione nello sviluppo delle assemblee siciliane e, isolando il momento delle *curiae* di età normanna e sveva<sup>73</sup>, spostava di fatto in avanti l'emergere, nella complessa dinamica del Regno, del ruolo del parlamento o meglio dei parlamenti e, perciò stesso, stemperava il (falso) problema dell'origine di quell'istituzione<sup>74</sup>.

<sup>70</sup> H. KOENIGSBERGER, *The Parliament of Sicily*, cit., pp. 80-93; ID., *Prince and Parliament in a Composite monarchy: the Parliament of Sicily and the States General of the Netherlands in the Sixteenth century*, in *Contributi alla storia parlamentare europea*, cit., pp. 145-168.

<sup>71</sup> Una tale impostazione, superata da tempo dalla storiografia, è evidentemente presente in lavori come quello di M. PLUCHINOTTA, *Il parlamento siciliano*, Roma 1935, di G. PLUCHINOTTA, *Il parlamento siciliano fino al 1848*, Catania 1966 e, con intenti e richiami chiaramente "nazionalistici" nel saggio di C. PIAZZA, *Il Parlamento siciliano dal sec. XII al sec. XIX*, Palermo 1974 (p. 5).

<sup>72</sup> Cfr. MARONGIU, *Il parlamento in Italia*, cit., p. 94, nt. 63.

<sup>73</sup> Sulle *assise* convocate dai re normanni, cfr.: A. MARONGIU, *Le curie provinciali e generali del Regno di Sicilia durante il dominio svevo (1194-1265)*, in *Studi di diritto costituzionale in memoria di L. Rossi*, Milano 1952, pp.; ID., *Sulle "curie generali"*, cit.; C.G. MOR, *Roger II et les assemblées du royaume normand dans l'Italie méridionale*, in *Revue historique du droit français et étranger*, XXXVII (1958), pp. 61ss.; O. ZECCHINO, *I "parlamenti" nel Regno di Ruggero II*, in *Le Assise di Ariano 1140-1190*, a cura di O. ZECCHINO, Ariano Irpino 1994; H. HOUBEN, "Voluntas principis" e "consuetudo": *Le assise nell'età normanna*, in "De curia semel in anno facienda", cit., pp. 15-30; D. R. CLEMENTI, *A twelfth-century account of the parliaments of Norman Kingdom of Sicily in the Liber de Regno Sicilie 1154-1169*, in *Parlaments, Esttates et representation, Parliaments, états et représentation*, XIX (1999), pp. 23-55. Sui colloquia di età federiciana si possono vedere: S. CATALANO, *Le assemblee del Regno di Sicilia convocate da Federico secondo, 1220-1240*, Catania 1984; A. ROMANO, "Ut serenitatem vultus nostri respicias et nostram audias voluntatem". *I colloqui generali d'età sveva nel Regnum Siciliae*, in "De curia semel in anno facienda", cit., pp. 31-59.

<sup>74</sup> Com'è noto, la nascita del sistema assembleare in Sicilia è stata riportata ora alla stessa fondazione del Regno, o addirittura anteriormente, all'assisa convocata dal

Non sono mancate in anni recenti, indagini che, partendo dalle considerazioni di Marongiu, si sono occupate delle *curiae* più risalenti. Anzi, proprio riesaminando la questione dei preparamenti/parlamenti dell'età ruggeriana, Ortensio Zecchino ha sostenuto la necessità di distinguere nettamente fra "assemblea generale" (*colloquium, parlamentum*) e "assemblea locale" (*monitio*)<sup>75</sup>.

L'occasione per un'ulteriore riflessione sulle istituzioni rappresentative siciliane veniva, nel 1967, dal volume *Mélanges Antonio Marongiu*<sup>76</sup>, all'interno del quale mi pare importante sottolineare la severa denuncia di Virgilio Titone del mito "negativo" del parlamento siciliano<sup>77</sup>.

Le tematiche inerenti al rapporto dialettico fra potere centrale e assemblee cetuali sembrano suscitare, a partire dagli anni ottanta del Novecento, una rinnovata attenzione nella storiografia che, però, ha mostrato disinteresse per ricostruzioni di sintesi, ritenute non più percorribili, né tantomeno necessarie.

Se il medievista Francesco Giunta poteva parlare, suggestivamente, già alla fine degli anni sessanta, di *Momenti di vita parlamentare nella Sicilia Aragonesa*<sup>78</sup>, i più recenti orientamenti

---

Conte Ruggero a Mazara nel 1097, ora alla costituzione di Federico III *De curia semel in anno facienda*, del 1296, laddove il sovrano aragonese disponeva che il primo di novembre di ogni anno, si dovesse convocare una curia generale. Su questo tema, cfr. E. BESTA, *Per la storia delle origini del parlamento siciliano*, in *Scritti giuridici in onore di Santi Romano*, IV, Padova 1940, pp. 413-422. Sulle *curiae* di Federico aragonese, problematicamente, S. FODALE, *Federico III d'Aragona e la genesi del parlamento siciliano*, in *De curia semel in anno facienda*, cit., pp. 6171. Nella voce *Parlamento (storia)* redatta, nel 1981 per l'*Enciclopedia del Diritto*, assai significativamente Antonio Marongiu era ritornato sul problema delle origini delle istituzioni rappresentative affermando: "Come per altri oggetti o momenti di storia, istituzionale o no, la ricerca è più di una volta fuorviata dalla pretesa di trovare nel passato un rafforzamento, una conferma del presente. Così è stato, in particolare, per i parlamenti, che Montesquieu volle addirittura nati nei boschi, cioè al tempo delle invasioni barbariche dell'Europa occidentale, o persino prima, e di cui taluno ha preteso di trovare i primi esempi se non proprio nelle assemblee degli stessi popoli germanici in altre forme assembleari del genere..." (XXXI, p. 724).

<sup>75</sup> Cfr. ZECCHINO, *I "parlamenti" nel Regno di Ruggero II*, cit., part. p. 57.

<sup>76</sup> Cfr. *supra*, nt. 38.

<sup>77</sup> Così TITONE, *Il Parlamento siciliano*, cit., p. 302.

<sup>78</sup> Il saggio veniva pubblicato in F. GIUNTA, *La coesistenza nel medioevo*, Bari 1968, pp. 119-133. Risulta assolutamente fuorviante il corposo articolo di F.A. CUSIMANO, *Gli Aragonesi nella storia del Parlamento di Sicilia*, in *Archivio Storico Messinese*, IIIs., III-IV (1950-1952, ma 1953), nel quale, ripercorrendo senza soluzione di continuità la storia della Sicilia "dai normanni alla costituzione inglese del 1812", si inneggia al "Parlamento di Sicilia, che, attraverso fasi di oscuramento e di splendore, rappresentò per la Sicilia l'espressione più genuina delle libertà

storiografici hanno percorso quella storia “difficile” cercando di individuare e sottolineare, piuttosto, cesure e discontinuità<sup>79</sup>, che attengono complessivamente alla dinamica generale delle istituzioni del Regno<sup>80</sup> e, con specifico riferimento al tema delle istituzioni rappresentative, muovendo dalla considerazione, ormai acquisita, che si possa e anzi si debba, più correttamente, parlare di “parlamenti”<sup>81</sup> piuttosto che del “parlamento” siciliano.

Un orientamento nato anche sulla scorta di un più attento studio delle fonti che ci rimandano un’immagine tutt’altro che monolitica e omogenea di quell’istituzione e che ha fatto emergere, anche all’interno dello stesso secolo, problematiche assai diversificate<sup>82</sup>.

Nel 1984 un intero volume dell’*Archivio Storico per la Sicilia Orientale* veniva dedicato alle assemblee d’antico regime. Frutto di uno specifico Convegno sul tema *I parlamenti di Sicilia*, tenutosi a Catania nel marzo di quello stesso anno, esso evidenzia la nuova tendenza a occuparsi di singoli “momenti”, per usare le sollecitazioni offerte da Giunta, della vita di quell’istituzione<sup>83</sup>.

politiche di cui i siciliani andarono sempre fieri e che nei momenti più drammatici della loro storia significò vigorosa reazione a tutti i tentativi interni ed esteri di soffocamento delle aspirazioni e dei privilegi dell’Isola”.

<sup>79</sup> Si vedano le osservazioni di P. CORRAO, *Equilibri sociali e strutture istituzionali nel Regno di Sicilia. Premesse tardomedievali del sistema parlamentare*, in *A cinquant’anni dalla liberazione. Percorsi di storia moderna e contemporanea*, *Archivio Sardo del movimento operaio e contadino e autonomistico*, n. 47/49 (1996), pp. 143-157. Cfr., inoltre, C.D. FONSECA, *Far Parlamento*, Introduzione al catalogo della mostra omonima curato da S. Rossi-R. Capozzi, Roma 1998, pp. 13ss.

<sup>80</sup> Cfr. anche D. LIGRESTI, *Parlamento e donativo in Sicilia nella prima metà del Cinquecento*, in *Annali di storia moderna e contemporanea*, V (1999), part. p. 409.

<sup>81</sup> Opportunamente, anche se con riferimento all’area germanica, Giovanni Tarello utilizzava il termine “parlamenti” e ne sottolineava tutta l’ambiguità semantica nell’uso seicentesco (G. TARELLO, *Storia della cultura giuridica moderna. I: Assolutismo e codificazione del diritto*, Bologna 1976, p. 87, nt. 88).

<sup>82</sup> Per qualche esempio, cfr. PASCIUTA, *Placet Regiae Maiestati*, cit. Della medesima studiosa si veda *Il primo parlamento: Siracusa 1398*, in *Dentro e fuori la Sicilia. Studi di storia per Vincenzo D’Alessandro*, Roma 2009, pp. 193-205.

<sup>83</sup> Quel volume LXXX (1984) contiene saggi di: V. D’ALESSANDRO, *Sulle assemblee parlamentari della Sicilia medievale* (pp. 5-17); V. SCIUTI RUSSI, *Parlamenti, baronaggio, ministero togato tra Cinque e Seicento* (pp. 19-42); A. COCO, *La Sicilia di Vittorio Amedeo e il Parlamento del 1714* (pp. 43-67); S. LEONE, *I Parlamenti del Viceré Domenico Caracciolo* (pp. 69-83); C. SPOTO, *Crisi e trasformazione dell’istituto parlamentare. Il Parlamento del 1790* (pp. 85-95); S. CATALANO, *La riforma costituzionale del 1812 e le nuove funzioni del protonotario del Regno nei Parlamenti degli anni 1813-15* (pp. 109-140).

L'iniziativa nasceva a margine di uno specifico progetto, meditato all'interno del *Dipartimento di Scienze storiche, antropologiche e geografiche* dell'Università di Catania, dedicato ai *Parlamenti di Sicilia nell'età moderna*<sup>84</sup>.

Si trattava di un'occasione importante, come sottolineava Giuseppe Giarrizzo nelle sue considerazioni conclusive a quelle giornate di studio, soprattutto per il desiderio di rompere con certe impostazioni storiografiche sterili. In quella circostanza lo storico catanese non esitava a denunciare, con toni piuttosto duri «l'urgenza di ammodernare temi e ipotesi di ricerca della storia isolana, e non già delle opzioni neoparlamentaristiche», sottolineando la necessità di un nuovo e più attento approccio alle fonti<sup>85</sup>. Quel progetto si concretizzava nell'edizione di una serie di "atti parlamentari"<sup>86</sup>, delle cui coordinate dava conto, qualche anno più tardi, Vittorio Sciuti Russi<sup>87</sup>.

Tramontata definitivamente l'ipotesi di riproporre uno schema di tipo evolutivo, l'accento si è spostato, piuttosto, sulla necessità di per seguire altre direttrici di ricerca.

E' pertanto emersa, ad esempio, come prioritaria l'indagine sulle specificità delle singole componenti attuali delle assemblee, sottolineando, anche in questo caso, il ritardo più generale della storiografia italiana su una problematica, quella, appunto, del "sistema dei ceti", quale "tema di fondo della storia europea"<sup>88</sup>.

---

<sup>84</sup> A cura di A. COCO-S. LEONE-V. SCIUTI RUSSI-C. SPOTO, [Catania] 1983.

<sup>85</sup> Cfr. GIARRIZZO, *Note conclusive*, cit., pp. 142-143.

<sup>86</sup> All'interno del progetto si pubblicavano: V. SCIUTI RUSSI (a cura di), *Il Parlamento del 1612*, Catania 1984; C. SPOTO (a cura di), *Il viceré Caramanico e il Parlamento del 1790*, Catania 1986; F. VERGARA (a cura di), *Il Parlamento di Sicilia del 1615. Atti e documenti*, Catania 1991; M.C. CALABRESE (a cura di), *Il Parlamento del 1774. Atti e documenti*, Catania 1991; R. CANCELILA (a cura di), *Il Parlamento del 1505. Atti e documenti*, Catania 1993; F. MARINO (a cura di), *Il Parlamento del 1738*, Catania 1996.

<sup>87</sup> V. SCIUTI RUSSI, *Le edizioni dei Parlamenti del Regno di Sicilia*, in *A cinquant'anni dalla liberazione*, cit., pp. 125-135.

<sup>88</sup> L'espressione è di D. GERHARD, *Regionalismus und ständisches Wesen als ein Grundthema europäischer Geschichte*, in *Historische Zeitschrift*, CLXXIX (1952), pp. 308-377. Il saggio di Gerhard, con il titolo *Regionalismo e sistema per ceti: tema di fondo della storia europea* (trad. it. Di S. Zeni) si legge in *Lo Stato moderno. I, Dal Medioevo all'età moderna*, a cura di E. ROTELLI, P. SCHIERA, Bologna 1971, pp.193-219. Per una riflessione sul tema delle formazioni corporative e della posizione centrale da esse occupata negli ordinamenti di antico regime, cfr. E. LOUSSE, *Les origines des états des principautés des Pays-Bas. Questions de méthode*, in *Revue d'histoire ecclésiastique*, XXIX (1933), pp. 367-387; ID., *La formation des états dans la société européenne du Moyen Age et l'apparition des assemblées d'états*.

Si inseriscono, in questo contesto, gli studi di Domenico Ligresti sulle famiglie che componevano il braccio militare nel secolo XV ed ancora le sue riflessioni sull'importanza e il ruolo delle città<sup>89</sup>, mortificati da una prospettiva storiografica "forte" che ha inseguito e sostenuto l'immagine di un parlamento coincidente, di fatto, con l'aristocrazia feudale, relegando nell'ombra le altre componenti cetuali. A questo proposito Marcello Verga e Francesco Benigno hanno evidenziato tutta la fragilità del "mito del baronaggio"<sup>90</sup> proposto da un'impostazione tradizionale che ne ha offerto l'immagine "di un corpo sociale omogeneo, politicamente unito, protagonista di un dominio feudale durato cinque secoli e poi persistente, anche dopo la sua abolizione formale, ben dentro l'Ottocento"<sup>91</sup>. Una compattezza che, peraltro, le riflessioni di Sciuti Russi e di Rosella Cancila per il Cinque e Seicento<sup>92</sup> e le puntualizzazioni di Francesco Renda sulla nobiltà siciliana del

---

*Question de faits et de méthodes*, in *Bulletin of the International Committee of Historical Sciences*, V (1933), pp. 84-96; ID., *Parlementarisme ou corporativisme? Les origines des assembles d'etats*, in *Revue historique de droit français et étranger*, XIV (1935), pp. 683-706; ID., *La societ  d'ancien regime. Organisation et représentation corporatives*, Bruges-Louvain-Paris 1943. Sullo storico francese e sul suo percorso di ricerca, L. BLANCO, *La storiografia "corporativa" e "costituzionale" di Emile Lousse: osservazioni e linee di verifica*, in *Annali dell'Istituto italo-germanico in Trento*, XIII (1987), pp. 271-326.

<sup>89</sup> Cfr. D. LIGRESTI, *Sicilia moderna, le citt  e gli uomini*, Napoli 1984; ID., *Il governo delle citt . Patriziati e politica nella Sicilia moderna*, a cura di D. LIGRESTI, Catania 1990, che contiene saggi di F. BENIGNO, S. BOSCO, F. GALLO, D. LIGRESTI, G. MEZZATESTA; ID., *La feudalit  parlamentare siciliana alla fine del Quattrocento*, in M.A. Visceglia (a curadi), *Signori, patrizi, cavalieri in Italia centro-meridionale nell'Et  moderna*, Bari 1992, pp. 3-30. Sul punto si vedano anche le recenti considerazioni di P. CORRAO, *Negoziare la politica: I "capitula impetrata" delle comunit  del regno siciliano nel XV secolo*, in C. Nubola, A. Wuergler (a cura di), *Forme della comunicazione politica in Europa nei secoli XV-XVIII*, Bologna 2004, pp. 119-136. Utile in questa prospettiva, C. MIRAGLIA, *Parlamento Siciliano. Lettere convocatorie e rappresentanze dei Comuni (1658-1798)*, in ASS, IIIs., XIV (1965), pp. 171-197.

<sup>90</sup> M. VERGA, *Mito e realt  del baronaggio: l'identity politica dell'aristocrazia siciliana in et  spagnola*, in F. Benigno, C. Torrissi (a cura di) * lites e potere in Sicilia dal medioevo ad oggi*, a cura di, Roma 1995, pp. 63-78. Sul punto si veda anche F. BENIGNO, *Considerazioni sulle dinamiche dei ceti e l'identit  dei gruppi sociali nella Sicilia del Seicento*, in *Giornale di Storia Costituzionale*, I (2001), pp. 39-54.

<sup>91</sup> Cos  BENIGNO, *Introduzione a élites e potere in Sicilia*, cit., pp. VIII-IX.

<sup>92</sup> V. SCIUTI RUSSI, *Parlamenti, baronaggio*, cit., pp. 19-42; R. CANCELILA, *Feudalit  e territorio in Sicilia: un'indagine prosopografica (1505-06)*, in *Clio*, XXIX, n.3 (1993), pp. 409-444.

Settecento avevano già contribuito a sgretolare<sup>93</sup>. Al contempo, si è avvertita l'esigenza di fare costantemente riferimento ad un approccio di tipo comparatistico che permetta di "leggere" le vicende delle istituzioni rappresentative siciliane, e più in generale la storia dell'Isola<sup>94</sup> all'interno del più complesso panorama delle coeve esperienze italiane<sup>95</sup> ed europee<sup>96</sup>.

Sono così venute emergendo ulteriori significative riflessioni sulla dinamica pattizia<sup>97</sup> che caratterizza, nell'Europa d'antico

<sup>93</sup> F. RENDA, *La Sicilia nel Settecento*, Messina 1986, part. pp. 16-17.

<sup>94</sup> Si veda LIGRESTI, *Introduzione a Il governo delle città*, cit., pp. 9-10, che fa riferimento ad una proposta interpretativa, sintetizzata nella formula: «la storia della Sicilia con i suoi caratteri originari e con le sue peculiarità, parte integrante e pienamente inserita nella storia dell'Europa e della civiltà occidentale».

<sup>95</sup> Cfr. *Assemblee di stati e istituzioni rappresentative nella storia del pensiero politico moderno (secoli XV-XX)*, Rimini 1983; G. D'AGOSTINO, *Un caso d'antico regime: le istituzioni parlamentari di Sicilia, Sardegna e Napoli in epoca spagnola (secoli XIII-XVI)*, in *Per una storia delle istituzioni parlamentari*, a cura di G. D'AGOSTINO, Napoli 1994, pp. 65-120; ID., *Parlamenti e assemblee di stati nei territori italiani della Corona d'Aragona (secoli XIII-XVII). I casi della Sicilia, della Sardegna e di Napoli*, in *La corona d'Aragona in Italia (secc. XIII-XVIII)*, III, Sassari 1996, pp. 339-357.

<sup>96</sup> E' questa la logica sottesa alle giornate internazionali di studio, patrocinate dalla *International Commission for the History of Representative and Parliamentary Institutions*, (ICHRPI), sul cui ruolo fondamentale nella promozione di quel filone di studi è di recente tornata M. S. CORCIULO, *Alle origini del dibattito metodologico sulla storia delle istituzioni parlamentari: il contributo della International Commission for the History of Representative and Parliamentary Institutions*, (ICHRPI), in *Rappresentanze e territori. Parlamento friulano e istituzioni rappresentative territoriali nell'Europa moderna*, a cura di L. CASELLA, Udine 2003, pp. 37-46.

<sup>97</sup> *Sovranità e autonomie. Monarchie, Parlamenti, Leggi nell'Europa Mediterranea*, Atti a cura di A. ROMANO, in corso di stampa, con contributi DI F.L. PACHECO CABALLERO, A. SERRANO, A. IGLESIA FERREIRÓS, A. MATTONE, J. ARRIETA ALBERDI, D. NOVARESE, J.M. VALLEJO-GARCÍA HEVIA, G. SIGNOROTTO, E. ALVAREZ CORA, E. MAZZARESE FARDELLA, J. GARCÍA MARÍN, S. CORONAS, A. PÉREZ MARTÍN. Sul pattismo, esiste oggi una vastissima letteratura. Con riferimento agli scritti più significativi, pubblicati in Italia e Spagna, si possono vedere: A. BAVIERA ALBANESE, *La Sicilia tra regime pattizio e assolutismo monarchico agli inizi del secolo XVI*, in *Studi Senesi*, XCII, IIIs., (1980), pp. 189-310; J. LALINDE ABADIA, *El pactismo en los reinos de Aragón y Valencia*, Madrid 1980; J.L. CASTELLANO, *Las Cortes de Castilla y su diputación (1621-1789): entre pactismo y absolutismo*, Madrid 1990; A. IGLESIA FERREIRÓS, *Del pactismo y de otra forma de escribir la historia*, in *Anuario de Historia del derecho Español*, LXVII (1997), pp. 643-659; G. COLAS LATORRE, *El pactismo en Aragón: propuestas para un estudio*, in *Corona de Aragón y Mediterraneo: siglos XV-XVI*, a cura di E. SARASA, E. SERRANO, Saragoza 1997; R. GARCIA CARCEL, *Pactismo y Cortes en Cataluña en la edad moderna*, in *A cinquant'anni dalla liberazione*, cit., pp. 185-218; J. ORELLA UNZUE, *Teoria*

regime, il rapporto fra potere centrale e assemblee cetuali<sup>98</sup>, mentre, di contro, un più attento studio delle fonti sta restituendo, seppure con ritardo, i parlamenti siciliani ad una più corretta valutazione storiografica anche alla luce della ricostruzione degli apporti dell'ideologica parlamentare siciliana d'antico regime<sup>99</sup>.

Un altro non meno significativo filone di ricerca ha riguardato, di recente, un altro momento assai trascurato della vita parlamentare siciliana.

Se, infatti, anche in occasione del bicentenario della redazione della carta palermitana del 1812, non sono mancati nuovi motivi di riflessione su quell'esperienza, ancora poco si conosce del funzionamento e dei meccanismi elettorali delle assemblee nate nel pur breve periodo di applicazione di quella costituzione.

Solo di recente sono state avviate indagini in tal senso con l'intento di ricostruire la composizione dei parlamenti siciliani nel periodo del triennio 1812-1815, sottolineando continuità e fratture tra la fase costituente che vede protagonista un parlamento d'antico regime, articolato in tre bracci, di evidente struttura cetuale e il moderno parlamento bicamerale, delineato dalla costituzione del 1812, con una camera elettiva, seppure su base censitaria, e una camera alta ereditaria, sul modello del parlamento inglese<sup>100</sup>.

Del pari, ricerche condotte sulla composizione del parlamento del 1848 hanno permesso di mettere in luce quelle "carriere politiche" che si snodano fra assemblee "regionali" e primi parlamenti dell'Italia unita che forniscono utili strumenti di riconsiderazione di quel decennio 1848-59 che prelude la nascita del Regno d'Italia dando conto dell'avvio del difficile e complesso itinerario processo di amalgama e di formazione di una *élite* nazionale<sup>101</sup>.

---

*y práctica po celebraciones per il bicentenario della carta clítille recentas del gobierno de los Austrias con respecto a las provincias vascongadas y a Navarra: la institución del pactismo*, in *Teoria y práctica de gobierno en el antiguo régimen*, a cura di R.M. PEREZ MARCOS, Madrid 2001, pp. 121-174.

<sup>98</sup> Cfr., a questo proposito, V. SCIUTI RUSSI, *L'idea pattizia del potere: il viceré duca di Osuna e il Parlamento del 1612*, in *De curia semel in anno facienda*, cit., pp. 73-90; J. ARRIETA ALBERDI, *Experiencias parlamentarias de la Corona de Aragón moderna (siglos XVI y XVII)*, ivi, pp. 91-128.

<sup>99</sup> Sul punto NOVARESE, *La tradizione inventata*, cit.

<sup>100</sup> F. FRISONE, *La formazione dei parlamenti siciliani nel periodo della transizione costituzionale (1810-1815)*, Roma 2017.

<sup>101</sup> D. NOVARESE, *Eredità politica e peso ideologico del quinquennio costituzionale 1810-1815 nella formazione delle élites siciliane dell'800*, in A.

Articolo presentato 02/07/2018. Pubblicato online in dicembre 2018 e 2018 dall’Autore/i; licenziatario Atti della Accademia Peloritana dei Pericolanti – Classe di Scienze Giuridiche, Economiche e Politiche.



Questo articolo è un articolo ad accesso aperto, distribuito con licenza Creative Commons Attribuzione - Non commerciale - Non opere derivate 3.0

APJEP | Atti della Accademia Peloritana dei Pericolanti  
Classe di Scienze Giuridiche, Economiche e Politiche  
Vol. LXXXVII (2018) - ISSN XXXX-YYYY

DOI: 10.6092 / XXXX-YYYY / APJEP.87.2018.187-211

---

Romano, (a cura di), *Culture parlamentari a confronto. Modelli della rappresentanza e identità nazionali*, Bologna 2016, pp. 51-63; E. PELLERITI, *Fra due parlamenti. I deputati siciliani dal 1848 al 1861*, pp. 65-76 dello stesso volume; EAD., *Sicilian constitutional themes amid two Parliaments (1848-1861)*, in *Parlamentos: a lei, a prática e as representações. Da Idade Média à Actualidade- Parliaments: the laws, the practise and the representations. From the Middle Ages to the Present Day*, Lisboa 2010, pp. 437-442; EAD., *Prime note per una prosopografia dei deputati al Parlamento siciliano del 1848*, in P. AIMO-E. COLOMBO-F. RUGGE (a cura di), *Autonomia, forme di governo e democrazia nell’età moderna e contemporanea. Scritti in onore di Ettore Rotelli*, Pavia 2014, pp. 249-261.



ENZA PELLERITI

**LE UNIVERSITÀ DEL MEZZOGIORNO  
TRA FASCISMO ED EPURAZIONE**

Sommario: 1. Premessa. 2. La riforma gentiliana e gli atenei del Meridione. 3. Verso un progressivo assoggettamento degli atenei al regime: la riforma De Vecchi. 4. Le università del Mezzogiorno di fronte alla riforma Bottai. 5. «La politica della razza» all'interno dell'università. 6. L'epurazione e il governo militare in Sicilia. 7. L'epurazione a Bari e a Napoli da parte delle forze anglo-americane.

**1. Premessa**

Alla vigilia del fascismo la pubblica istruzione esigeva una riforma che da oltre cinquant'anni si era tentato invano di attuare. Difatti, durante il primo decennio del XX secolo, diverse commissioni di studio avevano elaborato progetti che tuttavia sarebbero rimasti alla fase propositiva<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Sul punto cfr. L. CASALI, *Alcune considerazioni sull'Università in Italia negli anni del fascismo*, in *Cuadernos del Instituto Antonio De Nebrija de estudios sobre la universidad*, 5, 2002, 165. Sui progetti di riforma universitaria fra età liberale e il primo ventennio del Novecento si vedano: A. COLOMBO, *Per una storia dei modelli di university (dalla Legge Casati all'autonomia degli atenei)*, in G.P. BRIZZI - A. VARNI (a cura di), *L'Università in Italia fra età moderna e contemporanea. Aspetti e momenti*, Bologna 1991, 39 ss.; M. MORETTI, *La questione universitaria a cinquant'anni dall'unificazione. La Commissione Reale per il riordinamento degli studi superiori e la relazione Ceci*, in *L'Università tra Otto e Novecento i modelli europei e il caso italiano*, (a cura di) I. PORCIANI, Napoli 1994, 207-310; F. COLAO, *La libertà di insegnamento e l'autonomia nell'Università liberale. Norme e progetti per l'istruzione superiore in Italia*

In questo scenario di questioni aperte e di disegni irrealizzati, il mondo accademico rispetto a quello della scuola presentava, tuttavia, meno criticità sia nell'organizzazione interna della docenza sia nella struttura della didattica, anche se il numero delle università sul territorio nazionale appariva a molti eccessivo e la loro distribuzione, fra le varie regioni del Paese, assolutamente disuguale. In effetti, il percorso, che in età liberale aveva portato ad unire territorialmente il Regno di Piemonte agli altri Stati preunitari, aveva lasciato inalterato il sistema di diffusione geografico degli atenei, che vedeva la maggioranza delle sedi nel Nord dell'Italia. Ancora, il modello universitario delineato dalla prima legislazione liberale non risultava più funzionale, alla fine del secolo, alla crescente complessità di uno Stato interventista nell'economia come nella cultura<sup>2</sup>.

Peraltro, all'urgenza dei decenni successivi all'unificazione, incentrati sulla definizione di nuove regole per il sistema universitario, con un reclutamento dei docenti più coerente e su una adeguata razionalizzazione delle risorse, sarebbe seguita nell'età fascista una differente visione dei compiti dello Stato e della formazione delle classi dirigenti, assieme ad una opera energica di omologazione ideologica dettata dal regime<sup>3</sup>. La parola d'ordine del fascismo diveniva, dunque, quella di assoggettare l'autonomia della scienza e la libertà d'insegnamento agli interessi della Nazione e ai principi superiori dello Stato, includendo il campo stesso dell'educazione universitaria nella logica totalitaria e di formazione dall'alto.

Il primo passo in tale direzione può considerarsi la riforma di Giovanni Gentile che dava vita ad una università autoritaria e centralizzata. Se per un verso, infatti, essa concedeva agli atenei una propria autonomia amministrativa e un'ampia libertà didattica, dall'altro si trattava di libertà "vigilate", esercitate sotto la sorveglianza del ministro<sup>4</sup>. Allo stesso tempo, si sopprimeva il principio elettivo delle cariche accademiche (rettori, presidi,

---

(1848-1923), Milano 1995; I. PORCIANI - M. MORETTI, *L'Università nell'Italia liberale*, in G. FIORAVANTI - M. MORETTI - I. PORCIANI (a cura di), *L'istruzione universitaria (1859-1915)*, Roma 2000, 19-73;

<sup>2</sup> A questo proposito, CASALI, *Alcune considerazioni sull'Università*, cit., 160, ha affermato che «la mentalità con cui nacque il Regno d'Italia era di conservare delle élites politiche, economiche ed intellettuali e di mantenere una prevalenza di direzione nell'ex Regno di Piemonte. Non si aveva una concezione moderna dello Stato né del suo sviluppo».

<sup>3</sup> Cfr. M. MORETTI, «I cadetti della scienza. Sul reclutamento dei docenti non ufficiali nell'Università postunitaria», in I. Porciani (a cura di), *Università e scienza nazionale*, Napoli 2001, 153 ss.

<sup>4</sup> Cfr. M. OSTENE, *La scuola italiana durante il fascismo*, Bari 1981, 44.

componenti del Consiglio superiore della pubblica istruzione)<sup>5</sup>, in ossequio alla concezione politica e morale dello Stato etico, in base alla quale l'assunzione in toto dell'onere del bilancio universitario, permetteva allo stesso apparato di governo l'ingerenza sistematica nella vita degli atenei<sup>6</sup>. Mussolini l'avrebbe definita come «la più fascista delle riforme», eppure Emilio Bodrero, esponente autorevole del PNF, in un suo saggio su *Critica fascista* del 1923, avrebbe fatto notare piuttosto come essa non rispondesse in realtà a nessuno dei caratteri propri del fascismo<sup>7</sup>. Sta di fatto che la stessa riforma gentiliana sarebbe stata più volte modificata sino alla sua sostanziale riscrittura da parte di Giuseppe Bottai<sup>8</sup>.

Rispetto allo scenario generale di questioni e profili intorno al progressivo accentramento dell'istruzione e alle modifiche graduali delle disposizioni legislative in materia, nonché alla distribuzione squilibrata delle sedi fra il Nord e il Sud del Paese, si intendono privilegiare alcuni aspetti dell'assetto ideologico, normativo e istituzionale delle riforme del fascismo e del suo impatto su alcuni atenei del Mezzogiorno d'Italia. I casi di studio riguarderanno, in particolare, in una prospettiva comparativa, le Università di Napoli, Bari, Palermo, Messina e Catania.

A questo proposito è necessario, in via preliminare, ricordare l'opzione della riforma Gentile relativa alla classificazione delle università regie in tre categorie: A, B e libere, a seconda se queste fossero finanziate *in toto* dallo Stato (con diritto di attivare tutte le facoltà), in parte (potevano istituire solo alcune facoltà), o infine prive del tutto di contributi statali. Si trattava del cosiddetto

---

<sup>5</sup> I rettori e i presidi fino ad allora elettivi, tornavano ad essere nominati rispettivamente dal re (su proposta del Ministro dell'istruzione) e dal ministro (su proposta del rettore dei singoli atenei), come previsto dalla vecchia legge Casati. Sul punto cfr. CASALI, *Alcune considerazioni sull'Università*, cit., 167.

<sup>6</sup> OSTENE, *La scuola italiana*, cit., 46. Sulle critiche sollevate all'eccessivo statalismo della riforma Gentile, è utile il rinvio alla discussione avvenuta presso il Senato dal 2 al 6 febbraio 1925 (Atti parlamentari, Senato, Legislatura XXVII, Discussioni, 12951414).

<sup>7</sup> E. SIGNORI, *Università e fascismo*, in G.P. BRIZZI, P. DEL NEGRO, A. ROMANO (a cura di), *Storia delle Università*, cit., I, 381.

<sup>8</sup> Cfr. L. RUSSO, *Il fascismo e le Università*, in *Belfagor*, XLVII, 31 gennaio 1992, 110-114; U. M. MIOZZI, *Lo sviluppo storico dell'università italiana*, Firenze 1993, 90109; G. RICUPERATI, *Per una storia dell'Università italiana da Gentile a Bottai: appunti e discussioni*, in I. PORCIANI (a cura di), *L'Università tra Otto e Novecento: i modelli europei e il caso italiano*, Napoli 1994, 333-350; F. COLAO, *La libertà di insegnamento e l'autonomia nell'Università liberale. Norme e progetti per l'istruzione superiore in Italia (1848-1923)*, Milano 1995, 453-457, CASALI, *Alcune considerazioni sull'Università*, cit., 171-189; SIGNORI, *Università e fascismo*, cit., 381 ss.; G. FOIS, *L'Università tra Gentile e Bottai*, in G. MELIS (a cura di), *Lo Stato negli anni Trenta. Istituzioni e regimi fascisti in Europa*, Bologna 2008, 149-259.

pareggiamento, in base al quale anche l'ammontare degli stipendi dei professori e del personale tecnico-amministrativo, nonché l'importo delle tasse e dei contributi che gli atenei potevano percepire dagli studenti, erano fissati dalla legge in maniera differente in riferimento alla classificazione delle stesse università<sup>9</sup>.

Degli atenei del Mezzogiorno d'Italia soltanto Napoli, Palermo e Cagliari risultavano nella categoria A<sup>10</sup>; viceversa Bari, di nuova istituzione, Messina<sup>11</sup>, Catania e Sassari<sup>12</sup> figuravano nella categoria B<sup>13</sup>. Gli atenei siciliani e quello sardo avrebbero scongiurato il pericolo di una soppressione solo in virtù di opportune convenzioni con enti pubblici e privati; al contrario l'istituzione dell'Università di Bari contraddiceva, in qualche misura, con lo spirito delle disposizioni gentiliane che era quello di razionalizzare dall'alto la produzione intellettuale del Paese<sup>14</sup>. Non chiudendo d'autorità nessun ateneo, il filosofo confidava piuttosto nella 'concorrenza' naturale fra le università, anche rispetto alla ricerca di finanziamenti, e nella prassi delle preferenze degli studenti allo scopo di conservare nella categoria B, alla luce dell'esperienza, soltanto quei centri di ricerca e didattica che fossero stati davvero "più utili" al territorio. Così, per esempio, diminuendo il flusso delle iscrizioni studentesche in alcuni atenei, si sarebbe migliorato nel suo complesso il livello degli studi universitari del Paese<sup>15</sup>.

---

<sup>9</sup> Cfr. CASALI, *Alcune considerazioni sull'Università*, cit., 167.

<sup>10</sup> Oltre Napoli, Palermo e Cagliari, venivano collocati nella Tabella A, Bologna, Genova, Padova, Pavia, Pisa, Roma, Torino, nonché i Politecnici di Bologna, Napoli, Padova, Palermo, Pisa, Roma, e la Scuola di Architettura di Roma. Sul punto cfr. le *Disposizioni sull'Ordinamento della istruzione superiore*, in *Gazzetta ufficiale*, 239, 11 ottobre 1923.

<sup>11</sup> Sulla questione del declassamento dell'Ateneo peloritano, cfr. A. ROMANO, *L'Università degli Studi di Messina negli anni Venti e Trenta del Novecento*, in R. BATTAGLIA - M. D'ANGELO - S. FEDELE - M. LO CURZIO (a cura di), *Messina negli anni Venti e Trenta. Una città meridionale tra stagnazione e fermenti culturali*, Atti del Convegno di Studi promosso dall'Istituto di Studi Storici Gaetano Salvemini (Messina, 3-5 ottobre 1996), Messina 1997, 408-409.

<sup>12</sup> Cfr. G. FOIS, *Gli statuti dell'Università di Sassari nel periodo fascista*, in A. ROMANO (a cura di), *Gli statuti universitari: tradizione dei testi e valenze politiche*. Atti del convegno internazionale di studi Messina Milazzo, 13-18 aprile 2004, Bologna, 2007, 763-774.

<sup>13</sup> Erano inseriti nella Tabella B, pure, Firenze, Milano, Parma, Macerata, Modena, Siena, i Politecnici di Torino e Milano, l'Istituto di Chimica industriale di Bologna e quello di Ingegneria navale di Genova. Cfr. *Disposizioni sull'Ordinamento della istruzione superiore*, cit.

<sup>14</sup> All'istituzione dell'ateneo pugliese, si aggiungevano le trasformazioni in università di istituti già esistenti, come la Scuola di perfezionamento a Firenze e un insieme di istituti superiori a Milano.

<sup>15</sup> Sul punto, cfr. OSTENE, *La scuola italiana*, 44.

## 2. La riforma gentiliana e gli atenei del Meridione

Pertanto, nel panorama universitario del meridione d'Italia, l'istituzione dell'università barese, in progettazione sin dal 1862, risultava, in quel momento, il prodotto quasi esclusivo di una scelta politica del regime mussoliniano, sotto la spinta dei quadri dirigenti e delle élites locali, proiettando così la città e il suo ateneo verso la Grecia e l'Albania<sup>16</sup>. L'università pugliese, secondo Salvemini, diveniva in questo modo, anche per la sua posizione geografica, «un centro d'attrazione di espansione intellettuale e morale italiano» aperto verso Est<sup>17</sup>. Per questi motivi, l'ateneo barese riceveva, oltre a cospicui contributi dagli enti locali, anche un finanziamento statale, riuscendo ad istituire per primo la facoltà di Medicina. Tale scelta veniva giustificata dal rettore, l'endocrinologo Nicola Pende, il 15 gennaio 1925, presso il teatro Petruzzelli, in occasione dell'inaugurazione dell'anno accademico, con la motivazione che per l'avvio occorresse una «Facoltà fra quelle di natura universale»<sup>18</sup>. Nello stesso anno, date le pressioni provenienti dalla «borghesia locale» venivano istituite anche le facoltà di Giurisprudenza, con i corsi di laurea in Giurisprudenza e in Scienze economico-politiche, e di Economia e Commercio<sup>19</sup>.

Con riferimento agli atenei siciliani, le sedi di Catania e Messina avrebbero fatto i conti con il declassamento e la minaccia costante di «una ventilata fusione». Alla fine, l'università messinese sarebbe riuscita ad integrare il contributo statale, ammontante a 1.020.000

---

<sup>16</sup> Cfr. F. MASTROBERTI, *La Facoltà di Giurisprudenza dell'Università di Bari e le leggi antiebraiche*, in *Annali del Dipartimento jonico*, I, 2013, 403-404. L'Università degli studi di Bari "Benito Mussolini" era stata prevista con il R. D. 30 settembre 1923 n. 2102 ed istituita con il Decreto del 9 ottobre 1924. Essa sostituiva le scuole di medicina, di notariato e di commercio che erano attive fin dall'Ottocento. Sull'istituzione dell'Università di Bari, si vedano pure: AA.VV., *La Regia Università "Benito Mussolini" di Bari*, Roma 1934 – XII, E. BOSNA, *Storia dell'Università di Bari*, Bari 2000.

<sup>17</sup> BOSNA, *Università degli Studi di Bari*, in *Storia delle Università*, cit., III, 414. Gaetano Salvemini, già sulle pagine di *Avanti*, 29 gennaio 1909, prendendo spunto dal terremoto del 1908 che aveva distrutto Messina, proponeva di non stanziare finanziamenti per la ricostruzione dell'Ateneo peloritano, ma di istituire una nuova sede universitaria a Bari, che avrebbe potuto accogliere così i docenti rimasti senza cattedra.

<sup>18</sup> Nel discorso inaugurale, fra l'altro il prof. Nicola Pende affermava: «Nulla meglio dell'insegnamento della Medicina, Scienza naturalistica, filosofica ed umana al tempo stesso, potrebbe attuare quella colonizzazione e fratellanza spirituale dei vicini popoli, nel nome di Italia, a cui Bari si sente fortemente chiamata». Cfr. F. M. CHIANCONE, *L'Università e la Facoltà medica: il primo decennio*, in *Archivio Storico Pugliese*, 1997, 130; BOSNA, *Storia dell'Università*, cit., 275-276.

<sup>19</sup> BOSNA, *Storia dell'Università*, cit., 277.

lire, fino a raggiungere le necessarie 2.280.000 lire, per mantenere in vita, quasi nella sua integrità, quello che sempre più si qualificava come l'ateneo messano-calabro, grazie anche al sostegno dei Comuni, delle Province e dalle Camere di Commercio di Messina e di Reggio. A tali contributi si sarebbero aggiunti quelli versati dall' arcivescovo della città peloritana, Angelo Pajno, dal Banco di Sicilia e dalla Cassa di Risparmio Vittorio Emanuele per le Province Siciliane.

Alla fine, pur scongiurando la soppressione della facoltà medica, proposta dal Consiglio Superiore della Pubblica Istruzione, all'atto dell'approvazione della *Convenzione*, non si riusciva, tuttavia, a salvare la facoltà di Lettere e filosofia<sup>20</sup>, nonostante le manifestazioni inscenate dagli studenti contro i provvedimenti della riforma Gentile.

Il declassamento sarebbe stato avversato anche dall'ateneo catanese e in particolar modo dal suo rettore Achille Russo, docente di *Anatomia e fisiologia comparata* e di *Zoologia* nella seduta del Consiglio Accademico dell'8 ottobre 1923. Successivamente, la vicenda si sarebbe ancor più complicata con le dimissioni del rettore<sup>21</sup>. Da lì a poco il ministro avrebbe nominato prorettore e poi rettore Pietro Delogu, docente di *Diritto romano*, che, al contrario del suo predecessore, condivideva senza eccezioni l'impianto della riforma gentiliana. Rispetto a questa tempestosa successione di eventi, vale ricordare tuttavia che proprio il rettore Achille Russo, prima di dimettersi, si sarebbe prodigato per salvare le facoltà di Medicina e di Scienze, a rischio di chiusura. Egli aveva costituito, infatti, un consorzio con la partecipazione degli enti locali delle province di Catania e Siracusa. La *Convenzione*<sup>22</sup>, stipulata il 29 settembre 1924 ma a firma da Delogu, avrebbe permesso all'ateneo catanese di conservare le facoltà di Giurisprudenza, di Lettere e filosofia, con annesse le Scuole di perfezionamento in Archeologia ed in Geografia, di Medicina e chirurgia, con annessa la Scuola di ostetricia per le levatrici, di Scienze matematiche, fisiche e naturali, e la Scuola di Farmacia. Le ripercussioni della riforma avrebbero prodotto due importanti effetti negativi: una sensibile diminuzione degli studenti, che preferivano iscriversi in università di tipo A, ritenute più prestigiose, e il trasferimento in altre sedi di alcuni fra i più autorevoli docenti<sup>23</sup>.

---

<sup>20</sup> Cfr. ROMANO, *Università di Messina*, in *Storia delle Università*, cit., III, 300.

<sup>21</sup> Cfr. Archivio Storico dell'Università di Catania (=ASUC), Verbali del Senato Accademico (=VSA), seduta del 19 gennaio 1924.

<sup>22</sup> Il testo della *Convenzione* si può leggere in *Annuario della Regia Università di Catania* (=ARUC), a.a. 1924-25, 19-25.

<sup>23</sup> AR UC, a.a. 1924-25, 8-10.

Con riguardo, invece, agli effetti della riforma Gentile sull'università palermitana si può osservare che, rientrando questo Ateneo nella tabella A, esso poteva avvalersi del finanziamento statale. Nonostante ciò, il rettore Francesco Ercole, in occasione dell'inaugurazione dell'anno accademico 1924-25, auspicava ulteriori traguardi, affermando che un numero cospicuo di enti pubblici e privati avevano contribuito per loro conto al successo dell'Ateneo, consentendogli di porsi, in breve tempo, «alla pari con le maggiori Università della Nazione», nonché di rendersi «veramente degno della gloria della Sicilia e di Palermo eroica»<sup>24</sup>.

Risalendo il Paese da Palermo a Napoli, si può notare come il rettore dell'Ateneo campano, il chimico Ferruccio Zambonini, in apertura dell'anno accademico 1924-25, pur non facendo esplicito riferimento alla riforma Gentile, annunciava l'istituzione del Consorzio Universitario Napoletano. Quest'ultimo, oltre che un congruo contributo concesso dallo Stato, riceveva mezzo milione annuo dal Comune, dalla Provincia e dal Banco di Napoli per il funzionamento dell'Università e della Scuola d'Ingegneria. Il rettore si riteneva soddisfatto del numero degli iscritti, segno eloquente della scelta degli studenti di rimanere «fedeli all'Università di Napoli», piuttosto che trasferirsi in altri atenei<sup>25</sup>. Un'inversione di tendenza della presenza studentesca si sarebbe registrata, però, successivamente, nel corso degli anni Trenta. A questo proposito, sempre Zambonini, a capo dell'Ateneo napoletano, nella relazione inaugurale dell'anno accademico 1931-32, lamentava che «da qualche tempo, molti, troppi, dei giovani studiosi meridionali preferiscono altre sedi universitarie, ed in modo speciale l'Università di Roma». La capitale veniva privilegiata da chi sperava di intraprendere la carriera politica, mentre Milano o Torino attiravano gli aspiranti ingegneri, per le maggiori opportunità lavorative offerte dall'industria. A detta del rettore, anche «la dovizia dei mezzi finanziari», che permetteva a quei centri una efficacia didattica sperimentale, diveniva un ulteriore fattore di attrattiva per molti giovani meridionali<sup>26</sup>.

---

<sup>24</sup> *Annuario della Regia Università di Palermo (=AR UP)*, a. a. 1924-25, 10.

<sup>25</sup> *Annuario della Regia Università di Napoli (=ARUN)*, a.a. 1924-25, ora si può leggere in M. MARTIRANO (a cura di), *Le relazioni dei rettori dell'Università degli Studi di Napoli Federico II (1861-2001)*, 1, Napoli 2003, 242.

<sup>26</sup> *Le relazioni dei rettori*, cit., 273.

### 3. Verso un progressivo assoggettamento degli atenei al regime: la riforma De Vecchi

Altri temi avrebbero caratterizzato presto i discorsi inaugurali dei rettori, sempre più indirizzati verso un progressivo assoggettamento al regime dell'università, che sino a quegli anni aveva resistito alla fascistizzazione, rispetto al processo generale che stava investendo la scuola, sia primaria che secondaria<sup>27</sup>. Si esaltava sempre più la funzione educativa dell'università accanto a quella didattica, in particolare il ruolo politico dell'educazione. A titolo esemplificativo si segnala la relazione, dal titolo *La funzione politica dell'Università*, del rettore dell'Ateneo napoletano, Arnaldo Bruschetti, ordinario di diritto commerciale, in occasione dell'inaugurazione dell'anno accademico 1928-29. A dire di Bruschetti, il compito dell'università non era «soltanto culturale, ma anche e soprattutto etico e politico» ed era diretto a formare la classe dirigente che avrebbe dovuto assumersi «la cosciente responsabilità del domani»<sup>28</sup>, poiché, specificava ancora il rettore, «lo Stato vuole operatori coscienti e fedeli, attivi e fattivi e, soprattutto disciplinati, e convinti che l' "autorità dello Stato fascista non sia autorità dalla quale si possa prescindere"»<sup>29</sup>. Contro la vecchia impostazione dello Stato liberale «che istruisce e non educa», interveniva pure il rettore dell'ateneo messinese nella sua relazione d'apertura dell'anno accademico 1929-30, sottolineando il compito del «nuovo Ordinamento dello Stato» di imporre alla scuola il «dovere dell'elevamento spirituale, fisico e morale delle nuove generazioni»<sup>30</sup>. L'obiettivo principale era quello di 'creare' una classe dirigente propriamente fascista, che gli atenei avrebbero dovuto forgiare al servizio del regime. A questo scopo, come aveva già sostenuto nel 1922 Mussolini, in un appello «agli studenti universitari fascisti», occorreva riformare l'università, fucina e serbatoio di nuove intelligenze da allocare nei gangli della pubblica amministrazione:

«Il Governo fascista ha bisogno della classe dirigente [...] io ho veduto che la classe dirigente fascista non c'è. Non posso improvvisare i

<sup>27</sup> La presenza fascista nella scuola s'impose in maniera più rapida e più a fondo rispetto al mondo universitario. Gli insegnanti erano sottoposti a controlli severi e i programmi si adeguarono repentinamente all'ideologia del regime. Cfr. G. TURI, *Lo Stato educatore. Politica e intellettuali nell'Italia fascista*, Roma-Bari 2002, 67-42.

<sup>28</sup> *Le relazioni dei rettori*, cit., 260.

<sup>29</sup> *Le relazioni dei rettori*, cit., 261.

<sup>30</sup> *Annuario della Regia Università di Messina (=AR UM)*, a.a. 1929-30, 8-9.

funzionari in tutta l'Amministrazione dello Stato, tutto ciò deve venirmi grado a grado dalle Università»<sup>31</sup>.

Il fascismo assoggettava, dunque, le ragioni autonome della cultura ai principi superiori dello Stato e agli interessi della Nazione, assegnando d'autorità il concetto di educazione ai compiti di formazione dall'alto, propri dello Stato stesso. Non è un caso se il Ministro Balbino Giuliano, nel settembre del 1929, mutava la denominazione del Ministero della Pubblica Istruzione in Ministero dell'Educazione Nazionale, allo scopo di sottolineare che il compito dello Stato era quello di educare i cittadini ai nuovi principi del regime, piuttosto che fornire loro astratte nozioni di istruzione.

In questo modo, la strategia della gradualità portava l'università ad adattarsi lentamente alla nuova politica, ma pure ad escludere ogni significativa resistenza al fascismo<sup>32</sup>. Ugualmente, per fasi, entravano a far parte della vita degli atenei i nuovi simboli del regime, e nel contempo si modificavano progressivamente alcuni aspetti importanti dei cerimoniali, dal rito dell'inaugurazione dell'anno accademico al lessico altisonante dei discorsi ufficiali, fino ad arrivare, negli anni Trenta, al giuramento, che costituiva una sorta di 'gabbia' ideologica nei confronti di coloro che tardavano ad aderire alla dittatura. Ulteriori modifiche avrebbero riguardato gli Statuti e l'inserimento nell'ordinamento didattico di insegnamenti propriamente 'fascisti': *Diritto corporativo*, *Storia e dottrina del fascismo* e *Cultura militare*. In ossequio poi all'interesse coloniale del regime nei confronti delle culture e delle lingue extraeuropee, in particolare africane, nel quadro dell'impero, a partire dall'anno accademico 1930-31 all'università di Palermo, si attivava *Lingua e Letteratura araba* nella facoltà di Lettere e filosofia, mentre all'Università di Messina, a Medicina, si istituiva la cattedra di *Patologia esotica e coloniale*<sup>33</sup>.

Inoltre, la nuova riforma varata da Cesare Maria De Vecchi di Val Cismon, ministro dell'Educazione Nazionale dal 24 gennaio 1935 al 14 novembre 1936<sup>34</sup>, nel disporre un'ampia centralizzazione dei poteri e delle competenze dalle facoltà al ministero stabiliva anche la

---

<sup>31</sup> Cfr. *Dichiarazioni dell'on. Mussolini agli studenti universitari fascisti*, in *Gazzetta di Messina e delle Calabrie*, 295, 14 dicembre 1923.

<sup>32</sup> SIGNORI, *Università e fascismo*, 385.

<sup>33</sup> Sul punto, mi permetto di rinviare a E. PELLERITI, "Italy in transition". *Le vicende degli Allied Military Professors negli Atenei siciliani fra emergenza e defascistizzazione*, Acireale-Roma, 2013, 55.

<sup>34</sup> Cesare Maria De Vecchi di Val Cismon (Casale Monferrato (AL), 14 novembre 1884 – Roma, 23 giugno 1959). Cfr. E. SANTARELLI, *De Vecchi Cesare Maria*, in *Dizionario Biografico degli Italiani (=DBI)*, 39, Roma 1991, 522-553.

trasformazione di tutti gli Istituti Superiori in facoltà<sup>35</sup>. A conferma di questo nuovo indirizzo, si prevedevano per l'Università di Palermo altre due facoltà: Ingegneria, dall'anno accademico 1935-36, e Scienze economiche, dall'anno accademico 1936-37. A Bari, già dal 1932, si era provveduto a trasformare la Scuola di Farmacia in facoltà, con un corso di diploma triennale e un corso di laurea quadriennale<sup>36</sup>.

Ancora, nel più variegato disegno rivolto a preparare i quadri del regime da destinare all'interno del Paese o nei territori coloniali, venivano istituiti nelle facoltà giuridiche i corsi di laurea in Scienze Politiche<sup>37</sup>. A Napoli un corso di Scienze Politiche era già stata costituito nell'anno accademico 1925-26, assieme all'Istituto italiano di Archeologia e all'Istituto fascista di cultura<sup>38</sup>; nuovi corsi sarebbero stati attivati a Messina (1935-36)<sup>39</sup>, a Palermo (1936-37)<sup>40</sup>, a Catania (1938-39)<sup>41</sup>, infine a Bari (1939-40), assieme alla facoltà di Agraria strutturata su quattro anni<sup>42</sup>.

La "controriforma" De Vecchi prevedeva, inoltre, l'abolizione della differenziazione fra le Università di tipo A e B, attuando l'unificazione amministrativa degli atenei, mediante il consolidamento dei contributi dei Comuni, delle Province, dei Consigli provinciali dell'Economia Corporativa. Gli atenei di Bari, Catania e Messina sarebbero così passati da università consorziate a università statali<sup>43</sup>.

#### 4. *Le università del Mezzogiorno di fronte alla riforma Bottai*

Nel 1938, Giuseppe Bottai, per ben sei anni ministro dell'Educazione Nazionale (15 novembre 1936 - 4 febbraio 1943)<sup>44</sup>,

<sup>35</sup> R.D.L. 20 giugno 1935 -XIII, n. 1071 (*Modifiche ed aggiornamenti al testo unico delle leggi sulla istruzione superiore*), in *Gazzetta ufficiale*, 152, 2 luglio 1935.

<sup>36</sup> Cfr. il R.D. 27 ottobre 1932. Sul punto BOSNA, *Storia dell'Università*, cit., 279.

<sup>37</sup> La prima facoltà statale di Scienze politiche italiana veniva istituita a Roma nel 1925. Cfr. E. GENTILE, *La Facoltà di Scienze Politiche nel periodo fascista*, in F. LANCHESTER (a cura di), *Passato e presente delle Facoltà di Scienze Politiche*, Milano 2003, 47-56; si veda pure O. BIANCHI, *Dalla scuola di Studi corporativi alla Facoltà di Scienze Politiche*, in *Annali di Storia delle Università italiane*, 17, 2013, 210-211.

<sup>38</sup> *Le relazioni dei rettori*, cit., 247.

<sup>39</sup> Verbale della Facoltà di Giurisprudenza del 19 novembre 1934; *AR UM*, a. a. 193435, 17.

<sup>40</sup> *AR UP*, a.a. 1936-37, 223.

<sup>41</sup> *AR UC*, a.a. 1938-39, 7.

<sup>42</sup> BOSNA, *Storia dell'Università*, cit., 279.

<sup>43</sup> PELLERITI, "Italy in transition", cit., 56.

<sup>44</sup> Giuseppe Bottai (Roma, 3 settembre 1895 - Roma, 9 gennaio 1959). Cfr. S. CASSESE, *Bottai Giuseppe*, in *DBI*, 13, Roma 1971, 389-404.

avrebbe licenziato, come è noto, un nuovo complesso apparato normativo di legislazione universitaria. La riforma, la prima «organicamente e genuinamente fascista», aveva come obiettivo la formazione di una nuova *élite* culturale fascista, in un'idea di scuola intesa sempre più come funzione dello Stato. Il testo disponeva l'unificazione dall'alto dell'impianto universitario, lasciando all'autonomia degli Atenei solo l'espletamento di funzioni tecniche e consultive. Bottai giustificava la sua scelta, sostenendo che «l'Università italiana non ha bisogno di una nuova riforma di struttura, quanto di una riforma morale, del costume dei suoi docenti e dei suoi discenti»<sup>45</sup>. La nuova politica culturale si ispirava sempre più a fini politici, sia per l'impostazione ideologica del regime intesa a formare una nuova classe dirigente fedele allo Stato totalitario, sia per battere in anticipo eventuali dissensi e critiche nei confronti della dittatura da parte del campo intellettuale, il solo rimasto a impensierire il governo, dopo la forzata uscita di scena dei partiti e dei movimenti di tradizione liberale e democratica<sup>46</sup>. A questo proposito, è significativo quanto avrebbe affermato, qualche tempo dopo, il rettore dell'Università di Catania, il filosofo del diritto Orazio Condorelli, in occasione dell'inaugurazione dell'anno accademico 1939-40: «la scuola è per sua natura un fatto politico, perché è già una convivenza di uomini [...] è perciò che la educazione della gioventù è dovunque nello Stato moderno funzione di Stato, che lo Stato esercita direttamente per mezzo della sua Scuola, o quanto meno, regolando e controllando la Scuola privata»<sup>47</sup>.

Proprio seguendo tali principi, i piani di studio 'riversitati' dalla riforma Bottai avrebbero previsto, per esempio, nuovi insegnamenti, sempre più in linea con i disegni imperialistici e la cultura razziale del regime. A titolo esemplificativo, si citano gli insegnamenti di *Istituzione di diritto islamico ed etiopico*, *Storia delle colonie e legislazione coloniale*, *Economia coloniale*, *Finanza coloniale*, *Geografia coloniale*, *Demografia generale e demografia comparata delle razze*, *Genetica e Biologia delle razze*<sup>48</sup>. Le singole università avrebbero risposto prontamente al dettato normativo. In particolare, all'Università di Napoli si apriva il nuovo istituto di Demografia generale e Demografia comparata delle razze. Nelle università siciliane si sarebbero attivate, a

---

<sup>45</sup> Cfr. A. ROMANO, *A trent'anni dal '68: 'Questione universitaria' e 'riforma universitaria'*, in *Annali di storia delle università*, cit., 12, 1998, 11; si veda pure A. ROMANO, *Quasi una premessa*, in S. CASSESE, *Il testo unico delle norme sull'Università*, Bologna 2002, 11-12.

<sup>46</sup> Sul punto cfr. G. TURI, *Lo Stato educatore, Politica e intellettuali nell'Italia fascista*, Roma-Bari 2002, 63.

<sup>47</sup> AR UC, a.a. 1939-40, 3.

<sup>48</sup> Cfr. PELLERITI, "Italy in transition", cit., 58-59.

partire dalla fine degli anni Trenta, ulteriori insegnamenti. Per qualche esempio, nell'Ateneo palermitano venivano istituiti, fra gli altri, a Giurisprudenza *Dottrina dello Stato*, a Scienze, matematiche e fisiche, *Biologia delle razze*, a Lettere e filosofia, *Lingua e Letteratura albanese*; a Medicina, *Medicina chirurgica di guerra*, *Clinica delle malattie tropicali e subtropicali*<sup>49</sup>, a Economia e commercio, *Produzioni naturali delle colonie*, *Economia coloniale*, *finanza coloniale*; *Geografia coloniale*, e *geografia botanica*; *Igiene coloniale e malattie tropicali*; *Istituzione di diritto islamico ed etiopico*, *Storia delle colonie e legislazione coloniale*. Infine, nell'Università di Catania venivano attivati a Giurisprudenza *Storia e dottrina del fascismo*, *Storia delle dottrine politiche*, *Diritto coloniale*, *Storia e politica coloniale*; a Economia e commercio, *Demografia generale e demografia comparata delle razze*, a Medicina, *Cultura militare* (si trattava di una materia del tutto nuova per la Facoltà di Medicina), *Biologia e Zoologia generale compresa la Genetica e la biologia delle razze*<sup>50</sup>. Infine presso l'ateneo peloritano sarebbero stati previsti a Giurisprudenza i corsi di *Diritto aeronautico* e *Demografia generale e demografia comparata delle razze*; a Medicina e chirurgia, *Genetica e Biologia delle razze*.

##### 5. «La politica della razza» all'interno dell'università

Da questo quadro dei nuovi insegnamenti impartiti fra il 1938 e il 1940, si può rilevare come la famigerata politica della razza fosse penetrata, oltre che nelle scienze giuridiche e sociali, anche nelle discipline mediche e biologiche, sulla falsariga della legislazione antiebraica appena entrata in vigore.

Gli effetti devastanti di quelle norme non tarderanno a prodursi negli atenei siciliani come in quello di Napoli e Bari che avrebbero escluso uno dopo l'altro i docenti di religione ebraica. Palermo pagava il suo tributo con l'allontanamento di cinque docenti: Alberto Dina, ordinario di *Elettronica* nella Facoltà di Ingegneria; Maurizio Ascoli, ordinario di *Clinica medica*, Camillo Artom, ordinario di *Fisiologia umana*, entrambi nella Facoltà di Medicina; Mario Fubini, straordinario di *Letteratura italiana* nella Facoltà di Lettere; Emilio Segre straordinario di *Fisica* nella Facoltà di Scienze<sup>51</sup>. Paradossalmente alcuni di quei professori, soltanto qualche mese prima, avevano ottenuto

<sup>49</sup> AR UP, a.a. 1938-39, 67.

<sup>50</sup> AR UC, a.a. 1939-40, 80.

<sup>51</sup> Cfr. L. PAOLONI, *Storia politica dell'Università di Palermo dal 1860 al 1943*, Palermo 2005, 334.

prestigiosi riconoscimenti anche internazionali<sup>52</sup>. Anche l'Università di Napoli veniva colpita dalle leggi razziali, venivano infatti allontanati: Anna Foa, ordinario di *Bachicoltura e apicoltura*, Ugo Forti, ordinario di *Diritto amministrativo*, Alessandro Graziani, ordinario di *Diritto marittimo*, Donato Ottolenghi, ordinario di *Igiene*, Ezio Levi D'Ancona, ordinario di *Filologia romanza*<sup>53</sup>. Nell'anno accademico 1933-34, quest'ultimo era stato inviato dal Ministero degli Esteri presso l'Università internazionale di Santander, quale professore italiano alla cattedra di *Civiltà italiana*<sup>54</sup>, nell'ambito della «fervida opera della propaganda all'estero» della cultura fascista italiana. A seguito del suo allontanamento, il rettore Giunio Salvi, nel discorso d'apertura dell'anno accademico 1937-38, si sarebbe limitato ad affermare con qualche imbarazzo che il professore Levi sospendeva i suoi corsi all'Università di Santander, ma che presto li avrebbe ripresi<sup>55</sup>. Infine all'Università di Bari veniva espulso Bruno Foa, ordinario di *Economia corporativa*<sup>56</sup>.

Nell'ottobre del 1938, il giurista siciliano Giuseppe Maggiore, fondatore della scuola penalistica palermitana, esaminava, sulla rivista «Critica fascista», il significato delle leggi razziali in relazione all'istruzione superiore. Nella sua inquietante analisi il giurista sosteneva che gli ebrei, estranei alla tradizione culturale italiana, avevano causato la decadenza dell'università<sup>57</sup>. Soltanto un mese più tardi, Maggiore sarebbe stato nominato rettore dell'Università di Palermo. Il 12 novembre di quello stesso anno, nella sua relazione di apertura, riferiva che due avvenimenti avevano rafforzato la politica fascista: l'istituzione della Camera dei Fasci e delle Corporazioni e i provvedimenti sulla razza. A questo proposito giustificava le «misure

---

<sup>52</sup> Il rettore dell'Università di Palermo Gioacchino Scaduto, ad esempio, nella relazione di apertura dell'anno accademico 1937-38, comunicava ai presenti che Camillo Artom era stato fra quei pochi docenti invitati dalla Regia Accademia d'Italia a relazionare al Congresso Volta sui problemi della nutrizione; inoltre Ramiro Fabiani era stato chiamato dal Ministero dell'Africa Orientale italiana per svolgere ricerche geologiche nei territori dell'Impero; Maurizio Ascoli si era distinto per le sue nuove indagini sulla cura della malaria; infine, Emilio Segre, in un Convegno di fisica nucleare a Copenaghen, aveva esposto l'esito di ricerche compiute presso il proprio Istituto di Palermo (PELLERITI, *Italy in Transition*, cit., 59).

<sup>53</sup> Cfr. F. GENTILE, *Le leggi razziali del 1938 e la scuola napoletana*, in L. PARENTE-F. GENTILE - R.M. GRILLO (a cura di), *Giovanni Preziosi e la questione della razza in Italia*, Soveria Mannelli 2005, 311.

<sup>54</sup> *Le relazioni dei rettori*, cit., 291.

<sup>55</sup> *Le relazioni dei rettori*, cit., 340.

<sup>56</sup> Cfr. MASTROBERTI, *La Facoltà di Giurisprudenza*, 407.

<sup>57</sup> Cfr. G. RICUPERATI, *Per una storia dell'Università italiana da Gentile a Bottai: appunti e discussioni*, in I. PORCIANI (a cura di), *L'Università tra Otto e Novecento: i modelli europei e il caso italiano*, Napoli 1994, 348-350.

antisemitiche» adottate dal Gran Consiglio del Fascismo con un'abile disquisizione teorica sul problema razziale, connesso, a suo dire, alla conquista dell'Impero. Secondo Maggiore «gli imperi si conquistano con le armi», ma si conservano con il prestigio. Quest'ultimo, però, si poteva raggiungere, esclusivamente, attraverso una chiara e severa coscienza razziale, che stabilisse «non soltanto delle differenze, ma delle superiorità altissime». Per questi motivi, Maggiore concludeva dunque che le leggi razziali non rappresentavano affatto «una persecuzione», bensì «una energica profilassi della vita nazionale». Pertanto, non si poteva lasciare «la scuola severamente fascistizzata» nelle mani di chi, estraneo alla tradizione culturale italiana, non apparteneva a nessuna nazione, portatore come era «di una religione e di una civiltà in antitesi allo stile di vita della nuova Italia fascista»<sup>58</sup>.

Stretti nella morsa governativa fra l'accentramento dall'alto e un sistematico controllo ideologico sulla vita dei docenti, che si manifestava in provvedimenti per secutori e discriminatori, gli atenei si adeguavano progressivamente alle nuove rigide disposizioni di una università interamente fascistizzata, cui avrebbero dovuto attenersi sia i professori che gli studenti.

Si trattava, evidentemente, del tentativo di imbrigliare ulteriormente, dopo l'obbligo del giuramento al regime, l'attività delle università e in generale degli istituti di cultura, intervenendo soprattutto laddove essi finivano per costituire un potenziale pericolo per la tenuta della dittatura. In effetti, in alcuni casi sarebbero sorti qua e là cenacoli clandestini di oppositori. Fra questi il gruppo capeggiato da Giovanni Baviera, docente dell'Università di Palermo, ispirato a un blando antifascismo.

Il precipitare degli eventi, con l'entrata in guerra dell'Italia, interrompeva questo tormentato processo, che dalla relativa autonomia degli atenei, promossa da Gentile, era approdato nelle riforme successive, fino a quella 'fascistissima' di Bottai, ad un definitivo accentramento delle università dello Stato.

## 6. *L'epurazione e il governo militare in Sicilia*

Dopo la caduta del regime uno dei principali problemi sarebbe stato quello di disarticolare in profondità questo assetto consolidato di ideologia autoritaria e di interessi corporativi.

---

<sup>58</sup> AR UP, a.a. 1938-39, 12 ss.

A questo riguardo è utile ripercorrere alcuni aspetti del processo di epurazione all'interno degli atenei già considerati, privilegiando le fasi iniziali della vicenda, nelle quali si può scorgere una costante e cioè il confronto sistematico fra le autorità alleate, che istituivano l'*Educational Subcommission*, e il corpo accademico italiano nelle sue varie espressioni. Con la sconfitta del fascismo si avviava un contrastato processo di democratizzazione degli apparati statali in materia di istruzione, scandito, proprio in occasione dell'epurazione delle università, anche da momenti di ambigua continuità con il passato.

In questa prospettiva, gli Alleati riservavano una particolare attenzione al problema dell'istruzione poiché, a loro giudizio, proprio attraverso quell'opera di bonifica della scuola e dell'università dalle ideologie autoritarie e dalle figure più compromesse con il regime, si sarebbe potuto al più presto avviare il processo di ricostruzione morale e civile del Paese. La Sicilia, primo territorio liberato, diveniva così una sorta di laboratorio istituzionale, grazie anche al lavoro dell'*Educational Subcommission*, creata appositamente nell'Isola dal Governo alleato. La commissione veniva affidata alla direzione dell'*Educational Adviser*, George Robert Gayre, ufficiale inglese e, nella vita civile, professore di *Antropologia* presso l'Università di Oxford. Egli concentrava nelle proprie mani tutti quei poteri prima spettanti al Ministro dell'Educazione Nazionale. Nel disegno di Gayre la Sicilia rappresentava un centro culturale e amministrativo che avrebbe dovuto anticipare la rinascita delle istituzioni italiane: pertanto, se l'esperimento fosse fallito ne avrebbe "sofferto" l'intero sistema educativo nazionale<sup>59</sup>.

Particolarmente determinata sarebbe risultata la defascistizzazione all'interno delle tre università siciliane, alle quali il regime, come già detto, aveva rivolto particolare attenzione, sia con l'istituzione delle nuove discipline 'fasciste', sia con riguardo al riorientarsi della stessa ricerca, all'ombra dello Stato totalitario, intorno ai paradigmi del corporativismo, dell'imperialismo coloniale e della razza.

In un quadro di permanente emergenza, dettato dallo stato di devastazione prodotto dalla guerra, l'*Educational Subcommission* avviava un ampio progetto di educazione di singoli e istituzioni, gestito peraltro da "intellettuali in divisa". Infatti fra i quadri dirigenti della Commissione dell'educazione figuravano ufficiali che, come Gayre, nella vita civile erano docenti delle maggiori università inglesi e americane<sup>60</sup>. Fra questi il maggiore Carleton Washburne, pedagogista presso il

---

<sup>59</sup> Cfr. *Italy in transition, Extracts from the private journal of G.R. Gayre*, London 1946, 46.

<sup>60</sup> Cfr. PELLERITI, "Italy in transition", cit., 17.

Brooklin College di New York, il tenente colonnello Thomas Verner Smith, professore di *Estetica* alla Chicago University, il maggiore Aldo Raffa, docente alla Georgetown University, infine il capitano Mason Hammond, insegnante alla Yale University Oltre alla ricostruzione delle sedi universitarie danneggiate dai bombardamenti, la Commissione si sarebbe occupata dell'abolizione di talune discipline "fasciste" o della loro ridefinizione, della rimozione dei docenti (*dismissed*), che risultavano collusi con il fascismo, nonché delle nomine di nuovi professori. Queste ultime avrebbero rappresentato una soluzione singolare rispetto al processo di defascistizzazione avviato dagli Alleati negli altri atenei italiani.

Con il provvedimento dell'8 novembre 1943, Gayre «ordinava» agli Atenei l'abolizione degli insegnamenti di *Storia e dottrina del fascismo*, di *Diritto corporativo* e di *Culturale militare*,<sup>61</sup> e la modifica delle materie più palesemente influenzate dall'ideologia del regime: a titolo esemplificativo, l'*Economia politica corporativa* in *Economia politica*, la *Demografia generale e demografia comparata delle razze* in *Etnologia*, la *Legislazione del Lavoro* in *Diritto del lavoro*.

In relazione all'epurazione dei docenti compromessi con il regime, anche nelle università il processo seguiva, in linea di massima, gli stessi criteri utilizzati per i funzionari della pubblica amministrazione. Pertanto, come era già avvenuto per altre istituzioni locali, allo scopo di trovare prove sicure per decidere in modo sufficientemente motivato l'allontanamento dei docenti, gli Alleati, escogitavano dei "criteri oggettivi" per distinguere e graduare le responsabilità dei singoli docenti nel quadro di una pressoché generalizzata adesione dei più al fascismo. Si utilizzavano così canali informativi riservati e specifici settori di *intelligence*, valutando in modo penetrante aspetti differenti della carriera e della biografia intellettuale dei professori degli atenei siciliani<sup>62</sup>. Come si legge in un rapporto, si trattava di distinguere, per

<sup>61</sup> Archivio Centrale dello Stato (=ACS), Commissione Alleata di Controllo (=ACC), 10000/136/314, Rapporto, s.d.; ACS, ACC, 10000/144/197, Comunicazione del Consigliere per l'Educazione Gayre ai rettori di Palermo, Catania, Messina, Napoli, 8 novembre 1943; si veda, pure, A. SANTONI RUGIU, *Chiarissimi e Magnifici. Il professore nell'Università italiana (dal 1700 al 2000)*, Firenze 1991, 231.

<sup>62</sup> Un aspetto peculiare era la raccolta di informazioni (venivano valutati aspetti differenti della carriera, le qualità morali e professionali dei docenti). Per es. nei verbali si trovano le seguenti definizioni: le qualità morali («onesto», «misantropo», «intrallazzatore», «persona buona», «ha un buon senso della rettitudine politica e morale»), le capacità professionali dello scienziato e dell'educatore («molto capace», «professionalmente capace», o viceversa di «capacità scientifica mediocre», «capacità professionale nulla»), venivano anche registrate il tenore delle relazioni con i colleghi e con il mondo studentesco come («non particolarmente gradito ai colleghi e agli studenti per l'eccessiva rigidità e formalismo», oppure «gode delle simpatie da parte dei partiti e degli studenti estremisti»);

esempio, coloro che si erano iscritti al Partito fascista per sincera convinzione ideologica da quelli che avevano aderito esclusivamente per conservare privilegi e incarichi professionali.

In questo senso, diveniva preziosa la collaborazione con le autorità accademiche che, dopo le prime reazioni di diffidenza, venivano espressamente coinvolte nella formazione delle commissioni d'inchiesta. Inoltre, apposite commissioni venivano costituite dai rettori in seno alle università, per esaminare i casi di quei docenti particolarmente esposti nell'adesione al regime<sup>63</sup>.

Un campo privilegiato dell'attività di indagine riguardava la produzione scientifica. In particolare, ci si chiedeva se e in quale misura essa fosse stata inquinata dalla ideologia fascista e razzista. Si trattava di considerare ogni espressione, vagliare ogni singolo intento e dichiarazione pubblica, cercando di comprendere se ciò che si affermava fosse stato il frutto di una accettazione convinta, oppure, un modo non meno deprecabile di adeguarsi "conformisticamente" ai tempi.

Oltre all'esame delle informazioni raccolte da parte della commissione, il processo di epurazione si avvaleva di altri canali di raccolta di dati e di notizie: primo fra questi una scheda personale, elaborata in due successive versioni, nel 1943 dal Governo Militare Alleato, nel 1944 dalle autorità italiane. Entrambe le schede, distribuite a docenti e funzionari delle università, contenevano un articolato questionario concernente la richiesta di informazioni, con riguardo agli incarichi ricoperti nelle istituzioni fasciste<sup>64</sup>.

Su queste premesse nel corso dell'autunno del 1943 venivano rimossi i rettori dei tre Atenei, il romanista Giovanni Baviera a Palermo, il fisiologo Gaetano Martino a Messina, il filosofo del diritto Orazio Condorelli a Catania, oltre a ben sedici presidi di facoltà. Con riguardo ai docenti, venivano "dismissed" nove professori a Palermo, uno a Messina e uno a Catania.

Per occupare i posti rimasti vacanti, il Governo militare nominava senza il tradizionale concorso, ben trentanove professori di ruolo, variamente distribuiti fra le tre Università siciliane.

---

veniva indagata la sfera sentimentale e amicale, le abitudini di vita, la professione più o meno sincera di antifascismo («donnaiole, [...] sposa una delle sue studentesse»); nobile e disinteressato («ferocemente antifascista»), o meramente opportunista, («considerato un fascista [...] recentemente [...] ha adottato una posizione antifascista»). Cfr. PELLERITI, "Italy in transition", 105-106.

<sup>63</sup> Cfr. M.T. DI PAOLA, *La democrazia dei galantuomini. Le carte Fabiano e il CLN di Messina 1943-1945*, Messina 1998, 79.

<sup>64</sup> Cfr. ACS, ACC, 10100/101/501, *Adjutant - Monthly reports*.

Il processo delle nomine si sarebbe caratterizzato per una insolita procedura: infatti da un lato si ricorreva alla vecchia normativa fascista<sup>65</sup> per predisporre l'*iter* concorsuali, dall'altro si avviava una costante interlocuzione con le forze locali<sup>66</sup>. Per certi versi, dunque, non si sarebbe trattato esclusivamente di atti unilaterali da parte del Governo occupante, ma di una vera e propria pratica di negoziato e di collaborazione fra le autorità alleate e il ceto accademico locale<sup>67</sup>.

Nel 1944, all'indomani del ritorno dell'Isola sotto l'amministrazione italiana, la vicenda delle nomine avrebbe conosciuto una seconda fase altrettanto problematica e aggrovigliata. Infatti, il nuovo governo nazionale, allo scopo di voltare pagina rispetto alla precedente fase dell'emergenza, avrebbe prodotto in materia universitaria una normativa alluvionale e contraddittoria, lasciando aperta la vicenda delle nomine degli *AM Professori*, ritenuti esclusivamente titolari di "semplici incarichi temporanei". A tutto questo si sarebbero opposti i docenti interessati attraverso una serie di ricorsi, inaugurando un ulteriore capitolo "giudiziario". La risposta del nuovo governo italiano si sarebbe concretizzata in una serie di norme che prevedevano l'apertura dei concorsi a cattedra riservati ai ricorrenti.

### 7. L'epurazione a Bari e a Napoli da parte delle forze anglo-americane

La struttura sperimentata in Sicilia dal Governo militare, avrebbe rappresentato, pertanto, un utile precedente per organizzare l'amministrazione degli altri territori progressivamente 'liberati'.

Per quanto riguarda gli atenei dell'Italia meridionale, si possono richiamare le vicende di Bari e di Napoli. Nel primo caso, gli Alleati, liberata la città il 12 settembre 1943, ponevano in atto una significativa azione di epurazione, esonerando dall'insegnamento ben ventidue docenti, fra i quali Nicola Pende, il primo rettore dell'università barese, con l'accusa di adesione attiva al fascismo e per essere stato uno dei

---

<sup>65</sup> Il riferimento è ad alcune disposizioni: i decreti del Capo del Governo 16 giugno 1932 e 9 settembre 1934 e agli artt. 5 e 7 del R.D.L. 1935/1071. Tali norme prevedevano le modalità di svolgimento dei concorsi per la copertura di posti vacanti, tramite l'affissione dei relativi avvisi nelle sedi universitarie, allo scopo di dare quella «pubblicità che era consentita dalle eccezionali circostanze». Sul punto cfr. PELLERITI, *Italy in transition*, cit., 149.

<sup>66</sup> Per esempio, con l'istituzione, voluta da Gayre, della Commissione dei rettori dei tre atenei, in una delicata funzione di filtro fra la volontà degli alleati, la necessità degli atenei le richieste dei docenti. Cfr. PELLERITI, *Italy in transition*, cit., 148.

<sup>67</sup> PELLERITI, *Italy in transition*, cit., 148.

firmatari del *Manifesto della Razza*. Per tale accusa il 16 novembre 1944 veniva, pure, dichiarato decaduto dalla carica di senatore<sup>68</sup>. Ancora, per il suo coinvolgimento nella politica razzista del regime fascista, Pende sarebbe stato processato, poi, anche dal governo italiano, precisamente dall'Alto Commissariato per la punizione dei delitti fascisti<sup>69</sup>. La vicenda giudiziaria si sarebbe conclusa nel 1947 di fronte al Consiglio di Stato, che avrebbe accolto il ricorso dell'accusato a causa di un vizio di forma, consentendo il reintegro definitivo.

A Napoli, il governo militare, appena liberata la città, istituiva nell'ottobre del '43, un comitato di epurazione universitaria con a capo lo storico Adolfo Omodeo, da poco nominato rettore<sup>70</sup>.

Il comitato composto da otto docenti che, secondo quanto affermato dallo stesso Omodeo, doveva figurare da «corte d'onore per definire la dignità o meno dei propri colleghi ad assolvere il compito altissimo dell'insegnamento»<sup>71</sup>, affiancava la Sottocommissione per l'Educazione del governo alleato. Della commissione facevano parte, fra gli altri il giurista Arangio-Ruiz, il fisiologo Bergami e lo storico dell'economia Barbagallo<sup>72</sup>.

La Commissione Omodeo passò ad un vaglio oculato tutti i casi dei professori napoletani, d'intesa con il Consiglio di facoltà e il Senato Accademico, ispirando la propria azione a criteri di moderazione. Decideva, infatti, di proporre il licenziamento dei docenti in alcune specifiche fattispecie: le denunce di carattere politico a danno di altri colleghi, gli atti di spionaggio per conto del regime nell'ambiente universitario; i veri e propri atti persecutori, in nome dell'ideologia fascista, contro colleghi e dipendenti, nonché l'opera sistematica di falsificazione della ricerca scientifica<sup>73</sup>.

<sup>68</sup> Alcuni documenti relativi all'epurazione di Nicola Pende (con una sua memoria difensiva) si trovano nel *Fascicolo personale Nicola Pende*, che si può leggere, ora, sul sito [senato.it/senreg.web](http://senato.it/senreg.web).

<sup>69</sup> M. FRANZINELLI, *L'amnistia Togliatti: 22 giugno 1946. Colpo di spugna sui crimini fascisti*, Milano 2006, 208-209.

<sup>70</sup> Sull'amministrazione alleata a Napoli, cfr. P. DE MARCO, *Polvere di piselli. La vita quotidiana a Napoli durante l'occupazione alleata (1943-1944)*, Napoli 1996, 18 ss.; cfr., pure, A. SCIROCCO, *Napoli 1943-1953*, in *Nord e Sud*, 146, febbraio 1972, 91110; P. DE MARCO, *Le politiche alleate in Italia. Il caso della Regione 3. L'occupazione alleata a Napoli e in Campania*, in AA.VV., *Alle radici del nostro presente. Napoli e la Campania dal fascismo alla Repubblica (1943-1946)*, Napoli, 1986, 255-261; G. D'AGOSTINO, *Napoli: governo e amministrazione della città dalla caduta del fascismo all'avvento della Repubblica (1943-1946)*, in N. GALLERANO (a cura di), *L'altro dopoguerra*, Napoli 1986, 407-422.

<sup>71</sup> H. WOLLER, *I conti con il fascismo*, Bologna 2008, 95.

<sup>72</sup> WOLLER, *I conti con il fascismo*, cit., 174.

<sup>73</sup> WOLLER, *I conti con il fascismo*, cit., 93.

Nel gennaio del 1944, dopo quattro sedute, la Commissione proponeva soltanto sette licenziamenti, tutti «fascisti della prima ora». Al contrario venivano “risparmiati” coloro i quali, pur compromessi, in qualche modo, con il passato regime, si erano guadagnati, poi, una buona fama scientifica, oppure avevano mantenuto una linea di condotta improntata alla moderazione<sup>74</sup>. Il Governo militare non avrebbe condiviso pienamente i lavori del comitato, tanto che nel mese di febbraio avrebbe sospeso dall’incarico anche coloro che erano stati “graziati” dalla commissione, in tutto venivano “dismissed” tre liberi docenti e 15 dei 120 professori ordinari dell’Università di Napoli<sup>75</sup>.

La Commissione rettorale avrebbe, comunque, proseguito la sua attività fino all’emanazione del decreto legislativo luogotenenziale del 27 luglio 1944, ovvero il decreto con cui per la prima volta si sarebbero fornite precise indicazioni in tema di epurazione e si ponevano anche le premesse per l’istituzione di apposite Commissioni epurative<sup>76</sup>.

In conclusione, si possono riportare alcune riflessioni sull’università italiana da parte di Adolfo Omodeo, rettore della Università di Napoli dal 1943 al 1946, in un lavoro pubblicato nel 1944 dal titolo *Per la riconquista della libertà*<sup>77</sup>. Nell’affermare che la ripresa della vita universitaria avrebbe dovuto fronteggiare ostacoli gravi e insormontabili, lo storico siciliano ricordava la sorte degli Atenei di Palermo e di Messina cancellati dai bombardamenti e i molti edifici universitari requisiti per necessità di guerra dalle autorità alleate. Nell’auspicare adeguati interventi sui bilanci degli istituti e l’aumento dei mezzi finanziari a favore delle università, Omodeo suggeriva inoltre una politica di progressiva riduzione delle facoltà. In particolare, criticava decisamente l’istituzione, da parte di Badoglio, a Bari e di lì a poco anche a Salerno, della facoltà di Magistero, che considerava una «sciocca dissipazione del denaro pubblico»<sup>78</sup>. Rivolgeva, al contrario, sinceri apprezzamenti alla Sottocommissione alleata per l’Educazione per il lavoro svolto «nonostante le grandi difficoltà suscitate dalla guerra»<sup>79</sup>. Definiva «intelligente» l’aiuto del personale della

<sup>74</sup> WOLLER, *I conti con il fascismo*, cit., 95. Venivano esclusi dall’epurazione Alberto Calza Bini, durante il regime consigliere nazionale e senatore, Alfonso Tesauro ordinario di diritto costituzionale, funzionario di alto rango, Antonio Tommaselli, medico, squadrista, consigliere nazionale.

<sup>75</sup> WOLLER, *I conti con il fascismo*, cit., 96.

<sup>76</sup> WOLLER, *I conti con il fascismo*, cit., 98; P. CALVARIO - V.A. LEUZZI *L’Università di Bari, Nuove Facoltà, lotte studentesche e politiche dell’istruzione. 1943-1945*, Bari 2001, 132.

<sup>77</sup> A. OMODEO, *Per la riconquista della libertà*, Napoli 1944.

<sup>78</sup> *Le relazioni dei rettori*, cit., 19.

<sup>79</sup> *Le relazioni dei rettori*, cit., 19.

Commissione, perché gran parte di esso era costituito da «professori universitari d'Inghilterra e d'America». A giudizio dell'autore, si sarebbe dovuto ricominciare dalla libertà della cultura, dell'accademia e della scienza per potere immaginare, dopo il grave declino morale e degli studi sotto la dittatura fascista, la rinascita duratura dell'università italiana<sup>80</sup>.



Articolo presentato 19/07/2018. Pubblicato online in dicembre 2018  
© 2018 dall'Autore/i; licenziatario Atti della Accademia Peloritana dei  
Pericolanti – Classe di Scienze Giuridiche, Economiche e Politiche.  
Questo articolo è un articolo ad accesso aperto, distribuito con licenza  
Creative Commons Attribuzione - Non commerciale - Non opere derivate 3.0  
APJEP | Atti della Accademia Peloritana dei Pericolanti  
Classe di Scienze Giuridiche, Economiche e Politiche  
Vol. LXXXVII (2018) - ISSN 2612-1514  
DOI: 10.6092 2612-1514/ APJEP.87.2018.213-231

---

<sup>80</sup> *Le relazioni dei rettori*, cit., 21.