



L-JUS

RIVISTA SEMESTRALE DEL CENTRO STUDI ROSARIO LIVATINO

Fascicolo 1-2026

Anno IX

Direttore

Mauro Ronco

Direttore responsabile

Mauro Ronco

Coordinatore della redazione

Daniela Bianchini

Comitato di redazione

Chiara Airoma, Domenico Airoma, Daniela Bovolenta, Walter Brunetti, Francesca Carloni, Francesco Cavallo, Lorenzo Jesurum, Stefano Nitoglia, Daniele Onori, Margherita Prandi, Roberto Respinti, Angelo Salvi.

Comitato scientifico

Maria Pia Baccari, Ordinario di Diritto romano – LUMSA di Roma
Emanuele Bilotti, Ordinario di Diritto privato – Università Europea di Roma
Francisco Javier Borrego Borrego, già giudice della Corte Europea dei Diritti dell’Uomo
Giulia Bovassi, Associate Researcher in Bioetica e Diritti Umani – Università Europea di Roma
Ilaria Amelia Caggiano, Ordinario di Diritto privato – UNISOB di Napoli
Mario Cicala, Presidente emerito di Sezione della Corte Suprema di Cassazione
Federico Fernández de Bujan, Ordinario di Diritto romano – UNED di Madrid
Carlo Deodato, Segretario Generale della Presidenza del Consiglio dei ministri
M. Luisa Di Pietro, Direttore Centro Studi e Ricerche sulla Salute Globale – Università Cattolica di Roma
Giovanni Doria, Ordinario di Istituzioni di Diritto privato – Università degli Studi di Roma “Tor Vergata”
Vincenzo Geraci, Avvocato Generale emerito della Corte Suprema di Cassazione
Mauro Giovannelli, Avvocato in Firenze
Paolo Maci, Avvocato e Docente di Legislazione scolastica – Università Telematica Pegaso
Giuseppe Marra, Presidente del Tribunale di Aosta
Pietro Polieri, Docente di Antropologia culturale – Università degli Studi di Bari “Aldo Moro”
Giacomo Rocchi, Presidente di Sezione della Corte Suprema di Cassazione
Armando Tursi, Ordinario di Diritto del lavoro – Università degli Studi di Milano
Aldo Rocco Vitale, Docente di Filosofia del diritto – Università Europea di Roma

CRITERI REDAZIONALI

1. L'Autore di un'opera o di un articolo citato in nota va riportato indicando il cognome in carattere MAIUSCOLETTA, preceduto dall'iniziale del nome.
2. Il titolo dell'opera o dell'articolo citato va riportato con carattere corsivo.
3. La citazione delle Riviste va in corsivo.
4. L'indicazione dell'anno va in tondo.
5. L'indicazione del numero o di parti della Rivista va in tondo.
6. L'indicazione del numero della o delle pagine citate nella nota deve essere preceduta da "p." (pagina) o "pp." (pagine) o "c." (colonna); mentre, se le pagine proseguono oltre quella citata, si fa seguire "ss."
7. Nell'indicare un volume o un tomo, è possibile, rispettivamente, limitarsi al numero romano o al numero arabo, oppure far precedere i numeri da "vol." o "tomo".
8. Le particelle "cit." e "loc. cit.", indicative di pagine già citate, vanno in tondo; mentre vanno in corsivo la particella "*op. cit.*", indicativa di un titolo di volume o rivista già citato e le particelle "ivi" ed "ibidem".
9. Il luogo di edizione va in tondo.
10. È facoltativo citare la Casa Editrice.
11. I brani di altri Autori o il testo di disposizioni normative possono essere riportati, in carattere corsivo, utilizzando indifferentemente le caporali («.....») o gli apici doppi (".....").
12. Le parole straniere vanno in corsivo.
13. Per la citazione di opere scritte da più Autori, fermo restando quanto previsto al punto 1, i nomi devono essere separati dal trattino.

I contributi dovranno essere inviati al seguente indirizzo di posta elettronica: info@l-jus.it (in formato .doc), specificando nome e cognome dell'Autore, qualifica accademica e/o professionale, indirizzo di posta elettronica e recapito telefonico per eventuali comunicazioni.

Ciascun contributo dovrà recare il titolo sia in italiano che in inglese e dovrà essere completo di sommario, di un breve abstract (in italiano e inglese) e dell'indicazione di cinque parole chiave (in italiano e in inglese).

I contributi saranno pubblicati previa valutazione positiva da parte dei Valutatori. Il Direttore, in casi particolari (es. in caso di Autori di riconosciuto prestigio accademico o che ricoprono cariche istituzionali o in caso di relazioni tenute a Convegni o workshop organizzati o promossi dal Centro Studi Livatino), può escludere la procedura di valutazione, autorizzando la pubblicazione con la postilla "Contributo accettato dal Direttore".

EDITORIALE

1. Il cuore del diritto penale consiste nell'offesa alla sicurezza sociale. Giovanni Carmignani, maestro di Francesco Carrara e insigne criminalista italiano del XIX secolo, dette il seguente titolo alla sua opera principale: *“Teoria delle leggi della sicurezza sociale”*¹. Per esprimere il disvalore etico-sociale del delitto egli individua quattro definizioni: la prima, confonde il delitto con la violazione del principio morale; la seconda è meramente positivista, impregnata di praticità, tutta giurisprudenziale, e non stabilisce alcuna vera nozione giuridica del delitto, giacché dà per scontato che la previsione della pena da parte del legislatore faccia sì che un fatto umano lo costituisca, mentre la sua idea deve essere fissata indipendentemente da quella della pena. La terza definizione è utilitaristica. Carmignani ne vede le tracce in Cesare Beccaria e l'estremo limite in Jeremy Bentham, che intendono tracciare una drastica linea di separazione tra la morale e il diritto. Tendono infatti a togliere alla legislazione il presupposto della coscienza. Tuttavia, escludendo il principio morale, lo conculcano e lo offendono². L'origine razionale del delitto si rinviene nella natura della società politica e nella capacità della ragione di delimitarne l'attività in giusti confini per la sicurezza della società e di tutti i suoi membri.

In un primo senso la moralità è intrinseca all'azione, giacché dipende dal concorso che nel mondo interiore dell'agente hanno avuto la moralità, la volontà, la libertà e l'intelligenza per determinarlo a compiere una determinata condotta. In un secondo senso la moralità è estrinseca, in quanto dipende da una legge dell'autorità politica diretta all'intera cittadinanza. Il compito di imprimere all'azione il sigillo del delitto spetta alla legislazione, quindi al potere politico dello Stato.

Posta la necessaria preesistenza dell'imputazione morale all'imputazione politica e, quindi, riconosciuto il legame tra le sfere della moralità e della giuridicità attinenti ai principi impreteribili del diritto penale, spetta all'istanza politica elevare un'azione umana in offesa penale. Questa libertà non deve essere arbitraria, poiché *«il principio*

¹ G. CARMIGNANI, *Teoria delle leggi della sicurezza sociale*, in 4 volumi, Pisa, 1831-1832, compulsata nell'edizione anastatica del 2020.

² G. CARMIGNANI, *Teoria*, cit., vol. 2, p. 14.

politico non può erigere in offesa sociale se non le azioni dell'uomo, le quali distruggono l'esistenza di diritti o inerenti all'umana natura, o inerenti alla società, considerata come forza nata a proteggere la natura»³.

Dunque, il carattere dell'offesa è il danno sociale, per la cui determinazione occorre tenere in conto l'esigenza di tutela della sicurezza sociale. Il primo criterio di individuazione dell'offesa è la tutela della sicurezza sociale.

Per comprendere la natura e la portata della sicurezza sociale occorre rileggere l'opinione di Carmignani in un confronto dialettico con Cesare Beccaria, il quale aveva sostenuto che il delitto dovrebbe considerarsi nel solo danno alla società.

Tale opinione estremizza erroneamente il “principio politico” a scapito del “principio morale”⁴. Infatti, il criterio di moralità per valutare e graduare l'offesa è la forza morale esterna dell'azione, cioè quell'effetto dell'azione che colpisce la società nel suo insieme: *«[...] questo effetto meramente morale dell'offesa, il quale solo può anzi renderla sociale perché, colpendo il privato, tutti colpisce, e imprime così un carattere politico a quanto ella ha o di intrinsecamente, o di estrinsecamente morale»⁵.*

Il bene oggetto della protezione sociale è un bene di carattere morale, non materiale, e attiene alla conservazione dell'ordine della società civile. Il bene è la sicurezza sociale. Quando l'azione colpisce il bene particolare, del singolo o delle entità collettive, colpisce nello stesso tempo il bene morale dell'intera collettività sociale in virtù del legame naturale tra il bene del singolo e il bene della società.

2. La moralità oggettiva dell'azione è la sicurezza pubblica, i cui contenuti sono il turbamento morale e psicologico dei cittadini e il fomite che il delitto esercita per il compimento di ulteriori azioni malvagie da parte di coloro che sono predisposti a violare i diritti del prossimo e della collettività nel suo insieme⁶.

Non pochi accademici di diritto penale e gran parte della politica contemporanea guardano con orrore al semantema “sicurezza sociale”. I manuali e gli articoli di carattere scientifico mostrano spesso ripugnanza per il cosiddetto “securitarismo”. I legislatori che si adoperano per il miglioramento delle condizioni della sicurezza sociale sarebbero

³ *Ibidem*, p. 42.

⁴ *Ibidem*, p. 74.

⁵ *Ibidem*, p. 62.

⁶ *Ibidem*, pp. 89, 93, 95. Il primo effetto è definito “scossa degli uomini”; il secondo “pravo esempio nei tristi”.

nemici della democrazia. “*Securitarismo*” significherebbe limitazione arbitraria con la forza delle libertà del cittadino.

Nel linguaggio di Carmignani, il semantema “*sicurezza sociale*” designa un ventaglio di situazioni ideali, che hanno un fondamento *in re*, ricollegabili a tre nuclei essenziali, predicabili anzitutto in ordine all’individuo e, per analogia intrinseca, alla società. Dal latino *securitas*: *se* (prefisso arcaico che indica riservatezza, separazione); *curus* (participio del verbo curare: fare attenzione, curare) *tas* (suffisso di qualità).

Essere sicuro rinvia a tre nuclei significanti: I) essere stabile nell’ordine dell’essere, non essere minacciato da turbamenti esogeni nella permanenza dell’esistenza; II) essere certo a riguardo dell’ordine sociale, soprattutto con riferimento alla prevedibilità dello svolgersi delle relazioni con gli altri, tanto nella dimensione orizzontale di cittadini, quanto nella dimensione verticale con la comunità politica e a riguardo dell’ordine giuridico, certezza delle norme e prevedibilità della loro applicazione; III) essere fiducioso, sia in senso passivo, di poter contare sulla fiducia degli altri, che in senso attivo, di aver fiducia negli altri, soprattutto nella solidarietà che ci si aspetta dall’ordinamento giuridico in contraccambio dinamico allo spontaneo adeguamento alle sue regole.

I valori evocati implicano tre ordini di esperienze: l’esperienza di un ordine, di un potere che fornisce stabilità a quest’ordine; l’esperienza di valori comunitari: solidarietà, cooperazione, condivisione; l’esperienza di valori strettamente inerenti alla persona: pace, concordia, tranquillità. La base di questa sfera di valori è il rispetto della dignità della persona⁷.

Si predica la sicurezza tanto con riguardo alle persone quanto alle società. La predicazione è svolta in guisa analoga, perché ciò che significa “sicurezza” si realizza in modo più pieno nell’uomo che nella società. Infatti, parlando in termini filosofici, l’uomo entra in gioco come sostanza e la società come accidente, che conferisce una proprietà particolare all’uomo. Dunque, la nozione primaria è “sicurezza personale”. La sicurezza sociale è un suo analogo dipendente riferito alla società⁸.

Viene qui in considerazione un aspetto fondamentale, che costituisce un punto fermo nel pensiero di Carmignani e, poi del suo erede scientifico Francesco Carrara. Entrambi

⁷ Riprendo integralmente da I.R. VARELA, *Seguridad pública y política criminal argentina; Teoría y práctica de una criminología realista*, Buenos Aires, 2013, p. 27.

⁸ I.R. VARELA, *op. cit.*, p. 30.

sono risolutamente critici della concezione individualista della società e della concezione contrattualista dell'autorità.

Nei “*Prolegomeni*” al “*Programma*” Carrara scrive, quanto alla società civile e all'autorità che la governa: «*Ora se lo Stato di società civile era necessario alla razza umana per fine della osservanza del precetto morale, la società che doveva esprimere la forma speciale dell'origine segnato all'uomo dalla mente suprema fino al primo istituto della sua creazione non poteva essere che una società la cui direzione si unificasse in un centro comune di autorità. E questa autorità non poté non essere fornita del potere di proibire certe azioni, e di reprimere chi osasse, malgrado il divieto, commetterle. La società civile, l'autorità che a questo presiede, il diritto di proibire e di reprimere a lei compartito, non sono che una catena di strumenti della legge dell'ordine. Dunque il giure penale ha la sua genesi e il suo fondamento di ragione nella legge eterna della universale armonia*»⁹.

Ora, la società civile, che potremmo meglio definire comunità politica, nonché, alla base di essa, i corpi intermedi, sono enti reali, che non godono dello statuto della sostanza, riguardante solo la persona, bensì dello statuto di accidente intrinseco implicato con la sostanza persona, poiché la socialità è una inclinazione naturale dell'uomo, che lo inclina a ordinare necessariamente la vita, sia per ragioni materiali che spirituali, insieme con gli altri. L'accidente intrinseco che unisce la società con la persona, secondo le categorie aristoteliche, è l'accidente di relazione: questo è l'accidente che conviene all'essere sociale¹⁰.

Passando, ora, dall'essere della società alla struttura entitativa della sicurezza, è evidente che anch'essa non è una sostanza, ma un accidente. Invero, sarebbe gravemente fallace ritenere, come pure è stato sostenuto nei vari totalitarismi, che le persone in quanto sostanze siano subordinate a entità come “la sicurezza nazionale” o la “sicurezza internazionale”¹¹.

La sicurezza, riferita anzitutto alla persona e, in modo analogo alla società, è un accidente di qualità¹² e, precisamente, tra le *sub* categorie aristoteliche della qualità, rientra nella categoria dell'*habitus* operativo o della disposizione, che si riferiscono

⁹ F. CARRARA, *Programma del corso di diritto criminale*, Parte Generale, vol. 1, nona edizione, Firenze, 1902, *Prolegomeni*, pp. 27-28.

¹⁰ I. R. VARELA, *op. cit.*, p. 35.

¹¹ *Ibidem*, p. 38.

¹² *Ibidem*, p. 39.

all'insistere della persona in modo conforme o difforme al bene nel suo essere o nella sua attività¹³. Gli abiti operativi sono le virtù e, in particolare, la qualità dell'essere sicuro afferisce sia alle potenze conoscitive sia alle potenze appetitive.

In tanto il soggetto è sicuro in quanto è stabile nell'esistenza, ordinato nel perseguire i suoi fini in concordia con gli altri, fiducioso nella solidarietà degli altri e capace di offrire a loro fiducia.

In analogia con la sicurezza del singolo, la sicurezza sociale è la qualità che afferisce a una vita sociale in cui i cittadini sono sicuri di preservare il proprio essere e di perseguire i loro fini senza costrizioni; in cui vi è una stabilità dell'ordine giuridico che consente di prevedere gli effetti delle regole dettate per la vita comune; in cui i cittadini sono disponibili alla collaborazione con gli altri e confidano nella solidarietà comune in caso di necessità, offrendo reciprocamente al prossimo una garanzia di solidarietà¹⁴.

Ora, il turbamento dei buoni e l'ulteriore traviamiento dei cattivi, che costituiscono, secondo la terminologia di Carmignani, l'evento terminale essenziale all'offesa, hanno una struttura entitativa, che va ben al di là del mero danno sociale. Questa struttura integra un vero e proprio danno morale. Non si tratta dell'offesa a una determinata situazione di fatto, come se la sicurezza pubblica fosse una *res* statica e fissa una volta per sempre; si tratta bensì dell'offesa alla disposizione della società a garantire lo sviluppo adeguato di tutte le potenzialità positive della vita dei singoli nel contesto sociale.

L'offesa morale non colpisce questo o quel cittadino, o nella qualità di singolo ovvero di un centro collettivo superindividuale determinato – familiare, economico, statale –, bensì devia e sovverte l'ordinamento della società, impedendole di garantire i diritti dei cittadini e, prima ancora, di assicurare l'esercizio pacifico delle loro attività individuali e sociali.

L'offesa giuridica ha un contenuto morale poiché l'azione ferisce un bene comune a tutti che è di carattere morale, prima ancora che psicologico, consistente nel bene di vivere nella concordia con gli altri e nella tranquillità dell'ordine. Il riferimento al turbamento dei buoni e al mal esempio per i malvagi, per quanto oggi tale terminologia possa suonare obsoleta, si à ancora a un realismo straordinariamente veritiero ed efficace. La società ha in sé stessa cittadini buoni e cattivi in maniera indistinguibile; gli uni e gli altri sono

¹³ *Ibidem*.

¹⁴ AGOSTINO, *La città di Dio*, libro XIX, cap. 13.

presenti in tutte le categorie sociali e in tutti i luoghi e sono dispersi nelle varie circostanze e nelle diverse età della vita. Chi appare buono in una circostanza può essere cattivo in un'altra, e viceversa.

L'imputazione politica si rivolge a tutti indifferenziatamente, rendendo ciascuno consapevole che la realizzazione dell'offesa indebolisce tutti nella disposizione verso la concordia e rafforza tutti nella disposizione verso la discordia: l'offesa tende a sovvertire l'ordine della Città.

Carmignani e Carrara si esprimono in termini che possono apparire moralistici, ma che sono in realtà profondamente giuridici.

La legge penale è diversa dalla legge morale, perché non indaga nell'animo dell'accusato e non pretende di sindacare o di punire i suoi atti interni. Essa si preoccupa della disposizione morale della società, che viene offesa dagli atti esterni dei consociati, i quali, spregiando la giustizia con la violazione del diritto degli altri, provocano effetti di sovvertimento della pace sociale.

3. Il termine sicurezza oggi provoca orrore soprattutto negli strati 'alti' della società.

La spiegazione di ciò non è difficile. Cullandosi nel loro individualismo, molti di coloro che godono di benessere materiale e di soddisfacenti condizioni di vita, abitando per giunta, in luoghi ove sembra che la sicurezza non sia in pericolo, ritengono altezzosamente esagerate le urla di coloro che talora maldestramente invocano che lo Stato intervenga a loro sostegno contro i devianti. I residenti delle ZTL non sono infatti minacciati direttamente dal rischio di invasione del proprio appartamento; essi, avvalendosi delle amicizie e delle relazioni sociali, non temono i danni provocati dall'incertezza delle norme e dalla imprevedibilità della loro applicazione; essi, pur non avendo fiducia in alcuno e non offrendo garanzie di alcun genere al prossimo, sono convinti che, grazie alla disponibilità di denaro, potranno fare a meno della solidarietà spontanea degli altri, potendosi rivolgere a impiegati stipendiati per le loro urgenti necessità.

Appartengono allo strato 'alto' della società, cui ripugna il concetto di sicurezza, varie categorie di persone, tra cui vi sono molti magistrati, numerosi avvocati, gli addetti alle transazioni finanziarie e la gran parte degli appartenenti al comparto dell'insegnamento, di livello sia medio sia universitario; in generale, crede di appartenere allo strato "alto" della popolazione la gran parte dei soggetti che si muovono nell'ambito dell'applicazione

del diritto, del governo della finanza, dell'elaborazione delle scienze e delle tecnologie di avanguardia.

Appartengono soprattutto a questa categoria “alta” i titolari del potere mediatico, vale a dire i padroni dell'informazione, connessi strettamente con il *mainstream* informativo internazionale, controllato in gran parte dall'agenda *woke*. Essi hanno creato un deforme circo Barnum ove i direttori delle testate, nominati direttamente dalla proprietà, selezionano accuratamente le notizie affinché determinati esponenti politici, nazionali e internazionali, appaiano come lupi rapaci, e altri, invece, sembrano simpaticamente intrisi di un afflato democratico; ove gli opinionisti di fama, spesso muniti di titoli accademici, sentenziano in astratto su come dovrebbe andare il mondo, senza tenere in conto le realtà e difficoltà concrete, pronunciando, in particolare, giudizi severi contro gli esponenti della classe politica che propongono misure restrittive della licenza di danneggiare e imbrattare i beni comuni; ove i cronisti zelanti, o per convinzione ideologica o alla ricerca dell'avanzamento di carriera, narrano in maniera tendenziosa gli eventi, sempre colpevolizzando qualcuno, il Governo e i suoi rappresentanti, anzitutto; gli esponenti delle istituzioni, soprattutto se non protetti da un alone progressista; i prefetti, i questori e i dirigenti delle forze dell'ordine; poi, i medici, gli imprenditori, i commercianti, fino a spingersi alla critica addirittura degli operatori manuali che garantiscono la sicurezza materiale della società: infermieri e addetti alla sanità, poliziotti, operatori tecnici addetti ad assicurare l'energia, i servizi di trasporto e la stessa nettezza urbana, e così via.

4. Lo spregio verso la sicurezza, male intesa quale forma antidemocratica di gestione del potere, provoca una serie di effetti che moltiplicano il disordine sociale e la sfiducia dei cittadini nelle istituzioni.

Il primo effetto, assai deleterio, concerne la magistratura associata, che giudica con asprezza i tentativi di Governo e Parlamento di ripristinare normative più adeguate a limitare l'immigrazione illegale e di avviare un piano ordinato di espulsione degli stranieri che hanno dimostrato concretamente la loro indisponibilità a rispettare le leggi, in particolare quella penale, nonché a contenere la crescente attitudine di fasce di cittadini o di stranieri a violare l'ordine pubblico.

Tale attitudine della magistratura associata si riverbera sui magistrati competenti a giudicare i fatti di eversione delle normative di ordine pubblico. Anche se all'occhio del profano appare evidente la devastazione di interi quartieri dopo la celebrazione di

manifestazioni di protesta politica avvenute in luoghi pubblici, anche con la provocazione di incendi ai danni dei mezzi delle forze dell'ordine, l'occhio della giustizia nega la sussistenza del delitto di cui all'art. 419 cod. pen., limitandosi a sanzionare con mitezza le specifiche condotte di coloro che hanno abbattuto le recinzioni o lanciato pietre contro gli agenti di Polizia o contro le vetrine dei negozi commerciali.

Né sarebbe ragionevole sostenere che la devastazione è un delitto di creazione politica, privo di un sostrato fattuale percepibile e constatabile con i sensi. Nei giudizi accade talora che, soverchiato dalle domande insistenti degli avvocati di ufficio degli imputati – avvocati che ricevono il compenso dallo Stato – il personale pubblico, prima impegnato a contenere i violenti, poi a ricostruire i fatti con certosa pazienza, cada in contraddizione e venga guardato con sufficienza dai magistrati giudicanti. Da qui scaturiscono pronunce liberatorie discutibili, tanto da provocare il gravame dei pubblici ministeri.

Il secondo effetto conseguente allo spregio della sicurezza è il cambiamento di strategia nel contenimento dei violenti durante le manifestazioni. I dirigenti schierano le forze di Polizia a protezione statica di determinati obiettivi, vietando assolutamente le cariche contro i manifestanti per timore che l'uso dei mezzi di coazione fisica al fine di respingere le violenze o di vincere le resistenze all'Autorità sia considerato illegittimo dai giudici, siccome non più scriminato dal pur vigente art. 53 del codice. Accade così che gli uomini e le donne che difendono lo Stato rimangano immobili dietro i loro scudi a subire il lancio di pietre, di oggetti contundenti, addirittura di ordigni esplosivi rudimentali, con la conseguenza che le manifestazioni si concludono con decine o centinaia di feriti tra le forze dell'ordine. È evidente che questo tipo di strategia contentiva della violenza, oltre a esporre a gravi rischi gli operatori e le operatrici di Polizia, è inidoneo a impedire le devastazioni che gli esponenti dei movimenti eversivi o della proterva galassia anarchica intendono realizzare ai danni dei beni pubblici e privati.

Il terzo effetto, se possibile, è ancora più esiziale per l'esito del confronto tra il valore morale e sociale della sicurezza e il disvalore criminale dell'aggressione seriale e pervasiva, ognora crescente, alla tranquillità e alla pace pubblica. Gli opinionisti che sentenziano sui *media* assicurano i cittadini che le azioni eversive non costituiscono fatti di terrorismo. Anche se l'asserto è in parte vero, gli opinionisti non tengono in conto che l'eversione minuta si può rapidamente trasformare in terrorismo, saldandosi con altre

forze eversive, oggi opportunisticamente silenti, di origine straniera, come è già successo in vari Paesi d'Europa, come in Francia e in Gran Bretagna. In ogni caso, se il terrorismo è l'evento peggiore, anche l'eversione violenta crea un autentico danno alla pace sociale.

L'effetto più grave dell'illegalità movimentista è l'accrescimento del potere effettivo e della convinzione ideologica dei gruppi eversivi di poter consumare una vittoria sullo Stato. A riprova di ciò sta il comunicato del sedicente movimento No-Tav nel cui nome sono state compiute le violenze di sabato 25 luglio 2026 nella Valle di Susa. Il comunicato del movimento suona con esultanza in tal guisa: *«Quello che si respirava nell'aria non era l'odore acre di ferraglia e neanche quello bruciante dei lacrimogeni, ma l'entusiasmo di migliaia di persone che sono riuscite a raggiungere quello che sembrava essere uno dei fortini più inespugnabili della storia, dimostrando che la Val di Susa è tutt'altro che pacificata»*¹⁵. E prosegue: *«I politici di ogni risma devono mettersi il cuore in pace, il Tav è tornato ad essere centrale nelle loro preoccupazioni. Il villaggio di Asterix che pensavano di aver sconfitto è più vivo e combattivo che mai e questa volta li ha decisamente battuti»*¹⁶.

Agghiaccianti sono le testimonianze degli uomini e delle donne che rappresentano lo Stato. Una per tutte: *«Avevano pietre fino al 2029. Hanno dato fuoco a tutto e ci hanno riempito di pietre. Non ne avevo mai prese così tante. Erano pietre di cantieri di scavo anche di sette chili»*¹⁷. Non pochi di loro si lamentano, secondo il cronista del *Corriere della Sera*, di non sentirsi *«[...] sufficientemente tutelati di fronte ai continui episodi di guerriglia urbana e chiedono espressamente al governo di intervenire per tutelarli nel loro lavoro»*¹⁸. Ma chi potrebbe custodire i custodi, se proprio essi sono aggrediti nella qualità di custodi?

Infine, una parola merita il cosiddetto “blocco nero”, nel descrivere il quale si sono in questi giorni compiaciuti i *media*, come già accadde in occasione del G7 di Genova nel 2001, cui venne attribuita la devastazione di quella città. I giornalisti sono lieti di poter circoscrivere agli appartenenti a tale “blocco” la responsabilità dei disordini. Senonché tale “blocco” non esiste se non nella fantasia dei giornalisti e dei fiancheggiatori dei violenti. I manifestanti si travestono, coprendo completamente il viso di felpe e il corpo

¹⁵ *Corriere della Sera*, 27 luglio 2026.

¹⁶ *Ibidem*.

¹⁷ *Ibidem*.

¹⁸ *Ibidem*.

di indumenti di colore nero al fine di sfuggire così travisati al riconoscimento da parte delle forze di Polizia. Uno stratagemma per rendere più efficace l'offesa viene artatamente assunto dai *media* come argomento per scusare la gran parte dei manifestanti.

5. Ho cercato di descrivere in termini appropriati il concetto di sicurezza, giacché molti operatori del diritto sono portati a confonderlo con il cosiddetto “*securitarismo*”. Si tratta di una grave deficienza culturale che ha come sua causa lo studio delle tecniche giuridiche prescindendo delle loro indispensabili premesse valoriali sul piano morale e filosofico.

Per queste ragioni i rimedi non sono immediati né di facile applicazione. Certamente la produzione di nuove leggi non è lo strumento per venire a capo della grave condizione di insurrezionalismo strisciante che coinvolge purtroppo migliaia di giovani. È possibile naturalmente compiere dei miglioramenti nell'opera di prevenzione e a questo scopo formulo un vivo auspicio affinché i dirigenti delle forze dell'ordine siano dotati di mezzi moderni ed efficaci per realizzare i compiti ardui del loro ufficio. Non posso non ringraziare in ogni caso i responsabili del potere esecutivo per l'opera che sta compiendo, in unità di intenti dai gradi più alti fino ai coraggiosi operatori sul campo, al fine di limitare i danni della violenza nichilistica a sfondo politico.

I veri rimedi però possono operare soltanto a lungo termine con il cambiamento della mentalità di molti operatori della giustizia, che dovrebbe valorizzare nuovamente i profili della solidarietà e della concordia sociale di contro a un individualismo ribellistico che si ritiene autosufficiente e totipotente, confondendo maliziosamente la libera manifestazione del pensiero politico e sociale con l'esercizio della violenza.

Mauro Ronco

SEZIONE STUDI

ANTONIO CASCIANO
*Bioeticista e Dottore di ricerca in Etica e Filosofia politico-giuridica
Università degli Studi di Salerno*

LA MAGNIFICA UMANITÀ DI LEONE XIV ALLA PROVA DELLE ULTIME *RES NOVAE**

SOMMARIO: 1. Introduzione metodologica – 2. L’antropologia cristiana come principio del discernimento – 3. La tecnica al servizio della persona e del bene comune – 4. Il lavoro umano nell’epoca dell’intelligenza artificiale – 5. Un manifesto del pontificato: la persona, la fraternità, la pace – 6. Conclusione. La magnificenza dell’umano come chiave interpretativa dell’enciclica.

1. Introduzione metodologica

La pubblicazione della prima enciclica di Leone XIV, *Magnifica Humanitas*, ha immediatamente attirato l’attenzione degli osservatori per il tema al quale essa è dedicata: l’intelligenza artificiale e le implicazioni che il suo sviluppo prospetta per la vita sociale, economica e politica delle nazioni. Una simile lettura, tuttavia, per quanto comprensibile e parzialmente corretta, rischia di confinare il documento entro un perimetro ermeneutico riduttivo, quasi che esso rappresenti esclusivamente una riflessione etica sulle nuove tecnologie e sul loro utilizzo. Invero, l’enciclica nasce certamente dal confronto con una delle principali *res novae* del nostro tempo, ma il suo orizzonte è molto più ampio e, in ultima analisi, più radicale. Come afferma lo stesso Pontefice, infatti, oggi più che mai «ci troviamo dinanzi a una situazione nuova, in cui la potenza e la pervasività delle tecnologie emergenti si innestano nella trama della quotidianità, plasmano i processi decisionali e incidono in profondità sull’immaginario collettivo», e ciò impone, verosimilmente, un discernimento profondo ed accurato circa il significato e le finalità del progresso tecnico¹.

Le pagine che seguono propongono un criterio ermeneutico differente, ambendo non già a fornire una valutazione critica dell’enciclica, né un contributo che si inserisca nel dibattito contemporaneo sull’intelligenza artificiale. La finalità precipua è piuttosto

* Contributo sottoposto a valutazione.

¹ LEONE XIV, *Magnifica Humanitas*, Introduzione, n. 4.

quella di accompagnare il lettore nella comprensione dell'itinerario contenutistico, fondativo ed argomentativo del documento, mettendone in luce la struttura teologica, le coordinate antropologiche fondamentali e il saldo inserimento nella tradizione della Dottrina sociale della Chiesa.

In questa prospettiva, *Magnifica Humanitas* si presenta come un testo profondamente unitario. L'intelligenza artificiale costituisce, certamente, l'orizzonte tematico che sollecita la riflessione del Pontefice; il suo autentico oggetto rimane però la persona umana, considerata nella sua irriducibile dignità, nella sua vocazione alla verità e alla libertà, nella sua responsabilità verso il bene comune e nella sua costitutiva apertura a Dio. Più che elaborare un'etica della tecnica, Leone XIV ripropone i fondamenti di un'antropologia cristiana capace di orientare il discernimento dinanzi alle trasformazioni radicali del nostro tempo.

Per cogliere adeguatamente il significato complessivo di *Magnifica Humanitas* è necessario collocarla nel solco della Dottrina sociale della Chiesa, nella cui riflessione ormai più che secolare essa si inserisce, in modo esplicito e consapevole. Tale continuità non emerge soltanto dai frequenti richiami al Magistero precedente, ma è suggerita dagli stessi elementi che accompagnano la pubblicazione dell'enciclica. Assume, in questo senso, particolare rilievo la scelta del 15 maggio scorso quale data di promulgazione, nel centotrentacinquesimo anniversario della *Rerum novarum* di Leone XIII, documento tradizionalmente riconosciuto come l'atto inaugurale della Dottrina sociale della Chiesa moderna².

Non si tratta di una semplice coincidenza cronologica, come è intuibile, bensì di una precisa chiave interpretativa mediante la quale il Pontefice invita a leggere il nuovo documento. Come Leone XIII scelse di confrontarsi con le profonde trasformazioni prodotte dalla rivoluzione industriale, così Leone XIV prende le mosse da una delle più rilevanti *res novae* del tempo presente: lo sviluppo dell'intelligenza artificiale³. Mutano

² La scelta del 15 maggio quale data di promulgazione di *Magnifica Humanitas* richiama esplicitamente il centotrentacinquesimo anniversario della *Rerum novarum*, tradizionalmente considerata l'atto inaugurale della Dottrina sociale della Chiesa moderna

³ «Attualmente stiamo assistendo a un tempo di nuovo progresso tecnologico che per alcuni aspetti è paragonabile alla Rivoluzione industriale, ma che per altri è più pervasivo. Influenza profondamente il modo in cui pensiamo, alterando la nostra comprensione delle situazioni e il nostro modo di percepire noi stessi e gli altri. Attualmente stiamo interagendo con macchine come se fossero interlocutori, diventando così quasi una loro estensione. In tal senso, corriamo il rischio non solo di perdere di vista i volti delle persone intorno a noi, ma anche di dimenticare come riconoscere e apprezzare tutto ciò che è veramente

il contesto storico, gli strumenti tecnologici e le forme dell'organizzazione sociale ed economica; permane tuttavia la domanda fondamentale che attraversa l'intero Magistero sociale della Chiesa: *quale concezione dell'uomo deve essere difesa dal, ed orientare il, progresso della società?* Sin dalle prime pagine dell'enciclica il Pontefice ricorda che ogni autentico discernimento dinanzi alle sfide poste dal progresso tecnologico deve essere compiuto alla luce della dignità della persona e della sua vocazione trascendente. Non a caso richiama l'urgenza di interrogarsi sulla meta verso la quale «*desideriamo orientarci*» come comunità umana e di popoli, sottraendo così il dibattito tecnologico alla sola dimensione funzionale o utilitaristica⁴.

A tale criterio antropologico si affiancano, poi, i principi tradizionali di *bene comune, solidarietà, sussidiarietà, destinazione universale dei beni, centralità del lavoro e responsabilità politica*, che continuano a costituire riferimenti imprescindibili per interpretare ed orientare la realtà contemporanea⁵.

L'originalità dell'enciclica consiste precisamente nell'applicare questo patrimonio dottrinale a uno scenario inedito, nel quale la rapidità dello sviluppo tecnologico sembra frequentemente precedere o addirittura prescindere dalla riflessione etica e nel quale l'ampliamento delle capacità operative non sempre è accompagnato da una corrispondente maturazione critica della coscienza morale diffusa. È in questa prospettiva che il documento contribuisce allo sviluppo organico del Magistero sociale.

Benedetto XVI aveva osservato che la Dottrina sociale della Chiesa, «*luce che non muta*», è chiamata a confrontarsi con un mondo in continua trasformazione, offrendo criteri capaci di illuminare questioni nuove senza rinunciare ai principi permanenti che ne costituiscono il fondamento: «*Essa è servizio alla verità che libera. Aperta alla verità, da qualsiasi sapere provenga, la dottrina sociale della Chiesa l'accoglie, compone in unità i frammenti in cui spesso la ritrova, e la media nel vissuto sempre nuovo della società degli uomini e dei popoli*»⁶. Anche *Magnifica Humanitas* si colloca entro questo orizzonte teleologico, non inaugurando una nuova antropologia, ma mostrando come l'antropologia cristiana continui a possedere una sorprendente capacità ermeneutica proprio dinanzi a innovazioni che sembrano rimettere in discussione il significato stesso

umano», così Papa Leone XIV nel «*Messaggio ai partecipanti al Congresso Internazionale della Pontificia Accademia per la Vita - AI and Medicine: The Challenge of Human Dignity*», del 7 novembre 2025.

⁴ LEONE XIV, *Magnifica Humanitas*, Introduzione, nn. 5-6.

⁵ LEONE XIV, *Magnifica Humanitas*, Introduzione, nn. 11-24.

⁶ BENEDETTO XVI, *Caritas in veritate*, n. 9.

dell'umano⁷. Questa impostazione consente di comprendere fin dall'inizio come sarebbe riduttivo interpretare *Magnifica Humanitas* esclusivamente come un'enciclica sull'intelligenza artificiale. La tecnica non costituisce, dunque, il centro della riflessione di Leone XIV, ma il presupposto *con-testuale* entro il quale vengono riproposte le domande fondamentali sull'uomo. Prima di interrogarsi sulle possibilità e sui limiti delle macchine intelligenti, il Pontefice invita infatti a riscoprire ciò che rende unica e irriducibile l'intelligenza umana: la capacità di conoscere la verità, di esercitare responsabilmente la libertà, di amare ordinatamente, di vivere relazioni autentiche e di aprirsi al Mistero, dal quale e nel quale ogni persona riceve origine e compimento⁸.

In una delle affermazioni più significative dell'*Introduzione*, Leone XIV osserva che, nel tempo dell'intelligenza artificiale, «*abbiamo il dovere urgente di restare profondamente umani*», custodendo quella «*magnifica umanità*» che trova la propria pienezza in Cristo e che nessuna macchina potrà mai sostituire⁹. Solo alla luce di questa visione integrale della persona diviene possibile formulare un giudizio autenticamente *etico* sul progresso tecnologico e sul suo impatto nella vita dei singoli, delle comunità e dell'intera famiglia umana.

2. L'antropologia cristiana come principio del discernimento

Se il presupposto storico a partire dal quale prende forma *Magnifica Humanitas* è rappresentato dall'avvento dell'intelligenza artificiale, il punto di partenza dell'enciclica è però un altro ed è rappresentato dall'orizzonte più ampio della verità sull'uomo,

⁷ «L'intelligenza artificiale, specialmente quella generativa, ha dischiuso nuovi orizzonti a molti livelli differenti, tra cui il miglioramento della ricerca in ambito sanitario e le scoperte scientifiche, ma solleva anche domande preoccupanti circa le sue possibili ripercussioni sull'apertura dell'umanità alla verità e alla bellezza, sulla nostra particolare capacità di comprendere ed elaborare la realtà. Riconoscere e rispettare ciò che caratterizza in modo unico la persona umana è essenziale per il dibattito su qualunque quadro etico adeguato alla gestione dell'intelligenza artificiale», così Papa Leone XIV nel «Messaggio ai partecipanti alla seconda Conferenza annuale su intelligenza artificiale, etica e governance d'impresa», del 17 giugno 2025.

⁸ «Di fatto, anche se l'IA può simulare aspetti del ragionamento umano e svolgere compiti specifici con incredibile velocità ed efficienza, non può replicare il discernimento morale o la capacità di formare relazioni autentiche. Pertanto, lo sviluppo di questi progressi tecnologici deve andare di pari passo con il rispetto dei valori umani e sociali, la capacità di giudicare con coscienza tranquilla e la crescita nella responsabilità umana. Non a caso questa era di profonda innovazione ha spinto molti a riflettere su ciò che significa essere umani e sul ruolo dell'umanità nel mondo», così Papa Leone XIV, nel «Messaggio, a firma del Cardinale Segretario di Stato Pietro Parolin, in occasione dell'AI for good summit», del 10 luglio 2025.

⁹ LEONE XIV, *Magnifica Humanitas*, *Introduzione*, n. 15; cfr. GIOVANNI PAOLO II, *Centesimus annus*, n. 11; FRANCESCO, *Fratelli tutti*, n. 24.

assumendo come criterio fondamentale quel principio antropologico che attraversa l'intero Magistero sociale della Chiesa, dal Concilio Vaticano II fino ai documenti più recenti: soltanto una corretta comprensione *della verità ontologicamente fondata* della persona umana consente di formulare un autentico giudizio morale sul progresso storico e tecnologico¹⁰.

Non è casuale, pertanto, che le prime pagine dell'enciclica rinviino immediatamente alla costituzione pastorale *Gaudium et spes* e, in particolare, al celebre passo nel quale i Padri conciliari affermano che «*solamente nel mistero del Verbo incarnato trova vera luce il mistero dell'uomo*»¹¹. Tale riferimento assume una precisa funzione architettonica all'interno del documento, introducendo il lettore nella prospettiva entro la quale interpretarne l'intero sviluppo argomentativo del documento. Il discernimento etico sul progresso tecnologico trova infatti il proprio fondamento in un'antropologia che riconosce nell'*incarnazione* il luogo nel quale si manifesta pienamente la verità sull'uomo. Non sorprende, pertanto, che Leone XIV apra la propria riflessione richiamando Cristo quale pieno compimento dell'umano, affermando che «*questa magnifica umanità in Gesù Cristo diventa la Via, la Verità e la Vita, aprendo per ciascuno di noi la strada per crescere verso la pienezza*»¹².

Questa scelta metodologica riveste un significato tutt'altro che marginale. Una parte consistente del dibattito contemporaneo tende, infatti, a discutere l'intelligenza artificiale concentrandosi prevalentemente sulle sue applicazioni, sui potenziali benefici e sviluppi, o sui rischi connessi alla sicurezza, alla tutela dei dati, alla trasparenza degli algoritmi e alla regolamentazione giuridica. Pur riconoscendo la rilevanza cruciale di tali questioni, Leone XIV sceglie deliberatamente un diverso punto di partenza. Prima ancora di chiedersi quali limiti debbano essere posti alle nuove tecnologie, egli invita a interrogarsi su quale immagine dell'uomo debba orientarne lo sviluppo¹³.

L'enciclica sviluppa così una concezione dell'essere umano che si oppone a ogni forma di riduzionismo. La persona non è descritta come un semplice centro di elaborazione di informazioni, né come il risultato di processi evolutivi esclusivamente

¹⁰ LEONE XIV, *Magnifica Humanitas*, n. 24.

¹¹ Concilio Vaticano II, *Gaudium et spes*, n. 22.

¹² LEONE XIV, *Magnifica Humanitas*, Introduzione, n. 1.

¹³ LEONE XIV, *Magnifica Humanitas*, nn. 19-24.

biologici o cognitivi. L'intelligenza stessa, pur costituendo una prerogativa essenziale e per certi versi esclusiva dell'uomo, non esaurisce la ricchezza della sua identità.

L'essere umano conosce, ma nello stesso tempo ama; comprende, ma è anche capace di contemplazione; progetta il futuro, ma vive di relazioni; trasforma il mondo mediante il lavoro, ma rimane aperto a una Verità che lo trascende e che non può essere prodotta dalla tecnica. In questa prospettiva, il progresso tecnologico non appare mai come un male in sé, ma come una realtà il cui valore dipende dall'orientamento che riceve dalla libertà e dalla responsabilità morale di chi lo pensa, lo progetta, lo realizza e lo governa¹⁴.

È significativa, a questo riguardo, l'insistenza con cui Leone XIV richiama il rischio, proprio di un'arrembante cultura *efficientista*, di ridurre l'uomo ad un paradigma eminentemente prestazionale. Contro tale tentazione, egli ricorda che la dignità della persona non deriva dall'efficienza, dalla produttività o dal successo, ma dall'essere stata pensata, voluta e amata da Dio. Nel secondo capitolo dell'enciclica, il Pontefice afferma esplicitamente che «*la persona umana rimane sempre "la via della Chiesa"*» e che la sua dignità costituisce un dono originario che precede ogni realizzazione concreta¹⁵.

È difficile non riconoscere, in questa impostazione, alcuni tratti contenutistici propri della grande tradizione agostiniana. Pur senza trasformare l'enciclica in un trattato di spiritualità, Leone XIV lascia emergere una concezione dell'uomo nella quale l'interiorità costituisce il luogo privilegiato del discernimento che precede ogni azione. In tale prospettiva, la conoscenza non coincide mai con la mera accumulazione di informazioni, così come il progresso non si identifica automaticamente con l'aumento delle possibilità offerte dalla tecnica. Ogni autentico sviluppo dell'uomo richiede la crescita integrale della persona, nella quale ragione, libertà, coscienza e responsabilità rimangano connesse¹⁶.

Si comprende allora perché Leone XIV rifiuti ogni forma di contrapposizione pregiudiziale tra fede e tecnica¹⁷. L'enciclica non esprime alcuna nostalgia per un passato

¹⁴ LEONE XIV, *Magnifica Humanitas*, nn. 11-14; 92-96.

¹⁵ LEONE XIV, *Magnifica Humanitas*, n. 50.

¹⁶ Cfr. AGOSTINO, *Confessiones*, X, 27; LEONE XIV, *Magnifica Humanitas*, nn. 118-126.

¹⁷ «Questa nostra capacità di costruire utensili, in una quantità e complessità che non ha pari tra i viventi, fa parlare di una condizione tecno-umana: l'essere umano ha da sempre mantenuto una relazione con l'ambiente mediata dagli strumenti che via via produceva. Non è possibile separare la storia dell'uomo e della civilizzazione dalla storia di tali strumenti. Qualcuno ha voluto leggere in tutto ciò una sorta di mancanza, un deficit, dell'essere umano, come se, a causa di tale carenza, fosse costretto a dare vita alla tecnologia [5]. Uno sguardo attento e oggettivo in realtà ci mostra l'opposto. Viviamo una condizione di ulteriorità rispetto al nostro essere biologico; siamo esseri sbilanciati verso il fuori-di-noi, anzi radicalmente aperti all'oltre. Da qui prende origine la nostra apertura agli altri e a Dio; da qui nasce il potenziale creativo della nostra intelligenza in termini di cultura e di bellezza; da qui, da ultimo, si origina

pre-tecnologico, né indulge in atteggiamenti di diffidenza verso il progresso scientifico. Al contrario, essa riconosce esplicitamente il valore dell'ingegno umano e dell'innovazione, vedendovi una forma di partecipazione alla creatività inscritta da Dio nella natura stessa dell'uomo¹⁸. Lo sviluppo tecnologico è considerato una delle espressioni della responsabilità umana nel mondo, purché rimanga ordinato al servizio della persona e del bene comune¹⁹.

Proprio per questo, tuttavia, Leone XIV ricorda che la tecnica non possiede in sé stessa il criterio-guida del proprio sviluppo. Ogni potere acquisito dall'uomo accresce, nella medesima misura, la responsabilità etica del suo esercizio. Il vero problema non consiste dunque nel domandarsi se sia possibile realizzare una determinata innovazione, ma se essa contribuisca realmente alla piena fioritura della persona e della comunità umana²⁰.

È su questo sfondo antropologico che comincia progressivamente a delinearsi uno dei nuclei più originali dell'enciclica. L'intelligenza artificiale non è presentata come un semplice insieme di strumenti, ma come una sfida culturale che obbliga a chiarire ciò che distingue l'intelligenza umana da qualsiasi altra forma di elaborazione artificiale. L'interrogativo, pertanto, non riguarda tanto il futuro delle macchine, quanto il futuro dell'uomo stesso. È precisamente questa inversione di prospettiva a conferire a *Magnifica Humanitas* la sua peculiare profondità teologica ed antropologica. Il discernimento sulla tecnica diviene infatti possibile soltanto dopo avere riscoperto la verità della persona.

3. La tecnica al servizio della persona e del bene comune

L'orizzonte antropologico fin qui delineato consente a Leone XIV di affrontare la questione della tecnica secondo una prospettiva che appartiene da sempre alla Dottrina sociale della Chiesa. Il problema non riguarda infatti la legittimità dell'innovazione in quanto tale, né l'opportunità di rallentare il progresso scientifico, bensì il rapporto che

la nostra capacità tecnica. La tecnologia è così una traccia di questa nostra ulteriorità», così Papa Francesco in un magistrale passaggio tratto dal suo “Discorso alla Sessione del G7 sull'intelligenza artificiale”, del 14 giugno 2024.

¹⁸ «Ciò significa che l'innovazione tecnologica può essere una forma di partecipazione all'atto divino di creazione. Come tale, ha un peso etico e spirituale, poiché ogni scelta progettuale esprime una visione dell'umanità. La Chiesa, pertanto, invita tutti i costruttori di IA a coltivare il discernimento morale come parte fondamentale del loro lavoro, a sviluppare sistemi che rispecchino giustizia, solidarietà e un rispetto autentico per la vita», così Papa Leone XIV nel “Messaggio ai partecipanti del Builders AI Forum”, del 3 novembre 2025.

¹⁹ LEONE XIV, *Magnifica Humanitas*, nn. 4, 93, 111.

²⁰ LEONE XIV, *Magnifica Humanitas*, n. 96.

ogni sviluppo tecnologico è chiamato a mantenere con la promozione integrale della persona e con il perseguimento del bene comune. In questa prospettiva, *Magnifica Humanitas* si colloca lontano sia dai facili entusiasmi tecnocratici, che tendono a identificare il progresso con la semplice innovazione, sia da quelle letture pessimistiche che vedono nella tecnica una minaccia esiziale per l'umanità. L'enciclica propone piuttosto un criterio di discernimento capace di riconoscere il valore delle conquiste scientifiche senza sottrarle alle esigenze della responsabilità etica²¹.

Il punto decisivo consiste nel riconoscere che la tecnica non è mai moralmente autosufficiente. Ogni strumento nasce infatti all'interno di una determinata visione dell'uomo, risponde a finalità concrete e produce conseguenze che incidono inevitabilmente sulla vita delle persone e delle comunità. Per questo Leone XIV invita a superare la concezione riduttiva secondo cui l'intelligenza artificiale sarebbe un insieme di strumenti eticamente *neutrali*, il cui valore dipenderebbe esclusivamente dall'uso che se ne fa. L'enciclica suggerisce, al contrario, che anche i criteri di progettazione, gli obiettivi perseguiti, i modelli economici sottesi e le logiche algoritmiche che ne orientano implementazione e sviluppo debbono essi stessi costituire oggetto di discernimento morale. In una delle formulazioni più significative del documento, il Pontefice afferma che la tecnologia «*non è neutrale, perché assume il volto di chi la pensa, la finanzia, la regola, la usa*»²².

In tale contesto il *bene comune* riacquista la propria funzione di principio ordinatore del progresso, non solo tecnologico. L'intelligenza artificiale non può essere valutata soltanto in rapporto all'incremento della produttività o ai vantaggi che offre ai singoli individui. Essa interpella la qualità delle relazioni sociali, la giustizia nell'accesso alle risorse, la tutela delle persone più vulnerabili, la dignità del lavoro, la partecipazione democratica e, in definitiva, la stessa concezione della convivenza civile. La tecnologia diviene così una delle mediazioni storico-culturali attraverso cui una società manifesta concretamente la propria idea di giustizia e di sviluppo umano. Come osserva Leone XIV, il discernimento sull'innovazione deve sempre verificare se essa favorisca realmente la partecipazione, la responsabilità e la tutela dei più deboli oppure se contribuisca ad ampliare forme nuove di dipendenza e di esclusione²³.

²¹ LEONE XIV, *Magnifica Humanitas*, nn. 90-96; cfr. Concilio Vaticano II, *Gaudium et spes*, nn. 35-36.

²² LEONE XIV, *Magnifica Humanitas*, Introduzione, n. 9.

²³ LEONE XIV, *Magnifica Humanitas*, nn. 96, 108-109.

Sotto questo profilo, *Magnifica Humanitas* si inserisce con piena coerenza nello sviluppo della Dottrina sociale successivo al Concilio Vaticano II. Già *Populorum progressio* di san Paolo VI aveva richiamato l'esigenza di uno sviluppo autenticamente umano, che non si esaurisse nella crescita economica; la *Laborem exercens* di san Giovanni Paolo II aveva riaffermato il primato del lavoro sulla tecnica e della persona sugli strumenti della produzione; la *Caritas in veritate* di Benedetto XVI aveva, quindi, mostrato come la tecnica rappresenti una straordinaria espressione della creatività umana, ma richieda, proprio per questo, un costante discernimento etico. Leone XIV riprende tale patrimonio dottrinale e lo applica al nuovo scenario offerto dall'intelligenza artificiale, non modificandone i principi, ma mostrandone la perdurante capacità di interpretare le trasformazioni del presente²⁴.

Una particolare attenzione è riservata poi alle nuove forme di disuguaglianza che l'innovazione tecnologica può produrre o aggravare. L'enciclica richiama la responsabilità di vigilare affinché i processi di digitalizzazione non divengano strumenti di esclusione, di concentrazione del potere o di ulteriore marginalizzazione delle persone e dei popoli più vulnerabili. Il progresso autentico non coincide con l'accumulazione di strumenti sempre più sofisticati, ma con la loro capacità di contribuire alla crescita dell'intera famiglia umana, nella giustizia e nella solidarietà²⁵. Per questo il Pontefice manifesta una chiara preoccupazione per l'accumulo concentrazionario di dati, capacità computazionale e potere decisionale nelle mani di pochi soggetti economici, fenomeno che rischia di contraddire e rendere inattuabile in radice il principio della destinazione universale dei beni e di produrre nuove asimmetrie economiche e sociali²⁶.

²⁴ PAOLO VI, *Populorum progressio*, nn. 14-21; GIOVANNI PAOLO II, *Laborem exercens*, nn. 5-7; BENEDETTO XVI, *Caritas in veritate*, nn. 68-77.

²⁵ «Le nuove generazioni vanno aiutate e non ostacolate nel loro cammino verso la maturità e la responsabilità. Il benessere della società dipende dal fatto che venga data loro la capacità di sviluppare i propri talenti e di rispondere alle esigenze del tempo e ai bisogni degli altri con spirito libero e generoso. La possibilità di accedere a vaste quantità di dati e di conoscenze non va confusa con la capacità di trarne significato e valore. Quest'ultima richiede anche la disponibilità a confrontarsi con il mistero e con le domande ultime della nostra esistenza, realtà spesso emarginate e persino irrisolte dai modelli culturali e di sviluppo prevalenti. Pertanto, sarà fondamentale consentire ai giovani di apprendere a utilizzare questi strumenti con la loro personale intelligenza, aperti alla ricerca della verità, a una vita spirituale e fraterna, allargando i loro sogni e l'orizzonte delle loro decisioni mature», così Papa Leone XIV nel «Discorso ai partecipanti alla Conferenza 'Artificial Intelligence and Care of our Common Home' organizzata da Fondazione Centesimus annus pro Pontifice e Strategic alliance of catholic research university», del 5 dicembre 2025.

²⁶ LEONE XIV, *Magnifica Humanitas*, n. 108; cfr. *Compendio della Dottrina sociale della Chiesa*, nn. 171-184.

L'intelligenza artificiale, infatti, sta già trasformando il modo di lavorare, comunicare, apprendere, partecipare alla vita pubblica e costruire relazioni. Per questo il discernimento etico non può limitarsi alla valutazione dei singoli strumenti, ma deve interrogarsi sul modello di società che essi contribuiscono a realizzare. La domanda decisiva non è soltanto quale tecnologia sia possibile sviluppare, ma quale forma di convivenza essa favorisca e quale idea di uomo presupponga.

In questo orizzonte assume particolare rilievo il tema della *responsabilità*. Leone XIV insiste sul fatto che l'uso dell'intelligenza artificiale non costituisce mai un fatto puramente tecnico. Quando essa interviene in processi che incidono sulla vita delle persone – dal lavoro all'accesso al credito, dall'informazione ai servizi pubblici – vengono inevitabilmente coinvolti diritti fondamentali, opportunità concrete e forme di partecipazione sociale. Per tale ragione il Pontefice richiama la necessità di garantire trasparenza, controllabilità e responsabilità nei processi decisionali affidati agli algoritmi, affinché nessuno venga ridotto a semplice dato o profilo statisticamente utile²⁷.

Allora, se la tecnica è frutto dell'intelligenza dell'uomo, essa non può essere sottratta al giudizio della coscienza. Quanto maggiori sono le possibilità offerte dall'innovazione, tanto più cresce il dovere di orientarle al servizio della persona, della giustizia e della pace. La questione decisiva non riguarda pertanto l'esistenza di un limite imposto dall'esterno alla tecnica, ma il riconoscimento di quel limite originario che coincide con la dignità stessa dell'uomo, criterio ultimo di ogni autentico progresso²⁸.

In tale prospettiva assume un particolare significato anche l'invito rivolto dal Pontefice a «disarmare» l'intelligenza artificiale. L'espressione non indica un rifiuto della tecnologia, bensì la necessità di sottrarla alla logica del dominio, della prevaricazione e della competizione assoluta. Disarmare l'IA significa impedire che la potenza tecnica venga identificata con il diritto di governare l'uomo, restituendo invece l'innovazione alla sua autentica vocazione: servire la dignità della persona e contribuire alla costruzione di una società più giusta, partecipativa e umana: «*Il compito, oggi, non è solo etico o tecnico: è ecologico nel senso più radicale, perché chiama in causa una nuova dimensione della nostra Casa comune. L'IA è già ambiente in cui siamo immersi e potere con cui dobbiamo fare i conti. Per questo, non basta regolarla: va disarmata e resa ospitale*»²⁹.

²⁷ LEONE XIV, *Magnifica Humanitas*, nn. 102-107.

²⁸ LEONE XIV, *Magnifica Humanitas*, nn. 96, 109.

²⁹ LEONE XIV, *Magnifica Humanitas*, n. 110.

4. Il lavoro umano nell'epoca dell'intelligenza artificiale

Tra gli ambiti nei quali lo sviluppo dell'intelligenza artificiale manifesta con maggiore evidenza le proprie potenzialità e, al tempo stesso, le proprie ambivalenze, Leone XIV dedica un'attenzione particolare al *lavoro umano*. La scelta non è casuale. Fin dalle sue origini, la Dottrina sociale della Chiesa ha riconosciuto nel lavoro una delle espressioni più alte della dignità della persona: il luogo nel quale l'uomo non soltanto provvede al proprio sostentamento, ma partecipa responsabilmente all'opera creatrice di Dio, sviluppa le proprie capacità e contribuisce all'edificazione della società³⁰. La riflessione sull'intelligenza artificiale non poteva, pertanto, prescindere da una rinnovata considerazione di questa dimensione essenziale dell'esperienza umana.

L'enciclica osserva come le nuove tecnologie stiano modificando con straordinaria rapidità l'organizzazione della produzione, l'accesso alle professioni, la distribuzione delle competenze e gli stessi processi decisionali all'interno di imprese e istituzioni. Tali trasformazioni non vengono interpretate come un fenomeno meramente economico, ma come un cambiamento culturale destinato a incidere profondamente sul modo in cui l'uomo comprende se stesso e offre il proprio contributo alla vita sociale³¹. La questione, pertanto, non riguarda soltanto le attività che potranno essere automatizzate, ma il significato stesso del lavoro nella vita della persona e il ruolo che esso continuerà a svolgere nella costruzione della convivenza umana.

È proprio qui che riaffiora uno dei principi più consolidati della Dottrina sociale della Chiesa. Riprendendo una linea che attraversa il Magistero da *Rerum novarum* fino alla *Laborem exercens*, Leone XIV ribadisce con chiarezza il primato del soggetto che lavora rispetto agli strumenti dei quali si serve. La tecnica appartiene all'ordine dei mezzi; il lavoro appartiene all'ordine dei fini della persona³². Tale prospettiva trova una significativa conferma nelle pagine dell'enciclica dedicate alla trasformazione digitale, nelle quali il Pontefice ricorda che il lavoro non può essere ridotto a puro fattore produttivo, poiché costituisce «*un bene fondamentale per la persona*», luogo di esercizio della libertà, della creatività e della cooperazione sociale³³.

³⁰ GIOVANNI PAOLO II, *Laborem exercens*, nn. 4-6, 9.

³¹ LEONE XIV, *Magnifica Humanitas*, nn. 148-156.

³² Cfr. GIOVANNI PAOLO II, *Laborem exercens*, n. 6: «*Il lavoro è per l'uomo e non l'uomo per il lavoro*».

³³ LEONE XIV, *Magnifica Humanitas*, n. 149.

Per quanto sofisticati possano diventare i sistemi di intelligenza artificiale, essi non potranno mai sostituire il lavoratore quale autentico protagonista dell'attività lavorativa. Ogni inversione di questo rapporto finirebbe inevitabilmente per ridurre la persona a semplice funzione del sistema produttivo, subordinandone la dignità alle esigenze dell'efficienza. Non sorprende pertanto che Leone XIV metta in guardia contro il rischio di una progressiva dequalificazione del lavoro umano, fenomeno che potrebbe verificarsi quando i lavoratori vengono costretti ad adattarsi ai ritmi e alle esigenze delle macchine invece che essere sostenuti da strumenti progettati al servizio della loro crescita umana e professionale: «*Per questo, contrariamente ai benefici dell'IA che vengono pubblicizzati, gli attuali approcci alla tecnologia possono paradossalmente dequalificare i lavoratori, sottoporli a una sorveglianza automatizzata e relegarli a funzioni rigide e ripetitive*»³⁴.

L'attenzione del Pontefice si concentra poi sulle responsabilità che accompagnano la diffusione dell'intelligenza artificiale. Se, da una parte, essa promette di alleggerire molte attività ripetitive, migliorare la sicurezza in numerosi settori e favorire nuove possibilità di ricerca e innovazione, dall'altra può accentuare fenomeni di precarietà, concentrare il controllo dei processi produttivi e ampliare le disuguaglianze nell'accesso al lavoro. L'enciclica invita pertanto a non misurare il successo dell'innovazione unicamente attraverso gli indicatori della produttività o della competitività, ma a valutarne gli effetti e gli impatti sulla crescita della persona, sulla qualità dell'occupazione e sulla tutela della dignità di ogni lavoratore³⁵.

Particolarmente significativa è poi la riflessione dedicata al problema della disoccupazione tecnologica. Riprendendo un tema già affrontato nel Magistero di san Giovanni Paolo II, Leone XIV ricorda che la perdita del lavoro non costituisce soltanto una privazione economica, ma può trasformarsi in una vera e propria ferita sociale. Il rischio non consiste semplicemente nella riduzione del reddito, ma nella progressiva esclusione di un numero crescente di persone da quegli ambiti di responsabilità, relazione e partecipazione attraverso cui si costruisce la vita personale e comunitaria³⁶. L'enciclica riconosce certamente che la tecnologia possa liberare l'uomo da mansioni particolarmente gravose, ripetitive o pericolose. Tuttavia, essa insiste sul fatto che la regola generale debba rimanere la tutela dei posti di lavoro e del ruolo insostituibile della

³⁴ LEONE XIV, *Magnifica Humanitas*, n. 150.

³⁵ LEONE XIV, *Magnifica Humanitas*, nn. 150-156.

³⁶ *Ibidem*.

persona. L'obiettivo di maggiori profitti non può giustificare scelte che sacrificano sistematicamente l'occupazione, poiché la persona umana è fine e non mezzo e l'ordine economico deve rimanere subordinato alla sua dignità e al bene comune³⁷.

Da questo punto di vista, il Pontefice propone un criterio di discernimento particolarmente fecondo. Le innovazioni tecnologiche non devono essere valutate esclusivamente in base alle loro prestazioni tecniche, ma anche per la loro capacità di generare lavoro dignitoso, partecipazione, promozione umana e inclusione sociale. Per tale motivo Leone XIV invita a promuovere una vera e propria *governance* della transizione digitale, capace di accompagnare i processi di automazione mediante politiche di formazione, riqualificazione professionale e sostegno all'occupazione³⁸.

Ridurre il lavoro a una semplice prestazione produttiva significherebbe, del resto, impoverire la stessa comprensione dell'uomo. Per questo il Pontefice richiama la necessità di promuovere modelli economici e tecnologici nei quali l'innovazione sia realmente orientata a valorizzare il contributo umano, anziché a renderlo progressivamente marginale. L'accesso al lavoro continua infatti a rappresentare uno dei principali criteri attraverso cui valutare la qualità umana di un modello di sviluppo e la sua capacità di favorire una pace sociale autentica e duratura: *«Per questo la Dottrina sociale della Chiesa insiste sul fatto che l'accesso al lavoro per tutti deve rimanere un obiettivo prioritario delle politiche pubbliche e dei processi economici, criterio di giudizio per valutare la qualità umana di un modello di sviluppo»*³⁹.

Le considerazioni dedicate al lavoro conducono naturalmente a una riflessione più ampia sulla responsabilità delle istituzioni politiche, delle imprese e della comunità internazionale. La rapidità delle trasformazioni tecnologiche esige infatti un impegno condiviso affinché il progresso non produca nuove forme di esclusione o accentui quelle già esistenti.

In tale contesto, il discernimento etico non può essere affidato esclusivamente alle dinamiche del mercato né alla sola iniziativa privata. Esso richiede un dialogo costante tra ricerca scientifica, responsabilità politica, cultura giuridica e riflessione morale, nella

³⁷ LEONE XIV, *Magnifica Humanitas*, n. 152.

³⁸ LEONE XIV, *Magnifica Humanitas*, nn. 155-156.

³⁹ LEONE XIV, *Magnifica Humanitas*, n. 154.

consapevolezza che il futuro del lavoro coincide, in larga misura, con il futuro della stessa convivenza civile⁴⁰.

Ogni innovazione che, pur aumentando l'efficienza dei processi produttivi, finisca per mortificare la creatività, la libertà e la responsabilità del lavoratore contraddirebbe la finalità stessa dello *sviluppo umano integrale*. È questo il criterio fondamentale con il quale *Magnifica Humanitas* invita a discernere il futuro del lavoro nell'epoca dell'intelligenza artificiale: non la semplice crescita della capacità tecnica, ma la promozione della persona nella pienezza della sua dignità.

5. Un manifesto del pontificato: la persona, la fraternità, la pace

Procedendo nella lettura di *Magnifica Humanitas*, diviene progressivamente evidente come la riflessione sull'intelligenza artificiale si inserisca entro una visione assai più ampia della convivenza umana: «*Interrogarci su questa alternativa di progresso e sul nostro modo di interpretarlo e viverlo significa sempre, in fondo, interrogarci anche sul nostro cuore. Il modo in cui pensiamo e strutturiamo le relazioni, il lavoro, le istituzioni, infatti, manifesta i nostri valori fondamentali e, in ultima analisi, nasce da ciò che ci sta più a cuore. È un amore che ci guida: quello che amiamo davvero, sia come singoli che come società, orienta la nostra vita e il nostro agire*»⁴¹. Le questioni relative allo sviluppo tecnologico, al lavoro, all'economia e al governo delle nuove piattaforme non costituiscono infatti ambiti separati, ma convergono verso un unico interrogativo: quale civiltà è chiamata a edificare l'umanità nell'epoca della rivoluzione digitale?

L'orizzonte entro il quale si colloca tale interrogativo è quello della *fraternità*. La tecnica, infatti, non genera automaticamente comunione; può, al contrario, accentuare forme inedite di isolamento, di concentrazione del potere e di frammentazione sociale. Per questo Leone XIV richiama costantemente la necessità di valutare ogni innovazione alla luce della qualità delle relazioni che essa contribuisce a generare⁴².

⁴⁰ Cfr. BENEDETTO XVI, *Caritas in veritate*, nn. 68-72; LEONE XIV, *Magnifica Humanitas*, nn. 157-164.

⁴¹ LEONE XIV, *Magnifica Humanitas*, n. 130.

⁴² «*A seconda dell'orientamento del cuore, ogni cosa nelle mani dell'uomo diventa opportunità o pericolo. Il suo stesso corpo, creato per essere luogo di comunicazione e comunione, può diventare mezzo di aggressività. Allo stesso modo ogni prolungamento tecnico dell'uomo può essere strumento di servizio amorevole o di dominio ostile. I sistemi di intelligenza artificiale possono contribuire al processo di liberazione dall'ignoranza e facilitare lo scambio di informazioni tra popoli e generazioni diverse. Possono ad esempio rendere raggiungibile e comprensibile un enorme patrimonio di conoscenze scritto in epoche passate o far comunicare le persone in lingue per loro sconosciute. Ma possono al tempo stesso essere*

Una società altamente tecnologica non è, per ciò stesso, una società più umana. Lo diventa soltanto quando il progresso scientifico si accompagna alla crescita della solidarietà, della giustizia e della partecipazione responsabile. In tale prospettiva, il Pontefice afferma che la solidarietà non costituisce una semplice aspirazione morale, ma una vera forma sociale e politica da incarnare nelle istituzioni, nei processi economici e nelle scelte collettive⁴³. Per questa ragione Leone XIV invita a *non confondere* l'interconnessione tecnologica con una reale crescita nella qualità delle relazioni umane. Le reti digitali possono avvicinare le persone, ma solo la responsabilità reciproca e l'empatia possono trasformare tale prossimità in autentica comunione⁴⁴.

In questo contesto assume particolare rilievo il tema della *pace*. L'enciclica mostra con lucidità come gli strumenti dell'intelligenza artificiale possano essere impiegati tanto per promuovere il bene comune quanto per alimentare nuove forme di conflitto, di controllo sociale, di manipolazione dell'informazione e di competizione internazionale. Lo sviluppo tecnologico diviene così uno degli ambiti nei quali emerge con maggiore evidenza l'urgenza di una rinnovata responsabilità politica e internazionale. Non è un caso che Leone XIV dedichi ampio spazio all'analisi delle nuove concentrazioni di potere, delle tensioni geopolitiche generate dalla competizione tecnologica e della crisi degli strumenti tradizionali di cooperazione tra gli Stati⁴⁵.

Lungi dal limitarsi a un'esortazione di carattere generale, il Pontefice richiama la necessità di una autentica ed universale *governance* etica dell'innovazione, fondata sulla cooperazione tra i popoli, sulla tutela della dignità della persona e sul rispetto del diritto internazionale. Tale prospettiva si traduce nell'invito a rafforzare le *istituzioni multilaterali*, a promuovere forme di *controllo democratico sulle tecnologie emergenti* e a impedire che il possesso di dati, infrastrutture digitali e capacità computazionale divenga uno strumento di dominio globale⁴⁶.

strumenti di "inquinamento cognitivo", di alterazione della realtà tramite narrazioni parzialmente o totalmente false; eppure, credute – e condivise – come se fossero vere», così Papa Francesco in un magistrale passaggio tratto dal suo "Messaggio per la LVIII Giornata mondiale delle comunicazioni sociali. Intelligenza artificiale e sapienza del cuore: per una comunicazione pienamente umana" del 24 gennaio 2024.

⁴³ LEONE XIV, *Magnifica Humanitas*, nn. 73-76.

⁴⁴ *Ibidem*.

⁴⁵ LEONE XIV, *Magnifica Humanitas*, nn. 102-110.

⁴⁶ LEONE XIV, *Magnifica Humanitas*, nn. 105-110; cfr. Giovanni XXIII, *Pacem in terris*, nn. 80-91.

Secondo Leone XIV, la competizione odierna non è più soltanto militare, ma anche economica, cognitiva e informativa. La corsa all'algoritmo più potente e alla più vasta accumulazione di dati rischia infatti di trasformarsi in una nuova forma di conflitto permanente. Per questo il Pontefice invita a sottrarre la tecnologia alla logica della pura potenza e della competizione, restituendola alla sua funzione originaria di servizio alla persona e al bene comune: «*L'innovazione tecnologica può essere, in un certo qual modo, una forma umana di partecipazione all'atto divino della creazione. Gli sviluppatori portano dunque un particolare peso etico e spirituale, poiché ogni scelta progettuale esprime una visione dell'umanità*»⁴⁷.

Anche sotto questo profilo emerge con chiarezza la continuità dell'enciclica con il Magistero precedente. Se *Pacem in terris* aveva fondato la pace sulla verità, sulla giustizia, sull'amore e sulla libertà e *Fratelli tutti* aveva riproposto la fraternità quale categoria fondamentale della convivenza sociale, *Magnifica Humanitas* riconduce le sfide poste dall'intelligenza artificiale entro il medesimo orizzonte della responsabilità universale. Cambiano gli scenari storici; rimangono immutati i principi chiamati a orientarli⁴⁸. Quanto maggiori sono le possibilità offerte dall'intelligenza artificiale, tanto più elevata diventa la responsabilità morale di orientarle al servizio della persona e del bene comune⁴⁹.

Da qui nasce anche il costante richiamo dell'enciclica alla *speranza*. Pur pienamente consapevole delle profonde trasformazioni in atto, il Pontefice evita tanto il pessimismo culturale quanto l'ottimismo ingenuo.

La speranza cristiana nasce dalla convinzione che l'uomo, illuminato dalla verità e sostenuto dalla grazia, rimanga sempre capace di orientare responsabilmente la storia verso il suo Fine ultimo ed unico. Per questo motivo il futuro dell'umanità non dipenderà in ultima analisi dalla sofisticazione crescente delle macchine, ma dalla qualità morale delle decisioni umane⁵⁰.

⁴⁷ LEONE XIV, *Magnifica Humanitas*, n. 111.

⁴⁸ GIOVANNI XXIII, *Pacem in terris*, nn. 35-38.

⁴⁹ LEONE XIV, *Magnifica Humanitas*, nn. 109-110, 129-130.

⁵⁰ «*La dignità intrinseca di ogni persona e la fraternità che ci lega come membri dell'unica famiglia umana devono stare alla base dello sviluppo di nuove tecnologie e servire come criteri indiscutibili per valutarle prima del loro impiego, in modo che il progresso digitale possa avvenire nel rispetto della giustizia e contribuire alla causa della pace. Gli sviluppi tecnologici che non portano a un miglioramento della qualità di vita di tutta l'umanità, ma al contrario aggravano le disuguaglianze e i conflitti, non potranno mai essere considerati vero progresso*», così Papa Francesco nel suo «Messaggio per la LVII Giornata mondiale della pace. Intelligenza artificiale e pace» del 1° gennaio 2024.

Come già affermato nell'*Introduzione*, il vero compito consiste nel custodire quella «*magnifica umanità*» che nessuna tecnologia potrà mai sostituire e che trova in Cristo il proprio compimento definitivo⁵¹. In tal senso, *Magnifica Humanitas* si presenta non soltanto come un documento sull'intelligenza artificiale, ma come un vero manifesto programmatico del pontificato di Leone XIV. Al centro della riflessione non si trovano le macchine, bensì la persona; non l'efficienza, bensì la dignità; non la potenza, bensì la fraternità; non la competizione, bensì la pace. È in questa gerarchia di valori che il Pontefice individua il criterio fondamentale per abitare cristianamente la nuova epoca tecnologica.

6. Conclusione. La magnificenza dell'umano come chiave interpretativa dell'enciclica

Giunti al termine della lettura di *Magnifica Humanitas*, apparirà ora evidente come la sua originalità non risieda anzitutto nell'argomento affrontato, né nelle indicazioni etiche offerte circa lo sviluppo dell'intelligenza artificiale. Il significato più profondo dell'enciclica emerge piuttosto dalla prospettiva entro la quale tale questione viene collocata: la rivoluzione tecnologica diviene l'occasione per riproporre, con rinnovata consapevolezza, la domanda fondamentale sull'uomo.

Sarebbe pertanto riduttivo, come osservato sin dall'inizio di questa riflessione, interpretare il documento come un semplice contributo al dibattito contemporaneo sull'intelligenza artificiale. Quest'ultima costituisce certamente l'orizzonte storico nel quale l'enciclica prende forma, ma non ne esaurisce l'orizzonte teologico e teleologico. Fin dalle sue prime pagine, Leone XIV orienta infatti lo sguardo del lettore verso la dignità della persona, la sua vocazione alla verità, la responsabilità della libertà, il valore delle relazioni e il primato del bene comune. La riflessione sulla tecnica rimane costantemente innestata entro questa visione antropologica e non acquista mai un'autonomia che la separi dalla questione decisiva del significato dell'umano⁵².

È precisamente questa impostazione a spiegare, come già evidenziato, la profonda continuità dell'enciclica con la tradizione della Dottrina sociale della Chiesa. Come nei grandi documenti che ne hanno scandito lo sviluppo, anche qui il discernimento sulle

⁵¹ LEONE XIV, *Magnifica Humanitas*, *Introduzione*, n. 15.

⁵² LEONE XIV, *Magnifica Humanitas*, nn. 1, 15, 48-53; cfr. Concilio Vaticano II, *Gaudium et spes*, n. 22.

trasformazioni storiche prende avvio dalla verità sulla persona e non dalle dinamiche economiche, politiche o tecnologiche considerate in se stesse. In tal senso, *Magnifica Humanitas* conferma come il patrimonio dottrinale maturato lungo oltre un secolo di Magistero conservi intatta la propria freschezza anche dinanzi alle sfide poste dalla rivoluzione digitale.

In questo quadro, anche il titolo stesso dell'enciclica assume un valore eminentemente programmatico. La *magnifica humanitas* alla quale Leone XIV fa riferimento non designa semplicemente la grandezza dell'intelligenza umana o il progresso delle sue realizzazioni tecniche. Essa rinvia alla dignità originaria della persona, creata a immagine di Dio, chiamata alla comunione con Lui e resa capace di conoscere la *verità*, di scegliere liberamente il *bene* e di edificare relazioni animate dalla *giustizia*, dalla *bellezza* e dalla *carità*. È questa la grandezza che nessuna macchina potrà mai eguagliare o replicare, poiché appartiene non all'ordine delle *prestazioni*, ma a quello dell'*essere*, postulando una dignità che «nessuna macchina potrà mai sostituire nel suo splendore»⁵³.

Da tale prospettiva emerge un altro tratto che attraversa l'intero documento e contribuisce a definirne la fisionomia spirituale. Il costante richiamo al primato dell'interiorità della persona, al primato della verità sul semplice possesso delle informazioni, al nesso tra conoscenza, libertà e amore, nonché al ruolo della sapienza quale criterio ultimo di discernimento, richiamando in ciò una volta ancora la tradizione agostiniana.

L'enciclica, come detto, non intende riproporre il pensiero di Sant'Agostino in forma sistematica; tuttavia, molte delle sue categorie fondamentali riaffiorano come orizzonte teoretico e dottrinale implicito dell'intera riflessione. Particolarmente significativo appare, in questo senso, il richiamo alle «*due città*» e ai «*due amori*» che chiudono il terzo capitolo del documento e che costituiscono una delle più evidenti filiazioni agostiniane dell'intera enciclica⁵⁴.

È proprio la convergenza tra antropologia cristiana, dottrina sociale della Chiesa e tradizione agostiniana a consentire di cogliere il significato ultimo di *Magnifica Humanitas*. L'intelligenza artificiale costituisce la grande *res nova* dalla quale prende avvio la riflessione; la persona umana ne rimane costantemente il centro⁵⁵. In un tempo

⁵³ LEONE XIV, *Magnifica Humanitas*, Introduzione, n. 15.

⁵⁴ Cfr. AGOSTINO, *De civitate Dei*, XIV, 28.

⁵⁵ LEONE XIV, *Magnifica Humanitas*, nn. 118-128.

nel quale la tecnica sembra talvolta suggerire una ridefinizione della stessa identità dell'uomo, Leone XIV invita invece a ritornare alle domande che accompagnano da sempre l'esistenza umana: chi sia veramente l'uomo, quale verità lo costituisca, quale bene sia chiamato a perseguire e quale speranza possa orientarne il cammino.

Contro le visioni transumaniste che prospettano un superamento tecnico della condizionalità umana, Leone ricorda che la vera pienezza dell'esistenza non deriva dall'eliminazione delle fragilità connaturate all'essere umano, quanto dall'apertura alla grazia. La verità sull'umano non coincide con il potenziamento delle sue capacità biologiche o cognitive, ma con quella trasformazione operata da Dio che conduce l'uomo alla pienezza della sua vocazione, della sua realizzazione, della sua felicità⁵⁶.

Come domanda il Pontefice nel cuore del documento, riprendendo san Giovanni Paolo II, la questione decisiva rimane allora sempre la stessa: le innovazioni tecnologiche rendano la vita «più umana» e più «*degnà dell'uomo*», della sua dignità e della sua vocazione⁵⁷?

In questo senso, l'enciclica non rappresenta soltanto un importante intervento sul potenziale sviluppo dell'intelligenza artificiale. Essa si presenta piuttosto come una rinnovata professione di fiducia nell'uomo e nelle verità, ultimamente metastoriche e metafisiche, sull'uomo, cuore permanente dell'annuncio cristiano e principio ispiratore della Dottrina sociale della Chiesa. Nel tempo delle macchine intelligenti, Leone XIV richiama la Chiesa e il mondo intero alla custodia di quella magnifica umanità che rinviene il proprio significato ultimo in Cristo incarnato, nel quale soltanto, oggi come sempre, trova vera luce il mistero dell'uomo: «*E in Cristo, pur essendo molti e differenti, siamo una cosa sola: "In Illo uno unum". L'Eucaristia ci apre alla giustizia e alla condivisione, con un'attenzione preferenziale verso chi porta il peso della povertà e dell'emarginazione. E mentre le nuove reti economiche e tecnologiche possono generare esclusione, isolamento e dipendenze, la Chiesa, nutrita dell'Eucaristia, è chiamata a rendere visibile un'altra misura, custodendo legami, restituendo voce agli invisibili e orientando i processi verso la dignità delle persone*»⁵⁸.

⁵⁶ Cfr. GIOVANNI PAOLO II, *Discorso all'UNESCO*, 2 giugno 1980.

⁵⁷ LEONE XIV, *Magnifica Humanitas*, n. 210.

⁵⁸ LEONE XIV, *Magnifica Humanitas*, n. 235.

Abstract

ANTONIO CASCIANO, La Magnifica Umanità di Leone XIV alla prova delle ultime *res novae*

Il contributo propone una lettura teologico-sociale dell'enciclica *Magnifica Humanitas* di Leone XIV, evidenziandone la continuità con la tradizione della Dottrina sociale della Chiesa e la sua rilevanza nell'attuale contesto della rivoluzione digitale. Pur prendendo le mosse dalla questione dell'intelligenza artificiale, il documento pontificio non si configura come una semplice riflessione etica sulla tecnologia, bensì come una riaffermazione dell'antropologia cristiana quale criterio fondamentale per il discernimento delle trasformazioni contemporanee. Attraverso l'analisi dei principali nuclei tematici dell'enciclica – dignità della persona, bene comune, lavoro umano, responsabilità politica, fraternità e pace – emerge come Leone XIV collochi lo sviluppo tecnologico all'interno di una visione integrale dell'uomo e della società. L'intelligenza artificiale appare così quale nuova *res nova* che interpella la coscienza morale e richiede una rinnovata capacità di orientare il progresso verso finalità autenticamente umane. L'enciclica si presenta pertanto come un documento programmatico del pontificato, centrato sulla custodia della «*magnifica umanità*» dell'uomo e sulla sua apertura trascendente.

Parole chiave: *Magnifica Humanitas*, Leone XIV, intelligenza artificiale, dottrina sociale della Chiesa, dignità della persona.

ANTONIO CASCIANO, The Magnificent Humanity of Leo XIV put to the test by the latest *res novae*

This article offers a theological and social interpretation of Pope Leo XIV's encyclical *Magnifica Humanitas*, highlighting its continuity with the tradition of the Church's Social Doctrine and its relevance in the context of the ongoing digital revolution. Although the encyclical addresses the challenges posed by artificial intelligence, it should not be read merely as an ethical reflection on technology. Rather, it reaffirms Christian anthropology as the fundamental framework for discerning contemporary social and technological transformations. By examining the document's major themes – human dignity, the common good, labor, political responsibility, fraternity, and peace – the study shows how Leo XIV situates technological development within an integral vision of the human person and society. Artificial intelligence is presented as a new *res nova* requiring moral discernment and renewed responsibility in directing progress toward genuinely human ends. The encyclical thus emerges as a programmatic text of the pontificate, centered on safeguarding the “*magnificent humanity*” of the person and his or her transcendent vocation.

Keywords: *Magnifica Humanitas*, Leo XIV, Artificial Intelligence, social doctrine of the Church, human dignity.

GIACOMO IDOLO PISCITELLI
Avvocato del foro di Crotone

PROGRESSISMO, CONSERVATORISMO E RADICI CRISTIANE DELL'OCCIDENTE*

SOMMARIO: 1. La crisi della distinzione tra destra e sinistra – 2. Progressismo contemporaneo: relativismo e libertà senza verità – 3. Dignità della persona e tutela giuridica della vita – 4. Conservatorismo, tradizione e radici cristiane dell'Europa – 5. Identità europea e contraddizioni del multiculturalismo.

1. La crisi della distinzione tra destra e sinistra

Per lungo tempo la politica europea è stata letta attraverso la distinzione tra destra e sinistra. Tale distinzione, nata simbolicamente nell'esperienza rivoluzionaria francese, ha attraversato oltre due secoli di storia politica, sociale e culturale, fino a diventare una sorta di bussola ideologica quasi automatica. Norberto Bobbio, in una celebre riflessione, individuava nella diversa concezione dell'uguaglianza uno dei principali criteri distintivi tra destra e sinistra: la sinistra più incline a ridurre le disuguaglianze, la destra più propensa a considerare talune differenze come ineliminabili o comunque non sempre superabili attraverso l'intervento politico¹.

Tuttavia, l'evoluzione dei tempi impone oggi una revisione critica di quella tradizionale contrapposizione. Molti valori un tempo riconducibili alla sinistra o alla destra si sono trasformati, confusi o addirittura rovesciati. La globalizzazione economica, la crisi delle identità nazionali, l'individualismo radicale, la rivoluzione digitale, l'immigrazione di massa, il relativismo etico e il multiculturalismo hanno reso insufficiente la vecchia mappa politica. Oggi, più che di destra e di sinistra in senso classico, sembra necessario parlare di conservatorismo e di progressismo.

Occorre, però, chiarire un equivoco fondamentale: il *progressismo*, pur richiamando nel nome l'idea di progresso, non implica necessariamente un avanzamento verso il bene,

*Contributo sottoposto a valutazione.

¹ N. BOBBIO, *Destra e sinistra. Ragioni e significati di una distinzione politica*, Roma, Donzelli, 1994, spec. cap. VI, *Eguaglianza e libertà*.

né un effettivo miglioramento della realtà. “Andare avanti” non è sempre un bene, se innanzi vi è un burrone. Anche una società può avanzare verso la propria dissoluzione, quando perde il senso del limite, della misura, dell’identità e della verità. Allo stesso modo, *conservatorismo* non significa immobilismo, chiusura o rifiuto sterile degli sviluppi del tempo. Conservare significa, piuttosto, saper distinguere ciò che può essere cambiato da ciò che deve essere custodito; significa adattarsi al mutare delle circostanze senza recidere le radici culturali, morali e spirituali che costituiscono la base stessa di ciò che siamo.

2. Progressismo contemporaneo: relativismo e libertà senza verità

Il progressismo contemporaneo non coincide più soltanto con la difesa dei lavoratori, con la giustizia sociale o con l’emancipazione delle classi subalterne. Esso tende sempre più spesso a configurarsi come una visione del mondo fondata sull’idea che l’uomo, la società, la famiglia, il linguaggio, la storia e perfino la natura possano essere continuamente riscritti. In questa prospettiva si collocano, con intensità e significati diversi, autori come Rousseau, Marx, Gramsci, Marcuse e Foucault, nei quali si rinviene, pur nella diversità delle rispettive impostazioni, una forte tensione critica verso l’ordine esistente e verso le strutture tradizionali della società. Accanto a essi possono essere richiamati, su un piano diverso e più propriamente liberal-progressista, Rawls e Habermas, espressione di una riflessione orientata all’ eguaglianza, alla giustizia procedurale, alla democrazia deliberativa e alla legittimazione razionale dell’ordine politico². Non si tratta, evidentemente, di autori sovrapponibili, né tutti riconducibili a un medesimo progetto rivoluzionario; tuttavia, nel loro insieme, essi rappresentano alcune delle principali matrici teoriche attraverso cui la modernità politica ha sottoposto a critica l’ordine tradizionale, in nome dell’emancipazione, dell’uguaglianza,

² J.-J. ROUSSEAU, *Du contrat social ou Principes du droit politique*, Amsterdam, Marc-Michel Rey, 1762; K. MARX, F. ENGELS, *Manifest der Kommunistischen Partei*, Londra, 1848; A. GRAMSCI, *Quaderni del carcere*, edizione critica dell’Istituto Gramsci a cura di V. Gerratana, Einaudi, Torino, 1975; H. MARCUSE, *One-Dimensional Man. Studies in the Ideology of Advanced Industrial Society*, Boston, Beacon Press, 1964; M. FOUCAULT, *Surveiller et punir. Naissance de la prison*, Paris, Gallimard, 1975; ID., *Histoire de la sexualité*, I, *La volonté de savoir*, Gallimard, Paris, 1976; J. RAWLS, *A Theory of Justice*, Cambridge (Mass.), Belknap Press of Harvard University Press, 1971; J. HABERMAS, *Faktizität und Geltung. Beiträge zur Diskurstheorie des Rechts und des demokratischen Rechtsstaats*, Frankfurt am Main, Suhrkamp, 1992.

dell'autodeterminazione o della razionalizzazione democratica della società. Il problema nasce quando tale tensione emancipatrice si trasforma in ideologia rivoluzionaria permanente. La cosiddetta *cancel culture*, il linguaggio *woke*, la censura sociale verso opinioni non conformi, la riscrittura simbolica della storia e la pretesa di controllare il linguaggio pubblico rappresentano il volto più problematico del progressismo contemporaneo³. Non si tratta più soltanto di chiedere rispetto per le minoranze o pari dignità per ogni persona, principi certamente condivisibili; si tratta, piuttosto, di imporre una nuova ortodossia culturale, nella quale il dissenso viene spesso trattato non come opinione diversa, ma come colpa morale.

In questa prospettiva il progressismo contemporaneo mostra anche un tratto paradossale: pur presentandosi come movimento collettivo, solidale e orientato alla liberazione dell'uomo, esso finisce spesso per alimentare un individualismo radicale. La libertà viene ridotta alla soddisfazione del proprio *io*, dei propri desideri, delle proprie voglie, come se ogni limite naturale, morale o comunitario fosse una forma di oppressione. Ma una libertà così intesa non è *vera libertà*: è *arbitrio*. È la pretesa che la realtà, la natura, la storia, il corpo, la famiglia e perfino il linguaggio si pieghino alla volontà soggettiva dell'individuo.

Qui si coglie l'attualità del pensiero di Joseph Ratzinger, il quale denunciava la "dittatura del relativismo", cioè una cultura che non riconosce nulla come definitivo e finisce per lasciare come misura ultima soltanto il proprio io e i propri desideri⁴. È precisamente questo il rischio di una falsa idea di libertà: non la libertà ordinata al bene e alla verità, ma l'arbitrio individuale elevato a criterio assoluto. In tale prospettiva, anche il richiamo ratzingeriano alla legge naturale assume un significato decisivo: l'uomo non crea se stesso, non è pura volontà indeterminata, non può manipolare a piacimento la propria natura senza smarrire il senso autentico della libertà⁵. Quando la cultura recide

³ Per una ricostruzione critica del dibattito su *cancel culture*, politiche identitarie e controllo del linguaggio pubblico, cfr. H. PLUCKROSE, J. LINDSAY, *Cynical Theories. How Activist Scholarship Made Everything about Race, Gender, and Identity – and Why This Harms Everybody*, Durham (NC), Pitchstone, 2020; Y. MOUNK, *The Identity Trap. A Story of Ideas and Power in Our Time*, New York, Penguin Press, 2023.

⁴ J. RATZINGER, *Omelia nella Missa Pro Eligendo Romano Pontifice*, Patriarcale Basilica di San Pietro, 18 aprile 2005.

⁵ BENEDETTO XVI, *Discorso al Parlamento federale tedesco*, Reichstag di Berlino, 22 settembre 2011.

ogni legame con l'ordine oggettivo delle cose, la libertà si trasforma in dominio: dominio su di sé, sugli altri, sul linguaggio, sulla storia e persino sulla verità.

3. Dignità della persona e tutela giuridica della vita

In questo senso, assumono particolare rilievo le parole pronunciate da Papa Leone XIV l'8 giugno 2026 dinanzi al Congresso dei Deputati di Madrid, proprio mentre in Spagna è in corso il dibattito su una riforma costituzionale volta a riconoscere l'aborto come preteso "diritto" costituzionalmente garantito⁶.

Il Pontefice ha ricordato che ogni attività legislativa è chiamata a confrontarsi con una domanda decisiva: quale concezione della persona umana ispira le leggi e quale tipo di società esse intendono costruire. Da qui il richiamo alla dignità inviolabile della persona, che precede ogni concessione dello Stato e non può dipendere dalle maggioranze del momento, condensato in una formula di particolare forza: *«Ogni vita umana deve essere riconosciuta e custodita dal concepimento fino al suo naturale tramonto, in ogni circostanza della sua esistenza»*⁷. Il Papa aggiunge poi un monito decisivo: quando questa certezza si offusca, i più vulnerabili diventano le prime vittime e la legge smarrisce il proprio significato più profondo, che è quello di servire e proteggere ogni persona. È una riflessione che restituisce il nucleo più profondo della concezione cristiana dell'uomo: la vita non acquista valore per decisione dello Stato, né lo perde per fragilità, malattia, dipendenza o mancanza di autonomia; essa possiede una dignità propria, originaria e indisponibile.

La difesa della vita, in questa prospettiva, non è un tema confessionale né una battaglia di parte, ma il fondamento stesso di una civiltà autenticamente umana. Quando il diritto smette di riconoscere e proteggere la vita dal concepimento fino alla morte naturale, esso perde la propria funzione più alta: non è più scudo dei deboli, ma strumento attraverso cui la volontà politica può decidere quali vite siano degne di tutela e quali, invece,

⁶ GOVERNO DI SPAGNA, *The Government of Spain approves the draft constitutional reform to safeguard the right to voluntary termination of pregnancy*, comunicato del Consiglio dei Ministri, 7 aprile 2026; CONGRESO DE LOS DIPUTADOS, *Proyecto de reforma del artículo 43 de la Constitución Española*, *Boletín Oficial de las Cortes Generales*, Congreso de los Diputados, XV Legislatura, Serie A, núm. 92-1, 13 aprile 2026.

⁷ LEONE XIV, *Discorso ai membri del Parlamento spagnolo*, Congresso dei Deputati, Madrid, 8 giugno 2026.

possano essere sacrificate⁸. È qui che il progressismo mostra una delle sue contraddizioni più profonde: in nome dei diritti e dell'autodeterminazione, finisce per oscurare il primo diritto, quello alla vita, senza il quale ogni altra libertà diventa priva di fondamento. La vicenda spagnola è, sotto questo profilo, emblematica. Presentare l'aborto come conquista costituzionale significa trasformare in progresso ciò che, in realtà, segna un arretramento nella coscienza giuridica e morale dell'Occidente. Una Costituzione dovrebbe custodire ciò che precede il potere, non legittimare la disponibilità della vita innocente. Lo stesso vale per l'eutanasia: quando la sofferenza, la malattia, la fragilità o la dipendenza vengono affrontate non con la cura, l'accompagnamento e la prossimità, ma con la possibilità giuridica della soppressione, la società cessa di riconoscere il valore indisponibile della persona e misura la dignità sulla base dell'efficienza, dell'autonomia o dell'utilità⁹. Anche qui ritorna la distinzione decisiva tra progresso e progressismo. Il vero progresso si misura dalla capacità di proteggere chi non può difendersi: il bambino non ancora nato, l'anziano, il malato, il disabile, il sofferente, il solo. Il progressismo ideologico, invece, rischia di trasformare la libertà in potere dell'*io* e la legge in strumento di legittimazione del desiderio individuale. Ma una società che non sa più proteggere la vita fragile non è più avanzata: è semplicemente più povera di umanità.

4. Conservatorismo, tradizione e radici cristiane dell'Europa

Il conservatorismo, al contrario, nasce dalla consapevolezza che la società non è una pagina bianca. Edmund Burke vedeva nelle istituzioni, nelle consuetudini e nella tradizione il deposito di una sapienza storica che non può essere distrutta in nome di astratte costruzioni razionalistiche. Alexis de Tocqueville comprese l'importanza delle associazioni civili, delle autonomie locali, della religione e dei legami comunitari come argini al dispotismo democratico, alla tirannia della maggioranza e all'individualismo delle società moderne¹⁰. Più recentemente, Roger Scruton ha difeso l'idea di appartenenza, di casa, di nazione, di eredità culturale e di bellezza come elementi

⁸ GIOVANNI PAOLO II, lett. enc. *Evangelium vitae*, 25 marzo 1995, spec. nn. 20, 57, 71-72 e 101.

⁹ CONGREGAZIONE PER LA DOTTRINA DELLA FEDE, lett. *Samaritanus bonus sulla cura delle persone nelle fasi critiche e terminali della vita*, 14 luglio 2020, spec. cap. V, par. 1, *Il divieto di eutanasia e suicidio assistito*.

¹⁰ E. BURKE, *Reflections on the Revolution in France*, J. Dodsley, London, 1790; A. DE TOCQUEVILLE, *De la démocratie en Amérique*, Charles Gosselin, Paris, 1835-1840, spec. vol. I, parte II, cap. VII; vol. II, parte II, capp. II-V; vol. II, parte IV, capp. VI-VII.

essenziali di una civiltà ordinata. Russell Kirk, Augusto Del Noce, Joseph Ratzinger e Alasdair MacIntyre hanno insistito, ciascuno secondo la propria prospettiva, sulla necessità di recuperare una visione morale dell'uomo, fondata sull'ordine, sulla tradizione, sulla legge naturale, sulla virtù e sulla critica al nichilismo moderno¹¹. È in questa dimensione che emerge con forza la radice cristiana del conservatorismo europeo. Il conservatore non difende semplicemente ciò che esiste perché esiste; difende ciò che ha resistito alla prova del tempo perché contiene un ordine, una memoria, una responsabilità. La tradizione cristiana ha dato all'Europa un'antropologia fondata sulla dignità della persona, sulla centralità della famiglia, sul limite morale, sulla libertà responsabile, sulla solidarietà concreta e sulla distinzione tra potere politico e ordine spirituale¹². Senza questa radice, concetti come persona, coscienza, comunità, carità, dovere, perdono e responsabilità diventano più fragili, più astratti, più facilmente manipolabili. Ciò non significa sostenere che ogni progressista sia anticristiano o che ogni conservatore sia necessariamente credente. Significa, però, riconoscere che il conservatorismo europeo trova nella visione cristiana dell'uomo un fondamento naturale: l'uomo non è un individuo isolato, autodeterminato in modo assoluto, sciolto da ogni legame; è una persona inserita in una comunità, in una famiglia, in una storia, in una civiltà. La libertà non è arbitrio, ma responsabilità. Il progresso non è distruzione del passato, ma sviluppo ordinato di ciò che è stato ricevuto.

5. Identità europea e contraddizioni del multiculturalismo

Una delle contraddizioni più evidenti del progressismo contemporaneo riguarda, inoltre, il rapporto con l'islam politico e con alcune forme di multiculturalismo¹³. Da un

¹¹ R. SCRUTON, *How to Be a Conservative*, Bloomsbury Continuum, London, 2014; R. KIRK, *The Conservative Mind. From Burke to Santayana*, Henry Regnery, Chicago, 1953; A. DEL NOCE, *Il problema dell'ateismo. Il concetto di ateismo e la storia della filosofia come problema*, Il Mulino, Bologna, 1964; J. RATZINGER, *L'Europa di Benedetto nella crisi delle culture*, Cantagalli, Siena, 2005; A. MACINTYRE, *After Virtue. A Study in Moral Theory*, Notre Dame, University of Notre Dame Press, 1981.

¹² J.H.H. WEILER, *Un'Europa cristiana. Un saggio esplorativo*, Rizzoli, Milano, 2003; GIOVANNI PAOLO II, esort. ap. post-sinodale *Ecclesia in Europa*, 28 giugno 2003; J. RATZINGER, *Europa. I suoi fondamenti oggi e domani*, San Paolo, Cinisello Balsamo, 2004.

¹³ B. TIBI, *Political Islam, World Politics and Europe. Democratic Peace and Euro-Islam versus Global Jihad*, Routledge, London-New York, 2008; O. ROY, *Globalized Islam. The Search for a New Ummah*, Columbia University Press, New York, 2004; P. BERMAN, *The Flight of the Intellectuals*, Melville House, Brooklyn (NY), 2010.

lato, la sinistra progressista rivendica diritti individuali, parità tra uomo e donna, libertà sessuale, laicità, autodeterminazione e tutela delle minoranze. Dall'altro lato, talvolta mostra indulgenza verso culture o pratiche religiose che, nelle loro interpretazioni più rigide, appaiono difficilmente conciliabili con quegli stessi principi. Qui emerge una discrasia evidente: ciò che viene contestato con durezza alla tradizione cristiana occidentale viene talvolta tollerato, relativizzato o giustificato quando proviene da contesti culturali percepiti come "minoritari" o "oppressi".

Il conservatorismo, invece, può offrire una risposta più coerente: rispetto per ogni persona, libertà religiosa, rifiuto di ogni discriminazione, ma anche difesa chiara dell'identità storica e culturale europea. *Accogliere* non può significare *rinunciare a sé stessi*. Sarebbe come invitare un ospite, anche gradito, nella propria casa e consentirgli non solo di sedersi alla nostra tavola, ma persino di imporci di cambiare l'arredamento, togliere i nostri simboli, modificare le nostre abitudini e vergognarci di ciò che siamo perché a lui non risulta gradito. L'accoglienza è virtù quando nasce da una identità forte; diventa debolezza quando pretende la cancellazione di chi accoglie.

Il dialogo non può trasformarsi in dissoluzione. La tolleranza non può diventare resa culturale. Una civiltà aperta rimane tale solo se conosce e custodisce i propri confini morali. Non vi è nulla di nobile nel rinnegare sé stessi. Chi rinnega ciò che è stato, alla fine, non diventa più libero: diventa più fragile, più manipolabile, più esposto alle ideologie del momento.

La distinzione destra/sinistra non è del tutto scomparsa, ma non basta più a spiegare il conflitto politico contemporaneo. Il vero discrimine del nostro tempo sembra essere tra chi considera il passato un peso da rimuovere e chi lo considera un'eredità da custodire; tra chi vede l'uomo come materiale plasmabile da nuove ideologie e chi lo riconosce come persona radicata in una storia; tra chi confonde il progresso con la rivoluzione permanente e chi crede che nessun futuro possa nascere dalla cancellazione delle proprie origini.

Per questo, oggi, parlare di conservatorismo non significa guardare nostalgicamente indietro. Significa difendere le condizioni spirituali, morali e culturali senza le quali anche la libertà, la democrazia e la dignità della persona rischiano di diventare parole vuote. Significa accettare le sfide del presente senza perdere la propria anima. E, per l'Europa, queste condizioni hanno un nome preciso: tradizione, identità, comunità e radici cristiane.

Abstract

GIACOMO IDOLO PISCITELLI, Progressismo, conservatorismo e radici cristiane dell'Occidente

Il contributo esamina la progressiva insufficienza della tradizionale distinzione tra destra e sinistra nel descrivere le principali fratture politico-culturali dell'Occidente contemporaneo. Al suo posto viene proposta la contrapposizione tra progressismo e conservatorismo, intesi non come semplici categorie partitiche, ma come diverse concezioni dell'uomo, della libertà, della tradizione e del diritto. In particolare, il progressismo contemporaneo viene analizzato nelle sue derive relativistiche e individualistiche, soprattutto in relazione ai temi della vita, dell'autodeterminazione, dell'aborto e dell'eutanasia. Il conservatorismo, invece, è presentato non come immobilismo o nostalgia, ma come custodia critica delle condizioni morali, spirituali e culturali che hanno reso possibile la civiltà europea. In tale prospettiva, le radici cristiane dell'Occidente emergono come fondamento essenziale della dignità della persona, della libertà e della tutela della vita.

Parole chiave: progressismo, conservatorismo, radici cristiane, dignità della persona, identità europea.

GIACOMO IDOLO PISCITELLI, Progressivism, conservatism and the Christian roots of the West

The article examines the growing inadequacy of the traditional distinction between right and left as a framework for understanding the principal political and cultural fault lines of the contemporary West. In its place, it proposes the distinction between progressivism and conservatism, understood not merely as party-political categories but as different conceptions of the human person, freedom, tradition and law. Particular attention is devoted to the relativistic and individualistic tendencies of contemporary progressivism, especially in relation to questions concerning human life, self-determination, abortion and euthanasia. Conservatism, by contrast, is presented not as mere resistance to change or nostalgia, but as the critical preservation of the moral, spiritual and cultural conditions that made European civilisation possible. From this perspective, the Christian roots of the West emerge as an essential foundation for the dignity of the human person, freedom and the protection of human life.

Keywords: progressivism, conservatism, Christian roots, human dignity, European identity.

EREDITÀ CRISTIANA E COSTITUZIONALISMO EUROPEO*

SOMMARIO: 1. Il costituzionalismo del secondo Dopoguerra – 2. Stato di diritto di epoca liberale ed eredità cristiana: un rapporto complesso – 3. Personalismo e rifondazione democratica delle Costituzioni – 4. Il fondamento della dignità umana nelle Costituzioni del Dopoguerra – 5. L’umanesimo cristiano e l’opera dei cattolici alle origini dell’Unione europea – 6. Considerazioni d’insieme.

1. Il costituzionalismo del secondo Dopoguerra

Una riflessione sul tema dell’eredità cristiana nel costituzionalismo, sia pure limitata allo spazio di poche pagine, richiede alcune precisazioni preliminari in ordine alla nozione stessa di costituzionalismo, della quale sono state offerte molteplici letture¹. Vi sono alcuni autori che riconducono lo sviluppo di questo fenomeno giuridico alla nascita dell’Europa moderna e, quindi, alla pace di Westfalia, nel 1648². Secondo un diverso orientamento, il costituzionalismo moderno, in senso proprio, non può essere ricondotto alla sola soggezione del potere politico alla legge. Esso sarebbe piuttosto il prodotto delle rivoluzioni americana e francese e presupporrebbe l’esistenza di un sistema di norme antecedente al potere politico e idonee a condizionarne gli atti, la cui fonte ultima risiede nella sovranità popolare³. Secondo altri ancora, occorre distinguere fra «*Stato di diritto*

*Contributo sottoposto a valutazione.

¹ C. SCHMITT, *Dottrina della costituzione*, Giuffrè, Milano, 1984 (lavoro originale pubblicato nel 1928); C. MORTATI, *La costituzione in senso materiale*, Giuffrè, Milano, 1940; E. BUSSI, *Evoluzione storica dei tipi di Stato*, Editrice Sarda, Cagliari, 1954; A. CARACCILO, *La formazione dello Stato moderno*, Zanichelli, Bologna, 1970; E. FORSTHOFF, *Stato di diritto in trasformazione*, Giuffrè, Milano, 1973 (lavoro originale pubblicato nel 1950); F. MODUGNO, *Il concetto di costituzione*, in *Scritti Mortati*, I, Giuffrè, Milano, 1977, p. 197; C. GHISALBERTI, *Stato nazione e costituzione nell’Italia contemporanea*, Edizioni Scientifiche Italiane, Napoli, 1999; P. RIDOLA, *Diritti di libertà e costituzionalismo*, Giappichelli, Torino, 1997; M. FIORAVANTI, *Costituzionalismo*, Carocci, Roma, 2019.

² Così G. REBUFFA, *Una geografia dei costituzionalismi moderni*, in F. Lanchester (Ed.), *Passato, presente e futuro del costituzionalismo e dell’Europa*, Wolters Kluwer Cedam, Padova, 2019. Per una ricostruzione che mette in luce il passaggio dal liberalismo del soggetto allo statualismo liberale, cfr. L. LACCHÉ, *Il costituzionalismo liberale*, in ISTITUTO DELL’ENCICLOPEDIA ITALIANA, *Enciclopedia italiana. Il contributo italiano alla storia del pensiero*, Ottava appendice, 2012, pp. 294-301.

³ D. GRIMM, *Constitutionalism. Past-Present-Future*, Oxford University Press, Oxford, 2016.

della tradizione» – quello che ha dominato in Europa tra Otto e Novecento – e «*Stato costituzionale del presente*», nel quale si arriva a porre una norma fondamentale espressiva di principi di giustizia al di sopra del legislatore⁴.

Con riferimento allo «*Stato costituzionale del presente*», si riscontra tuttavia una certa tendenza a trascurare quello spartiacque storico rappresentato dalle due guerre mondiali e dalle ideologie totalitarie che le hanno generate, evento che ha segnato in modo determinante anche l'evoluzione del costituzionalismo. È, infatti, solo a seguito di queste esperienze tragiche che nasce, in Europa come nel resto del mondo, una nuova consapevolezza, insieme alla volontà di fondare su basi diverse dal passato gli ordinamenti giuridici e le Costituzioni stesse. È nel secondo Dopoguerra, infatti, che diviene cruciale la questione di *quale contenuto* debba avere la «*norma fondamentale espressiva di principi di giustizia, collocata al di sopra del legislatore*».

Scrivendo Giuseppe Capograssi: «*La catastrofe, immergendo l'umanità in un mondo caratterizzato dalla morte e dall'incubo, ha messo in condizioni l'uomo di capire, che cosa è che difende e assicura la vita dalla morte e dall'incubo. Sarebbe preferibile che non ci fosse bisogno delle catastrofi per capire; ma l'uomo è fatto in modo che ha bisogno della terribile pedagogia della storia*»⁵. E ancora: «*La crisi è venuta a dimostrare, con l'efficacia che solo la storia dà alle dimostrazioni, la mancanza di fondamento e di principio degli ordinamenti giuridici contemporanei, la loro singolare e caratteristica vacuità, che si prestava a qualunque attentato, e poteva riempirsi delle correnti più negative, e servire agli scopi più negativi della umanità della vita*»⁶.

Le Costituzioni italiana (1948) e tedesca (1949) offrono al riguardo una risposta di grande importanza per la storia del costituzionalismo. Una risposta che reca le tracce dell'eredità cristiana, la quale ha avuto un ruolo significativo nel processo volto a colmare «*la mancanza di fondamento e di principio degli ordinamenti giuridici*» e «*la loro singolare e caratteristica vacuità*». Nella Costituzione italiana si afferma che la Repubblica «*riconosce e garantisce i diritti inviolabili dell'uomo, sia come singolo, sia nelle formazioni ove si svolge la sua personalità, e richiede l'adempimento dei doveri inderogabili di solidarietà politica, economica e sociale*» (art. 2). La Costituzione di Bonn dichiara che «*la dignità della persona è intangibile*», e che al suo rispetto e alla sua

⁴ M. FIORAVANTI, *La Costituzione democratica*, Giuffrè, Milano, 2018.

⁵ G. CAPOGRASSI, *Il diritto dopo la catastrofe*. In *Opere* (Vol. V, p. 153), Giuffrè, Milano, 1950-1959.

⁶ *Ibidem*, pp. 180-181.

protezione è vincolato l'esercizio di ogni potere statale. «*Il popolo tedesco riconosce pertanto i diritti umani inviolabili e inalienabili come fondamento di ogni comunità umana, della pace e della giustizia nel mondo*» (art. 1).

A caratterizzare il nuovo costituzionalismo è, dunque, l'anteriorità della persona umana, con la sua dignità, rispetto allo Stato, chiamato a riconoscerla e garantirla.

Non sembra un aspetto di poco conto. Si tratta di un *contenuto* del tutto nuovo e anche rivoluzionario rispetto allo «*Stato di diritto della tradizione*». Segna l'emergere di una vera e propria rifondazione degli ordinamenti⁷, che deriva dall'idea, essenzialmente cristiana – ed estranea tanto al liberalismo ottocentesco, quanto al nazionalismo e al comunismo – che la persona non è funzionale a nessun potere politico, sociale o economico, e neppure allo stesso progresso dell'umanità nel suo insieme, ma è portatrice di una finalità che va oltre. Un *oltre* che apre alla trascendenza, e una *finalità* che rimanda a una dimensione ulteriore rispetto all'ordine storico⁸. Diviene chiaro che «*lo Stato non è la totalità dell'esistenza umana e non abbraccia tutta la speranza umana*»⁹.

Prima di focalizzare l'attenzione su questo *costituzionalismo del Dopoguerra*, e anche per meglio comprenderne la portata, sembra tuttavia opportuno soffermarsi sul costituzionalismo *della tradizione*, e sui rapporti da esso intrattenuti con l'eredità cristiana.

2. Stato di diritto di epoca liberale ed eredità cristiana: un rapporto complesso

Il passaggio dall'Antico al Nuovo Regime, com'è noto, fu accompagnato e in larga misura promosso dal pensiero illuminista, caratterizzato, tra l'altro, da una critica della tradizione, della religione rivelata e del cattolicesimo in particolare: l'uomo sarebbe

⁷ Cfr. M. OLIVETTI, *Diritti fondamentali*, Giappichelli, Torino, 2020, p. 29.

⁸ Cfr. J. RATZINGER, *Europa. I suoi fondamenti spirituali ieri, oggi e domani*, in J. RATZINGER, M. PERA, *Senza radici. Europa relativismo Cristianesimo Islam*, Mondadori, Segrate (MI), 2004, p. 67, per il quale «il valore della dignità umana, precedente a ogni agire politico e a ogni decisione politica, rinvia al Creatore: soltanto Lui può stabilire valori che si fondano sull'essenza dell'uomo e che sono inviolabili». Secondo G. REALE, *Radici culturali e spirituali d'Europa*, Raffaello Cortina Editore, Milano, 2003, p. 79 «il fondamento spirituale dell'Europa, che dal punto di vista assiologico può essere considerato un vertice (...) è uno dei concetti chiave del Cristianesimo, ossia il concetto di "uomo" come "persona"». Citando K. WOJTYŁA, *Persona e atto*, Bompiani, Milano, 2001, p. 77, Giovanni Reale afferma inoltre che le due forme di negazione pressoché totale dello spirito della "partecipazione" e della "solidarietà" fra gli uomini come "persone" sono l'individualismo e il totalitarismo.

⁹ Così J. Ratzinger nell'omelia tenuta per i deputati cattolici del Bundestag, 26 novembre 1981, dove si afferma, inoltre, che «il primo servizio che la fede fa alla politica è la liberazione dell'uomo dall'irrazionalità dei miti politici».

dovuto uscire dalle tenebre del Medioevo per entrare nel regno della razionalità, relegando nell'ambito del mito tutto ciò che non fosse spiegabile dalla ragione umana¹⁰.

I movimenti rivoluzionari, inoltre, si confrontarono con istituzioni monarchiche caratterizzate dal confessionalismo, strutturate sull'alleanza tra *Trono e Altare*, dove le funzioni politiche e religiose si fondevano in un unico assetto di potere. Membri della gerarchia ecclesiastica ricoprivano funzioni di governo anche in ambito civile, con una significativa sovrapposizione tra sfera spirituale e temporale, secondo modelli marcatamente clericali.

Di fatto, il mondo politico scaturito dalle rivoluzioni liberali ha preso forma in contrapposizione a forme di potere assoluto storicamente associate alla religione cattolica¹¹.

Al contempo meritano attenzione altri due aspetti.

Il primo deriva dalla constatazione che i grandi ideali di libertà, fraternità e uguaglianza proclamati dalla Rivoluzione francese sono scaturiti da un contesto culturale comunque permeato dal cristianesimo. La stessa valorizzazione della libertà personale, propria del pensiero liberale, affonda le sue radici anche nell'eredità cristiana, secondo la quale l'uomo può orientarsi al bene soltanto nella libertà, intesa come dimensione costitutiva della persona e come tratto che ne esprime l'essere a immagine e somiglianza di Dio.

Pur postulando in molti casi, sul piano morale, un'autonomia assoluta difficilmente conciliabile con la natura creaturale dell'essere umano, il liberalismo ha nondimeno svolto un ruolo significativo nel recupero della distinzione tra ambito temporale e quello spirituale, contribuendo così a recuperare il «*dare a Cesare quel che è di Cesare e a Dio quel che è di Dio*». Un principio evangelico che già nel V secolo Sant'Agostino aveva già approfondito nel *De Civitate Dei*, un'«*opera imponente e decisiva per lo sviluppo del pensiero politico occidentale e per la teologia cristiana della storia*», in cui vengono delineati, fra l'altro, i contorni dell'autentica laicità¹², mostrando come il credente possa

¹⁰ I. KANT, *Risposta alla domanda: che cos'è l'Illuminismo?*, Edizioni ETS, Pisa, 2013 (scritto originale del 1784); G. REALE, D. ANTISERI, *Il pensiero occidentale dalle origini ad oggi*, La Scuola, Brescia, 1983, II, p. 670.

¹¹ J.L. CHABOT, *Histoire de la pensée politique (XIX-XX siècle)*, Masson, Paris, 1988.

¹² Cfr. BENEDETTO XVI, Udienza del 20 febbraio 2008 così come richiamata da ultimo da Leone XIV, *Discorso del Santo Padre Leone XIV al corpo diplomatico accreditato presso la Santa Sede*, 9 gennaio 2026.

vivere senza fratture interiori nella città terrena, scegliendo l'etica cristiana e orientando la propria esistenza terrena verso la città celeste, nella consapevolezza che solo la patria eterna è pienamente permeata dall'amore di Dio.

In sostanza, come hanno osservato Guardini e Chesterton, i grandi ideali liberali non solo affondano le proprie radici nel cristianesimo, ma offrono anche una lettura del messaggio cristiano più coerente di quella dell'Antico Regime, mostrando con ciò l'importanza di distinguere la Chiesa cattolica quale depositaria della fede rivelata, dall'azione contingente di taluni suoi rappresentanti nelle vicende storiche e politiche¹³.

Merita poi attenzione un secondo aspetto: le contraddizioni intrinseche dello Stato di diritto ottocentesco, a partire dalla tensione fra libertà ed uguaglianza, furono denunciate con particolare efficacia anche da correnti di pensiero e di cultura cristiane, che ebbero un ruolo importante nel sensibilizzare i contemporanei sulle ingiustizie derivanti da un sistema individualistico, incurante delle conseguenze sociali di un'economia incentrata sul profitto. I romanzi di Charles Dickens, ad esempio, intrisi di cristiana compassione, ebbero un'ampia diffusione ed esercitarono un'influenza significativa, sia in Inghilterra che negli Stati Uniti, denunciando le condizioni di sfruttamento, le disuguaglianze prodotte dall'industrializzazione e l'insensibilità delle strutture economiche verso i più deboli¹⁴. Lo stesso può dirsi di Victor Hugo, che denunciò la questione sociale attraverso uno sguardo profondamente segnato dalla spiritualità cristiana. Da parte sua, Alexis de Tocqueville analizzò le tendenze egoistiche della società democratica, individuandone l'antidoto nelle virtù morali, nelle associazioni intermedie e nella religione cristiana, portatrice di una visione trascendente dell'uomo e di energie spirituali capaci di promuovere la partecipazione politica e l'innovazione sociale, in un mondo che già allora tendeva a chiudersi nella burocrazia e nell'edonismo indotto dal benessere materiale¹⁵.

In sostanza, la critica all'individualismo dominante e il richiamo alla necessità di un impegno concreto per contrastare la miseria e le disuguaglianze strutturali generate dal modello di Stato liberale del XIX secolo provennero anche, e in misura significativa, dal

¹³ M. FAZIO, *Storia delle idee contemporanee. Una lettura del processo di secolarizzazione*, Edizioni Università della Santa Croce, Roma, 2005, p. 268, il quale cita R. GUARDINI, *La fine dell'epoca moderna*, Morcelliana, Brescia, 1993, p. 99 e J.K. CHESTERTON, *Orthodoxy*, in *Collected Works*, Ignatius, 1986, p. 233.

¹⁴ Cfr. la biografia di P. ACKROYD, *Dickens*, Mandarin, 1990.

¹⁵ A. DE TOCQUEVILLE, *La democrazia in America*, Utet, Torino, 1968 (scritto originale del 1840).

cristianesimo, ponendo le basi per lo sviluppo di un nuovo costituzionalismo, sensibile alla dimensione sociale dei diritti e ai limiti dell'economia di mercato.

In risposta alla prima grande questione sociale, inoltre, Papa Leone XIII pubblicò nel 1891 l'enciclica *Rerum Novarum*, ponendo le basi della dottrina sociale cristiana e, con essa, di una visione dell'uomo, dello Stato e della società alternativa sia al liberismo economico radicale, sia al socialismo. In questo documento si afferma che l'antidoto alla questione operaia non è la lotta di classe, ma il principio di collaborazione in un ordine sociale giusto, basato sul riconoscimento dei diritti dei deboli, sugli obblighi dei ricchi, sulla dignità dei poveri, sul perfezionamento della giustizia mediante la carità e sul diritto a creare associazioni professionali.

In seguito, quando dopo la Grande Guerra si andavano affermando in Europa i regimi totalitari, si inaspriva la lotta di classe, si espandeva il potere dei gruppi finanziari e si arrivava alla grave crisi del 1929, Pio XI pubblica la *Quadragesimo anno*. Un'enciclica sociale che, a quarant'anni dalla prima, denuncia ancora una volta il liberalismo inteso come illimitata concorrenza fra le forze economiche; conferma il valore della proprietà privata richiamandone la funzione sociale; ribadisce i principi di solidarietà, sussidiarietà e collaborazione per superare le antinomie sociali; sottolinea la libertà di associazione; enuclea il principio per cui il salario deve essere proporzionato non solo alle necessità economiche del lavoratore, ma anche a quelle della sua famiglia.

Papa Ratti condannò poi senza riserve, in varie altre encicliche, tutte le forme di totalitarismo – dal nazismo al fascismo, al comunismo – sottolineando con forza che la persona umana precede lo Stato e la società civile¹⁶. Un concetto ribadito in seguito anche dai celebri radiomessaggi del suo successore, Papa Pio XII, che sottolineò con insistenza, ormai nel pieno del secondo conflitto mondiale, il principio di dignità umana e, al termine della guerra, l'importanza di un *risveglio democratico* dei popoli dopo un lungo torpore.

3. Personalismo e rifondazione democratica delle Costituzioni

L'affermazione della priorità della persona sullo Stato, il riconoscimento della dignità umana quale principio fondativo e la spinta verso un rinnovamento democratico hanno

¹⁶ Cfr. Pio XI, *Non abbiamo bisogno*, 1931; ID., *Mit brennender Sorge*, 1937; ID., *Divini Redemptoris*, 1937; ID., *Firmissimam constantiam*, 1937.

rappresentato fattori determinanti nella formazione delle Costituzioni del Dopoguerra¹⁷, così come nell'elaborazione dei maggiori documenti internazionali, a cominciare dalla Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo delle Nazioni Unite del 1948.

Quegli anni sono stati definiti come l'*età dell'oro* dei diritti fondamentali: dopo le tragedie dei totalitarismi e della Seconda guerra mondiale, la dignità umana viene assunta quale fondamento dei diritti inviolabili della persona e limite all'esercizio del potere politico, nella convinzione che il riconoscimento del valore intrinseco di ogni essere umano costituisca il presupposto indispensabile per impedire il ripetersi degli orrori appena vissuti¹⁸.

Questo è avvenuto anche attraverso il concreto impegno politico dei cattolici. In Germania, ad esempio, già alla fine dell'XIX secolo nacque il *Zentrum*, un partito che sfidò Bismarck e la sua *Kulturkampf* centralista e anticattolica. In Italia, il Partito popolare fondato da don Luigi Sturzo nel 1919 si propose di attuare in ambito politico i principi della dottrina sociale cristiana. In Francia, Maritain¹⁹ e Mounier²⁰ esercitarono un'influenza culturale e politica di vasta portata, che travalicò i confini nazionali ed europei. A fare da comune denominatore, fu l'elaborazione di una filosofia personalista e, soprattutto in Mounier, la valorizzazione della dimensione comunitaria e oblativa della persona, chiamata a realizzare le proprie aspirazioni etiche attraverso la donazione di sé agli altri. Entrambi sostennero poi l'importanza dell'impegno politico dei cattolici, senza indulgere a forme di clericalismo o di confessionalismo. Erano convinti che la democrazia avesse un significato etico, insito nel riconoscimento del popolo come comunità di persone libere e responsabili, chiamate all'autogoverno nel rispetto di un ordine morale inscritto nella natura dell'uomo, conoscibile dalla ragione, anteriore allo Stato ed espressione della dignità della persona.

Pur all'interno di una visione comune, non mancarono accentuazioni diverse e vivaci polemiche, ad esempio con riguardo al rapporto fra persona e bene comune. In particolare, il filosofo belga-canadese De Koninck e Maritain furono protagonisti di una significativa

¹⁷ Senza dimenticare che la Costituzione irlandese del 1937 fu la prima ad invocare il concetto di dignità.

¹⁸ L. HENKIN, *The Age of Rights*, Columbia University Press, New York, 1990.

¹⁹ Fra le sue opere *Trois Réformateurs*, 1927; *Humanisme intégral*, 1936; *Les droits de l'homme et la loi naturelle*, 1942; *Christianisme et démocratie*, 1943; *La personne et le bien commun*, 1947; *Le paysan de la Garonne*, 1966. Si segnala l'edizione italiana *L'uomo e lo Stato*, con *Introduzione* di Vittorio Possenti, Vita e pensiero, Milano, 1982 (titolo originale *Man and State*, 1951, University of Chicago Press).

²⁰ Fra le sue opere, *Révolution personaliste et communautaire*, 1935; *Manifeste au service du personnalisme*, 1936; *De la propriété capitaliste à la propriété humaine*, 1936; *Le personnalisme*, 1950.

controversia teorica sul rapporto tra persona e bene comune. Il primo rimproverò al secondo di accentuare così fortemente la persona quale fine della società, da scivolare verso una forma di rinnovato individualismo, perdendo di vista l'autentico significato del bene comune. Quest'ultimo, secondo De Koninck, non è la semplice somma degli interessi particolari, né coincide con l'interesse dello Stato, ma è un bene autenticamente comune e superiore ai beni individuali, che perfeziona le singole persone proprio in quanto condiviso. La società politica, in questa prospettiva, non esiste soltanto per proteggere diritti individuali o garantire spazi privati, ma anche per orientare verso fini comuni, morali e civili²¹. Una riflessione, questa, che mantiene intatta la propria attualità nel contesto contemporaneo, fortemente individualista e talmente assorbito nella rivendicazione assoluta dei propri interessi, da trascurare la dimensione partecipativa e comunitaria, la solidarietà e i doveri inderogabili, fino ad assumere il diritto alla riservatezza e all'autodeterminazione individuale quale parametro pressoché esclusivo di giudizio, con il rischio di scivolare verso quella che è stata definita dallo stesso De Koninck la «*tirannia dell'io*».

Tornando all'Italia del Dopoguerra, con specifico riguardo al rapporto tra personalismo e costituzionalismo, merita attenzione il Codice di Camaldoli. Si tratta di un documento redatto da un gruppo di intellettuali cattolici fra il 1943 e il 1944, ancora in pieno conflitto mondiale²², ispirato alla dottrina sociale cristiana. Vi parteciparono, tra gli altri, Giulio Andreotti, Laura Bianchini, Giuseppe Dossetti, Amintore Fanfani, Giorgio La Pira, Aldo Moro, Ezio Vanoni, e lo stesso Giuseppe Capograssi. Il Codice è strutturato come un programma di principi e istanze etico-politiche, che avrebbero poi trovato spazio nella Costituzione repubblicana. Il tutto a partire da una concezione personalista dell'uomo, «*essere spirituale, preordinato a un fine che trascende ogni umana istituzione, lo Stato compreso*». Quest'ultimo, organizzando giuridicamente la vita civile «*deve non solo rispettare la famiglia, ma darvi riconoscimento come parte fondamentale costitutiva di esso e assisterla nell'affermazione e nello sviluppo della propria unità economica giuridica morale e spirituale*». In ambito economico e lavorativo, viene delineato un modello fondato sulla compresenza di pubblico e privato,

²¹ Cfr. da ultimo, fra le traduzioni in italiano, C. DE KONINCK, *Il primato del bene comune contro i personalisti*, a cura di A. Petagine, Edizioni Santa Croce, Roma, 2026 (Québec, 1943).

²² Cfr. M. DAU, *Il codice di Camaldoli*. Castelveccchi, Roma, 2015; T. TORRESI *Il codice di Camaldoli*, Studium, Roma, 2024; P. SANDULLI, *Il "Codice di Camaldoli". Radice cattolica della Costituzione*. In *Studi Cattolici* n.773/774, luglio-agosto 2025.

sulla funzione sociale della proprietà e sull'orientamento del mercato al bene comune. Sul piano internazionale, centrale è la ricerca della pace, della giustizia e della cooperazione tra le Nazioni²³.

4. Il fondamento della dignità umana nelle Costituzioni del Dopoguerra

Tutto questo movimento di idee comportava l'esigenza di un fondamento più solido per i diritti dell'uomo e, dunque, di un nuovo costituzionalismo. Non bastavano più, infatti, garanzie giuridiche di rango sovra-legislativo. Non bastava più l'idea di una legge fondamentale collocata al vertice della gerarchia delle fonti. Non era più sufficiente dettare solo norme dirette a disciplinare l'organizzazione dei poteri. Occorreva una Costituzione capace di accogliere nuovi principi etico-sociali e nuove garanzie.

Il costituzionalismo del Dopoguerra, pertanto, non si caratterizza solamente per il fatto di prevedere una Costituzione superiore alla legge che disciplina i rapporti fra i poteri dello Stato, ma si distingue per i valori che la animano, ossia per il nuovo rapporto fra individuo e Stato e per ciò che ne consegue nell'ambito dei diritti, dei doveri, e delle responsabilità sociali ed economiche, alla cui definizione contribuì in modo significativo il cattolicesimo²⁴. In particolare, non è più lo Stato a essere fonte dell'etica (il c.d. *Stato etico*), come nella visione hegeliana²⁵, ma è la dignità intrinseca della persona umana a costituire il fondamento giuridico dei diritti di libertà e dei doveri di solidarietà²⁶. Ora non basta più postulare una norma fondamentale, secondo la tesi formalista kelseniana, perché occorre che la giustizia entri nell'ordinamento giuridico, chiamato a disciplinare anche i rapporti civili, etico-sociali ed economici.

Per usare le parole di Capograssi, si era divenuti consapevoli della «*mancaanza di fondamento e di principio*» e della «*vacuità*» degli ordinamenti giuridici precedenti, che avevano reso possibile «*qualsiasi attentato*» e l'ingresso delle «*correnti più negative e disumane della storia*».

²³ https://giuseppicapograssi.wordpress.com/wp-content/uploads/2012/12/codice_di_camaldoli1.pdf

²⁴ Cfr. al riguardo D. NOCILLA, *I cattolici e la Costituzione: tra passato e futuro*, Studium, Roma, 2009.

²⁵ Nella sua *Filosofia del Diritto* (1821), Hegel propose infatti lo Stato come incarnazione concreta della libertà e della razionalità, concependo l'individuo come realizzato pienamente solo all'interno dello Stato. La persona è subordinata allo Stato e i diritti e la libertà individuale esistono nella misura in cui si armonizzano con gli obiettivi etici stabiliti dallo Stato.

²⁶ Cfr. V. POSSENTI, *Introduzione a J. MARITAIN, L'uomo e lo Stato*, 1982, p. XIX, cit.

Certamente, i diritti fondamentali erano già stati proclamati con le rivoluzioni del XVIII secolo. Tuttavia, quelle enunciazioni non si erano rivelate capaci di garantire effettivamente l'uguaglianza e la libertà di tutti; non si erano occupate del problema della giustizia sociale e non avevano rappresentato un baluardo contro l'ascesa di ideologie e totalitarismi che avevano condotto o stavano conducendo – nel caso del comunismo – alla catastrofe.

Tali Costituzioni, soprattutto, non conoscevano il concetto di persona, né quello di dignità²⁷, né quello di comunità, di solidarietà, di responsabilità, e soprattutto non erano mai arrivate a sancire la precedenza della persona rispetto allo Stato e la destinazione di questo al servizio di quella, né tantomeno a permettere limitazioni di sovranità necessarie ad assicurare la pace e la giustizia fra le Nazioni.

È solo il costituzionalismo del Dopoguerra che può dunque riconoscersi come *dignitarian constitutionalism* e, secondo un autorevole giurista statunitense di origine ebraica, anche come il costituzionalismo «*della democrazia cristiana*», inteso non già in riferimento all'operato e al nome di taluni partiti politici, ma ad una vasta corrente culturale e politica di ispirazione personalista, decisiva nell'elaborazione dei testi giuridici fondamentali, di carattere nazionale e internazionale²⁸.

Sebbene non manchino visioni divergenti, vi è infatti un certo consenso nel ritenere che questo concetto di dignità affondi le proprie radici nella duplice tradizione culturale dell'Occidente, che peraltro condivide origini comuni: da un lato, la filosofia kantiana; dall'altro, il pensiero sociale cristiano²⁹. Senza dimenticare i precedenti più remoti, rappresentati da Cicerone e dal suo celebre *De officiis*, dalla filosofia di Seneca, per il quale la dignità morale della persona precede la sua condizione sociale³⁰ e, in seguito, da Giovanni Pico della Mirandola e dalla sua celebre *Oratio de hominis dignitate*.

A Kant si deve la definizione moderna del concetto di dignità (*Würde*), come emerge in particolare dalla *Fondazione della metafisica dei costumi* (1785), nella quale si afferma

²⁷ Cfr. A. J. GOMEZ MONTORO, *¿De qué hablamos cuando hablamos de dignidad?*, in *La Constitución de los españoles: estudios en homenaje a Juan José Solozabal Echavarría*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2019, pp. 539-558. Cfr. da ultimo J.P. SCHOUPE, *Refonder les droits de l'homme*, Boleine, Paris, 2025.

²⁸ S. MOYN, *The Secret History of Dignity*. In McCrudden C. (Ed.). *Understanding Human Dignity*, Oxford University Press, 2014, p. 95. <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.2159248>.

²⁹ Cfr. i contributi della parte I del volume C. MCCRUDDEN, *Understanding Human Dignity*, Oxford, Oxford University Press, p. 95, <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.2159248>.

³⁰ Cfr. SENECA, *Epistulae morales ad Lucilium*, 47, 1.

che, nel regno dei fini, ogni cosa ha un prezzo ma che «*ciò che è superiore a ogni prezzo e che pertanto non ammette alcun equivalente possiede una dignità*». Di qui la celebre affermazione per cui solo l'uomo possiede la dignità, solo la persona ha un valore insostituibile e quindi non può mai essere trattata come mezzo ma come fine³¹.

Nel cristianesimo, l'uguaglianza fra gli esseri umani si fonda sull'essere creati a immagine e somiglianza di Dio (*imago Dei*), mentre l'idea della persona come *nomen dignitatis* è particolarmente valorizzata da san Tommaso d'Aquino, il quale afferma che «*persona significa quanto vi è di più perfetto in tutta la natura*»³². Anche per S. Bonaventura la dignità è una proprietà distintiva della persona³³.

La stessa Enciclica *Rerum Novarum* contiene importanti riferimenti alla dignità, ad esempio in riferimento agli operai e al rispetto loro dovuto (§15); al dovere di riconoscerla in ogni essere umano (§ 19); al fatto che a nessuno è permesso violarla e che Dio stesso ne tiene conto (§ 30). Numerosi richiami alla dignità umana si rinvencono inoltre, come già detto, nei radiomessaggi pronunciati da Pio XII durante il secondo conflitto mondiale, ai quali parte della dottrina attribuisce un ruolo rilevante nella progressiva maturazione di una coscienza universale circa il valore e la centralità del concetto³⁴.

È sul fondamento di questo patrimonio culturale, alimentato dall'eredità classica, dalla tradizione cristiana e dal personalismo novecentesco, che si svolse il dibattito sul significato e sul fondamento della dignità umana che accompagnò la stesura delle Costituzioni del dopoguerra. Emblematica è la Legge fondamentale di Bonn, il cui *incipit* richiama la responsabilità «*davanti a Dio e agli uomini*», mentre l'art. 1, come già visto, proclama l'inviolabilità della dignità umana, elevandola a principio fondativo dell'intero ordine costituzionale³⁵. Quanto alla Costituzione italiana, sebbene non vi sia una norma analoga all'art. 1 di quella tedesca, il testo menziona la «*pari dignità sociale*» con riguardo al principio di uguaglianza (art. 3); l'«*esistenza libera e dignitosa*» con riguardo alla retribuzione lavorativa (art. 36); la dignità umana, come limite alla libertà di iniziativa

³¹ I. KANT, *Fondazione della metafisica dei costumi*, Rusconi, Milano, 1994, p. 141.

³² Cfr. TOMMASO D'AQUINO, *Summa Theologiae*, I, q. 29, a. 3: «*... persona significat id quod est perfectissimum in tota natura, scilicet subsistens in rationali natura*».

³³ «*A magistris definitur sic: persona est hypostasis distincta proprietate ad nobilitatem pertinente*» (S. BUENAVENTURA, *I Sent.*, d. 25, a.1, q. 2).

³⁴ S. MOYN, *The Secret History of Dignity*, cit., pp. 22-23.

³⁵ Cfr. al riguardo, tra i tanti contributi, C. GOOS, *Würde des Menschen: Restoring Human Dignity in Post-Nazi Germany*, in C. MCCRUDDEN, *Understanding Human Dignity*, 2014, cit., pp. 79-93.

economica (art. 41); e l'indegnità morale come limite al diritto di voto (art. 48)³⁶. Molteplici sono poi le sentenze della Corte costituzionale che hanno valorizzato il principio di dignità umana. Fra queste, meritano attenzione, a mio avviso, due sentenze in particolare. Nella prima, la n. 467 del 1991, si è affermato che *«la sfera intima della coscienza individuale deve esser considerata come il riflesso giuridico più profondo dell'idea universale della dignità della persona umana che circonda quei diritti, riflesso giuridico che (...) esige una tutela equivalente a quella accordata ai menzionati diritti, vale a dire una tutela proporzionata alla priorità assoluta e al carattere fondante ad essi riconosciuti nella scala dei valori espressa dalla Costituzione italiana»*. Nella seconda, la n. 141 del 2019, la Corte respinge la tesi secondo cui la prostituzione debba essere considerata una semplice modalità di libera autodeterminazione individuale e sottolinea che il legislatore può intervenire per proteggere la dignità delle persone coinvolte anche quando vi sia un'apparente scelta volontaria. La Corte pertanto, dinanzi alla forte tensione oggi esistente fra autonomia individuale e principio di dignità della persona umana, sottolinea che non esiste soltanto una concezione della dignità soggettiva, ma anche oggettiva, come valore costituzionale che l'ordinamento è chiamato a proteggere.

Il riferimento alla dignità è stato poi accolto dalle Costituzioni più recenti³⁷ ed è soprattutto divenuto parte del patrimonio costituzionale comune europeo, anche grazie alla Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, laddove, all'art. 1, si afferma che *«la dignità umana è inviolabile. Essa deve essere rispettata e tutelata»*³⁸.

³⁶ Fra i tanti contributi, cfr. A. RUGGERI, A. SPADARO, *Dignità dell'uomo e giurisprudenza costituzionale (prime notazioni)*, in *Pol. dir.*, 1991, p. 343 ss.; A. PIROZZOLI, *La dignità dell'uomo. Geometrie costituzionali*, ESI, Napoli, 2012; E. CECCHERINI (a cura di), *La tutela della dignità dell'uomo*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2008.

³⁷ Ad es. la Costituzione spagnola del 1978; quella ceca del 1992; quella polacca del 1997; quella Svizzera del 1999.

³⁸ Meritano attenzione, in riferimento alla dignità umana, alcune sentenze della Corte di Giustizia, come quella *Omega* (C-36/02, 2004), in cui la Corte ammette che la Germania possa vietare un'attività economica (il *laser game* che simulava l'uccisione di persone), proprio in nome della tutela della dignità umana, in quanto quest'ultima risulta un valore costituzionale europeo capace di limitare persino le libertà economiche del mercato interno. Altrettanto interessante è il caso *Digital Rights Ireland* (2014), in quanto la tutela della persona contro forme pervasive di sorveglianza viene collegata alla concezione europea dei diritti fondamentali. Quanto alla Corte di Strasburgo, sebbene la CEDU non menzioni espressamente il principio di dignità, viene in rilievo la sentenza *Pretty c. Regno Unito* (2002), per la quale *«the very essence of the Convention is respect for human dignity and human freedom»*; in seguito, nella sentenza *Vinter c. Regno Unito* (2013), la medesima Corte ha dichiarato che una persona non può essere definitivamente privata della possibilità di recuperare la propria libertà, perché ciò significherebbe negare la sua capacità di cambiamento morale, mentre la dignità umana richiede che il detenuto continui ad essere considerato una persona capace di redenzione e sviluppo. Ancora, nella sentenza *Svinarenko e Slyadnev c. Russia* (2014), dove i ricorrenti erano stati costretti a partecipare alle udienze processuali rinchiusi in gabbie metalliche all'interno dell'aula, la Corte EDU ha ritenuto che la pratica trasmette un messaggio di degradazione e

Il discorso sulla dignità umana, inoltre, non è rimasto confinato a Paesi di tradizione giudaico-cristiana, ma ha permeato anche la Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo delle Nazioni Unite³⁹. Alla relativa stesura contribuì in modo determinante lo stesso Maritain in qualità di membro del comitato dell'Unesco. Egli riuscì a favorire un accordo in un consesso di Stati profondamente diviso, proprio evidenziando che i diritti umani scaturiscono dalla dignità della persona, offrendo così una prospettiva alternativa sia al liberalismo sia al comunismo⁴⁰.

5. L'umanesimo cristiano e l'opera dei cattolici alle origini dell'Unione europea

I primi passi del processo di costruzione dell'unità europea furono compiuti da uomini politici di grande statura morale e politica, profondamente cattolici, come Robert Schuman, Konrad Adenauer e Alcide De Gasperi, padri fondatori dell'Europa unita⁴¹. Essi erano accomunati da una visione dell'uomo, della società, dell'economia e della politica radicata nella dottrina sociale cristiana, dalla quale scaturiva anche l'obiettivo di promuovere la collaborazione, la solidarietà e la pace duratura fra le Nazioni, in particolare tra la Francia e la Germania.

Così scriveva il cancelliere tedesco Adenauer nelle sue memorie, in riferimento all'art. 24 della Costituzione di Bonn, che prevede, analogamente all'art. 11 della Costituzione italiana, che la Federazione possa permettere limitazioni dei suoi poteri sovrani allo scopo di promuovere e assicurare un ordine pacifico e duraturo in Europa: «Sono sempre stato

inferiorità, per cui l'individuo viene rappresentato non come soggetto di diritti ma come essere pericoloso da esibire e contenere. In questa occasione i giudici di Strasburgo hanno quindi collegato espressamente la violazione dell'art. 3 alla lesione della dignità umana.

³⁹ Come osserva A. J. Gomez Montoro (2019). *¿De qué hablamos cuando hablamos de dignidad?*, cit., p. 548.

⁴⁰ Come riferì lo stesso Maritain, questo fu possibile anche perché si mise da parte la discussione sul «perché». Cfr. J. MARITAIN, *Introduction*, in *Human Rights: Comments and Interpretation*, Columbia University Press, New York, 1949; Inoltre, D. LORENZINI, *Maritain et le Committee of Catholics for Human Rights*, in *Cahiers Jacques Maritain*, n. 64, 2012, pp. 2-20. Cfr. inoltre, sulla genesi della Dichiarazione Universale, M.A. GLENDON, *Verso un mondo nuovo. Eleanor Roosevelt e la Dichiarazione Universale dei Diritti Umani*, Liberilibri, Macerata, 2009.

⁴¹ L. MORINO, *De Gasperi costruttore dell'Europa con Adenauer e Schuman*, in *Testimonianze su De Gasperi*, Aldo Spinardi Editore, 1956; P. PASTORELLI, *La politica europeistica di De Gasperi*, in U. CORSINI, K. REGEN (Ed.), *Konrad Adenauer e Alcide De Gasperi: due esperienze di rifondazione della democrazia*, Il Mulino, Bologna, 1984; G. AUDISIO, A. CHIARA, *I fondatori dell'Europa unita secondo il progetto di Jean Monnet: Robert Schuman, Konrad Adenauer, Alcide De Gasperi*, Effatà, Cantalupa (TO), 1999; T. DI MAIO, *Alcide De Gasperi e Konrad Adenauer. Tra superamento del passato e processo di integrazione europea (1945-1954)*, Giappichelli, Torino, 2004; M.D. POLI, *De Gasperi (1948-1953) e Adenauer (1949-1963): "cancellieri" europeisti*, in *Rivista AIC (Associazione Italiana Costituzionalisti)*, 3/2015.

convinto che la nostra epoca, che spesso sembra così desolata, produrrà alla fine dei frutti sotto forma di nuove strutture nazionali e soprannazionali che affonderanno le loro radici nel suolo fecondo dell'eguaglianza totale dei diritti. La meta suprema doveva essere quella di riunire tutta la Germania sul terreno del diritto e della libertà e di integrarla in un ordine europeo. [...] Nel nostro lavoro, noi saremmo stati sorretti dallo spirito della civiltà cristiana occidentale come dal rispetto dei diritti e della dignità dell'uomo. Speravo che, con l'aiuto di Dio, il popolo tedesco riunito potesse contribuire alla pace dell'Europa e del mondo»⁴².

Con questi presupposti si giunse al Trattato CECA, che disciplinando la produzione di carbone e acciaio mirava a promuovere, al contempo, sia lo sviluppo economico, sia la pace. Indicativo è il discorso pronunciato da Robert Schuman il 9 maggio 1950, in qualità di Ministro degli Esteri francese, considerato un testo di carattere fondativo dell'Unione europea: *«L'Associazione delle nazioni europee esige che venga eliminata la secolare opposizione fra la Francia e la Germania. L'azione intrapresa deve riguardare anzitutto la Francia e la Germania. Con questo obiettivo il Governo francese propone di portare tutta la produzione franco-tedesca di carbone e acciaio sotto un'Alta Autorità Comune, in un'organizzazione aperta alla partecipazione degli altri Paesi dell'Europa. La messa in comune della produzione di carbone e acciaio garantirà immediatamente lo stabilimento di basi comuni di sviluppo economico, prima tappa della federazione europea, e muterà il destino di queste regioni da tanto tempo dedicate alla fabbricazione di armi da guerra, di cui esse sono state le vittime più costanti»⁴³.*

Anche per De Gasperi, Presidente del Consiglio italiano, *«Lo spirito di solidarietà europea potrà creare, in diversi settori, strumenti di salvaguardia e di difesa, ma la prima difesa della pace sta nello sforzo unitario che, comprendendo anche la Germania, eliminerà il pericolo della guerra di rivincita e di rappresaglia. Contro la solidarietà della libera Europa verrà ad infrangersi la propaganda dell'odio ideologico e rinascerà nei popoli la certezza della pace e dell'avvenire democratico, fondato sulle forze dello spirito, della libertà e del lavoro»⁴⁴.*

⁴² K. ADENAUER, *Memorie 1945-1953*, trad. it. di E. Cicogna, Arnoldo Mondadori Editore, Segrate (MI), 1966, p. 283.

⁴³ https://europa.eu/european-union/about-eu/symbols/europe-day/schuman-declaration_it.

⁴⁴ A. DE GASPERI, *Le basi ideali della democrazia*, in *L'Europa. Scritti e discorsi*, Morcelliana, Brescia, 2004, p. 55. Il discorso fu pronunciato a Bruxelles il 20 novembre 1948, nel corso delle *Grandes Conférences Catholiques*.

Nella visione di De Gasperi, Adenauer e Schuman, lo sviluppo dello Stato e dell'Europa doveva fondarsi sul riconoscimento dell'autonomia dei corpi intermedi, secondo i principi di sussidiarietà e solidarietà, promuovendo i diritti dei lavoratori e contrastando gli abusi della proprietà privata. L'integrazione europea non era solo un progetto politico, ma un processo di trasformazione economica e sociale volto a migliorare le condizioni del Dopoguerra. Essa richiedeva la partecipazione consapevole dei cittadini, e istituzioni rappresentative sovranazionali, come il Parlamento europeo⁴⁵.

Le basi dell'Europa unita sono dunque strettamente collegate al costituzionalismo fondato sul principio personalista. Il Trattato sull'Unione europea oggi vigente afferma l'esistenza di una «tradizione costituzionale comune»⁴⁶, e stabilisce che «l'Unione si fonda sui valori del rispetto della dignità umana, della libertà, della democrazia, dell'uguaglianza, dello Stato di diritto e del rispetto dei diritti umani, compresi i diritti delle persone appartenenti a minoranze»⁴⁷.

6. Considerazioni d'insieme

L'umanesimo cristiano ha dunque rappresentato una fonte di ispirazione fondamentale sia del costituzionalismo del secondo Dopoguerra – il *dignitarian constitutionalism* – sia del progetto di integrazione europea⁴⁸. La religione cattolica, in particolare, ha offerto motivazioni etiche profonde per individuare i fondamenti del principio di dignità umana, per limitare il potere politico ed economico, per opporsi a derive totalitarie. Ha sprigionato energie morali per promuovere il bene comune, rafforzare legami di solidarietà e favorire reti e relazioni in ambito sia nazionale, sia internazionale, mirando alla pace e alla giustizia fra le Nazioni. Sotto questo profilo, può anche osservarsi, più in generale, come il fattore religioso, lungi dal rimanere confinato ad una dimensione puramente interiore ed individuale, abbia generato conseguenze comunitarie, sociali e

⁴⁵ P.L. BALLINI, A. VARSORI, *L'europeismo degasperiano tra ideali e realismo (1950-1953)*, in *L'Italia e l'Europa (1947-1979)*, Rubbettino, Soveria Mannelli, 2004; FONDAZIONE DE GASPERI, *Unione europea, storia di un'amicizia. Adenauer, De Gasperi, Schuman*, Editore Itaca, Castel Bolognese (RA), 2017.

⁴⁶ Art. 6 TUE.

⁴⁷ Art. 2 TUE.

⁴⁸ Cfr. J.H.H. WEILER, *Un'Europa cristiana. Un saggio esplorativo*, Rizzoli, Milano, 2003.

politiche, determinando coesione e responsabilità, beni preziosi per la stessa democrazia pluralista⁴⁹.

È importante notare, allo stesso tempo, che l'indubbia forza morale manifestata in quel periodo dai cattolici non spingeva a rendere confessionali gli ordinamenti giuridici. La fede operò come motivazione etica e culturale, come ispirazione ideale, non come fonte normativa. I valori cristiani furono tradotti in argomentazioni razionali, universalmente condivisibili. L'azione politica rimase laica nelle forme, nel rispetto dell'autonomia della politica, del diritto e dell'economia, nonché delle posizioni delle altre forze politiche, portatrici di ideali anche radicalmente diversi.

Non di rado, a testimonianza del carattere pluralistico e non confessionale del rinnovamento costituzionale e dell'integrazione europea di cui furono protagonisti i cattolici, si determinò una significativa convergenza con personalità di altre tradizioni culturali. Indicativa è, ad esempio, l'unità di intenti che si venne a determinare in Assemblea costituente attorno alla questione, cruciale, dei rapporti fra Stato e persona⁵⁰. Degna di nota è anche la particolare sintonia che si delineò, specie con riguardo al progetto della CED (Comunità Europea di Difesa)⁵¹, fra il Presidente del Consiglio De Gasperi e Altiero Spinelli, segretario del Movimento Federalista Europeo⁵², entrambi – sia pure con ruoli e responsabilità molto diversi – fautori di un europeismo attento alla giustizia sociale e alla reale democraticità delle istituzioni europee, le quali avrebbero dovuto unire non solo i governi, ma anche i popoli, superando lo statalismo, il nazionalismo e assetti puramente burocratici.

⁴⁹ Cfr. M. CARTABIA, *The Challenges of 'New Rights' and Militant Secularism*, in *Universal Rights in a World of Diversity. The Case of Religious Freedom* Pontifical Academy of Social Sciences, Acta 17, 2012. www.pass.va/content/dam/scienzesociali/pdf/acta17/acta17-cartabia.pdf

⁵⁰ Durante i lavori in Assemblea costituente, si manifestò un'importante convergenza politica attorno ai principi espressi nel c.d. "o.d.g. Dossetti", presentato in I Sottocommissione, e discusso nella seduta pomeridiana del 9 settembre 1946. Questo affermava che «la sola impostazione veramente conforme alle esigenze storiche cui il nuovo Statuto dell'Italia democratica deve soddisfare, è quella che riconosca la precedenza sostanziale della persona rispetto allo Stato e la destinazione di questo a servizio di quella». Nel corso del dibattito, l'on. P. Togliatti, segretario del Partito comunista, dichiarandosi d'accordo, sostenne che per la dottrina che lui rappresentava «lo Stato, ad un certo momento, dovrebbe scomparire; mentre sarebbe assurdo si pensasse che debba scomparire la persona umana». Aderì anche l'on. L. Basso, del Partito socialista di unità proletaria, osservando come tutta la filosofia moderna avesse superato nel concetto di personalità il concetto della individualità, riferita a un «ipotetico individuo isolato».

⁵¹ G. MALGERI, *La Democrazia Cristiana di fronte alla Comunità Europea di Difesa*, in P.L. BALLINI, *La Comunità Europea di Difesa (CED)*, Rubbettino, Soveria Mannelli, 2009; D. PREDA, *De Gasperi, Spinelli e l'art. 38 della CED*, in *Il Politico*, n. 54, 1989, p. 580; T. CASTRO, *Le istituzioni europee e la Comunità Europea di Difesa. Il contributo della classe dirigente italiana*, in *Itinerari di ricerca storica*, a. XXXI, 2/2017, 2, p. 200.

⁵² Su cui P.S. GRAGLIA, *Altiero Spinelli*, Il Mulino, Bologna, 2008.

Quanto poi tali auspici abbiano trovato concreta attuazione e quanto il costituzionalismo e l'europismo del Dopoguerra si siano effettivamente sviluppati in coerenza con le loro radici, i loro fondamenti e la loro storia, questo rappresenterebbe il tema di un'altra trattazione. Nel concludere la presente, appaiono particolarmente eloquenti alcune parole pronunciate da De Gasperi nel 1953, poiché racchiudono una splendida sintesi del rapporto tra eredità cristiana e civiltà europea: «*Se [...] io affermo che all'origine di questa civiltà europea si trova il cristianesimo, non intendo con ciò introdurre alcun criterio confessionale esclusivo nell'apprezzamento della nostra storia. Soltanto voglio parlare del retaggio europeo comune, di quella morale unitaria che esalta la figura e la responsabilità della persona umana, col suo fermento di fraternità evangelica, col suo culto della bellezza affinati attraverso i secoli, con la sua volontà di verità e di giustizia acuita da un'esperienza millenaria*»⁵³.

⁵³ Discorso di De Gasperi, 29 novembre 1953, in occasione dell'inaugurazione dell'anno accademico 1953-1954 alla Scuola di perfezionamento dell'Istituto di Studi Europei dell'Università Internazionale di Studi Sociali, in A. DE GASPERI, *L'Europa. Scritti e discorsi*, Morcelliana, Brescia, 2004, p. 195.

Abstract

GIOVANNA RAZZANO, Eredità cristiana e costituzionalismo europeo

L'articolo analizza il costituzionalismo moderno e ripercorre il rapporto complesso tra cristianesimo e Stato di diritto liberale, mostrando come alcuni principi di libertà, giustizia sociale, solidarietà e sussidiarietà abbiano contribuito alla nascita di un nuovo costituzionalismo, in opposizione sia ai totalitarismi sia all'individualismo economico. Il testo mostra come il personalismo cristiano, il cattolicesimo politico e figure come Maritain, Mounier e il Codice di Camaldoli abbiano contribuito a fondare Costituzioni e documenti internazionali sui diritti umani.

Parole chiave: costituzionalismo, cristianesimo, Stato liberale, personalismo, dignità umana.

GIOVANNA RAZZANO, Christian heritage and European constitutionalism

The article analyzes modern constitutionalism and traces the complex relationship between Christianity and the liberal constitutional state, demonstrating how certain principles of freedom, social justice, solidarity, and subsidiarity contributed to the emergence of a new constitutionalism, in opposition to both totalitarianism and economic individualism. The text shows how Christian personalism, political Catholicism, and figures such as Maritain, Mounier, and the Camaldoli Code contributed to the foundation of constitutions and international human rights documents.

Keywords: constitutionalism, Christianity, liberal state, personalism, human dignity.

VINCENZO BASSI
Avvocato del foro di Roma
Dottore di ricerca in Diritto costituzionale e diritto costituzionale europeo
Università di Teramo

**IL BILANCIO PUBBLICO COME FOTOGRAFIA DELLA REALTÀ:
LA SFIDA DEMOGRAFICA E LA NECESSITÀ DI UNA MISSIONE AUTONOMA
NEL BILANCIO DELLO STATO IN COERENZA CON LA PROCEDURA DEL
SEMESTRE EUROPEO ***

SOMMARIO: 1. Introduzione: il bilancio pubblico ovvero lo strumento giuridico di supporto nelle analisi dei cambiamenti d'epoca – 2. La struttura del Pubblico: principi e architettura funzionale – 3. Classificazione per missioni e programmi – 4. La collocazione attuale della spesa demografica: una “appendice” del *welfare* – 5. La demografia come investimento: fondamento giuridico e contabile – 6. Trasformare le politiche demografiche in investimenti strategici: un possibile quadro normativo per la resilienza e la giustizia intergenerazionale – 7. Implicazioni sistemiche: il cd “semestre europeo” – 8. Conclusioni: il bilancio pubblico dello Stato come strumento di resilienza e giustizia intergenerazionale. La responsabilità del governo di ciascuno dei Paesi membri dell'Unione europea.

**1. Introduzione: il bilancio pubblico ovvero lo strumento giuridico di supporto
nelle analisi dei cambiamenti d'epoca**

Quello attuale è un cambiamento d'epoca che ridefinisce le priorità delle società globalizzate. Spopolamento delle aree rurali, crisi demografica, flussi migratori e instabilità dell'ordine mondiale sfidano i paradigmi tradizionali di governance economica.

In questo contesto, il bilancio pubblico non può essere ridotto a un mero esercizio contabile, ma deve aiutare a comprendere tali dinamiche, allo scopo di promuovere resilienza e giustizia sociale così come indicato dalla Costituzione (“*Il bilancio dello Stato deve assicurare l'equilibrio tra le entrate e le spese, tenendo conto delle fasi avverse e delle fasi favorevoli del ciclo economico*” - art. 81).

Questo documento, che incarna il principio di equilibrio e veridicità del bilancio pubblico, non si limita a imporre un mero esercizio aritmetico di pareggio contabile, ma

* Contributo sottoposto a valutazione.

riflette una visione più ampia: il bilancio come strumento di indirizzo politico e di programmazione economica. Non è solo un documento che registra entrate e uscite, ma un atto che traduce in numeri le scelte strategiche, finalizzate a orientare risorse verso obiettivi di benessere generale e comunitario¹.

Il bilancio costituisce il connotato proprio dell'attività finanziaria dell'organo di governo, che ha la responsabilità di individuare i suoi obiettivi politici (il cosiddetto "momento politico"). In questa fase, l'esecutivo definisce le priorità strategiche del Paese, come la promozione della crescita economica, la riduzione delle disuguaglianze o la risposta a emergenze demografiche, basandosi su valutazioni politiche che riflettono il mandato elettorale e le esigenze sociali.

Sulla base di queste scelte politiche, si passa al "momento economico", in cui vengono selezionati gli strumenti economici per realizzarle: ad esempio, incentivi, investimenti in infrastrutture per stimolare la produttività o programmi di welfare. Questi interventi non sono sempre meri costi, ma possono essere proposti allo scopo di generare valore aggiunto sociale ed economico, influenzando la crescita del PIL e la distribuzione delle risorse.

Successivamente, emerge il "momento finanziario", che concerne la determinazione del fabbisogno netto – ovvero la differenza tra uscite previste e entrate stimate – per finanziare gli obiettivi: qui si valutano le risorse disponibili, si stimano i disavanzi o i surplus, e si pianificano le allocazioni per garantire la sostenibilità fiscale a breve e lungo termine.

Infine, è nel momento giuridico che si determina il reperimento delle risorse, individuando gli strumenti, giuridicamente, idonei a far fronte al fabbisogno: tali strumenti sono rappresentati dai tributi, dalle alienazioni patrimoniali, dalla riscossione di crediti precedentemente concessi, ovvero dall'emissione di titoli di Stato, in caso di ricorso all'indebitamento.

Tale sequenza – politica, economica, finanziaria, giuridica – garantisce che il bilancio non sia un mero documento tecnico-contabile; esso chiarisce come le visioni politiche possano trasformarsi in interventi concreti, rispettando i vincoli normativi e costituzionali per una gestione responsabile delle finanze pubbliche.

¹ Le finalità del bilancio sono ben individuate in alcuni classici della letteratura scientifica, economico-giuridica, come L. EINAUDI, *Prediche inutili*, Torino, 1959; B. GRIZIOTTI, *Principi di politica, diritto e scienza delle finanze*, Padova, 1929.

A differenza del bilancio d'impresa, che mira principalmente alla creazione di valore attraverso la produzione di utili e la massimizzazione del profitto per gli azionisti, lo Stato concorre alla formazione valore sociale allo scopo di rendere possibile la redistribuzione e l'equità, creando le condizioni per l'accesso a beni comuni essenziali come istruzione, sanità e infrastrutture, che non sarebbero altrimenti prodotti dal mercato².

Questa distinzione, radicata nella natura stessa delle funzioni statali, sottolinea la non neutralità del bilancio pubblico: esso, come visto, riflettendo priorità politiche, risponde a contesti storici e sociali mutevoli.

All'interno di un tale quadro politico, economico-sociale, finanziario e giuridico, la tesi centrale del presente contributo è che la sfida demografica – caratterizzata da invecchiamento della popolazione, calo della natalità e squilibri intergenerazionali – costituisce l'emergenza dell'epoca attuale, e per l'effetto impone un ripensamento profondo della funzione allocativa del bilancio.

Tradizionalmente, il tema demografico è stato considerato una circostanza, non causa di squilibrio economico e sociale, ma un fenomeno da gestire attraverso interventi redistributivi di natura sociale. In parole più semplici, la spinta demografica e il capitale umano, da un punto di vista quantitativo e qualitativo, hanno sempre rappresentato “il passeggero della vettura” e non “la parte essenziale del suo motore”.

Oggi, invece, è cruciale che la politica demografica acquisisca una sua specificità, riconosciuta come investimento strategico nel capitale umano per garantire sostenibilità economica e giustizia sociale. L'*inverno demografico* italiano ed europeo³ – con un tasso di natalità basso, invecchiamento della popolazione attiva e carenze nei servizi di cura e

² Per uno studio della funzione del bilancio come strumento di indirizzo politico e sui momenti della decisione di bilancio in contesto costituzionale, *ex multis*, V. CRISAFULLI, *Per una teoria giuridica dell'indirizzo politico*, in *Studi urbinati*, Urbino, 1939; T. MARTINES, *Indirizzo politico* (voce), in *Enc. Dir.*, 1971; N. LUPO, *Il nuovo articolo 81 della Costituzione e la legge «rinforzata» o «organica»*, in AA.VV., *Dalla crisi economica al pareggio di bilancio: prospettive, percorsi e responsabilità*, Milano, 2013, p. 425 ss. (sul bilancio come strumento di indirizzo politico e sui momenti della decisione di bilancio in contesto costituzionale).

³ EUROSTAT, *Being young in Europe Today*, urly.it/31gff8, 2015, p. 33. In un'ottica generazionale il tasso di fertilità in grado di assicurare a una popolazione la possibilità di riprodursi mantenendo costante la propria struttura è pari a 2,1 figli per donna. Con tale valore si misura il ricambio tra le generazioni genitori-figli. Se questo valore è vicino al valore 2 significa che due genitori vengono “rimpiazzati” da due figli, quindi il livello della popolazione rimane all'incirca costante nel tempo. Se invece tende a valori al di sotto del 2, scendendo così sotto la soglia del livello di sostituzione, allora si assiste a un fenomeno di decrescita numerica della popolazione tanto più velocemente quanto è più lontana da 2. Oltre alla diminuzione della popolazione si assiste anche a un suo rapido invecchiamento; cfr. ONU, Dipartimento degli affari sociali: urly.it/31gff9, p. 101.

infanzia – compromette la capacità produttiva e la sostenibilità del *welfare* nel medio periodo, rendendo necessario un coordinamento interministeriale stabile tra politiche di bilancio, sociali, del lavoro e sanitarie. Solo così, il principio di veridicità del bilancio (come enunciato nell’art. 1 della l. 31 dicembre 2009 n. 196, che definisce i principi di coordinamento della finanza pubblica in coerenza con l’UE) può riflettere la realtà economica sottostante, evitando distorsioni che penalizzano il futuro del Paese.

2. La struttura del Pubblico: principi e architettura funzionale

Secondo quanto previsto dal d.lgs. 31 maggio 2011 n. 91 al fine di consentire la confrontabilità dei dati di bilancio delle amministrazioni pubbliche secondo le classificazioni dell’*European System of Accounting* (ESA), nonché allo scopo di assicurare la trasparenza del processo di allocazione delle risorse e di destinazione delle stesse alle politiche pubbliche settoriali, le amministrazioni pubbliche adottano una rappresentazione dei dati di bilancio che evidenzia le finalità della spesa.

Per questo motivo, la legge di bilancio italiana, disciplinata dalla l. 196/2009 (legge di contabilità e finanza pubblica) articola la spesa pubblica secondo una logica funzionale e strategica, superando la vecchia classificazione per capitoli meramente amministrativi⁴. Nell’art. 25, comma 2, la disposizione normativa introduce una struttura per missioni e programmi, che organizza le risorse in base a obiettivi politici e operativi, rendendo il bilancio più trasparente e valutabile.

In sintesi, lo schema è il seguente:

⁴ Per completezza, ai sensi dell’art. 25, comma 1, della l. 196/2009, sul versante delle entrate dello Stato, esse sono ripartite in (I) titoli a seconda che siano di natura tributaria (es. IRPEF IVA IRES) extratributaria (es. proventi da concessioni dividendi sanzioni amministrative) o che provengano dall’alienazione e dall’ammortamento di beni patrimoniali (es. vendita immobili o azioni pubbliche) dalla riscossione di crediti (es. rientro prestiti concessi) o dall’accensione di prestiti (es. emissione BTP o prestiti BEI); (II) ricorrenti e non ricorrenti a seconda che si riferiscano a proventi la cui acquisizione sia prevista a regime (es. gettito ordinario IRPEF o canoni demaniali) ovvero limitata ad uno o più esercizi (es. proventi da condono fiscale alienazione straordinaria patrimonio o *una tantum* da accordi internazionali); (III) tipologie ai fini dell’approvazione parlamentare (cd unità di voto parlamentare) e dell’accertamento dei cespiti (es. imposte dirette, imposte indirette, proventi da attività finanziarie, trasferimenti correnti, alienazioni, riscossione crediti, entrate da indebitamento); (IV) categorie secondo la natura dei cespiti (es. IRPEF, IRES, IVA, imposta di registro, sanzioni tributarie, interessi da ruoli, proventi da vendita di beni, interessi attivi, dividendi da partecipazioni, plusvalenze da alienazione); (V) unità elementari di bilancio (capitoli) ai fini della rendicontazione, eventualmente suddivisi in articoli secondo il rispettivo oggetto (es. IRPEF lavoro dipendente, IRPEF lavoro autonomo).

- *missioni*, che appresentano gli obiettivi politico-strategici di alto livello, aggregano risorse intorno a finalità come la sanità, l'istruzione o le politiche sociali. Sono circa 34 e fungono da cornice per le priorità governative;
- *programmi*, che costituiscono le modalità operative per realizzare le missioni, dettagliano azioni concrete e risorse allocate;
- *macroaggregati*, che classificano la spesa per natura economica, distinguendo tra spesa corrente (salari, beni di consumo, trasferimenti ricorrenti a favore di imprese, famiglie ed enti)⁵ e spesa in conto capitale (investimenti in beni durevoli, infrastrutture). Nel contesto del bilancio pubblico, un *investimento* è definito come l'impiego di risorse in interventi non ricorrenti volti a incrementare la riserva di capitale fisso o immateriale dello Stato, generando benefici economici e sociali a lungo termine per la comunità nazionale. Tali interventi si distinguono dalla spesa corrente perché, in modo particolare, sono soggetti a rendicontazione rigorosa, analisi dei risultati e proiezioni previsionali, includendo non solo immobilizzazioni materiali (es. infrastrutture fisiche come strade o ospedali), ma anche immobilizzazioni immateriali (es. *software*, brevetti, o formazione del capitale umano)⁶. Nel mondo delle imprese commerciali, l'investimento in capitale umano – come la formazione dei dipendenti o programmi per migliorare la produttività lavorativa – è riconosciuto come un costo ammortizzabile che accresce il valore dell'azienda nel tempo, poiché una forza lavoro più qualificata aumenta la capacità produttiva e competitiva⁷. Analogamente, nel bilancio pubblico, le politiche

⁵ Ai sensi dell'art. 25, comma 2 ter della l. n. 196/2009, le spese correnti sono suddivise tra spese di funzionamento (costi per il mantenimento dell'apparato) e spese per interventi (erogazioni finalizzate a politiche pubbliche specifiche), i cui beneficiari sono famiglie, imprese ed enti. Le stesse spese si dividono in ricorrenti (*i.e.* fisse, che si ripetono ogni anno) e non ricorrenti (straordinarie).

Nell'ambito di ciascun programma le spese si ripartiscono in oneri inderogabili, in quanto spese vincolate a particolari meccanismi o parametri che ne regolano l'evoluzione, determinati sia da leggi sia da altri atti normativi. Rientrano tra gli oneri inderogabili le cosiddette spese obbligatorie, ossia quelle relative al pagamento di stipendi, assegni, pensioni e altre spese fisse, le spese per interessi passivi, quelle derivanti da obblighi comunitari e internazionali, le spese per ammortamento di mutui, nonché quelle così identificate per espressa disposizione normativa (art. 21, comma 5 della l. n. 196/2009).

⁶ D. BOLOGNINO, *Manuale di contabilità di Stato*, Bari, 2019, pp. 136 ss.; G. DELLA CANANEA, *Un ordine giuridico acconcio per l'economia sociale di mercato*, in L. Antonini (a cura di), *La domanda inevasa. Dialogo tra economisti e giuristi sulle dottrine economiche che condizionano il sistema giuridico europeo*, Bologna, 2016, p. 227.

⁷ Per esempio, il valore del capitale umano può riflettersi nella determinazione dell'avviamento, il cui valore economico è dato da elementi immateriali non separabili, come tra cui la reputazione, l'organizzazione aziendale, il know-how del personale, ovvero fattori conseguenti direttamente da investimenti sul capitale umano (cfr. IFRS 3 – Business Combinations – Paragrafi 32-34 e Appendice A). Sul punto, cfr. A. BHOSALE, A. TAMRAGUNDI, *The Impact of Human Capital Investment on the Financial Performance of Selected BSE-Listed Companies*, European Business & Management, Vol. 11, n. 5, pp. 95-103; V. FERRI,

demografiche – come si vedrà – possono essere considerate investimenti se producono un incremento duraturo del capitale umano, con impatti misurabili sul PIL potenziale e sulla sostenibilità fiscale;

- *centri di responsabilità e capitoli*, che gestiscono l'aspetto amministrativo, assegnano competenze a ministeri o enti specifici e suddividono le spese in unità minime per il controllo.

Questa classificazione – come detto – non è neutra: influisce sulla percezione e valutazione della spesa. Una voce classificata come “spesa corrente” appare come costo immediato e improduttivo, mentre un “investimento” evoca crescita futura e valore aggiunto. Si tratta di una struttura che favorisce un'analisi critica dell'efficienza, sebbene possa mascherare il potenziale produttivo di certe politiche se non adeguatamente categorizzate⁸.

3. Classificazione per missioni e programmi

Le missioni indicate nel bilancio dello Stato sono definite dal Governo, ai sensi dell'art. 21, comma 2, della l. n. 196/1991, che prevede che *«le missioni rappresentano le funzioni principali e gli obiettivi strategici perseguiti con la spesa statale»*. Esse costituiscono, dunque, l'articolazione politica e funzionale dell'azione pubblica, mentre le unità di voto parlamentare sono costituite dai programmi, che rappresentano le aree omogenee di attività attraverso le quali le amministrazioni conseguono gli obiettivi delle

D. GUARASCIO, A. RICCI, *Formazione professionale, innovazione e investimenti in capitale fisico Evidenze empiriche dei dati RIL*, luglio 2017, <https://oa.inapp.gov.it/server/api/core/bitstreams/af8565ca-679f-42c2-a374-5fbff31aec2b/content>.

⁸ Infatti, tradizionalmente, la spesa corrente è qualificata come non produttiva, in quanto destinata a finanziare l'erogazione di beni e servizi pubblici nell'immediato, senza generare un incremento diretto dello stock di capitale pubblico o privato. Essa comprende, ai sensi dell'art. 25 della legge n. 196/2009, le spese per il funzionamento delle amministrazioni, per il personale, per l'acquisto di beni e servizi, per trasferimenti correnti e per il servizio del debito. A differenza della spesa in conto capitale, che si caratterizza per finalità di investimento e per la capacità di incidere positivamente sulla crescita potenziale, la spesa corrente tende a esaurire i propri effetti nel breve periodo, mantenendo un profilo prevalentemente redistributivo e di sostegno al consumo. Ciò non esclude, tuttavia, che una parte di essa – in particolare quella destinata a istruzione, sanità o formazione – possa assumere un valore produttivo in senso economico ampio, in quanto contribuisce alla formazione del capitale umano e sociale, secondo un'interpretazione evolutiva del concetto di investimento pubblico (cfr. OCSE, *Public Finance and Economic Growth*, 2015; BANCA D'ITALIA, *Le determinanti della produttività della spesa pubblica*, 2018).

missioni e sui quali si esercita il potere di autorizzazione della spesa da parte del Parlamento⁹.

Nello specifico, le missioni rappresentano le funzioni principali e gli obiettivi strategici perseguiti dalle amministrazioni pubbliche nell'utilizzo delle risorse finanziarie, umane e strumentali ad esse destinate. I programmi rappresentano gli aggregati omogenei di attività volte a perseguire le finalità individuate.

Le missioni delle amministrazioni pubbliche sono state definite, per espressa previsione normativa, sulla base di indirizzi adottati con d.p.c.m. del 12 dicembre 2012 che ha indicato le modalità di uniforme classificazione delle missioni di spesa; ciascuna amministrazione deve individuare tra le missioni del bilancio dello Stato quelle maggiormente rappresentative delle finalità istituzionali, delle funzioni principali e degli obiettivi strategici perseguiti.

Il riferimento fondamentale per l'individuazione delle missioni e dei programmi è quindi costituito dalla struttura per finalità della spesa definita per il Bilancio dello Stato. Al fine di chiarire gli aspetti applicativi del d.p.c.m. soprammenzionato, la Ragioneria Generale dello Stato è intervenuta con l'emanazione della Circolare applicativa del 13 maggio 2013, n. 23.

Pertanto, la classificazione per missioni deve rispecchiare la realtà economica e funzionale dell'intervento pubblico, evitando irrigidimenti formali che possano ostacolare l'adattamento del bilancio a riforme strutturali o a esigenze di riorientamento delle politiche pubbliche¹⁰.

4. La collocazione attuale della spesa demografica: una “appendice” del *welfare*

Attualmente, le spese legate alla demografia – come misure di sostegno alla natalità e alla famiglia – sono confinate nella Missione 24 “*Diritti sociali, politiche sociali e per la famiglia*” del bilancio dello Stato, una collocazione che ne limita la portata strategica¹¹.

⁹ C. BERGONZINI, *La riforma della legge di contabilità pubblica (l. n. 163/2016): le principali novità e alcuni profili critici*, in *federalismi.it*, 9/2017 (conferma della struttura missioni e programmi nel contesto pluriennale).

¹⁰ Sul punto cfr. urly.it/31gdza

¹¹ <https://www.rgs.mef.gov.it>. Le politiche previdenziali, nel programma “003 *Previdenza obbligatoria e complementare, assicurazioni sociali*”, sono incluse anche attività di Coordinamento e applicazione della normativa in materia, inter alia di assicurazione sociale, malattie professionali, maternità e famiglia.

Questa missione aggrega interventi redistributivi, inclusi trasferimenti per il *welfare*. Da un punto di vista macroeconomico e contabile, si tratta di spese trattate prevalentemente come spesa corrente: non generano capitali tangibili immediati, ma fungono da trasferimento per mitigare disuguaglianze e sostenere la coesione sociale e territoriale, prevenendo fenomeni di marginalizzazione.

Va inoltre notato che la Missione 24¹² non opera una distinzione giuridicamente rilevante tra politiche demografiche e politiche per la famiglia, trattandole come ambiti omogenei all'interno del medesimo programma (24.12)¹³, con *focus* su trasferimenti assistenziali (da parte p.es. del Fondo nazionale per le politiche sociali – FNPS, Fondo nazionale per le non autosufficienze – FNA, Fondo per l'infanzia e adolescenza – FIA) e sui livelli essenziali delle prestazioni (cfr. *ex art.* 117, co. 2, lett. m) Cost.)¹⁴.

In aggiunta, nell'ambito sempre della missione 24, programma 24.12, sono previsti capitoli specifici che riguardano l'assegno unico e universale per i figli a carico (istituito dal 2022, con stanziamenti crescenti per nuclei familiari fino ai 21 anni del figlio)¹⁵.

Ma non solo, ai sensi dell'art. 1, comma 1250, lett. d) della l. 27 dicembre 2006 n. 296, è stato istituito il Piano nazionale per la famiglia finanziato dal “*Fondo per le politiche della famiglia*”¹⁶. Tale fondo è gestito, all'interno della missione 24, nell'ambito del programma “005 Famiglia, pari opportunità e situazioni di disagio”. Questo programma consiste, *inter alia*, in trasferimenti alla Presidenza del Consiglio per le politiche di

¹² Sul punto cfr. urly.it/31gd-1.

¹³ Il Ministero del Lavoro e delle politiche sociali è il responsabile di questo programma che si chiama “*Trasferimenti assistenziali a enti previdenziali, finanziamento nazionale spesa sociale, programmazione, monitoraggio e valutazione politiche sociali e di inclusione attiva*”.

¹⁴ Le politiche familiari assumono rilievo costituzionale in quanto si radicano nel riconoscimento della famiglia come società naturale (art. 29 Cost.), nel sostegno alla genitorialità (art. 31 Cost.) e nella formazione dei figli (art. 30 Cost.). Esse rientrano tra le materie di legislazione concorrente essendo ricomprese nella categoria della protezione sociale e della tutela della salute (art. 117, co. 3, Cost.). In tal senso, Corte cost. 12 gennaio 2011, n. 8, in *Consulta Online* (nota A.M. BENEDETTI, *Quali spazi per un diritto regionale della famiglia?*), ammette interventi delle Regioni in materia familiare limitati a profili amministrativi e di accesso ai servizi, purché privi di effetti sostanziali su status o rapporti giuridici, per i quali la competenza esclusiva è dello Stato.

¹⁵ Com'è noto, ai sensi del d.lgs. 29 dicembre 2021, n. 230, l'assegno unico è erogato dall'INPS, sebbene l'onere finanziario sia a carico della fiscalità generale. Questa misura, ai sensi dell'art. 13, è finanziata dal maggiore gettito fiscale e dal fondo denominato “*Fondo assegno universale e servizi alla famiglia*” (art. 1, co. 339 della l. 27 dicembre 2019 n. 160). Inoltre, laddove contemplati, il programma 24.12 può includere anche altri interventi a favore della famiglia che possono assumere la forma di sgravi fiscali, come le detrazioni IRPEF potenziate per famiglie con figli (inclusi *bonus* per mamme lavoratrici e quoziente familiare), che riducono il carico fiscale per premiare la natalità senza trasferimenti diretti.

¹⁶ Art. 19 del d.l. 4 luglio 2006 n. 223.

sostegno alla famiglia e politiche in materia di adozioni internazionali, nonché in trasferimenti all'Autorità garante dell'infanzia e dell'adolescenza¹⁷.

A tali misure, infine, si affianca, seppur con una finalità mediata, il Fondo asili nido e scuole dell'infanzia, istituito dall'art. 1, commi 59-61, della l. 27 dicembre 2019 n. 160, che finanzia interventi di messa in sicurezza, riqualificazione e costruzione di edifici comunali destinati ai servizi educativi per la prima infanzia. Pur essendo strutturato come fondo per l'edilizia, esso incide indirettamente sulle politiche familiari e sulla promozione della natalità, favorendo la conciliazione tra attività lavorativa e cura dei figli. La gestione finanziaria e il riparto delle risorse ai Comuni sono curati dal Ministero dell'Interno (Missione 03, Programma 010), in coordinamento con la Presidenza del Consiglio – Dipartimento per le politiche della famiglia (art. 9 del dpcm 30 dicembre 2020)¹⁸.

Orbene, poiché le politiche familiari non distinguono tra le politiche assistenziali e quelle demografiche (*ut supra*), occorre verificare in che modo è invece possibile superare questa visione, proponendo una Missione autonoma “Politiche demografiche” che riconosca altresì tali interventi come investimenti strategici nel capitale umano.

Questa mancata differenziazione tra le politiche assistenziali e quelle demografiche deriva – come già detto nel § 1 – da una visione storica che considera il tema demografico un fenomeno sociale da supportare per equità, e non come leva produttiva per la crescita economica.

Ciò nonostante, tale configurazione non è oggi opportuna a fronte dell'attuale inverno demografico – tasso di natalità stabilmente inferiore al livello di sostituzione – che costituisce un'emergenza strutturale di rango costituzionale non solo sociale ma anche

¹⁷ Chi è responsabile dei trasferimenti è il Ministero responsabile del programma è il Ministero dell'Economia e delle Finanze. Il presente Piano nazionale per la famiglia, relativo agli anni 2025-2027, è stato adottato dall'Osservatorio il 9 dicembre 2024. La Conferenza Unificata ha sancito l'Intesa nella seduta del 27 marzo 2025. Esso costituisce il quadro conoscitivo, promozionale e orientativo degli interventi relativi all'attuazione dei diritti della famiglia, nonché per acquisire proposte e indicazioni utili per il medesimo Piano e per verificarne successivamente l'efficacia, attraverso la promozione e l'organizzazione con cadenza biennale di una Conferenza nazionale sulla famiglia.

¹⁸ Il Piano per l'asilo nido, nella sua più recente configurazione, non grava direttamente sul bilancio dello Stato, poiché è finanziato nell'ambito del PNRR (Missione 4, Componente 1) attraverso risorse europee vincolate, con specifici obiettivi e milestone da conseguire. Le spese e la rendicontazione seguono pertanto le procedure e i meccanismi di controllo propri del PNRR e non le ordinarie voci di stanziamento del bilancio statale.

economica¹⁹. La commistione tra misure compensative della povertà e interventi premianti la natalità impedisce una programmazione unitaria e mirata sulla genitorialità, riducendo le politiche familiari a mera assistenza sociale.

È pertanto costituzionalmente legittimo e politicamente opportuno prevedere, nel bilancio dello Stato, una missione *ad hoc* per le politiche demografiche, separata da quelle sociali generali: tale distinzione, senza modificare il riparto di competenze tra Stato ed enti territoriali o gli attuali centri di responsabilità, aiuterebbe, *inter alia*, a rendere più trasparente la gestione del Fondo per le politiche della famiglia nonché il Fondo assegno universale e servizi alla famiglia, le cui priorità sono quelle di contrastare la crisi demografica²⁰. Allo stesso modo, anche potrebbe inserirsi nell'ambito della nuova missione, anche la gestione del Fondo asili nido, così da rendere più chiara la sua finalità di sostegno alla ripresa demografica. Così facendo, si rafforzerebbe l'efficacia dell'azione pubblica nel contrasto al declino demografico, consentendo premi alla natalità, sostegno alla stabilità familiare e promozione della procreazione responsabile, in piena coerenza con gli artt. 29, 30, 31 e 117, co. 2, lett. m) della Costituzione²¹.

In particolare, riguardo al problema delle competenze, questa separazione non altererebbe l'assetto costituzionale delineato dall'articolo 117 della Costituzione, che attribuisce allo Stato la competenza esclusiva su materie come la determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali, mentre assegna alle

¹⁹ Per un'analisi generale del problema, si può fare riferimento a A. CARLI, *Il calo della natalità minaccia la stabilità economica dell'Italia, Leo: aiuteremo le famiglie con tre figli*, il Sole 24Ore 22 agosto 2025, urly.it/31gd-3. Sul punto, cfr. nota 1.

²⁰ In particolare, ai sensi dell'art. 1, comma 1250, lett. d) della l. n. 296/2006, il Fondo per le politiche della famiglia "è destinato a finanziare interventi in materia di politiche per la famiglia e misure di sostegno alla famiglia, alla natalità, alla maternità e alla paternità, al fine prioritario del contrasto della crisi demografica, nonché misure di sostegno alla componente anziana dei nuclei familiari". Come si evince, il contrasto della crisi demografica, unitamente al sostegno della componente anziana dei nuclei familiari, diventa una priorità.

Ciò vale anche per l'assegno unico, che è stato introdotto con finalità prevalentemente demografiche. Infatti, ai sensi dell'art. 1 della legge delega 1° aprile 2021 n. 46, si stabilisce chiaramente che «*al fine di favorire la natalità, di sostenere la genitorialità e di promuovere l'occupazione, in particolare femminile, il Governo è delegato ad adottare, entro dodici mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, su proposta del Ministro con delega per la famiglia, del Ministro del lavoro e delle politiche sociali e del Ministro dell'economia e delle finanze, sentita la Conferenza unificata di cui all'articolo 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, uno o più decreti legislativi volti a riordinare, semplificare e potenziare, anche in via progressiva, le misure a sostegno dei figli a carico attraverso l'assegno unico e universale*».

²¹ L. VIOLINI, *Il problematico rapporto tra scienza e diritto: i fronti aperti, la questione del metodo*, in L. Antonini (a cura di), *La domanda inevasa. Dialogo tra economisti e giuristi sulle dottrine economiche che condizionano il sistema giuridico europeo*, Bologna, 2016, p. 69. E. MOSTACCI, *Schemi di classificazione e comparazione giuridica: un regno immenso e anonimo*, in *Dir. pubbl. comp. eur.*, n. 4, 2017, pp. 1149 ss.

Regioni la competenza concorrente o residuale in ambiti come l'assistenza sociale e i servizi alla persona. Gli enti locali, a loro volta, manterrebbero il ruolo operativo nella erogazione di servizi territoriali, come espressamente previsto dal principio di sussidiarietà sancito dall'art. 118, comma 1 della Costituzione, secondo cui «*le funzioni amministrative sono attribuite ai Comuni salvo che, per assicurarne l'esercizio unitario, siano conferite a Province, Città metropolitane, Regioni e Stato, sulla base dei principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza*», garantendo così una collaborazione multilivello senza sovrapposizioni o conflitti²².

Prevedere, nel bilancio dello Stato, una missione *ad hoc* per le politiche demografiche favorirebbe, anzi, una maggiore coordinazione tra i livelli di governo, permettendo allo Stato di definire strategie nazionali demografiche (ad esempio, incentivi fiscali o piani di natalità) e alle Regioni e agli enti locali di adattare alle specificità locali, come la gestione di asili nido o programmi di conciliazione lavoro-famiglia, tenendo conto proprio del principio di differenziazione che impone di considerare le peculiarità demografiche, geografiche e organizzative di ciascun territorio e di ciascun ente.

Inoltre, questa missione dedicata potrebbe contribuire a rafforzare il tessuto sociale del Paese, contrastando i fenomeni di marginalizzazione e disuguaglianza territoriale che derivano dalla crisi demografica. In Italia, infatti, lo spopolamento delle zone rurali e interne – dove oltre il 63% dei comuni è classificato come rurale²³ – ha generato un circolo vizioso di invecchiamento della popolazione, calo della natalità e riduzione dei servizi essenziali, minando la sostenibilità economica e sociale di questi territori²⁴. Tale dinamica non solo aggrava le disparità tra aree urbane e rurali, ma erode la coesione sociale, con effetti su accesso ai servizi, vitalità comunitaria e giustizia spaziale²⁵. La creazione di una missione specifica permetterebbe di allocare risorse mirate per premiare la natalità e la residenzialità nelle aree a rischio di abbandono, ad esempio attraverso fondi per infrastrutture digitali, agroturismo e servizi per l'infanzia, integrandosi con strategie

²² S. MANGIAMELI, *Il Regionalismo italiano. Tra limiti della politica e prospettive di ripresa. Riflessioni dopo le crisi*, Milano, p. 73.

²³ T. AMODIO, *Territories at risk of abandonment in Italy and hypothesis of repopulation*, 2022, urly.it/31gd-7, punto. 28.

²⁴ C. REYNAUD, S. MICCOLI, *Depopulation and the Aging Population: The Relationship in Italian Municipalities*, 2018, urly.it/31gd-6.

²⁵ M. BOLZONI, G. COTELLA, E. VITALE BROVARONE, *Repopulating peripheral rural areas? The approach of the Italian National Strategy for Inner Areas*, Vol. 122, febbraio 2026, urly.it/31gd-5.

esistenti come la Strategia Nazionale per le Aree Interne (SNAI) o il Piano Nazionale per lo Sviluppo Rurale. In questo modo, si potrebbe promuovere una maggiore attrattività demografica per queste zone, favorendo il ripopolamento da parte di giovani famiglie e migranti, e rafforzando la coesione sociale complessiva senza alterare le competenze regionali in materia di sviluppo locale e assistenza²⁶.

A questo punto, bisognerebbe preventivamente definire la nozione di politica demografica.

Le politiche demografiche in chiave di sostegno alla natalità consistono nell'insieme di interventi pubblici – economici, fiscali, sociali e dei servizi – volti a sostenere l'aumento del tasso di fecondità e a ridurre gli ostacoli alla genitorialità in contesti di bassa natalità. Tipicamente includono, in via esemplificativa e non esaustiva, bonus alla nascita, assegni familiari, detrazioni fiscali e deduzioni per i figli, congedi parentali retribuiti, asili nido gratuiti o sovvenzionati, sgravi contributivi per le madri lavoratrici e misure di conciliazione lavoro-famiglia. Si tratta di politiche mirano a mitigare l'impatto del declino demografico supportando le famiglie nel conciliare lavoro e figli, anche se i loro effetti sul tasso di fecondità rimangono spesso limitati o temporanei senza un intervento strutturale ampio. Analogamente, nei paesi a bassa fecondità, tali misure siano essenziali per avvicinare la fecondità effettiva a quella desiderata, ma richiedano un mix di trasferimenti monetari e servizi concreti per produrre impatti duraturi.

²⁶ A proposito della coesione sociale, è rilevante sottolineare anche la dimensione europea, poiché la crisi demografica rappresenta una sfida strutturale comune a molti Stati membri dell'Unione europea, con impatti diretti sulla coesione economica, sociale e territoriale. Ai sensi degli articoli 174-178 del Trattato sul Funzionamento dell'Unione europea (TFUE), l'UE promuove la coesione economica, sociale e territoriale al fine di ridurre le disparità tra i livelli di sviluppo delle varie regioni, con particolare attenzione alle zone rurali, alle regioni in transizione industriale e a quelle con gravi e permanenti svantaggi naturali o demografici (come le aree a bassa densità abitativa o montane). Sebbene le politiche demografiche in senso stretto (natalità, assegni familiari, ecc.) restino di competenza nazionale, la Politica di Coesione dell'UE – classificata come competenza concorrente ma, *de facto*, prevalentemente di supporto, coordinamento e finanziamento – interviene in modo significativo attraverso i Fondi strutturali e di investimento (FESR, FSE+, Fondo di Coesione, ecc., vedasi url.it/31gd-8), gestiti in partenariato multilivello con Stati, Regioni e enti locali. L'UE non armonizza legislativamente le politiche familiari nazionali, ma fornisce risorse, orientamenti strategici e condizionalità per mitigare gli effetti negativi dello spopolamento e dell'invecchiamento, favorendo investimenti in servizi, occupazione e attrattività territoriale. Tale intervento complementare rafforza la missione nazionale proposta, permettendo un allineamento con le priorità europee (come quelle delineate nelle comunicazioni della Commissione sull'impatto dei cambiamenti demografici) e un accesso potenziato ai fondi UE per contrastare le conseguenze demografiche sulla coesione sociale e territoriale.

Non marcare questa distinzione tra politiche demografiche dalle politiche sociali in generale vuol dire sottovalutare il ruolo strategico della demografia, relegandola a un'appendice del *welfare* anziché riconoscerla come investimento nel capitale umano futuro, come invece suggerito dalle recenti evoluzioni del quadro UE, tra cui il Regolamento (UE) 2024/1263 e la Comunicazione della Commissione europea dell'11 ottobre 2023 COM (2023) 577 *final* (*ut infra* nel paragrafo successivo).

5. La demografia come investimento: fondamento giuridico e contabile

Per superare questa limitazione, vanno seguite le indicazioni della Ragioneria Generale dello Stato, così come espresse nella citata Circolare applicativa del 13 maggio 2013, n. 23, ovvero occorre uno sforzo di realismo, così da aiutare a meglio comprendere la situazione economica e sociale della comunità statale.

Allo scopo di realizzare questo obiettivo, si propone la separazione della politica demografica in una Missione autonoma, denominata “*Politiche demografiche*”, così da meglio riconoscere e monitorare le attività di contrasto al declino demografico, sostenendo altresì la crescita sostenibile.

Nell'ambito delle politiche demografiche si possono prevedere non solo spese correnti ma anche spese in conto capitale, ovvero veri e propri investimenti in capitale umano e sociale, analoghi a quelli riconosciuti nel mondo delle imprese per la formazione del personale o lo sviluppo organizzativo.

Ad esempio, così come un'azienda valuta l'impatto di un programma di formazione sulla produttività dei dipendenti attraverso metriche come il ritorno sull'investimento (ROI), le politiche demografiche dovrebbero essere monitorate attraverso indicatori come l'aumento del tasso di natalità, l'impatto sul PIL potenziale o la riduzione del debito pensionistico implicito, con valutazioni *ex ante* ed *ex post* per misurarne l'efficacia.

Il fondamento giuridico e contabile è solido, ancorato al quadro UE. Il Sistema europeo dei conti nazionali (ESA 2010) prevede la possibilità di “conti satellite” per il capitale umano, estendendo la contabilità nazionale oltre gli asset fisici per includere investimenti immateriali come l'educazione e la formazione (punto 1.40 dell'ESA 2010).

Questi “conti satellite” consentono di approfondire e monitorare aspetti dell'economia non pienamente rilevati nella contabilità nazionale ordinaria, come il capitale umano,

inteso quale investimento per l'intero sistema economico. In tal modo è possibile valutare con maggiore precisione il contributo che esso porta alla produttività e alla crescita.

A tal proposito, il Regolamento (UE) 2024/1263 del Parlamento europeo e del Consiglio, adottato il 29 aprile 2024, ha riformato il quadro di coordinamento delle politiche economiche dell'Unione Europea e il Patto di Stabilità e Crescita, introducendo maggiore flessibilità per gli Stati membri nel promuovere riforme e investimenti orientati a una crescita sostenibile, alla resilienza economica e sociale e alla sostenibilità del debito pubblico. Nei considerando (5) e (18), la demografia è esplicitamente citata tra le sfide di lungo periodo da affrontare con politiche di investimento, accanto alla transizione verde, digitale e alla sicurezza economica.

Nello specifico, il considerando (5) afferma che *«è opportuno adattare il quadro di governance economica dell'Unione, affinché quest'ultima possa meglio affrontare le sfide a medio e lungo termine che le si presentano, quali [...] il cambiamento demografico»*, richiedendo riforme e livelli di investimento elevati. Il considerando (18) aggiunge che la traiettoria di riferimento deve tenere conto di *“costi aggiuntivi dopo la fine del periodo di aggiustamento, come i costi legati all'invecchiamento demografico”*, garantendo che il disavanzo pubblico sia mantenuto al di sotto del 3% del PIL con margini di resilienza. Questo implica flessibilità nei percorsi di bilancio, come proroghe del periodo di aggiustamento (art. 14) se supportate da riforme strutturali che affrontano vulnerabilità demografiche, senza ridurre gli investimenti pubblici.

Un elemento cruciale di questo quadro è la dichiarazione del Commissario europeo per l'economia, Valdis Dombrovskis, del 5 settembre 2025, in risposta a un'interrogazione parlamentare: *«la proposta della Commissione per il prossimo quadro finanziario pluriennale comprende partenariati nazionali e regionali che prevedono investimenti e riforme mirati alle esigenze specifiche di ciascuno Stato membro, comprese le sfide demografiche»*.

Questa dichiarazione sottolinea come il prossimo Quadro Finanziario Pluriennale (QFP) 2028-2034²⁷, attualmente in fase di definizione, riconosca la demografia come una priorità strategica, promuovendo partenariati che consentano agli Stati membri di

²⁷ A proposito del Quadro Finanziario Pluriennale, esso è previsto direttamente dal Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE), articolo 312. Tale documento è concretamente adottato mediante regolamento del Consiglio dell'UE, proposto dalla Commissione e approvato dal Parlamento europeo.

destinare risorse a interventi mirati, come politiche per la natalità, il sostegno alle famiglie e l'inclusione lavorativa, in coordinamento con le istituzioni europee. Tale approccio apre la strada a un'integrazione delle politiche demografiche nei bilanci nazionali, non solo come misure di *welfare*, ma come investimenti strutturali che rafforzano la competitività e la resilienza economica, in linea con gli obiettivi del Regolamento (UE) 2024/1263.

Inoltre, la dichiarazione di Dombrovskis evidenzia l'importanza di un coordinamento tra Stati membri per affrontare le sfide demografiche in modo coerente, sfruttando le opportunità di finanziamento del QFP per progetti che, ad esempio, migliorano i servizi di assistenza all'infanzia o promuovono la partecipazione femminile e giovanile al mercato del lavoro, riducendo così le pressioni fiscali future legate all'invecchiamento della popolazione.

Le Comunicazioni della Commissione europea dell'11 ottobre 2023, COM (2023) 577 *final* ("*Demographic change in Europe: a toolbox for action*") inquadra ulteriormente la demografia come "driver of resilience", enfatizzando il suo ruolo nel potenziare la produttività e la stabilità fiscale a lungo termine. Secondo la COM (2023) 577 *final* il cambiamento demografico ha anche un impatto significativo sui bilanci pubblici. Comprendere le cause permette di gestire meglio le loro conseguenze e prepararci per il futuro.

Il Protocollo n. 12 allegato ai Trattati dell'Unione europea, pur definendo come investimento la formazione lorda di capitale fisso, non esclude che, nel quadro delle riforme europee, possano essere riconosciuti investimenti demografici necessari ai fini macroeconomici²⁸.

Le iniziative, inclusi sgravi fiscali (es. *bonus* nascite e detrazioni per famiglie numerose), possono così essere riqualficate se valutate per il loro effetto strutturale sulla forza lavoro futura. Questo è il cuore teorico del ragionamento: la contabilità pubblica deve evolvere per riconoscere nuove forme di "investimento immateriale" nel capitale umano.

Classificare la demografia come investimento non è un artificio contabile, ma un allineamento con la realtà economica, dove il calo della natalità erode il PIL potenziale e

²⁸ Per capire meglio il rapporto tra disciplina nazionale ed europea, cfr. T.F. GIUPPONI, *L'equilibrio di bilancio in Italia, tra Stato costituzionale e integrazione europea*, in A. Morrone (a cura di), *La Costituzione finanziaria. La decisione di bilancio dello Stato costituzionale*, Torino, 2015.

aumenta il debito pubblico (incluso il debito pensionistico), l'inflazione e il disavanzo (*deficit*).

6. Trasformare le politiche demografiche in investimenti strategici: un possibile quadro normativo per la resilienza e la giustizia intergenerazionale

In tale contesto, per tradurre in pratica il riconoscimento delle politiche demografiche come investimenti strategici, si propone un possibile quadro normativo che, mutuando i principi di trasparenza e valutazione dell'art. 13 del decreto legislativo n. 279/1997, delinei interventi concreti per il contrasto all'inverno demografico.

Le politiche demografiche devono essere elevate al rango di investimento strategico nel bilancio pubblico. Ciò richiede un cambio di paradigma: come negli appalti pubblici, non è sufficiente sostenere una spesa, ma occorre verificare i risultati attraverso un rigoroso monitoraggio dell'efficacia. Solo in questa prospettiva le politiche demografiche possono trasformarsi da meri costi redistributivi in autentici investimenti produttivi nel capitale umano. In tal modo diventa possibile contrastare l'inverno demografico e, insieme, promuovere resilienza economica e giustizia intergenerazionale.

Questo approccio mutua i principi di razionalizzazione, trasparenza ed efficacia dalla normativa di contabilità pubblica, con rinvio all'articolo 13 del decreto legislativo n. 279/1997²⁹, che disciplina il rendiconto generale dello Stato imponendo una valutazione giuridico-funzionale delle risultanze di bilancio attraverso una classificazione incrociata per funzioni-obiettivo e unità previsionali di base, orientata a verificare il conseguimento degli obiettivi normativi e l'efficacia ed efficienza degli interventi rispetto alle finalità delle leggi di spesa.

Tale disposizione consente di strutturare le politiche demografiche come investimenti strategici, adottando un approccio giuridico rigoroso che privilegia il risultato. Ad esempio, gli sgravi fiscali per famiglie numerose possono essere qualificati come investimenti in capitale umano, valutandone l'efficacia tramite l'incremento del tasso di natalità e l'efficienza attraverso il rapporto tra costo fiscale e impatto demografico; i

²⁹ «Il rendiconto generale dello Stato espone, nel conto del bilancio, le risultanze della gestione delle entrate e delle spese secondo la stessa struttura del bilancio di previsione. Esso è costruito, ai fini della valutazione delle politiche pubbliche di settore, sulla base della classificazione incrociata per funzioni-obiettivo, di cui all'articolo 1, comma 9, e per unità previsionali di base, suddivise per capitoli, in modo da consentire la valutazione economica e finanziaria delle risultanze di entrata e di spesa in relazione agli obiettivi stabiliti, agli indicatori di efficacia e di efficienza ed agli scopi delle principali leggi di spesa».

finanziamenti per asili nido gratuiti, razionalizzati come infrastrutture sociali, prevedono report annuali per garantire trasparenza e monitoraggio dell'utilizzo; l'assegno unico universale, disciplinato dalla legge n. 46/2021, si valuta *ex post* per misurare la riduzione della povertà infantile e l'impatto intergenerazionale, con rendicontazione parlamentare obbligatoria, allineando gli interventi al quadro normativo europeo (Regolamento (UE) 2024/1263).

In questa prospettiva, la normativa di contabilità di Stato potrebbe ammettere interventi a favore delle famiglie e del ripopolamento delle aree rurali, che possano garantire:

- a) linee guida obbligatorie e standardizzate per la valutazione *ex ante* degli investimenti, assicurando scelte mirate e informate;
- b) valutazioni *ex post* pubbliche sull'efficacia e l'utilità, con rendicontazione degli scostamenti rispetto alle previsioni per promuovere trasparenza e *accountability*;
- c) creazione di un "*Fondo progetti di investimento demografico*", distinto dalle politiche sociali assistenziali, accessibile tramite fiscalità premiale per famiglie e reti familiari e subordinato a studi di fattibilità tecnico-economici;
- d) regole trasparenti per le informazioni su finanziamenti e costi, con relazioni annuali telematiche alle Camere;
- e) un sistema di monitoraggio sull'attuazione con definanziamento automatico in caso di ritardi, per garantire risultati misurabili e tempestivi.

Integrata in una missione autonoma "*Politiche demografiche*" nel bilancio dello Stato, questa normativa allineerebbe gli interventi al Regolamento (UE) 2024/1263 e alla Comunicazione COM (2023) 577 *final*, qualificandoli come investimenti immateriali in capitale umano con flessibilità fiscali e rendicontazione rigorosa, superando la visione di mera spesa corrente.

7. Implicazioni sistemiche: il cd "semestre europeo"

Le politiche demografiche, se strutturate con criteri analoghi a quelli per infrastrutture, ovvero con rendicontazione e analisi previsionali, sono dunque assimilabili alla formazione di capitale fisso come per esempio un'opera infrastrutturale.

Entrambe, sia le misure a sostegno della crescita demografica sia le opere infrastrutturali, contribuiscono nel medio e lungo termine alla produttività totale dei

fattori (TFP) e alla sostenibilità del debito, come previsto dal Regolamento (UE) 2024/1263 e dal Protocollo n. 12 UE.

In secondo luogo, occorre definire nuovi indicatori macroeconomici, come il PIL potenziale influenzato dalla demografia, la TFP legata al capitale umano, e il debito implicito derivante da squilibri generazionali.

Inoltre, occorrerebbe riconsiderare la classificazione ESA per includere spese demografiche tra gli investimenti strutturali, in linea con le flessibilità UE³⁰.

In tale prospettiva, come già detto (*ut supra* § 4), l'istituzione di una missione specificamente dedicata alle "Politiche demografiche" consentirebbe oltretutto di perseguire una pluralità di obiettivi di rilievo sistemico.

In primo luogo, essa permetterebbe di ricondurre unitariamente le risorse destinate a fronteggiare la crisi demografica, offrendo una rappresentazione complessiva e coerente degli interventi pubblici in materia.

In secondo luogo, la concentrazione delle relative poste contabili in un'unica missione assicurerebbe una maggiore trasparenza nella destinazione e nell'utilizzo dei fondi, rendendo più agevole la loro tracciabilità e valutazione.

Inoltre, una simile configurazione contabile consentirebbe di segnalare alla Commissione europea tali risorse come investimenti, ai sensi del Protocollo n. 12 e del Regolamento (UE) 2024/1263, così da favorire il riconoscimento di una possibile deroga demografica nell'ambito del piano strutturale di bilancio di medio termine (art. 14), e promuovere una più stretta integrazione tra la programmazione economico-finanziaria nazionale³¹ e le procedure del Semestre europeo.

³⁰ Per un approfondimento della necessità di una riclassificazione ai sensi della disciplina europea, cfr. I. VISCO, *La governance economica europea. Riforma e implicazioni*, in www.bancaditalia.it del 2011; G. PITRUZZELLA, *Chi governa la finanza pubblica in Europa?*, in *Quad. cost.*, 2012, p. 20.

³¹ Il documento di economia e finanza – DEF (art. articolo 10 della legge 31 dicembre 2009 n. 196) è il principale strumento di programmazione economico-finanziaria del governo italiano, presentato annualmente entro il 10 aprile. Definisce gli obiettivi triennali di politica economica, debito, PIL e riforme, venendo trasmesso al Parlamento e all'Unione europea. La nota al documento di economia e finanza – NADEF (art. articolo 10-bis della legge 31 dicembre 2009 n. 196) consente di aggiornare le previsioni economiche e di finanza pubblica in relazione alla maggiore stabilità e affidabilità delle informazioni disponibili sull'andamento del quadro macroeconomico, relativamente al primo e secondo trimestre dell'anno, rispetto a quelle utilizzate per il Def. In attesa della riforma del quadro della normativa contabile, a partire dal 2025 i suddetti documento sono stati sostituiti dal DFP – Documento di Finanza Pubblica e dal Documento programmatico di finanza pubblica – DPFP (sul punto cfr. url.it/31gd-d). Per una ricostruzione generale della normativa cfr. anche url.it/31gd-f.

Una riflessione specifica merita poi la possibilità di derogare alle regole fiscali del Regolamento (UE) 2024/1263.

Tale Regolamento mantiene il valore di riferimento del 3% del PIL per il disavanzo pubblico, ma introduce meccanismi di flessibilità che consentono deviazioni temporanee o percorsi di aggiustamento più gradualisti, purché non compromettano la sostenibilità fiscale a medio termine. In particolare, l'articolo 14 permette di estendere il periodo di aggiustamento da 4 a un massimo di 7 anni se supportato da un insieme verificabile di riforme e investimenti che migliorino la crescita sostenibile, la resilienza e la sostenibilità fiscale, affrontando priorità UE come la transizione verde, digitale e la resilienza sociale – categoria in cui rientrano le sfide demografiche, esplicitamente menzionate nei considerando (5) e (18).

Le politiche demografiche, se qualificate come riforme strutturali (ad esempio, misure per aumentare la natalità e la partecipazione al lavoro femminile, riducendo i costi futuri di pensioni e sanità), potrebbero giustificare tale proroga, consentendo un percorso di riduzione del *deficit* meno rigido senza violare il 3% come limite ultimo. Inoltre, le clausole di salvaguardia generali (art. 25) e nazionali (art. 26) permettono deroghe temporanee in casi di recessioni gravi o circostanze eccezionali imprevedibili con impatti significativi sulle finanze pubbliche, come un aggravamento della crisi demografica che erode la base contributiva. Questa flessibilità non altera la determinazione del *deficit* (basata sulla spesa netta come indicatore operativo unico, art. 2), ma ne modula il percorso, evitando tagli immediati che potrebbero ostacolare investimenti demografici.

In Italia, classificare una “*Missione demografica*” come investimento strutturale potrebbe dunque motivare una deroga motivata alla Commissione, allineando il piano fiscale nazionale con gli obiettivi di resilienza UE e riducendo il rischio di procedure per disavanzo eccessivo, soprattutto considerando le regole del nuovo Patto di stabilità e crescita, che richiedono di rispettare rigorosamente la traiettoria di spesa netta definita dal documento di bilancio e di mantenere una quota adeguata di investimenti prioritari.

Per attuare ciò, si propone un tavolo tecnico permanente tra Ministero dell'Economia e delle Finanze (MEF), ISTAT, Ministero per la famiglia, la natalità e le pari opportunità, e Ministero del lavoro e delle politiche sociali, per definire indicatori demografici e valutare l'impatto sul PIL potenziale. Il Governo dovrebbe presentare alla Commissione europea, nel piano strutturale di medio termine (art. 13 del Reg. (UE) 2024/1263), una

motivazione per includere le politiche demografiche tra riforme e investimenti che giustificano un aggiustamento graduale, classificare sgravi tributari e spese (es. assistenza all'infanzia, partecipazione femminile al lavoro) come investimenti in capitale umano con riferimento al Protocollo n. 12 e alla COM(2023) 395 *final*, riferire annualmente al Parlamento sull'attuazione, e organizzare una conferenza intergovernativa europea per promuovere il coordinamento sulle sfide demografiche.

Tale riforma rispetterebbe il principio di veridicità del bilancio, in quanto la classificazione deve riflettere la realtà economica sottostante, evitando che voci produttive siano declassate a costi passivi.

8. Conclusioni: il bilancio pubblico dello Stato come strumento di resilienza e giustizia intergenerazionale. La responsabilità del governo di ciascuno dei Paesi membri dell'Unione europea

La politica demografica non è mera redistribuzione, ma riproduzione del capitale umano essenziale per il futuro.

L'istituzione di una nuova missione denominata 'Politiche demografiche' tra le voci di spesa del bilancio dello Stato può trasformare le politiche demografiche in un investimento pubblico strategico per il bene comune, promuovendo resilienza economica e giustizia intergenerazionale, a condizione che sia supportata da criteri di investimento rigorosi e misurabili.

La specificità della politica demografica, riconosciuta come leva produttiva e non solo come intervento sociale, risponde alla necessità di affrontare il declino demografico come causa strutturale di squilibrio economico e sociale, anziché come un fenomeno passivo da gestire, in coerenza con il quadro UE di governance economica riformato dal Regolamento (UE) 2024/1263³².

Dal punto di vista etico e politico, la verità contabile deve riflettere la verità sociale, riecheggiando il concetto tomista di *adaequatio intellectus et rei*, come metafora di coerenza tra rappresentazione e realtà. Il bilancio non è un modello astratto da imitare, ma una lingua comune per rappresentare la realtà di ciascun Paese: solo ripensandolo in chiave demografica, l'Italia e l'Europa possono affrontare le sfide del domani con equità e visione strategica.

³² Per un approfondimento, si rinvia a G. RIVOSECCHI, *L'indirizzo politico finanziario tra Costituzione italiana e vincoli europei*, Padova, 2007, p. 46 ss.

Pertanto, il bilancio pubblico dello Stato, pur nel rispetto degli obiettivi fissati dal quadro UE (sostenibilità dei bilanci e più efficace coordinamento delle politiche economiche degli Stati membri), va adattato alla realtà.

In altre parole, mentre gli obiettivi economici e finanziari sono stabiliti a livello europeo, spetta ai singoli Stati membri decidere il “come” raggiungerli. L’individuazione degli investimenti, ovvero – come visto – delle spese da cui possono derivare profitti, rientra nella responsabilità di ciascuno Stato membro. Quest’ultimo deve tuttavia predisporre (I) regole trasparenti per le informazioni relative al finanziamento e ai costi degli investimenti nonché (II) forme di rendicontazione in grado di verificare l’efficacia e l’efficienza delle spese rispetto agli obiettivi prefissati.

In particolare, nel rispetto delle nuove regole fiscali europee, ciascun Stato membro potrà derogare ai vincoli di bilancio e escludere dal calcolo del *deficit* spese relative a investimenti che riguardano scelte di politica economica e sociale ritenute dallo Stato membro stesso essenziali anche al raggiungimento degli obiettivi prefissati dal suddetto quadro del coordinamento europeo³³.

È dunque importante favorire una prassi applicativa della riforma delle regole fiscali europee, flessibile, il cui obiettivo deve essere non tanto quello di imporre decisioni di politica economica sui singoli Stati membri attraverso modalità di intervento prestabilite, quanto quello di ammettere più interventi di politica economica purché in grado di ridurre il rapporto debito/PIL nonché i disavanzi in modo graduale, realistico, duraturo e favorevole alla crescita, proteggendo nel contempo le riforme e gli investimenti in settori strategici.

In pratica, ciascun Stato membro, andando a discutere con le istituzioni europee i piani strutturali nazionali di bilancio a medio termine, non solo illustrerà il percorso di aggiustamento di bilancio in termini di diminuzione della spesa netta, ma indicherà anche gli investimenti volti a potenziare la crescita del Paese. La dimostrazione della natura essenziale di tali investimenti impedisce – come detto – alla Commissione di sottoporre uno Stato membro a una procedura per i disavanzi eccessivi³⁴.

³³ Un fenomeno simile sta già accadendo con riguardo agli investimenti sulla difesa dei singoli paesi membri europei, cfr, *inter alia*, urly.it/31gd-g.

³⁴ Inoltre, tutte le spese nazionali per il cofinanziamento dei programmi finanziati dall’UE saranno escluse dal calcolo delle spese di un governo.

Gli Stati membri hanno dunque un compito cruciale: individuare gli investimenti migliori per il proprio Paese. In questo modo, sempre gli Stati membri potranno trovare le risorse sufficienti a sostenere politiche economiche consistenti non solo in interventi diretti (p. es. bonus economici), ma anche in interventi indiretti come, per esempio, un sistema fiscale più equo.

Ebbene, la domanda sorge spontanea: qual è il migliore investimento per un Paese, come l'Italia, in pieno inverno demografico, con difficoltà nel sostenere la spesa sociale e sanitaria e con un *deficit* di produttività anche a causa della mancanza di forza lavoro qualificata?

È evidente che, puntando oggi su politiche a favore della natalità, questi problemi domani potranno essere risolti assicurando altresì un miglioramento nel potenziale di crescita del paese.

Primo punto, quindi, è quello di convincere anche le istituzioni europee, inclusa la Commissione, che le politiche demografiche rappresentano non costi sociali, ma investimenti fondamentali almeno quanto gli altri investimenti strutturali.

D'altronde, non è discutibile che un paese, incapace di uscire dall'inverno demografico, non potrà garantire solidarietà intergenerazionale e, con essa, sviluppo sostenibile. In altre parole, senza politiche demografiche serie, anche la tanto auspicata transizione ecologica rimarrà solo una bandiera ideologica.

Inoltre, si tratta di un tema di rilevanza europea. Infatti, sebbene in base ai Trattati europei la famiglia sia materia esclusiva degli stati membri, dall'altra, la questione demografica rientra nella coesione sociale, che invece rappresenta una materia concorrente³⁵.

In conclusione, l'istituzione di una Missione autonoma "*Politiche demografiche*" è costituzionalmente legittima e politicamente opportuna: non viola il riparto di competenze, anzi precisa la portata di diverse voci delle enumerazioni dell'art. 117 Cost.

³⁵ La ripartizione delle competenze tra Unione europea e Stati membri in materia di famiglia e politiche demografiche presenta effettivamente una duplice dimensione che riflette la complessità dell'architettura istituzionale europea. Da un lato, il diritto di famiglia rimane tradizionalmente una competenza esclusiva degli Stati membri, non essendo espressamente attribuita all'Unione né dagli articoli 3 e 4 del Trattato sul Funzionamento dell'Unione europea (TFUE) né dalle altre disposizioni dei Trattati. Tuttavia, dall'altro lato, le questioni demografiche si intrecciano inevitabilmente con la coesione sociale ed economica, che costituisce invece una competenza concorrente ai sensi dell'art. 4 TFUE. In questo ambito, l'Unione può intervenire o con misure di sostegno o consentendo politiche di bilancio adeguate, coordinando e completando l'azione degli Stati membri.

e rafforza l'efficacia dell'azione contro l'inverno demografico. Riconoscendo la natalità come premio alla responsabilità genitoriale e investimento nel capitale umano, trasforma la demografia da appendice del *welfare* in leva strategica di resilienza e giustizia intergenerazionale, in linea con il Regolamento (UE) 2024/1263 e la COM (2023) 577 *final*.

Le politiche per la natalità vanno dunque considerate come investimenti essenziali all'attuazione degli obiettivi di sviluppo dei settori strategici indicati da questa riforma del patto di stabilità europeo. A tal proposito, è importante che gli Stati membri dell'Unione europea convergano insieme per delineare una prassi applicativa del patto di stabilità, coerente con la necessità di risolvere questa crisi demografica, oramai non solo nazionale ma anche europea.

Abstract

VINCENZO BASSI, Il bilancio pubblico come fotografia della realtà: la sfida demografica e la necessità di una missione autonoma nel bilancio dello Stato in coerenza con la procedura del semestre europeo

Il contributo esamina la crisi demografica italiana ed europea quale fattore strutturale di squilibrio economico e sociale e propone l'istituzione di una missione autonoma di bilancio denominata “*Politiche demografiche*”. Muovendo dalla funzione programmatica del bilancio pubblico e dai principi costituzionali di equilibrio e veridicità, l'analisi qualifica gli interventi a sostegno della natalità e del capitale umano come investimenti strategici, non meramente assistenziali. La proposta è valutata alla luce del riparto costituzionale delle competenze e del nuovo quadro europeo di governance economica, evidenziandone la coerenza con gli obiettivi di sostenibilità finanziaria, crescita e solidarietà intergenerazionale.

Parole chiave: bilancio pubblico, *welfare*, spesa demografica, natalità, Unione europea.

VINCENZO BASSI, The public budget as a snapshot of reality: the demographic challenge and the need for an autonomous mission in the state budget, consistent with the European Semester procedure

This contribution examines the demographic crisis in Italy and Europe as a structural factor of economic and social imbalance and proposes the establishment of an autonomous budgetary mission entitled “*Demographic Policies*”. Building on the planning function of the public budget and the constitutional principles of balance and accuracy, the analysis characterizes measures supporting birth rates and human capital as strategic investments rather than merely welfare-based interventions. The proposal is assessed in light of the constitutional allocation of powers and the new European framework for economic governance, highlighting its consistency with the objectives of fiscal sustainability, growth, and intergenerational solidarity.

Keywords: public budget, welfare, demographic expenditure, birth rate, European Union.

MARINA BUFFONI
Esperto di Intelligenza Artificiale
Consigliere presso l'Agenzia per la Cybersicurezza Nazionale

**DALLA RISERVA DI UMANITÀ ALLA RISERVA DI GIURISDIZIONE.
L'INTELLIGENZA ARTIFICIALE NELLA FUNZIONE GIUDIZIARIA
TRA AI ACT E LEGGE N. 132/2025***

SOMMARIO: 1. L'ancoraggio normativo: il “muro” della riserva di giurisdizione umana – 2. L'architettura della vigilanza: ACN, AgID e l'autorizzazione ministeriale – 3. Dalla regola formale alla tenuta sostanziale: il rischio dell'*automation bias* – 4. La motivazione come argine ulteriore: l'art. 111 Cost. e l'opacità della *black box* – 5. Conclusioni: la riserva di giurisdizione come forma giuridica della *carità del magistrato*.

1. L'ancoraggio normativo: il “muro” della riserva di giurisdizione umana

Nel precedente contributo si era prospettata la necessità di una «riserva di umanità»¹, intesa come limite invalicabile oltre il quale l'automazione deve arrestarsi. Quella che era allora un'istanza dottrinale ha oggi assunto il rango di diritto positivo. Il dibattito sull'ingresso dei sistemi di intelligenza artificiale negli uffici giudiziari ha conosciuto una svolta normativa di primo rilievo. La legge 23 settembre 2025, n. 132, entrata in vigore il 10 ottobre 2025 e recante “*Disposizioni e deleghe al Governo in materia di intelligenza artificiale*”, ha tradotto in precetto cogente quel primato della coscienza umana che la lezione livatiniana indicava come fondamento etico della giurisdizione. A completamento del disegno, il Consiglio dei Ministri, nella seduta del 10 giugno 2026, ne ha approvato in esame preliminare i primi schemi di decreto attuativo², edificando l'architettura

* Contributo sottoposto a valutazione.

¹ La categoria della «riserva di umanità» ha trovato organica elaborazione dottrinale in G. GALLONE, *Riserva di umanità e funzioni amministrative. Indagine sui limiti dell'automazione decisionale tra procedimento e processo*, Padova, 2023; con specifico riguardo alla funzione giurisdizionale, ID., *Riserva di umanità, intelligenza artificiale e funzione giurisdizionale alla luce dell' IA Act. Considerazioni (e qualche proposta) attorno al processo amministrativo che verrà*, in *Judicium*, 2024. Nella dottrina successiva all'entrata in vigore della legge n. 132/2025, v. D. RAGONE, *Principio antropocentrico, riserva di umanità e decisione algoritmica*, in *Revista de Estudos Constitucionais, Hermenêutica e Teoria do Direito* (RECHTD), 18(1), 2026, 41 ss., nonché G. CANZIO, *Indagini e giudizio fra regolamento (UE) 2024/1689 (AI Act) e legge n. 132 del 2025*, in *Giustizia insieme*, 13 gennaio 2026.

² Consiglio dei Ministri n. 177, seduta del 10 giugno 2026: approvazione, in esame preliminare, di due schemi di decreto legislativo attuativi delle deleghe contenute nella l. n. 132/2025. Il primo concerne i poteri delle Autorità nazionali, la vigilanza, la sperimentazione e la formazione; il secondo l'impiego dei

nazionale di vigilanza e sanzione affidata a due autorità designate, l'Agenzia per la Cybersicurezza Nazionale e l'Agenzia per l'Italia Digitale.

In questo quadro, l'articolo 15 della legge n. 132/2025 funge da argine prescrittivo a tutela della funzione giurisdizionale³. La norma dà attuazione interna al principio di sorveglianza umana (*human-in-the-loop*) già sancito dall'articolo 14 del Regolamento (UE) 2024/1689⁴, ma non si arresta alla raccomandazione di un presidio antropico, ma lo eleva a confine giuridico insuperabile. Il secondo comma confina l'impiego della macchina entro un alveo strettamente strumentale, quello dell'organizzazione dei servizi relativi alla giustizia, della semplificazione del lavoro giudiziario e delle attività amministrative accessorie. Il primo comma, con formulazione netta, riserva «*sempre*» al magistrato il nucleo incompressibile del giudicare. Qui il presidio umano smette di essere garanzia procedurale e diventa scelta ontologica, perché la decisione non viene «validata» da un essere umano, ma da esso interamente concepita.

La disposizione sottrae al calcolo automatico tre nuclei del decidere, da intendersi non come compartimenti stagni, ma come momenti di un solo percorso di discernimento. Il primo è l'interpretazione del diritto. La scelta e l'esegesi delle norme applicabili al caso non possono essere rimesse a un sistema predittivo, giacché l'algoritmo manipola la sintassi delle disposizioni senza attingere alla semantica del giusto, e la sua proiezione statistica del passato non sa accogliere quell'evoluzione giurisprudenziale, quel *revirement*, che nasce soltanto dalla coscienza interpretante del giudice. Il secondo è la valutazione del fatto. La ricostruzione degli elementi probatori e il vaglio delle risultanze processuali restano appannaggio dell'intelligenza umana, perché la verità *processuale*,

sistemi di intelligenza artificiale nelle attività di polizia, oltre ad alcune disposizioni in materia di responsabilità civile e penale. Gli schemi restano soggetti al successivo vaglio delle Commissioni parlamentari, della Conferenza delle Regioni e delle Autorità competenti.

³ L. 23 settembre 2025, n. 132, «*Disposizioni e deleghe al Governo in materia di intelligenza artificiale*» (G.U. n. 223 del 25 settembre 2025), in vigore dal 10 ottobre 2025. L'art. 15, comma 1, riserva «*sempre ... al magistrato ogni decisione sull'interpretazione e sull'applicazione della legge, sulla valutazione dei fatti e delle prove e sull'adozione dei provvedimenti*»; il comma 2 circoscrive l'impiego dei sistemi di IA agli aspetti organizzativi della giustizia e del lavoro giudiziario, demandandone la disciplina al Ministero della giustizia. La collocazione della materia all'art. 15 supera la più restrittiva formulazione dell'art. 14, comma 1, del testo previgente del disegno di legge, a tenore del quale «*i sistemi di intelligenza artificiale sono utilizzati esclusivamente per l'organizzazione e la semplificazione del lavoro giudiziario, nonché per la ricerca giurisprudenziale e dottrinale*».

⁴ Regolamento (UE) 2024/1689 (*AI Act*), art. 14, in materia di sorveglianza umana sui sistemi ad alto rischio. Sulla classificazione dei sistemi di IA destinati all'amministrazione della giustizia tra quelli ad «*alto rischio*» (Allegato III, punto 8) e sui limiti dell'approccio *risk-based*, sia consentito rinviare al precedente contributo di chi scrive, *L'eclissi del discernimento: riflessioni sull'antropocentrismo giuridico dinanzi all'automazione decisionale*.

esito di un contraddittorio vivo e di una ponderazione condotta nell'*hic et nunc*, non coincide con la verità *statistica* che la macchina ricava dalla frequenza dei precedenti. Resta, infine, l'adozione del provvedimento, dove la riserva di legge si salda con quella di coscienza. Ogni decisione che incida sulla libertà e sui diritti fondamentali della persona deve restare riservata all'intelligenza e alla sensibilità del giudice, e a quella «sofferenza del decidere» che, nella lezione di Livatino, nessun apparato impassibile potrà mai assumere su di sé⁵.

Così perimetrato, l'articolo 15 non va letto come una chiusura luddistica verso l'innovazione. Esso riafferma un principio che l'articolo 111 della Costituzione già custodiva: la sentenza è atto di ragione comunicabile, non responso oracolare. Rimane però una domanda. L'argine eretto dal legislatore basta a se stesso, oppure la sua effettività dipende, ancora una volta, dalla capacità del magistrato di resistere alla seduzione di un *output* dall'apparente oggettività? È nella distanza tra la lettera della norma e la sua tenuta concreta che si gioca la reale portata della tutela.

2. L'architettura della vigilanza: ACN, AgID e l'autorizzazione ministeriale

Un argine vale quanto le sentinelle poste a custodirlo. Affermare la riserva di giurisdizione sul piano sostanziale non esaurisce dunque il problema: bisogna interrogare l'architettura istituzionale chiamata a vigilare perché quel confine non venga, nei fatti, eroso. Ed è su questo versante che il quadro nazionale rivela la sua fisionomia più controversa.

La legge n. 132/2025 affida la *governance* dell'intelligenza artificiale a un modello duale. L'articolo 20 designa come Autorità nazionali l'Agenzia per l'Italia Digitale (AgID), competente per la notifica e per l'accreditamento degli organismi di valutazione della conformità, e l'Agenzia per la Cybersicurezza Nazionale (ACN), cui spettano la vigilanza del mercato, con le relative attività ispettive e sanzionatorie, e il ruolo di punto di contatto unico con le istituzioni dell'Unione. Per i sistemi ad alto rischio impiegati nei servizi bancari, finanziari e assicurativi subentrano la Banca d'Italia, la CONSOB e l'IVASS; al Garante per la protezione dei dati personali restano invece le competenze che

⁵ Sul nesso inscindibile tra la «sofferenza del decidere» e la responsabilità morale del giudicare nel magistero di R.A. LIVATINO, si rinvia alle considerazioni svolte nel precedente contributo, ivi compresi i riferimenti alle conferenze di Canicattì del 7 aprile 1984 e del 30 aprile 1986.

il Regolamento europeo riserva ai settori più sensibili, fra cui, non a caso, l'amministrazione della giustizia⁶. La *ratio* dell'impianto sta nel separare la promozione, affidata ad AgID, dalla vigilanza e dalla sanzione, rimesse ad ACN, sottraendo così il controllo alle logiche di incentivo allo sviluppo. È proprio su questa ripartizione di poteri che intervengono i decreti attuativi del giugno 2026, chiamati a dotare le Autorità degli strumenti ispettivi e sanzionatori prefigurati dalla delega.

Sul versante dell'attività giudiziaria la legge costruisce un controllo a più livelli. Il secondo comma dell'articolo 15 rimette al Ministero della giustizia la disciplina degli impieghi dei sistemi di IA a fini organizzativi e di semplificazione del lavoro giudiziario; la sperimentazione e l'uso negli uffici restano poi subordinati a una previa autorizzazione ministeriale, da rilasciarsi sentite le Autorità nazionali competenti. Anche gli spazi di sperimentazione gestiti insieme da AgID e ACN, prevede l'articolo 20, sono istituiti «*sentito il Ministero della giustizia*» per i modelli applicabili alla giurisdizione⁷. Ne nasce una catena di garanzie tecniche in cui si intrecciano competenze ministeriali e governative.

Eppure è proprio questa architettura a celare la criticità maggiore. Anzitutto, le due Autorità designate non sono organismi indipendenti, bensì agenzie governative. La dottrina vi ha letto una possibile frizione con l'articolo 70 del Regolamento (UE) 2024/1689, che pretende dalle autorità nazionali competenti l'esercizio dei poteri «*in modo indipendente, imparziale e senza pregiudizi*»⁸. Vi è poi un profilo

⁶ L. n. 132/2025, art. 20. Il comma 2 designa l'AgID quale autorità di notifica e l'ACN quale autorità di vigilanza del mercato e punto di contatto unico con le istituzioni dell'Unione, ai sensi dell'art. 70 del Regolamento (UE) 2024/1689; il comma 1 fa salvo il ruolo di autorità di vigilanza del mercato della Banca d'Italia, della CONSOB e dell'IVASS per il comparto finanziario (art. 74, par. 6, del medesimo Regolamento). Al Garante per la protezione dei dati personali permangono le competenze di cui all'art. 74 per i sistemi ad alto rischio impiegati in settori sensibili, ivi compresa l'amministrazione della giustizia. Il comma 3 istituisce, presso la Presidenza del Consiglio dei ministri, un Comitato di coordinamento composto dai direttori generali delle due Agenzie e dal capo del Dipartimento per la trasformazione digitale.

⁷ L. n. 132/2025, art. 15, comma 2, che rimette al Ministero della giustizia la disciplina degli impieghi organizzativi dei sistemi di IA; la sperimentazione e l'utilizzo negli uffici giudiziari sono inoltre subordinati a previa autorizzazione del medesimo Ministero, sentite le Autorità nazionali competenti. Coerentemente, l'art. 20 dispone che gli spazi di sperimentazione gestiti da AgID e ACN siano istituiti «*sentito il Ministero della giustizia*» per i modelli e i sistemi applicabili all'attività giudiziaria.

⁸ Regolamento (UE) 2024/1689, art. 70, par. 1, a tenore del quale le autorità nazionali competenti «*esercitano i loro poteri in modo indipendente, imparziale e senza pregiudizi*». In dottrina si è osservato come la designazione, quali Autorità nazionali, di due agenzie governative, e dunque non indipendenti dall'Esecutivo, sollevi profili di tensione con tale prescrizione. In questo senso, già prima dell'approvazione della legge, GARANTE PER LA PROTEZIONE DEI DATI PERSONALI, *Segnalazione al Parlamento e al Governo sull'Autorità per l'i.a.*, 25 marzo 2024, e *Parere su uno schema di disegno di legge recante disposizioni e deleghe in materia di intelligenza artificiale*, 2 agosto 2024, che rivendicano l'attribuzione delle funzioni di cui all'art. 70 ad autorità dotate di stringenti requisiti di indipendenza. Per i dubbi sollevati dall'assetto

costituzionalmente più delicato. L'intero disegno di *governance* gravita attorno all'Esecutivo, ossia la Presidenza del Consiglio, il Ministero della giustizia e le agenzie da questo vigilate, mentre resta ai margini il Consiglio Superiore della Magistratura, garante dell'autonomia e dell'indipendenza dell'ordine giudiziario ex artt. 104 e 105 della Costituzione. Che a colmare il vuoto regolamentare sia intervenuto, in via di autoregolamentazione, lo stesso Consiglio Superiore della Magistratura con la delibera dell'8 ottobre 2025 non sminuisce il rilievo; semmai lo conferma. Un'autorizzazione che dall'abilitazione tecnica scivolasse verso un potere di gestione sulle dotazioni informatiche della giurisdizione finirebbe per offrire all'Esecutivo una leva indiretta sulla funzione giudicante⁹.

Il problema, dunque, va oltre la mera ripartizione delle competenze. Il "muro" dell'articolo 15 protegge la decisione, ma a posare i mattoni di cui è fatto sono mani governative, alle quali spetta selezionare, autorizzare e sorvegliare gli strumenti algoritmici destinati agli uffici giudiziari. Perciò la riserva di giurisdizione esige un assetto istituzionale che non concentri nell'Esecutivo il governo dell'IA giudiziaria, se non si vuole che una garanzia di indipendenza si rovesci in un suo sottile condizionamento. E quand'anche quell'equilibrio fosse raggiunto sul terreno delle competenze, resterebbe l'interrogativo più insidioso: la tenuta della riserva nel momento applicativo, quando il magistrato si trova solo davanti all'*output* della macchina.

3. Dalla regola formale alla tenuta sostanziale: il rischio dell'*automation bias*

La riserva dell'articolo 15 individua con nettezza il soggetto della decisione, ma non ne garantisce, da sola, la qualità. Il legislatore può stabilire chi debba giudicare; non può prescrivere come si giudichi. In questo scarto, tra la titolarità formale della funzione e l'effettivo esercizio del discernimento, si gioca la reale tenuta del presidio umano. Una norma che riservi *sempre* al magistrato l'adozione del provvedimento resta lettera morta

di *governance* delineato dall'art. 20, v. E. GUARNACCIA, F. TRAINA, *Algoritmi e diritti: il nuovo disegno di legge italiano sull'intelligenza artificiale*, in *Lavoro Diritti Europa*, 2025.

⁹ Sul mancato coinvolgimento del Consiglio Superiore della Magistratura nel disegno di *governance* della digitalizzazione della giurisdizione, e sui connessi profili di compatibilità con gli articoli 104 e 105 della Costituzione, v. F. IANNONE, *Prime riflessioni sull'IA: la legge 135/2025 letta in cornice eurounitaria e sovranazionale* [recte: legge n. 132/2025], in *Giustizia insieme*, 7 novembre 2025, nonché, con riferimento al disegno di legge, C. CASTELLI, *Le disposizioni sulla giustizia del ddl sull'intelligenza artificiale approvato dal Senato: un'ottica conservativa*, ivi, 30 aprile 2025. Il Consiglio Superiore della Magistratura è intervenuto in via di autoregolamentazione con la delibera dell'8 ottobre 2025.

se costui, in concreto, si limita a ratificare il responso della macchina. La riserva di giurisdizione, da garanzia sostanziale, si ridurrebbe allora a un involucro formale, rispettato nell'apparenza e tradito nella sostanza.

Il pericolo non è ipotetico. Esso affonda in una tendenza cognitiva ben documentata, che la letteratura chiama *automation bias*, vale a dire l'inclinazione a riporre fiducia eccessiva nell'*output* di un sistema automatizzato, fino a seguirlo anche contro il proprio giudizio, tanto più quando quell'esito si presenta con l'aura di oggettività del dato statistico¹⁰. Vi si aggiunge la cosiddetta *automation complacency*, ossia il graduale allentarsi della vigilanza critica davanti a uno strumento ritenuto affidabile. Di fronte a un punteggio di rischio o a una previsione corredata da una mole imponente di dati, il giudice, gravato da carichi e tempi che proprio la tecnologia promette di alleviare, può scivolare in quella «pigrizia cognitiva» che riduce il controllo umano a una formalità. Vi concorre, inoltre, l'effetto di ancoraggio, in forza del quale, una volta esibita, la soluzione della macchina condiziona il ragionamento che segue, sicché anche una decisione formalmente libera prende le mosse da una base di partenza eteronoma.

Che non si tratti di timori astratti lo prova l'esperienza di altri ordinamenti. Nel noto caso *State v. Loomis* la Corte Suprema del Wisconsin ammise, in sede di commisurazione della pena, l'uso di un sistema proprietario di valutazione del rischio di recidiva, pur circondandolo di cautele e di avvertimenti sull'opacità del suo funzionamento e sui suoi possibili pregiudizi¹¹. È il paradosso di una giustizia che si affida a uno strumento di cui ammette, nel medesimo istante, di non poter sindacare la logica. Per arginare derive simili, la “*Carta etica europea sull'utilizzo dell'intelligenza artificiale nei sistemi giudiziari*”, adottata in seno al Consiglio d'Europa, ha collocato tra i propri capisaldi il principio del “controllo da parte dell'utilizzatore”, in forza del quale il giudice deve restare attore informato e padrone delle proprie scelte, mai vincolato dall'esito

¹⁰ Con *automation bias* si designa la tendenza a fare eccessivo affidamento sui suggerimenti di un sistema automatizzato, fenomeno studiato sin dagli anni Novanta nella psicologia dell'errore e nei contesti ad alta affidabilità, dall'aviazione alla medicina. Sul punto, e sui connessi rischi di “pigrizia cognitiva” nell'attività giurisdizionale, sia consentito rinviare alle considerazioni già svolte nel precedente contributo.

¹¹ Supreme Court of Wisconsin, *State v. Loomis*, 881 N.W.2d 749 (Wis. 2016); la richiesta di *certi orari* fu respinta dalla Corte Suprema degli Stati Uniti nel 2017. La Corte ammise l'impiego del software COMPAS nella commisurazione della pena, subordinandolo ad avvertimenti circa i limiti, l'opacità e la possibile distorsione dello strumento.

algoritmico¹². La riserva dell'articolo 15 ne è, in fondo, la traduzione cogente. Ma un principio non si attua per il solo fatto di essere proclamato.

Resta, infine, una posta in gioco che eccede l'efficienza e tocca il fondamento stesso della legittimazione del giudicare. Delegando il discernimento alla macchina, il magistrato non ne dismette solo la fatica, ma anche la responsabilità. E una responsabilità diffusa, spartita con un apparato impassibile, non è più quella personale assunzione del peso del giudizio che, nella lezione di Livatino, vale come sigillo di autenticità della giustizia. La «*sofferenza del decidere*» non è un residuo da rimuovere, ma il prezzo della responsabilità; l'algoritmo, che non soffre né dubita, non può portarlo al posto dell'uomo. Se dunque la legge, da sola, non garantisce la vigilanza del giudice, bisogna chiedersi quali presidi possano renderla effettiva, obbligando chi decide a riappropriarsi del proprio ragionamento e a renderne conto. Il più antico e insostituibile di questi è l'obbligo di motivazione.

4. La motivazione come argine ulteriore: l'art. 111 Cost. e l'opacità della *black box*

Se la vigilanza del giudice non può essere imposta per decreto, essa può però essere pretesa attraverso lo strumento che da secoli presidia la razionalità del giudicare, vale a dire l'obbligo di motivazione. L'articolo 111, sesto comma, della Costituzione stabilisce che «*tutti i provvedimenti giurisdizionali devono essere motivati*». Non è un adempimento formale, poiché impone al giudice di esternare l'itinerario logico che dalla premessa porta alla conclusione, rendendolo verificabile e censurabile¹³. Qui la riserva dell'articolo 15 trova il proprio complemento operativo. Il magistrato che deve giustificare per iscritto la propria decisione non può limitarsi a recepire il responso della macchina; la deferenza, per essere legittima, andrebbe a sua volta motivata, e una deferenza acritica verso un esito di cui si ignora la logica è, per definizione, una motivazione mancante.

¹² COMMISSIONE EUROPEA PER L'EFFICIENZA DELLA GIUSTIZIA DEL CONSIGLIO D'EUROPA (CEPEJ), *Carta etica europea sull'utilizzo dell'intelligenza artificiale nei sistemi giudiziari e nel loro ambiente*, adottata il 3-4 dicembre 2018. Tra i cinque principi enunciati figura quello del «*controllo da parte dell'utilizzatore*», volto a preservare l'autonomia del giudice rispetto all'esito del sistema.

¹³ Art. 111, sesto comma, Cost. L'obbligo di motivazione si salda con l'art. 101 Cost., a mente del quale «*la giustizia è amministrata in nome del popolo*» e «*i giudici sono soggetti soltanto alla legge*»: la motivazione è lo strumento attraverso cui tale soggezione si rende verificabile.

L'obbligo di motivazione non è un requisito meramente procedurale, ma il cardine su cui poggia la legittimazione della funzione giudiziaria. Garantisce la controllabilità della decisione, aprendola al sindacato dei gradi successivi; vincola la responsabilità del giudicante, che del proprio percorso argomentativo deve rispondere; e, soprattutto, dà attuazione al principio per cui la giustizia è amministrata «*in nome del popolo*» e il giudice è soggetto «*soltanto alla legge*» (art. 101 Cost.). Una decisione che si sottragga all'onere di rendere conto delle proprie ragioni smette di essere esercizio di una funzione e diventa esercizio di un potere. È precisamente il rischio che corre una giustizia la quale, affidandosi all'algoritmo, ne ereditasse l'imperscrutabilità.

L'obbligo di motivazione entra così in rotta di collisione con la natura di molti sistemi predittivi. La loro opacità li rende, secondo la nota immagine, vere e proprie *black box*, i cui processi inferenziali sfuggono persino a chi li ha progettati. Quando il fattore determinante di una decisione si annida in un percorso di calcolo non ricostruibile, al giudice si aprono due sole strade, entrambe insoddisfacenti. Può ratificare l'*output* senza saperne spiegare la logica, e allora la sua motivazione, incapace di dar conto del vero fondamento del decidere, scade in quella *motivazione apparente* che la giurisprudenza di legittimità equipara da tempo alla motivazione mancante, con la conseguente nullità del provvedimento¹⁴. Oppure può costruire, *a posteriori*, una giustificazione di facciata che maschera dietro un'argomentazione di comodo la reale matrice algoritmica della decisione: ipotesi ancora più insidiosa, perché salva l'apparenza della legalità e ne tradisce la sostanza.

Ne segue che l'obbligo di motivazione opera, rispetto alla tecnologia, come un criterio selettivo rigoroso. Perché un sistema di intelligenza artificiale possa anche solo coadiuvare la giurisdizione senza comprometterne le garanzie, il suo apporto deve essere trasparente e spiegabile, nel senso che il giudice deve poterlo comprendere e, occorrendo, esporne le ragioni. Lo esigono sia il dovere di trasparenza scolpito nell'articolo 13 del Regolamento europeo, sia il principio affermato dalla Carta etica del Consiglio

¹⁴ Secondo costante giurisprudenza di legittimità, la motivazione meramente apparente, quella che, pur graficamente esistente, non consente di ricostruire l'*iter* logico-giuridico seguito dal giudice, equivale a motivazione mancante e determina la nullità del provvedimento. V., in particolare, Cass., Sez. Un., 7 aprile 2014, n. 8053, che riconduce al «minimo costituzionale» del sindacato sulla motivazione la mancanza assoluta di motivi, la motivazione apparente, il contrasto irriducibile tra affermazioni inconciliabili e la motivazione perplessa e obiettivamente incomprensibile, nonché Cass., Sez. Un., 3 novembre 2016, n. 22232, secondo cui la motivazione solo apparente, benché graficamente esistente, rende la sentenza nulla per *error in procedendo*.

d'Europa¹⁵. Dove quella spiegabilità manchi, il sistema non varca la soglia della catena motivazionale: la *black box* resta, per definizione, fuori dalla sentenza. Intesa così, la motivazione non è soltanto la prova logica del decidere; è il luogo in cui la coscienza del giudice si espone e si fa carico di ciò che ha deciso. E in questa assunzione, insieme intellettuale e morale, la riserva di giurisdizione mostra la propria radice ultima, che non è di tecnica processuale, ma di etica del giudicare.

5. Conclusioni: la riserva di giurisdizione come forma giuridica della *carità del magistrato*

Il cammino percorso permette di tirare le fila. La legge n. 132/2025 ha tradotto in diritto positivo quella *riserva di umanità* che il precedente contribuì ad additare come postulato teorico: l'articolo 15 innalza un muro a tutela della funzione giudicante e riserva *sempre* al magistrato il nucleo del decidere. Ma quel muro, per reggere, esige ben più della propria formulazione. Richiede un'architettura istituzionale che non confonda la promozione con la vigilanza, né concentri nell'Esecutivo il governo della giustizia digitale. Presuppone una vigilanza del giudice che la norma può imporre ma non assicurare, esposta com'è alla seduzione dell'automatismo. E reclama, da ultimo, il presidio della motivazione, che della riserva è insieme banco di prova e filtro, capace di tenere la *black box* fuori dalla sentenza. Un sistema di garanzie concentriche, il cui centro non è tecnico, ma umano.

In quel centro la riserva di giurisdizione rivela la sua natura più profonda. Non è, alla fine, una regola di riparto di competenze tra l'uomo e la macchina, bensì la forma giuridica di un'esigenza etica, ossia che a giudicare dell'uomo sia soltanto un altro uomo, capace di quella prossimità alla persona che Rosario Livatino chiamò «*carità del magistrato*»¹⁶. Giudicare, nella sua lezione, non significa applicare in modo meccanico una norma a un fatto, ma farsi carico del destino di chi attende giustizia, sapendo che dietro ogni fascicolo c'è una vita. Una prossimità fatta di ascolto e di responsabilità, che

¹⁵ Regolamento (UE) 2024/1689, art. 13, in tema di trasparenza e di fornitura di informazioni ai *deployer*, che impone ai sistemi ad alto rischio un funzionamento sufficientemente trasparente da consentire l'interpretazione dell'*output*; in senso conforme, il principio di trasparenza enunciato dalla Carta etica del Consiglio d'Europa. Sull'incompatibilità strutturale tra l'opacità della *black box* e l'obbligo costituzionale di motivazione, sia consentito rinviare alle considerazioni svolte nel precedente contributo.

¹⁶ Sull'idea della *carità del magistrato* e sulla dimensione del giudicare come servizio alla persona nel pensiero di R.A. LIVATINO (beatificato il 9 maggio 2021, primo magistrato elevato agli onori degli altari), si vedano le conferenze citate *supra*, nota 4, nonché le considerazioni svolte nel precedente contributo.

resta preclusa a un apparato, il quale calcola probabilità senza incontrare nessuno. L'algoritmo sa correlare dati; non sa avere cura di una persona.

C'è in questo un paradosso che la tecnica non potrà mai sciogliere. Il valore del giudizio umano sta proprio in ciò che la macchina promette di togliere, ossia la fatica e il dubbio, la *sofferenza del decidere*. Quella sofferenza non è un'inefficienza da correggere; è il segno di una coscienza che, nel decidere, si espone e si fa carico per intero del proprio atto. Un algoritmo che non dubita non decide, ma esegue. E una giustizia che affidasse all'esecuzione il proprio cuore avrebbe perduto, insieme alla sofferenza, la ragione stessa della propria autorevolezza. L'articolo 15 custodisce, in definitiva, non un privilegio di categoria, ma l'insostituibilità della coscienza nell'ora in cui si dispone della vita altrui.

Si chiude così il cerchio aperto dal legislatore. Ponendo un argine all'automazione decisionale, la legge n. 132/2025 non ha solo compiuto una scelta di politica del diritto: ha riconosciuto, forse senza piena consapevolezza, una verità che precede ogni norma. La giustizia è, prima di tutto, un atto di umanità reso a un altro essere umano. Il diritto positivo può innalzare il muro; ma il suo ultimo, vero custode resta il magistrato che accetta di portare il peso del giudicare, là dove nessuna macchina può sostituirlo e nessuna legge può obbligarlo. In questa libera e sofferta assunzione di responsabilità, testimoniata fino al sacrificio da chi, come Livatino, fece del giudicare un servizio alla persona e alla verità, la riserva di giurisdizione trova non la propria sanzione, ma il proprio fondamento

Abstract

MARINA BUFFONI, Dalla riserva di umanità alla riserva di giurisdizione. L'intelligenza artificiale nella funzione giudiziaria tra AI Act e legge n. 132/2025

Il contributo prosegue la riflessione, avviata in un precedente scritto, sull'antropocentrismo giuridico dinanzi all'automazione decisionale, spostandone il fuoco dal piano teorico a quello del diritto positivo. Muovendo dall'entrata in vigore della legge n. 132/2025 e dall'approvazione dei relativi schemi di decreto attuativo (10 giugno 2026), l'Autrice analizza l'articolo 15 quale "muro" normativo posto a tutela della funzione giurisdizionale, ossia la riserva al magistrato di ogni decisione sull'interpretazione del diritto, sulla valutazione del fatto e sull'adozione del provvedimento. Lo studio interroga quindi la tenuta sostanziale di tale argine, esposto al rischio dell'*automation bias*, e ne rilegge il fondamento alla luce del magistero di Rosario Livatino, prospettando la riserva di giurisdizione come forma giuridica della *carità del magistrato*.

Parole chiave: intelligenza artificiale, riserva di giurisdizione, sorveglianza umana, antropocentrismo giuridico, legge n. 132/2025.

MARINA BUFFONI, From the reserve of humanity to the reserve of jurisdiction. Artificial intelligence in the judicial function between the AI Act and Law no. 132/2025

This essay continues a previous reflection on legal anthropocentrism in the face of automated decision-making, shifting the focus from theory to positive law. Starting from the entry into force of Italian Law No. 132/2025 and the approval of its implementing decrees (10 June 2026), the Author examines Article 15 as the normative "wall" protecting the judicial function: the reservation to the judge of every decision on the interpretation of law, the assessment of facts and the adoption of measures. The study then questions the substantive effectiveness of this safeguard, exposed to the risk of automation bias, and reconsiders its foundation in light of the teaching of Rosario Livatino, framing the reserve of jurisdiction as the legal form of the "charity of the judge".

Keywords: artificial intelligence, reserve of jurisdiction, human oversight, legal anthropocentrism, Italian AI Law No. 132/2025.

FRANCESCO CARINGELLA
Presidente di Sezione del Consiglio di Stato

LA GIUSTIZIA AMMINISTRATIVA E IL SENSO DEL LIMITE*

*«Mio caro Paul,
nessuno può considerarsi un giurista veramente competente se non è un uomo di cultura.
Se fossi in Te, dimenticherei qualsiasi preparazione tecnica per quanto concerne il diritto. Il miglior modo per studiare il diritto è quello di giungere a tale studio come una persona già ben istruita. Solo così si può acquisire la capacità di usare la lingua inglese, scritta e orale, e avere un metodo di pensiero chiaro, che solo un'educazione genuinamente liberale può conferire. Per un giurista non è meno importante coltivare le facoltà immaginative leggendo poesia, ammirando grandi quadri, nell'originale o in riproduzioni facilmente accessibili, ascoltando grande musica. Rifornisci la Tua mente di tante buone letture, e amplia e approfondisci i Tuoi sentimenti sperimentando indirettamente e il più possibile i magnifici misteri dell'universo, e dimenticati della tua futura carriera.
Con i miei migliori auguri, cordialmente Felix Frankfurter»¹.*

SOMMARIO: 1. La giustizia significa senso del limite – 2. L'argine culturale: il diritto amministrativo non legittima il potere a danno dei diritti, ma garantisce i diritti dall'abuso del potere – 3. L'argine giuridico: il rispetto della riserva amministrativa, della sfera politica e della discrezionalità legislativa – 4. L'argine umano: l'umiltà è il prezzo che il giudice deve pagare all'enorme potere che ha.

1. La giustizia significa senso del limite

Il problema del limite è il principale problema della giustizia². Il potere, si sa, è una malattia, una condizione innaturale e patologica. Il potere tende per definizione, in qualsiasi settore, a espandersi, a tracimare, negare il limite, a disconoscere l'altro da sé, a

* Contributo accettato dal Direttore. La relazione riprende e sviluppa l'intervento tenuto nel corso del terzo "Festival dell'umano tutto intero", promosso dal network "Ditelo sui tetti" presso il Pio Sodalizio dei Piceni, in Roma, 16/17 giugno 2026.

¹ F. FRANKFURTER, *The Business of the Supreme Court: A Study in the Federal Judicial System*, Macmillan Company, New York, 1927.

² Sul tema, cfr. D. TROISI, *Diario di un giudice*, Sellerio, Palermo, 2012, p. 77: «Si dovrebbe imporre ai giudici di osservare nell'aula di udienza quanto accade mentre gli altri giudici sono in camera di consiglio. Almeno una volta al mese, mescolarsi alla folla dietro la transenna, guardare gli imputati, i testimoni, gli avvocati; soprattutto guardare gli imputati quando suona il campanello che annuncia il ritorno del collegio per la lettura del dispositivo della sentenza. Non dimenticheranno gli occhi sul crocifisso o sul difensore che pare possa ancora aiutarli, la mano sulla spalla della madre o della sposa, l'espressione di fiducia, di rimorso, la silenziosa promessa di ravvedimento».

invadere il campo riservato agli altri poteri, a rifiutare il controllo e il contrappeso, a trasformarsi in entità assoluta e intollerante.

La cura di questa alterazione della naturale condizione umana-insita nella possibilità unilaterale di decidere del destino degli altri esseri umani, stabilendo ciò che è vero e ciò che è giusto- è il senso del limite. In assenza di questo argine, la giustizia diventa onnipotenza, arbitrio, abuso, sopraffazione, violenza. E ciò vale tanto più se il giudice si muove in una foresta legislativa caratterizzata, come osservato da Pierluigi Battista, dalla «giuridicizzazione» radicale dei rapporti umani (sentimenti, vita, morte, scienza, arte, politica, scuola, economia), e, quindi, dal rischio del creazionismo e del «totalitarismo giudiziario»³.

Il potere eccessivo dei giudici e l'assenza di confini chiari al loro operare significano, per definizione, soggettivismo, incertezza, rischio di abuso, arbitrio potenziale, alea, opinabilità. Non è auspicabile che le vicende umane, anche quelle più intime e potestative, siano delegate, senza parametri orientativi adeguati ed empiricamente verificabili, al giudizio soggettivo e fallibile di un altro uomo, qual è, prima di ogni altra cosa, un giudice.

La giustizia illimitata è, allora, negazione della giustizia e, soprattutto, cancellazione di quell'«umano tutto intero», tema conduttore del festival, che rappresenta l'essenza di quel viaggio dell'uomo nell'uomo che è il significato ultimo del mestiere, nobile e terribile, del giudicare. Se è vero, infatti, che la differenza tra l'uomo e gli altri animali è nel bisogno di distinguere ciò che è giusto da ciò che è ingiusto⁴, si deve convenire che una giustizia senza argini è la lacerazione dell'umanità della giustizia.

Riflettiamo allora sulla parola «*argine*». Parola che assume uno spessore particolare con riferimento alla giustizia amministrativa. La funzione della giustizia amministrativa, nel tessuto costituzionale, è la tutela dei diritti e delle libertà dei cittadini rispetto all'uso distorto del potere pubblico. In questo quadro, il processo amministrativo rappresenta luogo elettivo di composizione del conflitto sociale: non negazione del potere pubblico, ma possibilità che quel potere sia ricondotto a giustizia, cioè a qualcosa che è altro e più alto rispetto alla mera forza dello Stato.

³ P. BATTISTA, *Se il totalitarismo è giudiziario*, in *Corriere della Sera*, 15 gennaio 2017.

⁴ L. ZOJA, *Giustizia e bellezza*, Bollati Boringhieri, Torino, 2007.

Qui si apre il rischio del superamento del limite: il rischio che il giudice, da garante delle regole del potere, finisca per diventare egli stesso una nuova forma, atipica e innominata di potere. Un potere acefalo, oscuro, misterioso, e come tale potenzialmente eversivo e autoritario. Si impone, allora, la necessità democratica di evitare che, smarrito il significato della sua funzione, o, se vogliamo, della sua missione, il giudice della pubblica amministrazione esorbits dal controllo del corretto esercizio del *public power* e, in spregio al principio di separazione dei poteri e al territorio della riserva degli altri *public bodies*, eserciti un autonomo potere amministrativo e, quindi, in assenza di legittimazione costituzionale e funzionale, produca un'ulteriore afflizione dai danni dei diritti e degli interessi degli individui.

La stretta connessione fra diritto e potere (politico, economico, religioso) ha fatto sì che la giustizia sia stata esercitata per millenni nell'interesse dei più forti. Da questo punto di vista, non è azzardato sostenere che la storia dell'uomo sia una storia di abusi e di ingiustizie. La storia, tuttavia, è anche un processo graduale, non solo la successione di grandi eventi. Così, con l'avvento tra l'Ottocento e il Novecento delle Costituzioni liberali e delle forme di governo democratico, la giustizia è stata riconosciuta come indipendente dal potere politico.

Per questo è importante che, in uno Stato di diritto, la giustizia amministrativa funga non da fattore di legittimazione del potere, ma da strumento di garanzia della libertà dall'uso arbitrario della clava dell'autorità.

Riflettiamo allora sugli argini- culturali, giuridici e umani- necessari perché, come ricorda la domanda del giovane collega Massimiliano Zaniolo, la risposta di giustizia resti armoniosa: capace di limitare il potere senza sostituirsi ad esso, di risolvere il conflitto senza crearne uno nuovo.

2. L'argine culturale: il diritto amministrativo non legittima il potere a danno dei diritti, ma garantisce i diritti dall'abuso del potere

Un primo argine, quello culturale, impone la consapevolezza della rinnovata dimensione ontologica e funzionale del diritto amministrativo e, quindi, del suo interprete giudiziario.

Il nuovo diritto amministrativo – nel nuovo volto costituzionale ed europeo, plasmato dal *multivelevel constitutionalism* e dal dialogo tra le Corti Supreme all'insegna del

maximum stantard – non è più fattore di organizzazione e legittimazione del potere ad agire ai danni dei cittadini e delle loro libertà, ma, esattamente al contrario, forma democratica di tutela dei diritti degli individui rispetto all'uso improprio della mannaia della *puissance publique*.

Emerge così, netto – anche, se non soprattutto, nel diritto amministrativo – il primato della persona rispetto allo Stato, dell'uomo rispetto all'autorità, della natura umana rispetto all'artificio giuridico. Caposaldo nella moderna *public law* è, allora, il principio personalista, radice della nostra democrazia, sancito plasticamente dall'art. 2 della Costituzione, secondo cui la persona umana tutta intera, con i suoi diritti inviolabili e la sua dignità, è al centro dell'ordinamento: lo Stato non è un'entità suprema, ma esiste in funzione della persona, in una prospettiva autenticamente e intimamente solidaristica.

La conformazione personalistica del diritto amministrativo fa allora sì che il rapporto amministrativo non sia più forgiato *a latere principis*, ma *a latere civis*, avendo come scopo non la tutela di un impersonale e impalpabile interesse pubblico, ma la protezione degli interessi individuali e collettivi dei cittadini. La felicità sociale, si potrebbe aggiungere in prospettiva evangelica.

Detto meglio, l'interesse pubblico non è separato da quello privato, ma coincide con questo, in una dimensione virtuosa di sintesi e armonizzazione. Le norme di diritto pubblico sono, a questa stregua, autentiche norme di relazione che regolano il potere, tutelando la sfera di libertà del privato con la fissazione di modi di esercizio della macchina autoritativa che, in omaggio al canone di legalità forte e sostanziale, devono farsi carico degli interessi su cui essa va ad incidere.

Una svolta storica è stata impressa dalla sentenza n. 88/2025, dedicata ai limiti temporali al potere di autotutela, con cui la Corte delle Leggi ha fissato il nuovo paradigma culturale del potere amministrativo, con il passaggio dalla logica della preminenza a quella del servizio, e con la corrispondente affermazione secondo cui l'interesse privato non si colloca in una posizione di astratta inferiorità rispetto a un interesse pubblico *in re ipsa* gerarchicamente dominante, ma viene a confrontarsi con esso – nella logica della ponderazione gianniniana⁵ di interessi, propria della

⁵ Il riferimento è alla monumentale opera di M.S. GIANNINI, *Il potere discrezionale della pubblica amministrazione. Concetto e problemi*, Giuffrè, Milano, 1939.

discrezionalità amministrativa come scelta volitiva ed effettivamente politica – in una posizione di astratta parità e di eguale valore.

Il nucleo dell'azione amministrativa non è più il potere unilaterale, ma la relazione bilaterale o multipolare, nella prospettiva di un nuovo rapporto amministrativo democraticamente e socialmente orientato, in seno al quale interessi (e soggetti) privati e pubblici hanno (diversa forza, ma) identica dignità.

In definitiva, non esistono interessi pubblici tiranni non solo nei rapporti con altri interessi pubblici, ma neanche in relazione con gli interessi privati, visto che, come dimostrato dal nucleo di adeguatezza (o *proporzionalità in senso stretto*) del principio di proporzionalità, il moderno rapporto amministrativo a *latere civis* non conosce la prevalenza aprioristica dell'interesse pubblico, e quindi, del soggetto pubblico sulla sfera privata.

Se l'essenza del nuovo diritto amministrativo risiede nel bilanciamento concreto, senza gerarchie assolute, tra interessi pubblici e privati, si deve convenire che funzione naturale del giudice amministrativo sia la verifica della tollerabilità del sacrificio inferto dalla mannaia della potestà alla sfera di libertà, alla luce dell'*ad hoc balancing* calibrato sulle circostanze concrete che scandiscono il passaggio dalla *law in books* alla *law in action*. Il giudice amministrativo assurge, a questa stregua, a naturale controllore del rispetto del *principio del minimo mezzo*, di romagnosiana memoria, sintetizzato in modo sublime dalla nota metafora coniata da Fritz Fleiner nelle sue *Institutionen des Deutschen Verwaltungsrechts* (1911), secondo cui «è manifestamente eccessivo che la polizia spari passerì con i cannoni».

Ecco allora l'argine culturale che deve conformare l'opera del giudice amministrativo in uno Stato di diritto costituzionale, europeo ed autenticamente democratico e personalistico: la consapevolezza che suo preciso dovere è verificare che la PA non abbia sparato a un passero con un cannone, non imbracciare un secondo e più potente cannone per sparare un altro colpo capace di ferire a morte la libertà del cittadino.

3. L'argine giuridico: il rispetto della riserva amministrativa, della sfera politica e della discrezionalità legislativa

Il secondo argine al rischio di esorbitanza del giudice amministrativo rispetto al perimetro dei suoi compiti costituzionali è quello tecnico-giuridico.

L'invasione della sfera riservata ad altro potere dello Stato (amministrativo, legislativo e politico) si traduce, infatti, in eccesso di potere giurisdizionale sindacabile innanzi alla Corte di cassazione ai sensi dell'articolo 111, comma 8 della Costituzione, o deducibile innanzi alla Consulta ove risulti configurabile un conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato.

Alla luce del principio di separazione dei poteri, in definitiva, il giudice amministrativo, come chiarito dall'articolo 100, comma 1 della Costituzione, è *giudice dell'amministrazione*, non *giudice-amministrazione*. Di qui la necessità di evitare l'incisione della sfera decisoria riservata all'autorità amministrativa, con una metodica surrogatoria in contrasto con il quadro costituzionale delle competenze. Salvi i casi di giurisdizione di merito, cristallizzati tassativamente dall'articolo 134 del codice del processo amministrativo, il giudice deve, pertanto, evitare un sindacato sostitutivo che si traduca nell'assunzione o nell'imposizione di scelte discrezionali riservate alla mano amministrativa.

Emerge, allora, un sottile, ma necessario distinguo tra sindacato pieno e sindacato sostitutivo sulle decisioni amministrative.

Il primo è necessario, il secondo inammissibile.

Che vuol dire sindacato pieno?

Sindacato pieno, nella prospettiva chiovendiana, significa che il nuovo interesse legittimo, come pretesa a un bene della vita, richiede una tutela non solo formale, parentetica ed estrinseca, ma reale, piena e sostanziale, caratterizzata da azioni plurali e atipiche, dall'annullamento elastico, dalla protezione cautelare ed esecutiva integrale, dal principio di parità delle parti e dal modello di giurisdizione soggettiva informata al principio dispositivo. Soprattutto, sindacato pieno significa che il giudizio amministrativo sull'atto evolve in giudizio sul rapporto, teso a scrutinare non la correttezza estrinseca dell'azione amministrativa, ma la fondatezza intrinseca della posizione vantata dal privato, all'esito di un processo che non mira a stabilire se la p.a. ha torto (*è illegittimo il provvedimento?*), ma se il privato ha ragione (*è fondata la pretesa?*). Sindacato pieno significa, quindi, che, in un sistema di *civil law* (imperniato sul motto: *before rights, after remedies*), il processo amministrativo, in base al principio di effettività della tutela (artt. 1 del codice del processo amministrativo; 24, 103 e 113 Cost.; 6, 13, 41 e 46 CEDU; 47 Nizza), deve adeguarsi alle caratteristiche della posizione soggettiva e del rapporto in cui

essa si incastona, attribuendo alla stessa la tutela più coerente con la dimensione sostantiva della situazione. *Sindacato pieno allora, ma non sostitutivo: controllo sul potere amministrativo, ma non esercizio del potere amministrativo.*

L'interesse legittimo deve godere della stessa intensità della tutela garantita al diritto soggettivo, ma conosce modalità inevitabilmente diverse proprio perché è una posizione in costante dialogo con un infungibile potere amministrativo di cura concreta dell'interesse pubblico. Quindi, tutela piena e incisiva, ma non sostituzione nelle scelte amministrative discrezionali. La protezione dell'interesse legittimo, come situazione a soddisfazione non garantita in caso di concetti giuridici non determinati, implica, infatti, in ragione del confronto con le scelte di opportunità dei decisori pubblici e degli attori politici, limiti strutturali che impediscono l'adozione di sentenze caratterizzate dallo schietto esercizio di un potere amministrativo. Ove il potere presenti profili non consumati di discrezionalità, il giudice amministrativo, ai sensi degli articoli 31, comma 3, e 34, comma 1 lettera c) del codice del processo amministrativo, può solo annullare il provvedimento amministrativo illegittimo, stabilendo in via conformativa le regole a cui l'autorità amministrativa dovrà attenersi nel riesercizio del potere, senza condannare la PA, *in kind*, all'adozione di un provvedimento specifico.

4. L'argine umano: l'umiltà è il prezzo che il giudice deve pagare all'enorme potere che ha

Sartre ha scritto che «*il giudice è un uomo travestito da Dio*». Egli svolge un compito divino che ha a che fare con obiettivi irraggiungibili quali la verità, la giustizia e il futuro, ma lo fa con la debolezza, l'imperfezione, gli interessi, le ambizioni e la vanità di ogni uomo. C'è uno scarto impressionante tra il fine e i mezzi, tra l'ambizione assoluta e le forze esigue. Ecco, il giudice è uno strano personaggio che, come ricorda Dante Troisi, nel meraviglioso e amarissimo “*Diario di un giudice*”, cerca di essere all'altezza di un compito che lo sovrasta e lo atterrisce.

L'atto del giudicare, nella giustizia amministrativa come in ogni ambito di *iurisdictio*, ha in sé una componente sovrumana o, se vogliamo, disumana. Ce lo ricorda, con la sua potenza, Albert Camus: «*Non si può negare che, almeno per il momento occorrono dei giudici, no? Tuttavia, non riesco a capire come un uomo si possa proporre da sé per*

esercitare questo compito strabiliante»⁶. Il processo è un luogo misterioso⁷ e paradossale,⁸ mentre la sentenza che pone fine al giudizio è un atto violento, caratterizzato da un'inaudita asimmetria tra il giudice che emana il verdetto e l'imputato che ne ascolta le parole per conoscere il suo destino.

Eppure, in ogni società l'amministrazione della giustizia è una pratica inevitabile. È una necessità sociale, oltre che un bisogno connaturato all'uomo. Regola e convivenza sono due facce della stessa medaglia.⁹ I limiti antropologici della razza umana non ne cancellano l'oggettiva centralità per ognuno di noi, dalla nascita alla morte.

Ecco allora l'argine umano allo strapotere del giudice.

Come ricorda papa Leone XIV nella sua *Magnifica humanitas*, per essere degno del suo potere, il giudice deve essere consapevole della sua imperfetta, ma preziosa umanità: un uomo travestito da Dio, non Dio fatto uomo. Non può, quindi, pretendere di esercitare una giustizia divina, cioè onnipotente, assoluta, creativa, illimitata, misteriosa e insindacabile. Deve, al contrario, trovare nella sua umanità, e nel rispetto dell'umanità di colui che è sottoposto al suo giudizio, il significato, le risorse e, soprattutto, il senso del limite.

È la lezione di Piero Calamandrei: «*Giudici, ricordate che l'umiltà è il prezzo che dovete pagare all'enorme potere che avete*»¹⁰. È l'antitesi del giudice-sentinella descritto da Dante Troisi: «*Sono la sentinella e l'aula di udienza è la torretta da cui prendo la mira per colpire chi mi capita a tiro. Proverò così il piacere nel falciare le vite delle persone senza trascurare di lasciare indenne qualcuno per goderne la meraviglia*»¹¹.

Predicare la virtù del *potere umile* può sembrare un ossimoro, un'utopia, se non un romanticismo da anima bella. Ma l'umiltà è un dovere morale. L'atto del potente deve rispettare le vite su cui incide. Un potere non lenito dall'umiltà, non addolcito dalla mitezza, non propenso al perdono, diventa, infatti, sopraffazione, arbitrio, prepotenza, negazione di quell'umanità che ne costituisce, insieme, il fondamento e il limite.

⁶ A. CAMUS, *La caduta*, trad. it. di S. Morando, Bompiani, Milano, 1958, p. 16.

⁷ Vedi S. SATTA, *Il mistero del processo*, cit.

⁸ Di «*paradosso del giudicare*» parla A. GARAPON, *Del giudicare. Saggio sul rituale giudiziario*, ed. it. a cura di D. Bifulco, Raffaello Cortina, Milano, 2007 e *I custodi dei diritti. Giudici e democrazia*, trad. it. di A. Cremagnani, Feltrinelli, Milano, 1997.

⁹ G. COLOMBO, *Sulle regole*, Feltrinelli, Milano, 2016, p. 19.

¹⁰ P. CALAMANDREI, *Elogio dei giudici scritto da un avvocato*, Ponte alle Grazie, Firenze, 1989, p. 267.

¹¹ D. TROISI, *Diario di un giudice*, cit., p. 25.

Ecco allora il vero e umanissimo senso del limite che deriva dall'umiltà del giudice. Il limite è l'umanità nel giudicare, cioè consapevolezza che la giustizia è un viaggio dell'uomo nell'uomo, che ogni sentenza è un documento antropologico, che *dietro ogni delitto c'è una vicenda umana molto più interessante del delitto stesso* (Oscar Wilde) e che, per concludere con Francesco Carnelutti, *«il diritto non è l'insieme delle regole che disciplinano la vita umana, ma la vita umana riassunta dalle regole»*.

Abstract

FRANCESCO CARINGELLA, La giustizia amministrativa e il senso del limite

L'Autore affronta il tema del limite nell'amministrazione della giustizia, osservando che senza argini il giudice rischia di trasformare il controllo del potere in nuovo potere. In particolare, per il diritto amministrativo, la funzione del giudice non è sostituirsi alla PA, ma garantire i diritti dei cittadini dall'abuso dell'autorità, nel rispetto della separazione dei poteri, della discrezionalità amministrativa e dell'umiltà umana di chi giudica. Il giudicare ha sempre una dimensione quasi disumana, perché concentra un potere enorme su vite altrui. Per questo il giudice deve essere consapevole della propria imperfezione e agire con umiltà, mitezza e rispetto dell'umanità di chi giudica: solo così il limite diventa la condizione che rende la giustizia davvero umana.

Parole chiave: giudice, giustizia amministrativa, umiltà, limite, potere.

FRANCESCO CARINGELLA, Administrative justice and sense of limitation

The author addresses the issue of limits in the administration of justice, observing that without constraints, judges risk transforming the control of power into new power. Specifically, in administrative law, the judge's role is not to replace the public administration, but to guarantee citizens' rights against abuse of authority, respecting the separation of powers, administrative discretion, and the human humility of those who judge. Judging always has an almost inhuman dimension, because it concentrates enormous power over the lives of others. Therefore, judges must be aware of their own imperfections and act with humility, gentleness, and respect for the humanity of those who judge: only in this way can limits become the condition that makes justice truly humane.

Keywords: judge, administrative justice, humility, limit, power.

**LA GENESI DELLA LEGGE 28 LUGLIO 2026, N. 137 CHE DELEGA IL
GOVERNO PER LA RIFORMA DELL'ORDINAMENTO FORENSE
E LE PROSPETTIVE DI SUA ATTUAZIONE***

SOMMARIO: 1. Le professioni liberali di fronte a un tornante d'epoca, fra modello imprenditoriale e lavoro subordinato – 2. La persistente validità del modello libero-professionale – 3. La necessità di ammodernamento delle libere professioni – 3.1. La tutela della dignità economica dei professionisti – 3.2. L'aggiornamento degli ordinamenti professionali e la genesi istituzionale del d.d.l. di riforma forense – 4. Le prospettive di attuazione della delega – 5. Alcuni temi sull'attuazione della delega di riforma della professione forense – 5.1. Le attività riservate – 5.2. Le incompatibilità – 5.3. La monocommittenza – 6. Alcuni temi di diritto tributario – 7. Conclusioni.

1. Le professioni liberali di fronte a un tornante d'epoca, fra modello imprenditoriale e lavoro subordinato

La fase storica che stiamo attraversando presenta i tratti di un vero e proprio tornante d'epoca per le professioni liberali, ivi inclusa quella dell'avvocato.

Vi sono almeno tre elementi che caratterizzano questo tornante d'epoca: l'influsso delle tecnologie; l'integrazione fra le professioni; il superamento della dimensione statale.

Questi fattori, combinati fra di loro, manifestano la potenzialità di provocare uno slittamento sempre più marcato della professione liberale verso la dimensione imprenditoriale.

Negli ultimi quindici anni, questa tendenza allo slittamento si è fatta sempre più marcata e insistente, prevalentemente per effetto dell'incidenza del diritto sovranazionale, specialmente europeo. Da tributarista, non posso non segnalare alcuni dati emblematici.

La strada è stata aperta nell'anno 2000 dall'OCSE, che ha abolito l'articolo 14 del modello di convenzione contro le doppie imposizioni che si riferiva specificamente alle

* *Contributo sottoposto a valutazione.* Si tratta del testo della relazione svolta dall'Autore al convegno "Ruoli e gestione degli Ordini nei cambiamenti della professione forense", organizzato dalla Fondazione Avvocatura Toscana e dall'Unione Distrettuale dei Consigli degli Ordini Forensi della Toscana, svoltosi in Arezzo il 6 e 7 febbraio 2026. Il testo è stato aggiornato per tener conto dei sopravvenuti sviluppi parlamentari.

professioni liberali. Da quel momento, secondo l'OCSE, esse sono ricomprese nella norma generale sul reddito d'impresa: *business profit*, articolo 7 del modello. Molti Stati, tra cui l'Italia, hanno continuato a inserire anche nelle convenzioni stipulate dopo il 2000 un articolo specifico destinato alle professioni, ma la tendenza sovranazionale è emblematica. Non va sottovalutata la potenzialità del *soft law*.

Guardando al diritto europeo, come non ricordare gli obblighi imposti ad alcune categorie professionali dalla legislazione antiriciclaggio, che dal 2005 (direttiva n. 2005/60/CE, attuata in Italia dal d.lgs. n. 231/2007) si sono progressivamente intensificate fino a culminare nella draconiana riforma del 2016 (direttiva n. 2015/849/UE, attuata in Italia dal d.lgs. n. 90/2017). Ciò che colpisce è come la normativa abbia una impostazione unitaria, per il grande gruppo bancario e per l'avvocato di provincia. Ancora una volta, un segno di slittamento della professione liberale verso il modello dell'impresa. Soltanto la ragionevolezza del Consiglio Nazionale e degli Ordini circondariali, quali organismo di autoregolamentazione e sue articolazioni territoriali ai sensi dell'art. 11 del d.lgs. n. 231/2007, ha consentito un impatto sostenibile di questi obblighi sulla vita professionale.

A questo si aggiunga un consolidamento della penetrazione in Italia dei grandi gruppi internazionali dei servizi professionali. Tale penetrazione si è intensificata dopo la Direttiva Servizi n. 2006/123/CE e ancor più dopo il Trattato di Lisbona (firmato nel 2007 ed entrato in vigore nel 2009), che ha assegnato all'Unione gli strumenti per rafforzare – potremmo dire radicalizzare – i suoi interventi a presidio della logica economicista e concorrenzialista del Trattato di Maastricht.

È indubbio che questi grandi operatori internazionali dei servizi professionali dispongono di un'organizzazione assai più simile a quella dell'impresa rispetto a quella professionale classica.

Al modello dell'impresa si collega, come in un *pendant*, il modello del lavoro subordinato. Poiché per i professionisti *non equity* i margini di autonomia e indipendenza risultano in questi contesti estremamente ridotti, se non di diritto, quanto meno di fatto.

Il filo ideale, sul quale si colloca la professione liberale, viene dunque tirato sempre più dal lato dell'impresa e dal lato del lavoro subordinato.

2. La persistente validità del modello libero-professionale

In questo quadro, si comprende come il tornante d'epoca denoti un quadro estremamente critico per le professioni liberali, classicamente intese. Nel medio-lungo periodo, può essere a rischio la sopravvivenza del modello stesso della professione liberale. La tensione, che si raccoglie su quel filo su cui essa si colloca, per effetto della trazione esercitata dal modello dell'impresa e dal modello del lavoro subordinato, rischia di spezzare il filo stesso.

Bisogna chiedersi con franchezza se il modello della libera professione continui a meritare di mantenere e coltivare una sua specificità, che lo diversifica dall'impresa e dal lavoro subordinato.

Da parte mia, la risposta che ritengo corretta è quella positiva: sì, la merita.

Per molteplici ragioni, che naturalmente si diversificano nel merito da professione a professione, ma che trovano un fattore comune nella capacità, che per natura hanno le professioni liberali, di corrispondere a un bisogno di umanizzazione delle relazioni fra persone. La prevalenza della dimensione umana e intellettuale rispetto alla dimensione organizzativa è qualcosa di cui il nostro mondo ha ancora bisogno e, forse, ne avrà bisogno sempre più negli anni futuri. Il professionista, sapiente della propria scienza e al contempo sapiente di umanità, risponde a un bisogno diverso rispetto al servizio dell'impresa e risponde a un bisogno diverso rispetto al *software* di intelligenza artificiale. Risponde a un bisogno che non verrà mai meno perché intrinseco alla natura stessa della persona umana.

Questo naturalmente non toglie la dimensione antropologica e umanistica dell'impresa e del lavoro subordinato: ma nella professione essa si sviluppa e si trasmette agli altri con modalità e contenuti diversi.

3. La necessità di ammodernamento delle libere professioni

Muovendo da questa convinzione, si rende necessario adoperarsi per porre le professioni liberali in condizione di affrontare nel medio-lungo termine i fattori di questa fase storica, deflagrati negli ultimi quindici anni e incombenti a ritmo serrato e inesorabile.

Una prospettiva pragmatica, naturalmente, non può ragionevolmente porsi l'obiettivo di frenare direttamente l'incedere inesorabile di tali fattori: difficile impedire la penetrazione di tecnologie che nel giro di pochissimo tempo hanno già colonizzato la vita

di tutti noi; difficile impedire la liberalizzazione del mercato e la logica concorrenziale, se si è parte dell'Unione europea che ha in queste dimensioni la propria ragion d'essere costitutiva.

Occorre, allora, intervenire sulle professioni, per prendersene cura e consentir loro di adattarsi al nuovo scenario.

Negli ultimi anni, ciò è stato fatto dandosi carico di una serie di esigenze, che si possono ricondurre a due gruppi.

3.1. La tutela della dignità economica dei professionisti

In primo luogo, l'esigenza di garantire dignità economica alle professioni. I grandi operatori del mercato dei servizi professionali manifestano, al contempo, la capacità di attrarre le pratiche più remunerative e di sfruttare economie di scala per le pratiche meno complesse, così mettendo a rischio, se non la permanenza sul mercato, quanto meno le remuneratività degli altri operatori. Non vi è poi bisogno di ricordare come gli applicativi basati sull'intelligenza artificiale manifestino le potenzialità per automatizzare una serie di funzioni e contenuti fino a oggi tipici dell'attività professionale umana.

A fronte di queste esigenze, è stato fatto fronte anzitutto introducendo una norma di legge sull'equo compenso professionale. Nel 2006, in un clima di euforia europeistica, mentre a Bruxelles fervevano i lavori preparatori di quella che sarebbe divenuta la *“Direttiva servizi”*, il governo Prodi pensò di favorire le liberalizzazioni abrogando i limiti minimi alle tariffe per le prestazioni professionali (art. 2, c. 1, lett. a, decreto Bersani n. 223/2006). Emblematiche le motivazioni espresse dal decreto: ciò fu fatto *«in conformità al principio comunitario di libera concorrenza ed a quello di libertà di circolazione delle persone e dei servizi»*.

Questo ha avuto un forte impatto sulle professioni, rompendo un equilibrio socialmente consolidato fra domanda e offerta e causando talora fenomeni di vero e proprio impoverimento dei professionisti, indotti in sempre più casi ad abbandonare la professione alla ricerca di un salario.

È stato quindi necessario approvare una legge che introducesse nell'ordinamento il principio dell'equo compenso per le professioni (legge n. 49/2023 che ha, fra l'altro, abrogato il predetto art. 2, c. 1, lett. a del decreto Bersani).

È questo un passaggio storico molto importante per conservare un decoro anche economico alle professioni.

Sotto altro profilo, è stata approvata una legge sull'intelligenza artificiale (l. n. 132/2025) che ne governa l'utilizzo, con conseguente salvaguardia del ruolo umano anche per le attività maggiormente seriali. Per le professioni intellettuali, in generale, l'art. 13 stabilisce che l'utilizzo di sistemi di intelligenza artificiale *«è finalizzato al solo esercizio delle attività strumentali e di supporto all'attività professionale e con prevalenza del lavoro intellettuale oggetto della prestazione d'opera»*, con obbligo di informativa al cliente in caso di utilizzo.

Con specifico riguardo al comparto della giustizia, che interessa gli avvocati, l'art. 15 riafferma la riserva al magistrato di *«ogni decisione sull'interpretazione e sull'applicazione della legge, sulla valutazione dei fatti e delle prove e sull'adozione dei provvedimenti»*, ciò che conseguentemente mantiene ferma la necessità del ministero dell'avvocato in tutti i procedimenti giurisdizionali, poiché nessuno di essi sarà integralmente automatizzato.

3.2. L'aggiornamento degli ordinamenti professionali e la genesi istituzionale del d.d.l. di riforma forense

In secondo luogo, è stata affrontata l'esigenza di provvedere a un aggiornamento degli statuti delle professioni, in modo tale che esse possano essere poste in condizione di affrontare in modo adeguato le sfide della post-modernità.

Questa esigenza è stata manifestata anzitutto da alcune categorie professionali: gli avvocati, la cui ultima legge professionale era stata emanata nel 2012 (n. 247/2012); i dottori commercialisti, la cui ultima legge professionale era stata emanata nel 2005 (n. 139/2005).

Per quanto attiene gli avvocati, in particolare, il CNF, in qualità di organo che possiede – come afferma testualmente l'art. 35 dell'attuale legge professionale n. 247/2012 – *«in via esclusiva la rappresentanza istituzionale dell'avvocatura a livello nazionale e promuove i rapporti con le istituzioni e le pubbliche amministrazioni competenti»*, ha predisposto una dettagliata proposta di riforma dell'ordinamento professionale, che ha costituito la base dei lavori di riforma della professione forense.

La proposta di riforma risulta il frutto di una condivisione maturata all'interno dell'Avvocatura italiana, scaturita dall'approvazione della mozione d'ordine al XXXV Congresso Nazionale di Lecce del 2022, dalla discussione nella sessione ulteriore svoltasi a Roma nel dicembre 2023, e oggetto di elaborazione da parte di cinque tavoli tecnici costituiti dopo tali Congressi, con il coinvolgimento di tutti i COA distrettuali, dell'Organismo Congressuale Forense, delle associazioni forensi maggiormente rappresentative, e delle unioni regionali forensi.

L'esigenza di provvedere a un aggiornamento degli statuti delle professioni costituisce, tuttavia, un tema che, per le ragioni dette, riguarda tutte le professioni, non soltanto quelle che si sono date carico di promuovere l'avvio del processo riformatore.

Per questo motivo, al Consiglio dei Ministri del 4 settembre 2025 sono stati varati un d.d.l. di proposta di riforma della professione forense e un d.d.l. quadro per la riforma della disciplina degli ordinamenti professionali delle altre professioni, mentre al Consiglio dei Ministri successivo, dell'11 settembre 2025, è stato varato un d.d.l. di proposta di riforma della professione di dottore commercialista.

Ciò ha consentito di dar vita a un disegno di riforma complessivamente organico e coerente.

Questo è il clima di genesi del d.d.l. di riforma della professione forense in sede istituzionale, per riprendere il titolo della relazione.

4. Le prospettive di attuazione della delega

Venendo alle prospettive della sua realizzazione, si può osservare quanto segue.

Per esigenze di equa distribuzione dei lavori parlamentari, i d.d.l. di riforma delle professioni sono stati presentati di fronte a diversi rami del Parlamento.

In particolare, il d.d.l. di riforma dell'ordinamento forense è stato presentato alla Camera dei Deputati il 26 settembre scorso (A.C. 2629). In tempi assai rapidi, il Parlamento ha esaminato il disegno di legge, fino all'approvazione della legge 28 luglio 2026, n. 137 recante "*Delega al Governo per la riforma dell'ordinamento forense*".

Quanto agli altri d.d.l. in materia di riforma delle professioni, di cui si è sopra dato conto, al momento in cui si scrive essi risultano ancora in corso d'esame da parte del Parlamento.

Adesso che la delega per la riforma dell'ordinamento forense è stata approvata, occorre provvedere alla relativa attuazione. I tempi dovranno essere necessariamente rapidi, perché così prevede il testo della delega: l'art. 1 dà infatti al Governo un termine di sei mesi per provvedere.

Per l'attuazione della delega, sarà centrale il ruolo del Ministero della Giustizia, che dovrà essere il proponente degli schemi di decreti legislativi d'attuazione, che saranno poi approvati dal Consiglio dei Ministri in prima lettura, trasmessi alle Camere per il successivo parere e poi nuovamente approvati dal Consiglio dei Ministri in via definitiva previa valutazione ed eventuale recepimento delle osservazioni rese dalle Camere in sede di esame dello schema approvato in prima lettura.

È ragionevole ritenere che, come avvenuto nella fase di predisposizione della delega, anche in fase di attuazione avranno indubbiamente luogo interlocuzioni con l'avvocatura.

In proposito, occorre ricordare che è il CNF l'organo cui compete *«in via esclusiva»* la *«rappresentanza istituzionale dell'avvocatura a livello nazionale e promuove i rapporti con le istituzioni e le pubbliche amministrazioni competenti»* (art. 35 della l. n. 247/2012). Ferme naturalmente le competenze di Cassa forense (es. in materia di vigilanza art. 3 l. n. 509/1994).

Rientra poi ovviamente naturalmente nell'attività del CNF il confronto con gli ordini circondariali (art. 35, lett. f, h), l'interlocuzione con le Associazioni forensi (l'art. 1, comma 3 della l. n. 247/2012 la richiede per l'attuazione della legge professionale, ma si può intendere che ciò valga anche per la sua abolizione e riforma) e la valorizzazione dei momenti di democrazia associativa di livello nazionale dell'ordine forense, convocando almeno ogni tre anni il Congresso (art. 39) e mantenendo i rapporti con l'Organismo Congressuale Forense, che attua i deliberati congressuali promovendo il dialogo con le varie componenti dell'avvocatura e *«promuove[ndo] il concerto con ... il CNF, nel rispetto delle prerogative delle funzioni di rappresentanza istituzionale a livello nazionale di [quest'ultimo, di] cui all'art. 35 della legge professionale»* (art. 6, c. 3, dello statuto congressuale).

5. Alcuni temi sull'attuazione della delega di riforma della professione forense

Nel merito, se si vuole operare cenno ad alcuni temi particolarmente sensibili della riforma, è possibile a titolo personale osservare quanto segue.

5.1. Le attività riservate

Se l'assetto raggiunto con la l. 247/2012 poteva dirsi adeguato a contemperare in modo equilibrato i vari interessi che vengono in rilievo, è del tutto ragionevole la scelta della legge delega n. 137/2026 (art. 2, c.1, lett. a, n. 3) di riprendere testualmente la formulazione dell'art. 2, comma 6 dell'attuale legge professionale, compreso il concetto di "*connessione*" con l'attività giurisdizionale che rende riservata agli avvocati l'attività professionale di consulenza legale e assistenza legale stragiudiziale svolta in modo continuativo, sistematico e organizzato.

Il concetto di "*connessione*", infatti, garantisce la necessaria flessibilità valutativa, ma anche la necessaria precisione logica, per delimitare in modo congruo ciò che è riservato agli avvocati e ciò che può essere svolto, ad esempio, da un giurista d'impresa.

Correlativamente, è del tutto ragionevole che il Parlamento abbia inserito, rispetto al testo originario del d.d.l., la clausola attualmente contenuta nel periodo secondo e nei successivi del comma 6 dell'art. 2 dell'attuale legge professionale, secondo cui è *«comunque consentita l'instaurazione di rapporti di lavoro subordinato ovvero la stipulazione di contratti di prestazione di opera continuativa e coordinata, aventi ad oggetto la consulenza e l'assistenza legale stragiudiziale, nell'esclusivo interesse del datore di lavoro o del soggetto in favore del quale l'opera viene prestata»*.

Ciò conferma come non sia interesse del foro modificare i rapporti consolidatisi nel tempo con altre professioni o con altri impieghi giuridici.

Ha suscitato discussioni la previsione, in delega (art. 2, c.1, lett. a, n. 4), della nullità *«di ogni pattuizione avente a oggetto il pagamento di corrispettivi, in qualunque forma, in favore di soggetti non iscritti all'albo degli avvocati quale compenso per attività»* riservata agli avvocati.

Questo, tuttavia, era un risultato cui si giungeva pianamente già in precedenza, per effetto dell'art. 1418 cod. civ. Le norme di riserva di un'attività a una data categoria professionale sono, per natura, norme imperative, tanto che sono addirittura assistite dal presidio penale: per cui la nullità di un contratto del genere è da sempre ovvia per contrarietà a norma imperative e nulla modifica, in questo, l'esplicitazione della nullità come testuale.

5.2. Le incompatibilità

Più serio è il problema delle incompatibilità, in merito al quale mi limito ad alcune osservazioni preliminari di sistema.

Se si condivide quanto si è sopra affermato circa le permanenti ragioni di specificità delle professioni liberali rispetto ai servizi d'impresa e al lavoro subordinato, si comprende come il tema delle incompatibilità sia il nodo decisivo per la professione. In particolare, se la dimensione costitutiva che differenzia il professionista dall'imprenditore è quella indipendenza e libertà intellettuale, di cui si è parlato, è chiaro che essa deve essere preservata da possibili influenze che potrebbero porre le condizioni per incrinarla. Il baluardo delle incompatibilità è un presidio indispensabile, dunque, per coltivare la specificità delle professioni rispetto all'impresa. Più intuitiva la differenza rispetto al lavoro dipendente.

Se così è, si comprende come il diritto sovranazionale, che come si è detto tende a svalutare la specificità della professione liberale, dissolvendola nell'impresa, tenda correlativamente a svalutare l'importanza del tema delle incompatibilità o, ancor più precisamente, a non comprendere le esigenze strutturali che sono a esso sottese. Se il professionista è un fornitore di servizi al pari di un imprenditore, perché deve trovare limitazioni all'oggetto della propria attività? Questa conclusione potrebbe paradossalmente apparire "coerente" con la logica massimalista e, per certi aspetti, grossolana del diritto europeo.

Il tema, come noto, si è posto innanzitutto per i dottori commercialisti, in relazione ai quali la Commissione ha avviato una procedura d'infrazione contro l'Italia. Per gli avvocati, il tema non è deflagrato, ma occorre fin da subito prepararsi a motivare opportunamente le ragioni di specificità consolidata nei secoli e nota a tutti gli ordinamenti giuridici che inducono a ritenere indispensabile il mantenimento di presidi di incompatibilità nell'ambito della professione forense.

In questa prospettiva, la legge n. 137/2026 allenta, per alcuni profili, le maglie delle incompatibilità: ad esempio, gli avvocati potranno assumere le cariche di amministratore unico, consigliere delegato o presidente degli organi di amministrazione di società di capitali anche con attribuzione di poteri individuali (art. 2, c. 1, lett. p, n. 2.4 della l. n. 137/2026), mentre in precedenza soltanto in assenza di tali poteri individuali di gestione (art. 18, c. 1, lett. c della l. n. 247/2012).

Tuttavia, non è tanto questo il punto.

Occorre, piuttosto, riprendere *funditus* lo studio dell'argomento, per prepararsi ad argomentare compiutamente nei confronti dell'Unione europea perché allentare eccessivamente le maglie dell'incompatibilità possa mettere a repentaglio quei requisiti di indipendenza, autonomia e libertà intellettuale che devono strutturalmente connotare la professione dell'avvocato.

Anche l'approfondimento di uno studio comparatistico potrebbe essere utile, in questo senso.

5.3. La monocommittenza

Un'altra novità di rilievo, prevista dalla l. n. 137/2026, è quella della monocommittenza (art. 2, c. 1, lett. l della l. n. 137/2026).

Nel filo ideale in cui si collocano le libere professioni, fra impresa e lavoro dipendente, il tema delle incompatibilità – come si è visto – serve a porre un argine alla trazione esercitata dal polo del servizio legale come servizio imprenditoriale. La disciplina della monocommittenza opera dal versante opposto, quello dei rapporti con il lavoro dipendente. Essa muove da un dato di fatto che è ineliminabile: il fenomeno esiste, specialmente nei grandi studi, e appare difficile da vietare, perché nessuno può impedire a un avvocato di lavorare unicamente come consulente di un altro collega. Se il fenomeno esiste e non può ragionevolmente essere vietato, esso allora deve essere regolato, affinché vengano rispettati i valori fondamentali di dignità della professione. Per questo è importante che la legge delega abbia previsto di regolamentare questo peculiare ambito della professione, in modo tale da salvaguardare, nello svolgimento del rapporto, l'autonomia, la libertà e l'indipendenza intellettuale e di giudizio dell'avvocato nonché il diritto a un compenso congruo e proporzionato alla quantità e alla qualità della prestazione d'opera professionale eseguita. L'avvocatura potrà anche in questo essere antesignana e apripista rispetto ad altre professioni: ha indubbiamente la “statura” e il “corredo genetico” per assumere tale ruolo.

6. Alcuni temi di diritto tributario

Rimanendo al versante *lato sensu* economico, alcune riflessioni conclusive possono essere dedicate al versante del diritto tributario.

Anche in questa materia, naturalmente, si vive la tensione della collocazione della professione intellettuale a metà del filo fra lavoro autonomo e impresa.

Si attribuisce, tuttavia, ad alcuni fini rilevanza dirimente all'aspetto delle modalità con cui la professione è svolta, se cioè in forma singola o associata, in forma autonoma od organizzata.

Il riferimento non è tanto, in questa sede, al criterio discrezionale fra reddito di lavoro autonomo (art. 53 del TUIR) e reddito d'impresa (art. 54 del TUIR): esso è un criterio che sconta indubbiamente margini di incertezza, poiché si fonda sulla prevalenza della dimensione intellettuale su quella organizzativa, ma almeno allo stato queste incertezze non si registrano per la professione di avvocato.

Mi riferisco, piuttosto, al fatto che alla forma associativa o meno dell'esercizio della professione si attribuisce talora un rilievo dirimente, non soltanto per le modalità di determinazione del reddito, come ovvio, ma anche per l'insorgenza o meno del presupposto applicativo di taluni tributi.

Penso all'IRAP, che è stata abolita per il professionista singolo, anche se svolge la propria attività in maniera autonomamente organizzata (art. 1, c. 8, l. n. 234/2021), mentre viene mantenuta per le associazioni professionali (circ. n. 4/E/2022, par. 3), sempre salva la possibilità di considerarla inapplicabile se in concreto l'associazione è priva di autonomia organizzativa (segreteria, dipendenti, ecc.), con ovviamente tutti i rischi interpretativi che una valutazione del genere implica, con conseguenti rischi di sanzioni e contenziosi.

Come noto, sul punto la Corte di Giustizia Tributaria di primo grado di Firenze, sez. I, ha recentemente sollevato una questione di legittimità costituzionale relativamente alle associazioni professionali fra notai (ord. n. 363/I/2025 del 17.11.2025). La questione è argomentata sulle specifiche caratteristiche che contraddistinguerebbero queste ultime tipologie di associazioni rispetto alle altre, ma è indubbio che un'eventuale pronuncia di accoglimento riverbererebbe importanti effetti anche sulle altre associazioni professionali.

Penso anche al regime di imposizione forfetaria, che cessa nel momento d'ingresso nell'associazione professionale (art. 1, c. 57, lett. d, l. n. 190/2014).

Da un punto di vista concettuale, è certamente possibile ripensare questo assetto, che oggettivamente è discriminatorio per l'esercizio della professione nella classica forma

associativa e che non trova fondamento neppure in insuperabili esigenze di coerenza degli istituti tributari.

Il punto, qua, è eminentemente finanziario.

Sarebbe importante dimostrare, ad esempio, che il minor gettito di IRPEF e IVA, che si genererebbe in caso di estensione del regime forfetario anche ai soci di associazioni professionali, ferme restando ovviamente le soglie massime, sarebbe almeno in parte compensato dalla cessazione di forme di arbitraggio, che il sistema potrebbe favorire, nella distribuzione della titolarità delle pratiche all'interno degli studi legali.

Anche la stima di questi effetti di carattere finanziario, volendo, è un tema che si presta a essere studiato, non necessariamente in vista dell'attuazione della delega di riforma dell'ordinamento professionale, ma in generale, e magari in vista del completamento dell'attuazione della delega di riforma fiscale.

7. Conclusioni

Molte e diversificate sono, dunque, le sfide che convergono attorno alle professioni in generale, ivi inclusa la professione forense.

L'attuazione della delega fiscale sarà certamente l'occasione per affrontare almeno alcune di esse, per porre la professione nelle condizioni di esprimersi al meglio, e se possibile di prosperare, negli anni futuri.

Abstract

FRANCESCO FARRI, La genesi della legge 28 luglio 2026, n. 137 che delega il Governo per la riforma dell'ordinamento forense e le prospettive di sua attuazione

L'articolo svolge alcune riflessioni di fondo sulla condizione delle professioni liberali e, in particolare, della professione forense, nell'attuale contesto giuridico, influenzato soprattutto dal diritto dell'Unione europea. In questa prospettiva, esamina i tratti salienti della legge n. 137/2026, che delega il Governo alla riforma dell'ordinamento forense.

Parole chiave: professione forense, riforma, Unione europea, modello imprenditoriale, tutela della dignità.

FRANCESCO FARRI, The origins of Law No. 137 of July 28, 2026, which delegates the Government to reform the legal profession and the prospects for its implementation

The article offers reflections on the status of the liberal professions, particularly the legal profession, in the current legal context, shaped primarily by European Union law. From this perspective, it examines the key features of Law No. 137/2026, which delegates to the Government the task of reforming the legal profession's system.

Keywords: legal profession, reform, European Union, business model, protection of dignity.

LA QUINTA MAGISTRATURA: PUNTI DI APPRODO E QUESTIONI APERTE IN MATERIA DI GIUSTIZIA TRIBUTARIA*

SOMMARIO: 1. Il decreto legislativo di attuazione della delega fiscale in materia di giustizia tributaria – 2. La scelta del costituente – 3. Le vicende successive della giustizia tributaria – 4. Il contenuto dello schema di decreto delegato – 5. Questioni ancora aperte – 5.1. La dipendenza della giustizia tributaria dal MEF – 5.2. I profili problematici del sistema disciplinare – 5.3. La formazione e la valutazione di professionalità dei magistrati tributari – 6. Conclusione.

1. Il decreto legislativo di attuazione della delega fiscale in materia di giustizia tributaria

Il processo di trasformazione della giustizia tributaria da una magistratura onoraria a una magistratura professionale compie un ulteriore passo¹ con l'approvazione da parte del Consiglio dei ministri, nella seduta 22 maggio 2026, dello schema di decreto delegato sulla “quinta magistratura”² sulla base della delega contenuta all'art. 19, comma 1, lett. m-bis) l. 9 agosto 2023, n.111³.

Lo schema di decreto legislativo interviene su significativi aspetti dello *status* e dell'organizzazione dei magistrati tributari, presentando innegabili profili positivi, a cominciare dalla tipizzazione degli illeciti disciplinari, realizzata sulla base di quanto già avvenuto per la magistratura ordinaria.

*Contributo sottoposto a valutazione.

¹ La scelta verso la professionalizzazione della giustizia tributaria è avvenuta con l. 31 agosto 2022, n. 130 a cui ha fatto seguito il d.l. 19 febbraio 2026, n. 16 conv. in l. 20 aprile 2026, n. 50, cd. decreto Pnrr.

² Su cui cfr. L.R. CORRADO, *Giustizia tributaria: la cd “Quinta Magistratura” tra uniformazione incompiuta e ancoraggi al Mef*, in *Ipsa Quotidiano*, 2026.

³ La lettera m-bis introdotta dall'art. 1, comma 1, lett. d) l. 8 agosto 2025 n. 130, prevede la delega al Governo per «uniformare l'ordinamento, lo stato giuridico e il ruolo dei magistrati tributari, in quanto compatibili, a quelli della magistratura ordinaria, con riferimento, in particolare, fatte salve le prerogative dell'avvio del procedimento disciplinare attribuite al Presidente del Consiglio dei ministri e al presidente della corte di giustizia tributaria di secondo grado nonché quelle decisorie del Consiglio di presidenza della giustizia tributaria, alle fattispecie disciplinari, con le relative sanzioni e procedure, e al regime delle incompatibilità, della dispensa dal servizio e del trasferimento di ufficio».

Restano, tuttavia, delle importanti questioni aperte e tematiche non affrontate, anche perché il tenore della delega parlamentare non lo consentiva. In questo modo, permangono alcuni degli aspetti problematici che caratterizzavano la giustizia tributaria e che oggi destano ancora maggiore perplessità alla luce della avvenuta professionalizzazione della stessa.

2. La scelta del costituente

Per comprendere l'attuale assetto della giustizia tributaria occorre risalire alle scelte operate dall'Assemblea costituente e trasfuse nella Costituzione.

La Assemblea costituente ha respinto l'idea, proposta tra gli altri da Piero Calamandrei di una giurisdizione unica⁴, optando per una scelta che, al di là delle declamazioni di principio, si è rivelata, sotto questo punto di vista, estremamente conservativa.

La Costituzione, infatti, esprime la solenne ed assoluta affermazione, contenuta all'art. 102, comma 1, per cui *«La funzione giurisdizionale è esercitata da magistrati ordinari istituiti e regolati dalle norme sull'ordinamento giudiziario»*, alla quale fa da corollario l'altrettanto inequivoca previsione, contenuta al secondo comma per cui *«Non possono essere istituiti giudici straordinari o giudici speciali. Possono soltanto istituirsi presso gli organi giudiziari ordinari sezioni specializzate per determinate materie, anche con la partecipazione di cittadini idonei estranei alla magistratura»*.

⁴ La relazione di Piero Calamandrei prevedeva all'art. 13 una unica giurisdizione; peraltro, lo stesso autore si interrogava sulla opportunità o meno di eccezioni individuandone, sia pure in forma dubitativa, almeno tre: Corte dei conti, contenzioso tributario, tribunali militari. La relazione Calamandrei e tutti gli atti della Assemblea costituente possono essere reperiti sul sito www.nascitacostituzione.it.

La Costituzione, tuttavia, al successivo articolo 103, ha introdotto, una prima deroga alle norme precedenti, costituzionalizzando le tre principali giurisdizioni speciali esistenti all'epoca, quella amministrativa⁵ quella contabile⁶ e quella militare⁷.

Una altra deroga è stata poi introdotta all'art. VI delle disposizioni transitorie e finali, legittimando la possibilità di conservare tutte le giurisdizioni speciali esistenti diverse da quelle contemplate all'art. 103 Cost., rimettendo tale scelta alle valutazioni del legislatore ordinario al quale è stato attribuito un generico obbligo di riordino entro un termine ordinatorio di cinque anni, peraltro non rispettato⁸. Relativamente a queste giurisdizioni,

⁵ In allora disciplinata dal r.d. 26 giugno 1924 n. 1054, recante “*Approvazione del testo unico delle leggi sul Consiglio di Stato*”, a cui si accompagnava il r.d. 26 giugno 1924, n. 1058 recante *Approvazione del testo unico delle leggi sulla Giunta provinciale amministrativa in sede giurisdizionale*. Successivamente, la Corte costituzionale con sentenze 22 marzo 1967, nn. 30 e 33 ha dichiarato incostituzionale l'ordinamento della giunta provinciale amministrativa. Conseguentemente con la l. 6 dicembre 1971, n. 1034 sono stati istituiti i tribunali amministrativi regionali in attuazione della previsione di cui all'art. 125, comma 2, della Costituzione. L'ordinamento della giustizia amministrativa è stato poi disciplinato dalla l. 27 aprile 1982, n. 186, e dalla successiva l. 21 luglio 2000, n. 205. L. FERRARA, *Lezioni di giustizia amministrativa*, IV[^] Torino, 2024; A. TRAVI, *Lezioni di giustizia amministrativa*, XIII[^], Torino, 2019; AA.VV. (a cura di F.G. Scoca), *Giustizia amministrativa*, IX[^], Torino, 2023.

⁶ La Corte dei conti è stata la prima magistratura dell'Italia unita essendo stata istituita con l. 14 agosto 1862 n. 800, successivamente intervennero altre modifiche legislative in particolare il r.d. 13 agosto 1933, n. 1038 recante “*Regolamento di procedura per i giudizi innanzi alla Corte dei Conti*” e il r.r. 12 luglio 1934, n. 1214, recante il testo unico delle leggi sulla Corte dei conti, A. INDELICATO; *La corte dei conti la prima magistratura dell'Italia unita*, in www.ildirittoamministrativo.it.

⁷ Disciplinata, in allora, dal r.d. 9 settembre 1941 n. 1022 recante l'ordinamento giudiziario militare. L'assetto della magistratura militare è stato radicalmente riformato con la l. 7 maggio 1981 n. 180 che, all'art. 1, comma 2, ha equiparato lo status dei magistrati militari a quello dei magistrati ordinari mediante una clausola di rinvio dinamico con il limite della compatibilità «*Lo stato giuridico, le garanzie d'indipendenza e l'avanzamento dei magistrati militari sono regolati dalle disposizioni in vigore per i magistrati ordinari, in quanto applicabili, ferme le equiparazioni di cui al comma precedente*» la disciplina attuale dell'ordinamento giudiziario militare è contenuta nel d.lgs. 15 marzo 2010 n. 66 recante il codice dell'ordinamento militare P.P. RIVELLO, *Manuale del diritto e della procedura penale militare*, Torino, 2023; C. MAFFEI, *Diritto penale militare*, in *Dig. disc. pen.*, Torino, 1990, IV, p. 112 ss.; V. MAGGI, *Limiti costituzionali al diritto e al processo penale militare*, Napoli, 1981.

⁸ Art. VI disp. trans. Cost. «*Entro cinque anni dall'entrata in vigore della Costituzione si procede alla revisione degli organi speciali di giurisdizione attualmente esistenti, salvo le giurisdizioni del Consiglio di Stato, della Corte dei conti e dei Tribunali militari. Entro un anno dalla stessa data si provvede con legge al riordinamento del Tribunale supremo militare in relazione all'art. 111*». In realtà, il testo citato non legittimava univocamente la conservazione delle giurisdizioni speciali diverse da quelle contemplate dall'art. 103 Cost., tanto che in dottrina si era sostenuta l'obbligatorietà della soppressione e la perentorietà del termine entro cui attuarla, cfr. P. RUSSO voce *Contenzioso tributario*, in *Dig. comm.*, III, Torino, 1988, ID., *Il Nuovo processo tributario*, Milano, 1974. La Corte costituzionale, tuttavia, ha espresso l'avviso secondo cui il concetto di “revisione” contemplato all'art. VI disp trans Cost. non implicasse automaticamente la soppressione delle giurisdizioni speciali esistenti esseno piuttosto tale decisione rimessa al legislatore ordinario. La Corte costituzionale inoltre ha ritenuto la natura ordinatoria e non perentoria del termine (C. cost., 1° marzo 1957 n. 41, 30 dicembre 1958 n. 81, 13 luglio 1963 n. 132) cfr. F. TESAURO, *Manuale del processo tributario*, Milano, 2024, p. 5.

pertanto, è rimessa alla discrezionalità del legislatore ordinario la scelta sulla conservazione o sulla soppressione⁹.

La giurisdizione tributaria si colloca all'interno di questo ultimo gruppo.

3. Le vicende successive della giustizia tributaria

La circostanza che la Costituzione, a differenza di altre magistrature, non ne preservasse esistenza e competenze, ha aperto, in più occasioni, il dibattito sia sulla natura che sulla opportunità della conversazione di una giurisdizione tributaria autonoma.

In un primo momento, oggetto di controversia è stata la natura del giudice tributario, costituito in allora dalle Commissioni tributarie¹⁰.

Si tratta di una vicenda che merita menzione dal momento che la Corte costituzionale ha mutato orientamento ben tre volte affermando dapprima¹¹, negando successivamente¹² per riaffermare infine¹³ la natura giurisdizionale delle Commissioni tributarie.

Nello stesso periodo il legislatore avviò la riforma della giustizia tributaria includendo nella legge delega per la riforma tributaria, l. 9 ottobre 1971 n. 825, anche la riforma della giurisdizione tributaria. Alla delega fece seguito il d.p.r. 26 ottobre 1972 n. 636 che configurava una magistratura onoraria con un sistema di reclutamento incentrato sulla designazione dei componenti da parte dei consigli degli enti locali (comuni e province)

⁹ Un esempio di giurisdizioni speciali, non costituzionalizzate, che rientra nella previsione di cui all'art. VI disp. trans. Cost. è costituito dal Tribunale superiore delle acque pubbliche istituito con d.lgs. 20 novembre 1916 n. 1664, riformato dal r.d.l. 9 ottobre 1919 n. 2161, poi definitivamente disciplinato dal r.d. 11 dicembre 1933 n. 1775 recante il testo unico delle disposizioni di legge sulle acque e impianti elettrici, AA. VV. (a cura di F.G. Scoca), *Giustizia amministrativa*, IX^a, Torino, 2023, p. 601 ss.; S.S. SCOCA, *Il Tribunale superiore delle acque quale giudice amministrativo*, Napoli, 2021.

¹⁰ In generale P. RUSSO voce *Contenzioso tributario*, cit., 473 ss.; ID., *Il nuovo processo tributario*, Milano, 1974; G. TINELLI, *L'evoluzione del sistema della giustizia tributaria*, in *Dir prat. trib.*, 3, 2023, p. 883; G. TROTTA, *La giustizia tributaria nella Costituzione Repubblicana*, in AA.VV., *La giustizia tributaria italiana e la sua Commissione centrale. Studi per il centotrentennale*, a cura di G. Paleologo, Milano, 2005, p. 27 ss.

¹¹ C. cost. 26 gennaio 1957 n. 12, F. TESAURO, *op.cit.*, 6.

¹² C. cost. 6 febbraio 1969 n. 6, C. cost. 10 febbraio 1969 n. 10. La Corte qualificando le Commissioni tributarie come organi amministrativi ha superato le censure relative al difetto di indipendenza di tali giudici. Cfr. P. RUSSO, voce *Processo tributario*, in *Enc. dir.*, XXXVI, Milano, 1987, 756; C. MAGNANI, *Le Commissioni tributarie*, in AA.VV., *Trattato di diritto tributario*, diretto da A. Amatucci, Padova, 2001, 1142.

¹³ C. cost. 27 dicembre 1974 n. 287 in questo modo la Corte costituzionale successivamente alla riforma di cui al d.p.r. 26 ottobre 1972 n. 636, ha superato le censure di violazione dell'art. 102 Cost. derivanti dall'aver il legislatore istituito un nuovo giudice speciale. Il riconoscimento della natura giurisdizionale delle Commissioni tributarie, invece, consentiva di fare rientrare le nuove Commissioni tributarie nell'ambito del concetto di "riordino" delle giurisdizioni preesistenti alla Costituzione di cui all'art. VI disp. trans. Cost. F. TESAURO, *Manuale*, cit., p. 7; ID., *Giustizia tributaria e giusto processo*, in *Rass. trib.*, 2013, p. 309.

nonché da parte dell'amministrazione finanziaria e di organi professionali, e la scelta, a seconda dei casi del presidente del tribunale (per le commissioni di primo grado) e del presidente della corte di appello (per le commissioni di secondo grado), con diverse limitazioni in ragione delle differenti provenienze delle designazioni. Il procedimento si concludeva con la nomina da parte del Ministero delle finanze¹⁴.

Con il d.lgs. 31 dicembre 1992 n. 545, emesso in forza della delega di cui all'art. 3 l. 30 dicembre 1991 n. 413, l'assetto della giustizia tributaria, è stato avvicinato a quello della magistratura ordinaria e delle altre magistrature speciali¹⁵.

Il decreto delegato, infatti, ha istituito il Consiglio di presidenza della giustizia tributaria organo di autogoverno modellato sulla falsariga del consiglio superiore della magistratura quanto alle competenze¹⁶, ma profondamente diverso per struttura e poteri, mentre la composizione originaria era circoscritta ai componenti delle commissioni tributarie. Solo qualche anno dopo la composizione del Consiglio di presidenza è stata aperta e ai componenti "laici" eletti dalla Camera dei deputati e dal Senato della Repubblica assimilando in questo modo la composizione dell'organo di autogoverno a quello delle altre magistrature¹⁷.

La magistratura tributaria ha mantenuto il carattere onorario ma il reclutamento del personale di magistratura avveniva, nell'ambito di una platea di soggetti individuati dalla norma ritenuti *ex lege* qualificati per lo svolgimento della funzione giurisdizionale, sulla

¹⁴ P. RUSSO, voce *Contenzioso tributario*, in *Dig. comm.*, III, Torino, 1988.

¹⁵ Tutto ciò nel quadro di un rafforzamento della natura giurisdizionale del giudice tributario che veniva fortemente ribadita cfr. G. TINELLI, *op. cit.*, p. 883 ss.

¹⁶ Art. 24 d.lgs. 545/92 nel testo originariamente vigente, stabiliva: «Il consiglio di presidenza: a) verifica i titoli di ammissione dei propri componenti e decide sui reclami attinenti alle elezioni; b) disciplina con regolamento interno il proprio funzionamento; c) delibera sulle nomine e su ogni altro provvedimento riguardante i componenti delle commissioni tributarie; d) formula al Ministro delle finanze proposte per l'adeguamento e l'ammodernamento delle strutture e dei servizi, sentiti i presidenti delle commissioni tributarie; e) predispone elementi per la redazione della relazione del Ministro delle finanze di cui all'art. 29, comma 2, anche in ordine alla produttività comparata delle commissioni; f) stabilisce i criteri di massima per la formazione delle sezioni e dei collegi giudicanti; g) stabilisce i criteri di massima per la ripartizione dei ricorsi nell'ambito delle commissioni tributarie divise in sezioni; h) promuove iniziative intese a perfezionare la formazione e l'aggiornamento professionale dei giudici tributari; i) esprime parere sugli schemi di regolamento e di convenzioni previsti dal presente decreto o che comunque riguardano il funzionamento delle commissioni tributarie; l) esprime parere sulla ripartizione fra le commissioni tributarie dei fondi stanziati nel bilancio del Ministero delle finanze per le spese di loro funzionamento; m) esprime parere sulla determinazione dei compensi fissi e aggiuntivi ai componenti delle commissioni tributarie di cui all'art. 13; n) delibera su ogni altra materia ad esso attribuita dalla legge. Il consiglio di presidenza vigila sul funzionamento delle commissioni tributarie e può disporre ispezioni affidandone l'incarico ad uno dei suoi componenti».

¹⁷ Art. 85, comma 1, L. 21 novembre 2000, n. 342.

base di criteri oggettivi, e la nomina avveniva per mezzo di un decreto del Presidente della repubblica previa deliberazione del Consiglio di presidenza.

La legge delega aveva posto l'accento sulla qualificazione professionale dei giudici: obiettivo da conseguire attraverso il previo esercizio di attività professionali per un determinato periodo minimo¹⁸.

Nel 2001 il legislatore ha riconosciuto alla giustizia tributaria il ruolo di giudice esclusivo in materia tributaria. In particolare, l'area della giurisdizione tributaria è stata estesa fino a ricomprendervi tutte le controversie aventi ad oggetto i tributi di ogni genere e specie¹⁹.

La rinnovata fiducia del legislatore nella giustizia tributaria manifestatasi nell'attribuzione del ruolo di giudice esclusivo di tutti i tributi ha, tuttavia, riproposto in modo impellente il problema della qualificazione professionale. Il legislatore, in un primo tempo, ha inteso risolvere il problema della qualificazione professionale dei giudici tributari, pur conservando il carattere onorario della magistratura tributaria, limitando l'accesso ai soli magistrati professionali delle altre magistrature ordinaria e speciali²⁰.

¹⁸ L'art. 30, lett. f) della legge delega, l. 1° dicembre 1991, n. 413 aveva imposto al legislatore delegato di garantire la «qualificazione professionale dei giudici tributari in modo che venga assicurata adeguata preparazione nelle discipline giuridiche o economiche, acquisita anche con l'esercizio protrattosi per almeno dieci anni di attività professionali». P. RUSSO, voce *Contenzioso tributario*, cit., p. 473 ss.

¹⁹ Art. 12, comma 2, l. 28 dicembre 2001 n. 448 che ha modificato l'art. 2 d.lgs. 546/92. Precedentemente la giurisdizione tributaria riguardava soltanto i tributi elencati all'art. 2, comma 1, d.lgs. 546/92 mentre per gli altri la giurisdizione era del giudice ordinario ai sensi dell'art. 9, comma 2, cod. proc. civ. che attribuiva alla competenza esclusiva del tribunale le controversie aventi ad oggetto imposte e tasse. Da segnalare che l'art. 3-bis comma 1 lett. b) d.l. 30 settembre 2005 n. 203 conv. in l. 2 dicembre 2005 n. 248 ha aggiunto alla previsione secondo cui «*appartengono alla giurisdizione tributaria tutte le controversie aventi ad oggetto i tributi di ogni genere e specie*» la precisazione secondo cui «*comunque denominati*». Cfr. F. TESAURO, *Manuale*, cit., p. 17.

²⁰ Art. 39 comma 4, d.l. 6 luglio 2011 n. 98. Al fine di coprire, a decorrere dal 1° gennaio 2012, i posti vacanti alla data di entrata in vigore del presente decreto, il Consiglio di Presidenza provvede ad indire, entro due mesi dalla predetta data, apposite procedure ai sensi dell'articolo 9 del decreto legislativo 31 dicembre 1992, n. 545, senza previo espletamento della procedura di cui all'articolo 11, comma 4, del medesimo decreto legislativo, per la copertura di 960 posti vacanti presso le commissioni tributarie. Conseguentemente le procedure di cui al citato articolo 11, comma 4, avviate prima della data di entrata in vigore del presente decreto sono revocate. I concorsi sono riservati ai soggetti appartenenti alle categorie di cui all'articolo 4, comma 1, lettera a), del decreto legislativo 31 dicembre 1992, n. 545, in servizio, che non prestino già servizio presso le predette commissioni. Ai fini del periodo precedente, si intendono in servizio i magistrati non collocati a riposo al momento dell'indizione dei concorsi n. 389 art. 4 comma 39 l. 2011 n. 183. Tutti i candidati risultati idonei all'esito del concorso bandito in data 3 agosto 2011 e pubblicato nella Gazzetta Ufficiale, 4ª serie speciale, n. 65 del 16 agosto 2011, sono nominati componenti delle commissioni tributarie ed immessi in servizio, anche in sovrannumero, nella sede di commissione tributaria scelta per prima da ciascuno di essi. Gli stessi entrano a comporre l'organico della commissione tributaria prescelta a misura che i relativi posti si rendono progressivamente vacanti, previo espletamento della procedura di interpello di cui al comma 40 e da tale momento sono immessi nelle relative funzioni. Ai componenti in sovrannumero il compenso, in misura fissa e variabile, è riconosciuto solo in relazione agli affari trattati successivamente alla data in cui i medesimi, anche per effetto di trasferimento, entrano a

Il legislatore, infine, ha optato per una radicale riforma della giustizia tributaria abbandonando il carattere onorario e prevedendo la sua professionalizzazione²¹.

La scelta legislativa verso un nuovo assetto ordinamentale della giustizia tributaria è stata compiuta con la l. 31 agosto 2022 n. 130.

La legge è intervenuta su tre aspetti principali: a) la denominazione degli organi giudiziari tributari abbandonando la tradizionale denominazione di commissioni tributarie a favore di una denominazione, corti di giustizia tributaria (di primo e di secondo grado), che rendesse evidente anche sul piano lessicale la natura pienamente giurisdizionale di tali organi; b) il reclutamento attraverso l'introduzione di un concorso per esami che ha sostituito la precedente selezione per titoli; c) il rapporto di impiego dei giudici, introducendo la figura del magistrato tributario professionale legato da un rapporto di pubblico impiego, con equiparazione al trattamento economico previsto per i magistrati ordinari e regole di progressione di carriera fondate esclusivamente sull'anzianità di servizio²².

Peraltro, la necessità di garantire il funzionamento della giustizia tributaria e di non disperdere il patrimonio di professionalità e conoscenza dei giudici tributari ha indotto il legislatore a conservare i giudici tributari onorari che sono stati inclusi in apposito ruolo ad esaurimento.

In questo modo, si è contrapposta la figura del magistrato tributario, reclutato per concorso per esami e legato da un rapporto di impiego con lo Stato, a quella del giudice tributario, onorario, reclutato sulla base di una selezione per titoli. Con la prima espressione si identificano i giudici tributari professionali con la seconda i giudici tributari onorari incardinati secondo il regime previgente.

comporre l'organico di una sede di commissione tributaria e sono immessi nelle funzioni. Dall'attuazione delle disposizioni contenute nel presente comma non devono derivare nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica. In senso estremamente critico nei confronti di questa soluzione A. GIOVANNINI, *Giurisdizione ordinaria o mantenimento della giurisdizione tributaria?*, in *Dir. prat. trib.* 5, 2016, p. 1903 ss. non esita a definire quale pannicello caldo privo di reale sostanza risolutoria.

²¹ Sul dibattito relativo alla riforma della giustizia tributaria G. TINELLI, *op. cit.*, p. 883; ID. *Spunti per una riforma della giustizia tributaria*, in *Riv. dir. trib.*, 2020, p. 399 ss.; F. FARRI, *Riflessioni sulla giustizia tributaria e sulle prospettive di una sua riforma*, in *Giur. imp.*, 1, 2022, p. 26; M. BASILAVECCHIA, *La riforma del giudice e del processo tributario*, in *Rass. trib.*, 2020, p. 55 ss.; A. MARCHESELLI, *Giustizia tributaria e la sfida della tutela dei diritti fondamentali: la "road map" di un possibile intervento riformatore*, in *Riv. dir. trib.*, 2018, p. 297; A. GIOVANARDI, M. ANTONINI, *Per un giudice tributario togato a tempo pieno: se non ora quando?* in *Il Fisco*, 31, 2021, p. 2051; A. CARINCI, *Riflessioni a caldo sulla riforma della giustizia tributaria, in vista del suo (auspicato) avvio*, in *Il Fisco*, 13, 2021, p. 1207.

²² G. TINELLI, *L'evoluzione del sistema della giustizia tributaria*, cit., p. 883 ss.

Ad oggi, pertanto, la giustizia tributaria si caratterizza per la coesistenza di due ruoli distinti di personale di magistratura.

Tuttavia, la disciplina introdotta dalla l. 130/22, relativamente ai magistrati professionali, era incompleta sotto diversi profili²³.

A tale incompletezza ha inteso porre rimedio la legge delega con l'art. 19, comma 1, lett. m-*bis* l.111/23.

Peraltro, ancora prima di esercitare la delega, il Governo con il d.l. 19 febbraio 2026 n. 16 conv. in l. 20 aprile 2026 n. 50, c.d. decreto Pnrr, ha disciplinato alcuni aspetti della giustizia tributaria quali in particolare la decorrenza del termine di 4 anni per il conferimento dell'incarico di presidente di corte di giustizia tributaria, la presidenza delle commissioni di concorso per magistrato tributario, il tirocinio dei magistrati tributari²⁴.

Alla delega ha poi fatto seguito lo schema di decreto legislativo sulla quinta magistratura, menzionato in apertura.

4. Il contenuto dello schema di decreto delegato

La legge ha genericamente delegato il Governo a uniformare, con il limite della compatibilità, l'ordinamento, lo stato giuridico e il ruolo dei magistrati tributari, a quelli della magistratura ordinaria.

L'ampiezza della delega che, espressa nei termini riferiti, avrebbe potuto consentire al Governo di disciplinare integralmente lo *status* dei magistrati tributari è stata, tuttavia, circoscritta ai seguenti profili:

- a) fattispecie disciplinari e relative sanzioni e procedure;
- b) incompatibilità;
- c) dispensa dal servizio.

A tal riguardo, senza entrare nella questione del carattere esemplificativo o tassativo dell'elencazione sopra riportata, qualificata dalla delega come «*in particolare*», e dunque in via potenzialmente non tassativa, occorre rilevare come, tendenzialmente costituendo la legislazione delegata una eccezione al procedimento legislativo ordinario, il Governo

²³ C. GLENDI, *L'“inquietante aurora” della “prima” magistratura tributaria*, in *Dir. prat. trib.*, 6, 2024, p. 2199; E. MANZON, *L'incerta alba della quinta magistratura*, in *Dir. prat. trib.*, 6, 2024, p. 2190; A. CONTRINO, F. FARRI, A. SALVI, *Giustizia tributaria: una riforma da completare*, in *L- JUS*, 2, 2022.

²⁴ F. GAVIOLI, *Decreto PNRR le principali novità*, in *Prat. fisc e profess.*, 11, 2026, p. 34.

ha disciplinato in modo marginale aspetti ordinamentali esulanti dal perimetro costituito dalle fattispecie disciplinari, dall'incompatibilità e dalla dispensa dal servizio.

La delega, inoltre, relativamente al primo profilo, quello disciplinare, ha conservato espressamente le prerogative, da un lato, degli attuali titolari dell'azione disciplinare (Presidente del Consiglio dei Ministri e Presidenti delle Corti di giustizia tributaria di secondo grado), e, dall'altro lato, del Consiglio di presidenza della Giustizia Tributaria.

Questo modo di legiferare per delega ha, da un lato, limitato la possibilità di disciplina dello *status* dei magistrati tributari agli aspetti specificamente indicati dalla lettera m – *bis* della legge delega e, dall'altro lato, ha conservato una peculiarità assai discutibile del previgente ordinamento della giustizia tributaria.

Lo schema di decreto legislativo risulta, in conseguenza di tali limiti, particolarmente circoscritto.

All'esame del contenuto dello schema di decreto legislativo deve premettersi come esso intervenga sia sul d.lgs. 545/92 che sul d.lgs. 14 novembre 2024 n. 175, recante il testo unico della giustizia tributaria. Tale particolarità è dovuta alla circostanza che, dal primo gennaio 2027, l'ordinamento della giustizia tributaria sarà disciplinato dal secondo compendio normativo, mentre, attualmente, i due compendi normativi coesistono.

A tal riguardo, l'esame verrà condotto con riferimento al testo del d.lgs. 545/92, dovendo comunque avere presente che le norme sono identiche e nello stesso modo verranno modificate.

In sintesi, il contenuto più rilevante dello schema di decreto legislativo è il seguente:

All'art. 1-*bis* del d.lgs. 545/92 è inserito il comma 1-*bis*, che riguarda il ruolo unico dei magistrati tributari. Si tratta di una disposizione che introduce, analogamente a quanto già avviene per i giudici onorari, il ruolo in cui sono iscritti tutti i magistrati tributari in ragione dell'anzianità di servizio e della qualifica con prevalenza a parità di anzianità e di qualifica dell'anzianità anagrafica.

All'art. 4-*quinqies* d.lgs. 545/92 è inserito il comma 01-*bis* che prevede la facoltà per il Ministro dell'economia e delle finanze di aumentare fino al doppio decimo i posti messi a concorso per il reclutamento dei magistrati tributari. Si tratta di una disposizione delicata, il cui esame si rinvia a quanto si dirà nel seguito.

All'art. 5-*bis* d.lgs. 545/92 viene aggiunto il comma 01 relativo alla garanzia della formazione continua: si tratta di una norma senza dubbio positiva che, tuttavia, non

sembra configurare in capo al singolo magistrato tributario una posizione giuridica soggettiva tutelabile.

L'art. 7 d.lgs. 545/92 viene modificato, introducendo il comma 1-*bis*. L'art. 7 è dedicato ai requisiti generali per l'ammissione. Il legislatore introduce uno schema binario, distinguendo tra giudici tributari e magistrati tributari. La disposizione di cui all'art. 7 comma 1 viene circoscritta ai soli giudici tributari, mentre il comma 1-*bis*, relativamente ai requisiti generali dei magistrati tributari, rinvia ai requisiti generali previsti per i magistrati ordinari²⁵. Si tratta di un rinvio completo e mobile alla disciplina vigente e alle sue eventuali successive modificazioni.

Lo schema di decreto legislativo interviene, poi, sull'art. 8 d.lgs. 545/92, che attiene al delicato tema dell'incompatibilità dei giudici²⁶. Per quanto riguarda i magistrati tributari, le cause di incompatibilità vengono ampliate, arricchendo la disciplina prevista per la magistratura ordinaria cui fa espresso rinvio il comma 01, con le ipotesi già previste per i giudici tributari dal comma 1-*bis*, che contempla ipotesi di incompatibilità nel caso di coniugio parentela o affinità con soggetti che, iscritti al relativo albo professionale o esercenti in via occasionale l'attività di consulenza tributaria, detengono le scritture contabili e redigono i bilanci, ovvero svolgono attività di consulenza, assistenza o di rappresentanza, a qualsiasi titolo e anche nelle controversie di carattere tributario, di contribuenti singoli o associazioni di contribuenti, di società di riscossione dei tributi o di altri enti impositori.

In sostanza, per i magistrati tributari sarà vigente un regime di incompatibilità più severo rispetto a quello dei magistrati ordinari.

La norma è assolutamente ragionevole solo che si pensi alla circostanza che davanti alle Corti di giustizia tributaria è abilitata al patrocinio una serie molto più ampia di professionisti rispetto a quelli abilitati al patrocinio davanti alla giustizia ordinaria²⁷.

²⁵ Art. 2 d.lgs. 5 aprile 2006 n. 160.

²⁶ Cfr. per la magistratura ordinaria G. NATOLI, *Le incompatibilità di sede di magistrati per rapporti di parentela o affinità con esercenti la professione forense*, in *Ordinamento giudiziario, leggi, regolamenti e procedimenti*, a cura di E. Albamonte e P. Filippi, Torino, 2009, p. 447 ss.

²⁷ Art. 12, comma 3, d.lgs. 546/92 «Sono abilitati all'assistenza tecnica, se iscritti nei relativi albi professionali o nell'elenco di cui al comma 4: a) gli avvocati; b) i soggetti iscritti nella Sezione A commercialisti dell'Albo dei dottori commercialisti e degli esperti contabili; c) i consulenti del lavoro; d) i soggetti di cui all'articolo 63, terzo comma, del decreto del Presidente della Repubblica 29 settembre 1973, n. 600; e) i soggetti già iscritti alla data del 30 settembre 1993 nei ruoli di periti ed esperti tenuti dalle camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura per la sub-categoria tributi, in possesso di diploma di laurea in giurisprudenza o in economia e commercio o equipollenti o di diploma di ragioniere limitatamente alle materie concernenti le imposte di registro, di successione, i tributi locali, l'IVA,

Viene, poi, corretto il testo dell'art. 11 d.lgs. 545/92, per consentire ai magistrati tributari di accedere agli incarichi direttivi e semidirettivi.

L'art. 12 d.lgs. 545/92 riguarda la decadenza²⁸. Lo schema vi introduce il comma 01 che, per i magistrati tributari, rinvia alla disciplina prevista per i magistrati ordinari. Il rinvio è completo e mobile. Pertanto, l'eventuale riforma o sostituzione della disciplina relativa ai magistrati ordinari, oggi contenuta nel d.lgs. 109/06, non produrrà inconvenienti di sorta, adattandosi automaticamente la disciplina dell'ordinamento della giustizia tributaria a quanto previsto per i giudici ordinari.

Lo schema di decreto legislativo introduce, poi, una serie di articoli nel corpo del d.lgs. 545/92.

Tali articoli compongono una sezione apposita dedicata allo stato giuridico dei magistrati tributari.

Si tratta di una serie di disposizioni che rinviano direttamente ovvero riprendono, spesso testualmente, le corrispondenti disposizioni vigenti per la magistratura ordinaria.

In particolare, l'art. 12-*bis* rinvia, per la cessazione del rapporto di impiego e la riammissione in servizio, a quanto previsto per i magistrati ordinari. Anche in questo caso si tratta di un rinvio completo e mobile.

*l'IRPEF, l'IRAP e l'IRES; f) i funzionari delle associazioni di categoria che, alla data di entrata in vigore del decreto legislativo 31 dicembre 1992, n. 545, risultavano iscritti negli elenchi tenuti dalle Intendenze di finanza competenti per territorio, ai sensi dell'ultimo periodo dell'articolo 30, terzo comma, del decreto del Presidente della Repubblica 26 ottobre 1972, n. 636; g) i dipendenti delle associazioni delle categorie rappresentate nel Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro (C.N.E.L.) e i dipendenti delle imprese, o delle loro controllate ai sensi dell'articolo 2359 del codice civile, primo comma, numero 1), limitatamente alle controversie nelle quali sono parti, rispettivamente, gli associati e le imprese o loro controllate, in possesso del diploma di laurea magistrale in giurisprudenza o in economia ed equipollenti, o di diploma di ragioneria e della relativa abilitazione professionale; h) i dipendenti dei centri di assistenza fiscale (CAF) di cui all'articolo 32 del decreto legislativo 9 luglio 1997, n. 241, e delle relative società di servizi, purché in possesso di diploma di laurea magistrale in giurisprudenza o in economia ed equipollenti, o di diploma di ragioneria e della relativa abilitazione professionale, limitatamente alle controversie dei propri assistiti originate da adempimenti per i quali il CAF ha prestato loro assistenza». Il successivo comma 5 stabilisce: «Art. 12, comma 5, d.lgs. 546. Per le controversie di cui all'articolo 2, comma 2, primo periodo, sono anche abilitati all'assistenza tecnica, se iscritti nei relativi albi professionali: a) gli ingegneri; b) gli architetti; c) i geometri; d) i periti industriali; e) i dottori agronomi e forestali; f) gli agrotecnici; g) i periti agrari». Infine, il comma 6 prevede: «Per le controversie relative ai tributi doganali sono anche abilitati all'assistenza tecnica gli spedizionieri doganali iscritti nell'apposito albo». F. TESAURO, *Manuale*, cit., p. 48; P. PARISI, *Assistenza tecnica innanzi alle Commissioni Tributarie: nuovo regolamento*, in *Prat. fisc. prof.*, 42, 2019, p. 45.*

²⁸ P. VIRGA, *Il pubblico impiego*, Milano, 1991; M. AMENDOLA, voce *Dispensa e decadenza (Impiego pubblico)*, in *Enc. dir.*, XIII, 1964, p. 165 ss.; G. MINIERI, *Atti e fatti estintivi del rapporto di impiego pubblico*, Milano, 1968.

L'art. 12-*ter*, invece, traspone, con minimi aggiustamenti, il contenuto dell'art. 3 r.d. 31 maggio 1946 n. 511 recante guarentigie della magistratura (cd. legge delle guarentigie) sulla dispensa dal servizio dei magistrati ordinari.

L'art. 12-*quater* riprende il contenuto dell'art. 107 comma 1, Costituzione con ciò resolvendo una eventuale controversia sulla rilevanza di tale norma sull'indipendenza dei magistrati tributari²⁹.

L'art. 12-*quinquies*, relativo al trasferimento d'ufficio, riprende, con alcune modifiche il testo dell'art. 2 r.d. lgs. 511/46 previsto per la magistratura ordinaria³⁰.

Seguono poi le disposizioni relative alla responsabilità disciplinare.

L'art. 14-*bis* contiene la disciplina del procedimento disciplinare, che si applica indistintamente ai magistrati tributari e ai giudici tributari. Si tratta della sostanziale trasposizione del contenuto del vigente art. 16 che dovrebbe essere contestualmente abrogato. Si tratta di una disposizione che presenta alcune criticità, che verranno esposte in seguito.

L'articolato prosegue, poi, distinguendo le disposizioni disciplinari previste per i giudici tributari, che si limitano al previgente art. 15, in cui sono indicate le sanzioni e in modo sintetico gli illeciti, dalle disposizioni disciplinari previste per i magistrati tributari (art. 15-*bis*, 15-*ter*, 15-*quater*; 15-*quinquies*)³¹.

L'art. 15-*bis* individua gli illeciti disciplinari. Tale articolo congloba in un unico testo, molto complesso, gli artt. 1 (doveri del magistrato), 2 (illeciti disciplinari nell'esercizio delle funzioni), 3 (illeciti disciplinari fuori dell'esercizio delle funzioni), 3-*bis* (condotta disciplinare irrilevante), 3-*ter* (estinzione dell'illecito), 4 (illeciti disciplinari conseguenti

²⁹ L'art. 108, comma 2, Cost., infatti, prevede che «*La legge assicura l'indipendenza dei giudici delle giurisdizioni speciali del Pubblico ministero presso di esse, e degli estranei che partecipano all'amministrazione della giustizia*». Tale disposizione rimette al legislatore ordinario la valutazione delle prerogative ordinamentali necessarie a garantire l'indipendenza dei giudici speciali. Riprendendo il contenuto dell'art. 107 Cost., il legislatore delegato compie una decisa scelta di campo a favore dell'indipendenza dei magistrati tributari, estendendo ad essi, coerentemente con quanto previsto dalla legge delega, le garanzie previste dalla Costituzione per i giudici ordinari. L'elaborazione dottrinale e giurisprudenziale sull'art. 107 Cost. troverà pertanto applicazione anche in favore dei magistrati tributari.

³⁰ Con l'espressione *responsabilità paradisciplinare dei magistrati*, si fa riferimento alle diverse ipotesi di incompatibilità dei magistrati che possono portare ad un provvedimento di trasferimento d'ufficio disposto dal Consiglio Superiore della Magistratura. G. MARRA, *La c.d. responsabilità paradisciplinare dei magistrati alla luce del nuovo ordinamento giudiziario. Il commento*, in *Corr. giur.*, 3, 2012, p. 417 ss., ID., *Il trasferimento d'ufficio per incompatibilità ambientale e funzionale: attualità e prospettive*, in *Crit. pen.*, II, 2009; G. FERRERO, F. RISSO, *Impugnabilità dei provvedimenti di trasferimento d'ufficio dei magistrati per incompatibilità ambientale e decadenza dagli uffici direttivi*, in *Foro amm.-C.d.S.*, 2007, 1, p. 3265 ss.

³¹ Cfr. per la magistratura ordinaria M. CASSANO, *Il procedimento disciplinare*, in *Ordinamento giudiziario: organizzazione e profili processuali*, a cura di D. Carcano, III ed., Milano, 2009, p. 7.

a reato) del d.lgs. 23 febbraio 2006 n. 109 recante disciplina degli illeciti disciplinari dei magistrati, delle relative sanzioni e della procedura per la loro applicabilità, nonché modifica della disciplina in tema di incompatibilità, dispensa dal servizio e trasferimento di ufficio dei magistrati, a norma dell'articolo 1, comma 1, lettera f), della l. 25 luglio 2005, n. 150. La norma non opera un rinvio, ma la trasposizione letterale delle norme attualmente vigenti per la magistratura ordinaria³².

L'art. 15-*ter* individua le sanzioni disciplinari conglobando in unico testo gli artt. 5, 6, 7, 8, 9, 10 e 11 d.lgs. 109/06 vigenti per la magistratura ordinaria.

Peraltro, in relazione alla rimozione, questa è adottata con decreto del Ministero dell'economia e delle finanze a differenza di quanto previsto per i magistrati ordinari in cui è il presidente della Repubblica ad adottare il provvedimento espulsivo.

L'art. 15-*quater* copia testualmente l'art. 12 d.lgs. 109/06, correlando gli illeciti disciplinari alle relative sanzioni.

L'art. 15-*quinquies* copia l'art. 13 d.lgs. 109/06, relativo al trasferimento di ufficio e provvedimenti cautelari.

In conclusione, gli aspetti sostanziali della responsabilità disciplinare dei magistrati tributari, ed in particolare la tipizzazione degli illeciti, sono mutuati letteralmente da quelli previsti per i magistrati ordinari. Lo schema di decreto legislativo interviene poi su una serie di norme che servono a completare l'equiparazione dei magistrati tributari ai magistrati ordinari in relazione ad aspetti particolari. Si tratta delle disposizioni seguenti:

- art. 8-*bis* l. 2 aprile 1979, n. 97 riguardante le ferie dei magistrati, stabilite in trenta giorni. L'elencazione contenuta nell'articolo viene arricchita con riferimento ai magistrati tributari;
- art. 3, comma 1, 23-*bis*, commi 1 e 3, e 53 comma 3, d.lgs. 30 marzo 2001, n. 165 recante norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche. Il rapporto di impiego dei magistrati tributari è in regime di diritto pubblico come le altre categorie magistratuali³³. Conseguentemente, vengono modificate le altre

³² M. FRESA, P. FIMIANI, *Gli illeciti disciplinari dei magistrati ordinari*, Giappichelli, Torino, 2013; S. ERBANI, *Gli illeciti disciplinari del magistrato*, in *Il procedimento disciplinare*, in *Ordinamento giudiziario: organizzazione e profili processuali*, a cura di D. Carcano, III, Milano, 2009, p. 469; D. POTETTI, *Osservazioni sparse sull'illecito disciplinare dei magistrati dopo il D.lgs. n. 109/2006*, in *Riv. pen.*, 2010, 12, p. 1208 ss.

³³ L. CASO, *Magistrati e avvocati dello Stato*, in F. CARINCI, V. TENORE, *Il Pubblico impiego non privatizzato*, Milano, 2007.

disposizioni del d.lgs. 165/01, includendo i magistrati tributari nelle rispettive previsioni destinate al personale delle altre magistrature;

- art. 13, comma 3, d.l. 12 giugno 2001, n. 217 conv. in l. 3 agosto 2001, n. 317, che include i magistrati tributari nella disciplina relativa al collocamento fuori ruolo e all'aspettativa retribuita;

- art. 6, comma 1, d.lgs. 30 luglio 1999, n. 303, che include i magistrati tributari nel novero dei soggetti, insieme a magistrati e avvocati dello Stato, che possono essere posti in fuori ruolo presso il dipartimento degli affari giuridici e legislativi della Presidenza del Consiglio dei ministri;

- art. 1, commi 18 e 66 l. 6 novembre 2012, n. 190, mediante il quale viene esteso ai magistrati tributari il divieto di fare parte di collegi arbitrali o comunque svolgere la funzione di arbitro e l'obbligo di collocamento fuori ruolo nel caso di assunzione di incarichi extragiudiziari in posizione apicale o semiapicale;

- artt. 15, comma 1, 16, comma 1, 18, comma 1, 19, comma 1, 20, commi 1 e 2 l. 17 giugno 2022 n. 71, con cui le disposizioni relative alla eleggibilità dei magistrati sono estese anche ai magistrati tributari;

- art. 116, comma 6 d.lgs. 31 marzo 2023 n. 36 recante il codice dei contratti pubblici, con cui viene esteso ai magistrati tributari il divieto di incarichi di collaudo e di verifica di conformità;

artt. 1, 11, comma 1 e 16 comma 1, d.lgs. 28 marzo 2024 n. 45 con cui la disciplina sul collocamento fuori ruolo viene estesa ai magistrati tributari³⁴. Peraltro, la fissazione del numero massimo di magistrati tributari che possono essere collocati fuori ruolo è rinviata a un successivo decreto legislativo.

5. Questioni ancora aperte

I primi recentissimi commenti non mancano di rilevare alcuni profili critici della disciplina dello schema di decreto legislativo in esame³⁵.

³⁴ Si tratta del decreto legislativo emesso in forza della delega contenuta nella legge 17 giugno 2022 n. 71. Cfr. per una panoramica degli aspetti del fuori ruolo dei magistrati prima della riforma e sulle prospettive della riforma D. CARDAMONE, *La nuova disciplina del collocamento fuori ruolo dei magistrati*, in *Quest. Giust.*, 2-3, 2023; A. ZACCARIA, *Il collocamento fuori ruolo dei magistrati: "ragione delle norme" e "ragion di Stato"*, in *Studium iuris*, 3, 2016, p. 253.

³⁵ R. L. CORRADO, *op. cit.*

Occorre, tuttavia, premettere come stanti i limiti e i vincoli della delega il Governo non disponeva della piena libertà di azione per intervenire su molti degli aspetti oggetto di critiche.

Da un primo punto di vista, la criticità più evidente è il persistente incardinamento della giustizia tributaria presso il MEF.

Lo schema di decreto legislativo non ha innovato rispetto alle scelte già esplicitate dalla l. 130/22 di mantenere la giustizia tributaria incardinata presso il MEF, scelta che è stata ribadita dalla legge delega (l. 111/23). Peraltro, come detto, i limiti e i vincoli imposti dalla delega hanno impedito di adottare soluzioni innovative.

5.1. La dipendenza della giustizia tributaria dal MEF

Pur consapevoli che tale situazione non avrebbe potuto essere incisa dallo schema di decreto legislativo in commento, occorre rilevare come la situazione ordinamentale della giustizia tributaria non abbia eguali nell'ordinamento delle altre magistrature italiane e ciò in ragione dell'oggetto della giurisdizione tributaria.

In particolare, la magistratura ordinaria è incardinata presso un Ministero quello della giustizia che ha funzioni principalmente, se pur non esclusivamente, serventi a quella giurisdizionale. Da questo punto di vista, la possibilità che il Ministero sia una parte davanti ai giudici ordinari sono irrисorie rispetto al complesso del contenzioso attribuito alla giurisdizione ordinaria.

La magistratura militare, che condivide lo stesso rapporto di quella ordinaria con il Ministero servente, è bensì incardinata presso il Ministero della difesa, ma l'art. 103, comma 3, Cost. (reato militare commesso da appartenenti alle forze armate) esclude che il Ministero servente sia parte in causa davanti alla giustizia militare.

Infine, sia la giustizia amministrativa che quella contabile sono incardinate presso la Presidenza del Consiglio dei ministri. Tali giurisdizioni hanno un oggetto di tale ampiezza da escludere che la Presidenza del Consiglio dei ministri costituisca parte significativa del rispettivo contenzioso.

La giustizia tributaria, invece, è incardinata in un Ministero che, ben lungi dall'essere strettamente servente ad essa, è il titolare sostanziale della situazione giuridica costituente oggetto della larga maggioranza dei giudizi trattati dalla giurisdizione stessa. È pur vero, infatti, che parte processuale sono le agenzie fiscali, anzitutto l'Agenzia delle Entrate, ma

è altrettanto vero, non solo che le agenzie stesse sono organi collegati al Ministero (art. 59 del d.lgs. n. 300/1999), ma anche che il titolare giuridico della posizione creditoria tributaria è e resta lo Stato e, per esso, il Ministero dell'Economia e delle Finanze, e non l'agenzia deputata alla gestione della posizione giuridica stessa. Invero, *«le entrate tributarie confluiscono direttamente nel bilancio dello Stato e, più in particolare, nel Centro di responsabilità 1 – Dipartimento delle Finanze del Ministero dell'Economia e delle Finanze»*³⁶.

In definitiva, la parte interessata all'esito del giudizio tributario è quella che gestisce l'organizzazione della giurisdizione che deve giudicare sulla pretesa tributaria stessa.

Sebbene la Corte costituzionale abbia escluso che un simile assetto si ponga in violazione dell'art. 108 Costituzione, che garantisce l'indipendenza dei giudici speciali³⁷, e sebbene la costituzione di un autonomo Dipartimento della Giustizia Tributaria accanto al Dipartimento delle Finanze abbia per il momento fatto ritenere alla Commissione Europea soddisfatti i requisiti di indipendenza del giudice necessari affinché esso possa pronunciarsi su tributi europei, tale situazione avrebbe potuto essere rimeditata in occasione della l. 130/22 e successivamente con la l. 111/23, sebbene essa non potesse essere posta in discussione in occasione dello schema di decreto delegato, pena l'incostituzionalità per eccesso di delega.

A tal riguardo, le soluzioni ipotizzabili appaiono essere due. La realizzabilità di esse dipende, tuttavia, dalla scelta del legislatore, che attualmente non sembra essere orientato in tal senso, anche per una nota opposizione degli apparati ministeriali diversi dal MEF di assumersi il ruolo organizzativo della giustizia tributaria.

Da un lato, si potrebbe ipotizzare di incardinare la giurisdizione tributaria presso la presidenza del Consiglio dei ministri che è già titolare dell'esercizio dell'azione disciplinare nei confronti dei magistrati tributari analogamente a quanto avviene per i giudici tributari non professionali. Simile soluzione ha il vantaggio che presso la Presidenza del Consiglio dei ministri sono già incardinate la magistratura amministrativa e quella contabile. La Presidenza del Consiglio dei ministri dispone di una apposita struttura a tale fine dedicata, ossia del Servizio per il personale delle magistrature che opera nell'ambito del servizio studi e rapporti istituzionali, alla dipendenza del Segretario

³⁶ Per una efficace dimostrazione, cfr. F. FARRI, *L'imposta ipotecaria non si applica sulle ipoteche volontarie iscritte a garanzia di tributi erariali*, in *Riv. dir. trib.*, 2019, II, p. 244.

³⁷ Cfr., da ultimo, Corte cost., n. 204/2024.

generale. Resta inteso che la struttura andrebbe tuttavia ampiamente incrementata laddove dovessero trasmigrare a essa le competenze in materia di giustizia tributaria.

Da altro punto di vista, sarebbe possibile incardinare la giustizia tributaria presso il Ministero della giustizia. Ciò garantirebbe la piena omogeneità anche strutturale della giustizia tributaria a quella ordinaria.

L'attuale assetto ordinamentale genera, inoltre, una serie di altri profili critici, che presentano un minore impatto sistematico, ma che meritano ugualmente di essere segnalati.

A questo proposito, occorre rilevare come lo schema di decreto legislativo, nell'ambito del suo spazio di manovra, ha accentuato ove possibile la dipendenza dal Ministero dell'economia e delle finanze.

Si pensi alla previsione secondo cui è il Ministro dell'economia e delle finanze ad avere l'iniziativa dell'aumento dei posti messi a concorso per magistrato tributario.

Si tratta della trasposizione della disposizione di cui all'art. 8, comma 3-*bis*, d.lgs. 5 aprile 2006, n. 160³⁸.

Tuttavia, mentre la norma relativa alla magistratura ordinaria prevede l'obbligo per il Ministro della giustizia di richiedere l'aumento («*richiede*») dei posti messi a concorso, configurando in questo modo una iniziativa vincolata in capo al Ministro della giustizia che rispetta pienamente le prerogative costituzionali del CSM in materia di assunzione dei magistrati (art. 105 Cost.), la norma prevista dallo schema configura, in capo al Ministro dell'economia e delle finanze, una discrezionalità («*può chiedere*») che appare distonica con la legge delega introducendo una disposizione differente rispetto a quella prevista per la magistratura ordinaria, apparentemente priva di giustificazioni collegate alla specialità della giustizia tributaria. Ciò espone la norma qualora vedesse la luce ad una duplice ipotetica censura di costituzionalità per violazione della legge delega e per violazione dell'art. 108 comma 2 della Costituzione, nella misura in cui si ritenesse che

³⁸ Art. 8 comma 3-*bis* d.lgs. 5 aprile 2006, 7 «*Entro cinque giorni dall'ultima seduta delle prove orali del concorso il Ministro della giustizia richiede al Consiglio superiore della magistratura di assegnare ai concorrenti risultati idonei, secondo l'ordine della graduatoria, ulteriori posti disponibili o che si renderanno tali entro sei mesi dall'approvazione della graduatoria medesima; detti posti non possono superare il decimo di quelli messi a concorso. Il Consiglio superiore della magistratura provvede entro un mese dalla richiesta*». Il comma è stato aggiunto dall'art. 2, comma 2, lett. a), n. 2, d.l. 31 agosto 2016, n. 168, convertito, con modificazioni, dalla l. 25 ottobre 2016, n. 197.

la prerogativa dell'assunzione dei magistrati in capo all'organo di autogoverno costituisca presidio ineliminabile a garanzia dell'indipendenza del giudice.

5.2. I profili problematici del sistema disciplinare

Anche il nuovo sistema disciplinare presenta alcuni profili di cui occorre fare menzione.

In primo luogo, l'iniziativa che per espressa disposizione della legge delega è rimasta in capo al presidente del Consiglio dei Ministri e ai capi delle corti di giustizia tributaria di secondo grado.

Pur consapevoli che su questo argomento il legislatore delegato nulla poteva innovare, occorre rimarcare la singolarità della scelta di affidare ad un soggetto estraneo all'attività del plesso l'esercizio dell'azione disciplinare. Tale scelta, che mira a stemperare il potere del MEF rispetto agli organi di giustizia tributaria, e che fa il paio con l'attribuzione alla stessa presidenza del Consiglio delle funzioni di alta sorveglianza ai sensi dell'art. 29 d.lgs. 545/92, potrebbe essere portata a coerenza nel momento in cui la Presidenza del Consiglio assumesse per la giustizia tributaria anche funzioni analoghe a quella che essa ha rispetto al Consiglio di Stato e alla Corte dei Conti³⁹.

Singolare è, poi, l'attribuzione ai presidenti delle corti di secondo grado del potere di esercizio dell'azione disciplinare. Si tratta di un *unicum* in Italia che desta perplessità per la vicinanza del titolare dell'esercizio dell'azione con i magistrati destinatari della stessa. La situazione di vicinanza, infatti, non favorisce l'imparzialità nell'esercizio di un potere estremamente delicato quale quello dell'avvio dell'azione disciplinare.

In definitiva, pare potersi concludere affermando che si è ritenuto di conservare un sistema che poteva funzionare per una magistratura onoraria ma non appare idoneo a soddisfare le diverse esigenze di una magistratura professionale.

Tali poteri avrebbero potuti essere attribuiti alla Presidenza del Consiglio o al Ministero della giustizia, che dispone di un proprio ispettorato in grado di svolgere al meglio le funzioni di sorveglianza e costituzionalmente titolare dell'esercizio dell'azione disciplinare nei confronti dei magistrati ordinari.

Altrettanto problematica appare l'applicazione delle sanzioni disciplinari con decreto del ministero dell'economia e delle finanze. Ciò vale in particolar modo per la sanzione

³⁹ L.R. CORRADO, *op.cit.*

espulsiva della cessazione del rapporto di servizio che l'art. 15-ter comma 8, dello schema attribuisce al Ministro dell'economia e delle finanze.

Il sistema della magistratura ordinaria non poteva essere trapiantato perché in quel plesso in materia disciplinare il Consiglio Superiore della Magistratura emette delle vere e proprie sentenze, che non richiedono l'adozione di atti ministeriali di recepimento, se non per quanto attiene agli aspetti meramente esecutivi.

E tuttavia, si sarebbe potuto configurare il provvedimento del Consiglio di presidenza della giustizia tributaria come definitivo esso stesso, senza dovere essere rivestito della forma del decreto ministeriale.

Invece, esiste il rischio concreto che una sanzione disciplinare sia irrogata a seguito di un procedimento avviato su segnalazione del Ministero dell'economia e delle finanze lo stesso soggetto che, alla fine del procedimento, applicherà la sanzione disciplinare.

L'aspetto sostanziale della disciplina, invece, consente un giudizio positivo in quanto sono stati tipizzati gli illeciti disciplinari.

Il rischio di non aver operato un semplice rinvio alla disciplina prevista per i magistrati ordinari è quello di un disallineamento tra la disciplina della magistratura ordinaria e quella tributaria.

In conclusione, appare apprezzabile lo sforzo di completare la disciplina dello stato dei magistrati tributari portando a compimento una riforma che la l. 130/22 aveva avviato ma lasciato in larga parte incompleta.

Tuttavia, le criticità segnalate ormai da decenni dalla dottrina e dagli operatori permangono.

5.3. La formazione e la valutazione di professionalità dei magistrati tributari

Per quanto riguarda la formazione dei giudici tributari⁴⁰, essa è svolta dalla Scuola Nazionale dell'Amministrazione⁴¹. Al riguardo, peraltro, è stato opportunamente previsto

⁴⁰ A. SALVATI, *La selezione e la formazione della magistratura tributaria*, in *Riv. tel. dir. trib.*, 12 settembre 2023.

⁴¹ Art. 5-bis d.lgs. 545/92 «Il Consiglio di presidenza della giustizia tributaria, con proprio regolamento, definisce i criteri e le modalità della formazione continua e dell'aggiornamento professionale dei giudici e dei magistrati tributari di cui all'articolo 1-bis, comma 1, mediante la frequenza di corsi periodici di carattere teorico-pratico organizzati e gestiti sulla base di apposita convenzione, prioritariamente, dalla Scuola nazionale dell'amministrazione con modalità separate e corsi distinti rispetto ai corsi di formazione destinati all'amministrazione finanziaria o, subordinatamente, dalle università accreditate ai sensi del decreto legislativo 27 gennaio 2012, n. 19, o da altri enti pubblici. Agli oneri per la formazione di cui al primo periodo si provvede nell'ambito degli stanziamenti annuali dell'apposita voce di bilancio in favore

che siano previsti corsi differenziati per accertatori e per giudici⁴², stante la diversità sostanziale delle relative funzioni. Anche in questo caso, si è di fronte a un *unicum*, in cui il giudice non è formato da una scuola di formazione organizzata nell'ambito del plesso giudiziario, bensì nell'ambito della scuola della pubblica amministrazione.

Infine, merita segnalare come lo schema di decreto non disciplini un aspetto essenziale della vita del magistrato, la valutazione di professionalità, prevista con cadenza quadriennale per la magistratura ordinaria. Si tratta di un elemento caratterizzante la magistratura ordinaria, che la contraddistingue da quella amministrativa, che appare difficile ricondurre tale materia alla delega a meno di considerare la delega relativa allo status dei magistrati tributari e le indicazioni successive come mere esemplificazioni.

In realtà, opportunamente, una scelta così delicata come quella di introdurre le valutazioni di professionalità dei magistrati in assenza di una chiara indicazione in tale senso contenuta nella legge delega non è stata compiuta dal Governo.

A tal riguardo, si deve rilevare come relativamente alla magistratura ordinaria la scelta di introdurre valutazioni di professionalità dei magistrati sia stata compiuta dal Parlamento in sede di delega in maniera chiara e univoca (art.2, comma 2, lett. t) l.25 luglio 2005 n. 150⁴³.

dello stesso Consiglio e sulla base di un programma di formazione annuale, comunicato al Ministero dell'economia e delle finanze entro il mese di luglio dell'anno precedente lo svolgimento dei corsi medesimi». Il Consiglio di presidenza aveva istituito, con delibera 2/2023, la Scuola superiore della giustizia tributaria per lo svolgimento dei tirocini e la formazione permanente dei giudici tributari, tuttavia, a seguito delle modifiche legislative sopravvenute, con l'accordo quadro intervenuto in data 13 novembre 2024 tra la Scuola nazionale dell'amministrazione e il Consiglio di presidenza della giustizia tributaria è stata attribuita alla SNA il compito di offrire formazione continua e corsi di aggiornamento per giudici e magistrati tributari. Resta aperto il nodo dei tirocini formativi dei magistrati neoassunti.

⁴² Art. 1-ter, comma 5, lett. a), d.l. 22 giugno 2023, n. 75, conv. in l. 10 agosto 2023 n. 112.

⁴³ Art. 2, comma 2, lett. t) l. 150/05 stabiliva tra i criteri direttivi della delega quello di «prevedere che i magistrati, i quali non hanno sostenuto i concorsi per le funzioni di secondo grado o di legittimità, dopo aver frequentato l'apposito corso di aggiornamento e formazione presso la Scuola superiore della magistratura, il cui esito è valutato dal Consiglio superiore della magistratura, siano sottoposti da parte di quest'ultimo a valutazioni periodiche di professionalità, desunte dall'attività giudiziaria e scientifica, dalla produttività, dalla laboriosità, dalla capacità tecnica, dall'equilibrio, dalla disponibilità alle esigenze del servizio, dal tratto con tutti i soggetti processuali, dalla deontologia, nonché dalle valutazioni di cui alla lettera p); prevedere che le valutazioni di cui alla presente lettera debbano avvenire al compimento del tredicesimo, ventesimo e ventottesimo anno dall'ingresso in magistratura e che il passaggio rispettivamente alla quinta, alla sesta ed alla settima classe stipendiale, possa essere disposto solo in caso di valutazione positiva, prevedere che, in caso di esito negativo, la valutazione debba essere ripetuta per non più di due volte, con l'intervallo, di un biennio tra una valutazione e l'altra; prevedere che, in caso di esito negativo, di tre valutazioni consecutive, si applichi l'articolo 3 del regio decreto legislativo 31 maggio 1946, n. 511, come modificato ai sensi del comma 6, lettera o), del presente articolo». L'art.11 d.lgs. 160/06 che prevedeva le valutazioni di professionalità è stato poi sostituito ad opera dell'art. 79, articolo sostituito dall'art. 2, comma 2, l. 30 luglio 2007, n. 111, a decorrere dal 31 luglio 2007.

Fino all'entrata in vigore della disciplina sulle valutazioni di professionalità deve ritenersi che il criterio di valutazione sia quello dell'anzianità senza demerito previsto per la magistratura amministrativa e quella contabile e conservato dalla l. 130/22 relativamente ai giudici tributari in servizio⁴⁴.

6. Conclusione

In conclusione, lo schema di decreto legislativo approvato nel maggio 2026 compie ulteriori significativi passi avanti nella direzione della conformazione della giurisdizione tributaria ai più elevati *standard* di professionalità richiesti dalla Costituzione.

Saranno, tuttavia, necessari ulteriori interventi per portare a compimento tale percorso.

Fra i profili che più di ogni altro richiederà successivi interventi, vi è quello dell'incardinamento della giurisdizione stessa nel Ministero titolare della posizione giuridica sostanziale di cui si discute nella maggior parte dei giudizi pendenti di fronte alla giurisdizione stessa, per quanto processualmente estraneo al giudizio ove siede un'agenzia fiscale.

Per affrontare questo aspetto, risolvendo finalmente l'anomalia di fondo che sconta da decenni la giurisdizione tributaria, non sarà necessario unicamente un percorso di progressiva accettazione della gestione di nuovi ambiti amministrativi da parte dei Ministeri ai quali la competenza dovrebbe essere trasferita, segnatamente il Ministero della Giustizia o la Presidenza del consiglio dei Ministri, finora restii ad occuparsi della giustizia tributaria. Sarà necessario anche un più profondo percorso di acquisizione di consapevolezza della centralità della giustizia tributaria nelle dinamiche dei rapporti fra Stato e cittadino.

Successivamente, il presente articolo è stato così sostituito dall'art. 5, comma 4, lett. b), d.lgs. 28 marzo 2024, n. 44.

A sua volta emanato in attuazione della delega contenuta nella l. 16 giugno 2022, n. 71, la quale ha dedicato l'articolo 3 alle valutazioni di professionalità.

⁴⁴ Art. 1, comma 1, lett. n) n. 4 l. 130/22 che ha aggiunto all'art. 11 d.lgs. 545/92 il comma 4-bis che prevede: «*Ferme restando le modalità indicate nel comma 4-ter, l'assegnazione del medesimo incarico o di diverso incarico per trasferimento dei componenti delle corti di giustizia tributaria di primo e secondo grado in servizio è disposta, salvo giudizio di demerito, sulla base dei punteggi stabiliti dalla tabella F allegata al presente decreto. Il Consiglio di presidenza, in caso di vacanza nei posti di presidente, di presidente di sezione, di vicepresidente e di componente presso una sede giudiziaria di corte di giustizia tributaria, provvede a bandire, almeno una volta l'anno e con priorità rispetto alle procedure concorsuali di cui all'articolo 4 e a quelle per diverso incarico, interPELLI per il trasferimento di giudici che ricoprono la medesima funzione o una funzione superiore*».

Ciò potrà avvenire soltanto a seguito di un cambio culturale profondo nei rapporti fra Fisco e contribuente e, in questa prospettiva, la riforma fiscale scaturita dalla l. n. 111/2023 ha posto indubbiamente presupposti di grande significato.

Abstract

VITTORIA TERESA MORBELLI, La quinta magistratura: punti di approdo e questioni aperte in materia di giustizia tributaria

L'articolo ricostruisce l'evoluzione della giustizia tributaria da una magistratura onoraria a una magistratura professionale fino alla disciplina prevista dallo schema di decreto delegato del 2026. Pur riconoscendo i passi avanti, soprattutto sul piano dello status dei magistrati e delle sanzioni disciplinari, evidenzia alcune criticità ancora aperte e sottolinea che il completamento della riforma richiede ulteriori interventi normativi e un più profondo cambiamento culturale nel rapporto tra Fisco e contribuente.

Parole chiave: magistratura tributaria, *status* dei magistrati, formazione, illeciti disciplinari, Costituzione italiana.

VITTORIA TERESA MORBELLI, The Fifth Judiciary: Points of Arrival and Open Questions in Tax Justice

The article reconstructs the evolution of tax justice from an honorary judiciary to a professional judiciary up to the discipline provided for by the draft delegated decree of 2026. While acknowledging the progress made, especially in terms of the status of magistrates and disciplinary sanctions, it highlights some critical issues that remain and emphasizes that completing the reform requires further regulatory interventions and a deeper cultural shift in the relationship between the tax authorities and the taxpayer.

Keywords: tax judiciary, status of magistrates, training, disciplinary offenses, Italian Constitution.

**LE SORTI DELLA DOMANDA DI DIVORZIO NEL PROCEDIMENTO SU
DOMANDA CONGIUNTA IN CASO DI REVOCA UNILATERALE DEL CONSENSO***

SOMMARIO: 1. Premessa – 2. L’orientamento della giurisprudenza di legittimità – 3. La giurisprudenza di merito – 4. Le posizioni della dottrina – 5. Considerazioni conclusive.

1. Premessa

Il d.lgs. 10 ottobre 2022, n. 149, in attuazione della legge 26 novembre 2021, n. 206, recante *“Delega al Governo per l’efficienza del processo civile e per la revisione della disciplina degli strumenti di risoluzione alternativa delle controversie e misure urgenti di razionalizzazione dei procedimenti in materia di diritti delle persone e delle famiglie nonché in materia di esecuzione forzata”* ha inteso attuare la riorganizzazione della disciplina del processo civile in funzione degli obiettivi di *«semplificazione, speditezza e razionalizzazione del processo civile»*¹.

Con specifico riguardo al diritto processuale della famiglia, contraddistinto sino ad allora da una molteplicità di procedimenti variamente disciplinati, il d.lgs. n. 149 del 2022 ha realizzato un modello generale e organico, il procedimento unitario in materia di persone, minorenni e famiglie (art. 473-*bis* e seguenti cod. proc. civ.), la cui disciplina è stata inserita nel titolo IV *bis* tra le norme per il procedimento in materia di persone, minorenni e famiglie del libro II del codice di procedura civile dedicato al processo di cognizione.

Tra le novità introdotte ce ne sono due di particolare rilievo, una relativa ai procedimenti contenziosi e l’altra relativa ai procedimenti su accordo delle parti.

L’art. 473-*bis*.49 (*“Cumulo di domande di separazione e scioglimento o cessazione degli effetti civili del matrimonio”*) prevede che nel procedimento di separazione giudiziale si può presentare anche la domanda di scioglimento o cessazione degli effetti civili del

*Contributo sottoposto a valutazione.

¹ Così si legge nella Relazione illustrativa al decreto legislativo 10 ottobre 2022, n. 149, in Gazzetta Ufficiale del 19.10.2022, Supplemento straordinario n. 5, Serie generale n. 245, p. 6 ss.

matrimonio: «Negli atti introduttivi del procedimento di separazione personale le parti possono proporre anche domanda di scioglimento o cessazione degli effetti civili del matrimonio e le domande a questa connesse.

Le domande così proposte sono procedibili decorso il termine a tal fine previsto dalla legge, e previo passaggio in giudicato della sentenza che pronuncia la separazione personale.

Se il giudizio di separazione e quello di scioglimento o cessazione degli effetti civili del matrimonio sono proposti tra le stesse parti davanti a giudici diversi, si applica l'articolo 40. In presenza di figli minori, la rimessione avviene in favore del giudice individuato ai sensi dell'articolo 473-bis.11, primo comma.

Se i procedimenti di cui al secondo comma pendono davanti allo stesso giudice, si applica l'articolo 274.

La sentenza emessa all'esito dei procedimenti di cui al presente articolo contiene autonomi capi per le diverse domande e determina la decorrenza dei diversi contributi economici eventualmente previsti».

Il successivo articolo 473-bis.51 cod. proc. civ. introduce un rito unico (*simultaneus processus*) anche per i procedimenti su domanda congiunta, in precedenza variamente articolati secondo tre modelli diversi: quello di omologazione della separazione consensuale (articoli 158 cod. civ. e 711 cod. proc. civ.); quello di scioglimento o cessazione degli effetti civili del matrimonio (art. 4 l. n. 898 del 1970); quello, di origine giurisprudenziale, per le domande congiunte riguardanti le modalità di affidamento e mantenimento dei minori di genitori non legati da vincolo di coniugio.

La norma ("Procedimento su domanda congiunta") testualmente recita:

«La domanda congiunta relativa ai procedimenti di cui all'articolo 473-bis.47 si propone con ricorso al tribunale del luogo di residenza o di domicilio dell'una o dell'altra parte.

Il ricorso è sottoscritto anche dalle parti e contiene le indicazioni di cui all'articolo 473-bis.12, primo comma, numeri 1), 2), 3) e 5), e secondo comma, e quelle relative alle disponibilità reddituali e patrimoniali dell'ultimo triennio e degli oneri a carico delle parti, nonché le condizioni inerenti alla prole e ai rapporti economici. Con il ricorso le parti possono anche regolamentare, in tutto o in parte, i loro rapporti patrimoniali. Se intendono avvalersi della facoltà di sostituire l'udienza con il deposito di note scritte, devono farne

richiesta nel ricorso, dichiarando di non volersi riconciliare e depositando i documenti di cui all'articolo 473-bis.13, terzo comma.

A seguito del deposito, il presidente fissa l'udienza per la comparizione delle parti davanti al giudice relatore e dispone la trasmissione degli atti al pubblico ministero, il quale esprime il proprio parere entro tre giorni prima della data dell'udienza.

All'udienza il giudice, sentite le parti e preso atto della loro volontà di non riconciliarsi, rimette la causa in decisione. Il giudice può sempre chiedere i chiarimenti necessari e invitare le parti a depositare la documentazione di cui all'articolo 473-bis.12, terzo comma.

Il collegio provvede con sentenza con la quale omologa o prende atto degli accordi intervenuti tra le parti. Se gli accordi sono in contrasto con gli interessi dei figli, convoca le parti indicando loro le modificazioni da adottare, e, in caso di inidonea soluzione, rigetta allo stato la domanda.

In caso di domanda congiunta di modifica delle condizioni inerenti all'esercizio della responsabilità genitoriale nei confronti dei figli e ai contributi economici in favore di questi o delle parti, il presidente designa il relatore che, acquisito il parere del pubblico ministero, riferisce in camera di consiglio. Il giudice dispone la comparizione personale delle parti quando queste ne fanno richiesta congiunta o sono necessari chiarimenti in merito alle nuove condizioni proposte».

2. L'orientamento della giurisprudenza di legittimità

Dalla lettura delle norme sopra riportate è agevole constatare che l'articolo 473-bis.49 cod. proc. civ. ha previsto la possibilità, nel procedimento contenzioso, di cumulare le domande di separazione e divorzio, mentre l'articolo 473-bis.51 cod. proc. civ. non ha inserito analoga previsione nel procedimento consensuale. In assenza di una esplicita disciplina normativa, la possibile cumulabilità delle due domande anche nel procedimento disciplinato dall'art. 473-bis.51 è stata variamente affrontata in giurisprudenza e tra i primi commentatori della novella. La Corte di cassazione, sollecitata a pronunciarsi sulla questione di diritto del "cumulo" delle domande, ha statuito che «*In tema di crisi familiare, nell'ambito del procedimento di cui all'art.473-bis.51 c.p.c., è ammissibile il ricorso dei coniugi proposto con domanda congiunta e cumulata di separazione e di scioglimento o cessazione degli effetti civili del matrimonio*» (Sez. 1, sentenza n. [28727](#) del 16/10/2023).

Una volta risolto questo nodo interpretativo, si è posta la questione relativa alla problematica delle sopravvenienze di fatto idonee, nel procedimento congiunto *ex art. 473-bis.51* cod. proc. civ., ad incidere sul contenuto dell'accordo *ab origine* formulato nel ricorso introduttivo e, quindi, all'ammissibilità o meno della revoca del consenso da parte di uno dei coniugi.

La Corte di cassazione, con la sentenza n. 28727 del 16 ottobre 2023², premessa la possibilità che, in pendenza del procedimento unico *ex art. 473-bis.51* cod. proc. civ., si possano verificare sopravvenienze rilevanti, la revoca del consenso da parte di un coniuge, la modifica unilaterale delle condizioni patrimoniali o riguardanti i figli, ha rilevato che tali evenienze, lungi dall'ostacolare la tesi favorevole alla configurabilità del cumulo di domande, potrebbero determinare l'applicazione, con il dovuto adattamento, di orientamenti giurisprudenziali già affermati o di disposizioni normative specifiche (quali, ad es., lo stesso art. 473-bis.51 cod. proc. civ., per il procedimento consensuale, ove si prevede, dopo la convocazione delle parti e il suggerimento sulle modifiche da apportare ai patti, il rigetto «*allo stato*» della domanda «*se gli accordi sono in contrasto con gli interessi dei figli*», o l'art. 473-bis.19 cod. proc. civ.³, che condiziona l'ammissibilità della modifica, nel corso del procedimento avviato, delle domande di contributo economico in favore proprio e dei figli maggiorenni non indipendenti economicamente, a «*mutamenti di circostanze*», per il procedimento contenzioso).

Sotto la vigenza della l. 898 del 1970 la Suprema Corte, in più occasioni, ha ritenuto non rilevante la revoca *ad nutum* del consenso al divorzio congiunto, affermando che, in caso di istanza congiunta di divorzio, la revoca del consenso da parte di uno dei coniugi non comporta l'improcedibilità della domanda, ma il Tribunale deve provvedere ugualmente all'accertamento dei presupposti per la pronuncia richiesta, per poi procedere, in caso di esito positivo della verifica, all'esame delle condizioni concordate dai coniugi, valutandone

² Che avrebbe avuto il merito, secondo A. MORACE PINELLI, *La Corte di cassazione apre al riconoscimento degli accordi della crisi coniugale, intesa quale fenomeno unitario che abbraccia separazione e divorzio*, in *La nuova giurisprudenza civile commentata*, 1/2024, p. 200 ss., di aprire agli accordi di gestione della crisi coniugale, intesa quale fenomeno unitario tra separazione e divorzio.

³ La norma ("Nuove domande e nuovi mezzi di prova") testualmente recita: «*Le decadenze previste dagli articoli 473-bis.14, 473-bis.16 e 473-bis.17 operano solo in riferimento alle domande aventi a oggetto diritti disponibili.*

Le parti possono sempre introdurre nuove domande e nuovi mezzi di prova relativi all'affidamento e al mantenimento dei figli minori. Possono altresì proporre, nella prima difesa utile successiva e fino al momento della precisazione delle conclusioni, nuove domande di contributo economico in favore proprio e dei figli maggiorenni non indipendenti economicamente e i relativi nuovi mezzi di prova, se si verificano mutamenti nelle circostanze o a seguito di nuovi accertamenti istruttori.

la conformità a norme inderogabili ed agli interessi dei figli minori. A differenza di quanto avviene nel procedimento di separazione consensuale, la domanda congiunta di divorzio dà luogo ad un procedimento che si conclude con una sentenza costitutiva, nell'ambito del quale l'accordo sotteso alla relativa domanda riveste natura meramente ricognitiva, con riferimento alla sussistenza dei presupposti necessari per lo scioglimento del vincolo coniugale *ex art. 3 della l. n. 898 del 1970*, mentre ha valore negoziale per quanto concerne la prole ed i rapporti economici, consentendo al Tribunale di intervenire su tali accordi nel caso in cui essi risultino contrari a norme inderogabili, con l'adozione di provvedimenti temporanei ed urgenti e la prosecuzione del giudizio nelle forme contenziose (Cass., Sez. 6-1, Ordinanza n. 19348 del 2021⁴; ma, negli stessi termini, Cass., Sez. 1, Sentenza n. 6664 del 08/07/1998; Cass., Sez. 6-1, Ordinanza n. 19540 del 24/07/2018; Cass., Sez. 6-1, Ordinanza n. 10463 del 2018)⁵.

Ripercorrendo i precedenti giurisprudenziali citati e scegliendo di dare continuità ad essi, la S.C. giunge dunque alla conclusione di confermare la linea rigorosa che nega la rilevanza della revoca del consenso da parte di uno dei coniugi, in quanto la domanda proviene in modo comune da entrambi, e attribuisce valenza alle "sopravvenienze" nei limiti in cui ciò è previsto dalle vigenti disposizioni, quali l'art. 473-*bis*. 51 cod. proc. civ. per il procedimento consensuale o l'art. 473-*bis*.19 cod. proc. civ. per il procedimento contenzioso.

3. La giurisprudenza di merito

Quanto alla giurisprudenza di merito, i tribunali, che hanno avuto l'occasione di approfondire la tematica, hanno distinto due ipotesi:

nel caso di revoca del consenso dopo il deposito del ricorso e prima dell'omologa della

⁴ In *Famiglia e diritto*, 3/2022, p. 255 ss. con nota di A. FRASSINETTI, *Sulla revoca unilaterale del consenso al divorzio congiunto*, la quale ha evidenziato che la revoca unilaterale alla domanda di divorzio integra una rinuncia unilaterale alla domanda che non determina l'estinzione del procedimento, poiché non incide sul diritto dell'altro coniuge di coltivare il processo e di ottenere la sentenza sul merito della domanda, né provoca il mutamento del rito da camerale a contenzioso, ipotesi questa prevista dalla legge solo qualora l'accordo dei coniugi si ponga in contrasto con l'interesse dei figli. Invece la revoca del consenso ad alcune delle condizioni originariamente concordate non è inammissibile, perché l'*emendatio* rientra nel potere dispositivo che la parte ha sulla domanda proposta, e il giudice deve non solo accertare la sussistenza dei presupposti legali per lo scioglimento del vincolo coniugale, ma anche esaminare le condizioni patrimoniali concordate dai coniugi.

⁵ Tutte in *ItalggiureWeb*.

separazione, il Tribunale di Venezia⁶ ha affermato che il ricorso deve essere dichiarato improcedibile, perché l'omologa della separazione consensuale, ai sensi dell'art. 473-bis.51 cod. proc. civ., presuppone non solo la domanda congiunta, ma altresì, che le parti, in sede di comparizione avanti al giudice delegato, confermino la volontà concorde che la separazione venga omologata alle conclusioni concordate. Secondo il Tribunale di Milano⁷, invece, il ripensamento unilaterale è inammissibile, in quanto il procedimento su domanda congiunta presuppone una iniziativa comune, che può essere modificata o rinunciata solo da entrambi i coniugi.

Nel caso in cui il consenso sia revocato dopo l'omologa della separazione e prima della sentenza di divorzio parte della giurisprudenza di merito ha prospettato la possibilità di una modifica delle condizioni di divorzio solo in presenza dell'allegazione di fatti nuovi ai sensi dell'art. 473-bis.19, comma 2, cod. proc. civ. In tale caso, si è affermato che *«ove le parti non raggiungano un nuovo accordo che consenta loro di depositare nuove condizioni congiunte, il Tribunale deve rigettare la domanda congiunta di cessazione degli effetti civili del matrimonio difettando il requisito dell'indicazione congiunta delle condizioni inerenti alla prole e ai rapporti economici di cui all'art. 473-bis.51, comma 2, c.p.c.»* (in questi termini, Tribunale di Milano, 5 maggio 2023, n. 3542; in senso conforme, Tribunale di Vercelli 17 maggio 2023, n. 230; Tribunale Lamezia Terme, 13 maggio 2023, n. 96549;

⁶ Sentenza del 31 marzo 2025, n. 343, che ha rilevato che *«Le pattuizioni concordate dai coniugi per la separazione hanno natura di negozio bilaterale, e sono destinate ad essere trasfuse nell'accordo omologato: esse, infatti, acquistano efficacia all'esterno solo laddove siano poi omologate dall'Autorità Giudiziaria, la quale deve, in ogni caso, recepire e verificare la permanenza della volontà espressa dai coniugi in sede di ricorso. La giurisprudenza è oramai concorde nell'affermare la natura negoziale degli accordi dei coniugi, equiparabili a pattuizioni atipiche ex art. 1322 c.c., comma 2, c.c. (per tutte Cass. S.U. n. 21761/21 e Cass. n. 15169/22), soggetti quindi alle ordinarie impugnative negoziali a tutela delle parti o di terzi, e che l'atto di omologazione non ha una funzione sostitutiva o integrativa della volontà delle parti, ma rappresenta una condizione di efficacia del sottostante accordo tra coniugi. Tuttavia, perché ciò avvenga, è necessario che la stessa procedura di omologazione segua l'iter processuale previsto dalla norma e che quindi i coniugi, comparendo innanzi al giudice dichiarino di non volersi riconciliare e confermino l'accordo negoziale tra loro intercorso».*

⁷ Sentenza del 13 giugno 2025: *«l'accordo intervenuto tra le parti, cristallizzato con il deposito del ricorso congiunto e con la richiesta di procedersi ex art. 473-bis. 51 c.p.c. all'esito dell'intervenuto accordo in corso di causa, ha natura meramente ricognitiva in ordine alla sussistenza dei presupposti per la pronuncia sullo status e ha natura negoziale in ordine alla scelta dell'iter processuale ed alle condizioni relative alla prole e ai rapporti economici, con conseguente inammissibilità di ripensamenti unilaterali, configurandosi, infatti, il procedimento su domanda congiunta non già come somma di distinte domande di separazione/divorzio o come adesione di una delle parti alla domanda dell'altra, ma come iniziativa comune e paritetica, rinunciabile soltanto da parte di entrambi i coniugi. Deve, quindi, escludersi che la revoca unilaterale del consenso, in quanto inammissibile per quanto sopra evidenziato, possa comportare l'arresto del procedimento con la declaratoria di improcedibilità (ovvero la trattazione dello stesso con rito contenzioso, come invece era previsto dall'art. 4, comma 8 L. 898/70 e segg.)»* (negli stessi termini il Tribunale di Matera, sentenza del 12 marzo 2025).

Tribunale Nuoro, 30 agosto 2023, n. 475).

Il Tribunale di Trento⁸ ha ipotizzato, in caso di accertamento positivo di circostanze sopravvenute, la possibilità di due soluzioni diverse: quella di emettere una sentenza di non luogo a provvedere, alla luce della giustificata revoca del consenso di una delle parti, e quella di conversione del procedimento da consensuale a giudiziale, con la possibilità per le parti di formalizzare nuove domande e richieste istruttorie. Il Tribunale di Trento ha optato per la ipotesi del mutamento di rito da consensuale a contenzioso, ritenendola maggiormente conforme sia alla *ratio* della riforma Cartabia sia ai principi generali dell'ordinamento (quale quello di economia processuale) sia alla disciplina *ex art.* 4 l. n. 898 del 1970 (vigente prima della novella), che, nel caso di domanda congiunta dei coniugi, prevedeva, nell'ipotesi di contrasto delle condizioni di divorzio con l'interesse dei figli, un passaggio al procedimento contenzioso.

Infine, il Tribunale di Cagliari⁹ ha ritenuto di conformarsi all'orientamento della giurisprudenza di legittimità secondo cui, qualora sia stata proposta istanza congiunta di divorzio, la revoca del consenso da parte di uno dei coniugi non comporta l'improcedibilità della domanda, dovendo il tribunale provvedere ugualmente all'accertamento dei presupposti per la pronuncia richiesta per poi procedere, in caso di esito positivo della verifica, all'esame delle condizioni concordate dai coniugi, valutandone la conformità a norme inderogabili e agli interessi dei figli minori (Cass. civ., Sez. 6-1, ordinanza 24 luglio 2018, n. 19540; Cass. civ., Sez. I, 8 luglio 1998, n. 6664).

In definitiva, secondo questo indirizzo, va escluso che la revoca del consenso da parte di un coniuge comporti l'arresto del procedimento o la sua trasformazione in divorzio contenzioso, in quanto occorre provvedere ugualmente all'accertamento della sussistenza dei presupposti necessari per lo scioglimento del vincolo coniugale, o alla cessazione degli effetti civili del matrimonio, e all'esame delle condizioni già concordate dai coniugi, valutandone la conformità alle norme inderogabili e agli interessi dei figli minori.

4. Le posizioni della dottrina

Passando ad esaminare i contributi degli interpreti sull'argomento, parte della dottrina,

⁸ Sentenza del 9 dicembre 2024, n. 1105.

⁹ Sentenza del 24 giugno 2025.

nel ricordare che nel regime anteriore alla riforma Cartabia la Suprema Corte¹⁰ si era espressa in termini rigorosi e restrittivi, negando rilevanza alla revoca del consenso da parte di uno soltanto dei coniugi nel divorzio congiunto, ha affermato, in linea con l'orientamento espresso dal Tribunale di Milano¹¹, che tale interpretazione dovrebbe valere anche nel procedimento a domanda congiunta, in quanto più coerente con la struttura del nuovo procedimento¹², fatti salvi eventuali mutamenti nelle circostanze, che giustificerebbero la richiesta di modifica del provvedimento adottato. Per ragioni di economia processuale si dovrebbe ipotizzare che, una volta divenuta procedibile la domanda di divorzio, la parte potrà revocare unilateralmente il consenso alle condizioni prospettate congiuntamente negli atti introduttivi soltanto al verificarsi di fatti nuovi o agli esiti di nuovi accertamenti istruttori oppure, senza limiti, nell'interesse dei figli minori anziché attendere la conclusione del giudizio di divorzio per poi proporre una domanda di modifica delle condizioni ai sensi dell'art. 473-bis.29 cod. proc. civ.¹³

Dopo l'intervento della Corte di cassazione, con la citata sentenza n. 28727, si è preso atto che ammettere il cumulo delle domande anche nel procedimento congiunto significa superare il rigoroso orientamento che vietava qualsiasi pattuizione, in sede di separazione, in vista del divorzio¹⁴ e si sono condivise le conclusioni cui è giunta la Suprema Corte nel confermare la rigida interpretazione volta a negare la revoca del consenso da parte di uno soltanto dei coniugi¹⁵. Nell'ottica della semplificazione e della esigenza di economia processuale, sarebbe opportuno prevedere la possibilità di far valere giudizialmente l'eventuale annullabilità degli accordi in conseguenza dell'emersione, in pendenza del

¹⁰ Sez. 6-1, Ordinanza n. 19540 del 24/07/2018, Rv. 650192; Sez.6-1, Ordinanza n. 19348 del 2021.

¹¹ Che, con la citata sentenza n. 3542 del 5 maggio 2023, ha precisato che la modifica unilaterale delle condizioni di divorzio (e dunque, in ultima analisi, una revoca) «sarà ritenuta ammissibile solo in presenza della allegazione di fatti nuovi ai sensi dell'art. 473-bis.19, 2° comma, c.p.c.».

¹² F. DANOVI, *Domanda congiunta di separazione e divorzio: le ragioni per il sì, in attesa di una prassi giudiziaria uniforme*, in *Famiglia e diritto*, 7/2023, p. 655 ss. Per un esame della questione interpretativa rimessa alla Corte di cassazione si veda anche C. MARINO, *In sede di rinvio pregiudiziale la Cassazione si pronuncia a favore del cumulo di domande congiunte di separazione e divorzio*, in *La nuova giurisprudenza civile commentata*, 1/2024, p. 191 ss.

¹³ C. BENANTI, *Il cumulo delle domande congiunte di separazione e di divorzio non incide su diritti indisponibili, perché la crisi familiare è unitaria*, in *La nuova giurisprudenza civile commentata*, 1/2024, p.185 ss.

¹⁴ F. LAZZARA, *Domanda congiunta e cumulata di separazione e divorzio: verso l'ammissibilità degli accordi di gestione della crisi coniugale*, in *La nuova giurisprudenza civile commentata*, 1/2024, p. 63 ss.

¹⁵ F. DANOVI, *La Cassazione conferma l'ammissibilità del cumulo di separazione e divorzio su domanda congiunta*, in *Famiglia e diritto*, 1/2024, p. 13 ss.

procedimento, di vizi del consenso di una delle parti¹⁶. Secondo alcuni Autori¹⁷ né la nuova disciplina introdotta dall'art. 473-bis.51 cod. proc. civ. né la decisione della Suprema Corte definiscono le modalità attraverso le quali dovrebbe sostanzarsi il *vaglio* giudiziale a garanzia della parte economicamente debole, per la cui tutela sarebbe auspicabile una rimeditazione della tesi dell'irrelevanza della revoca del consenso.

Parte della dottrina ha ritenuto che nell'ipotesi, sia pur obiettivamente remota (in virtù del brevissimo lasso temporale della conversione della separazione in divorzio), in cui la revoca del consenso sia motivata con la deduzione di una circostanza sopravvenuta, si dovrebbe aprire una fase sostanzialmente contenziosa, compatibile con il modello camerale, volta a definire un conflitto tra diritti soggettivi¹⁸, in ragione del fatto che il procedimento a domanda congiunta è un procedimento di volontaria giurisdizione, che si conclude con una "sentenza" avente un ambito discrezionale molto ridotto e che non può non essere conforme alle conclusioni delle parti¹⁹.

5. Considerazioni conclusive

La breve analisi compiuta conduce ad una considerazione conclusiva.

Malgrado i dubbi interpretativi che la legge delega n. 206/2021 lascia irrisolti, la consapevolezza che il legislatore, con il nuovo *corpus* normativo, abbia inteso intraprendere un percorso di semplificazione e di riduzione dei tempi processuali della giustizia familiare, più o meno condivisibile in un'ottica di tutela del nucleo familiare, mette in evidenza la univoca preoccupazione di garantire, al di là della prospettata possibilità di ritenere irrilevante la revoca *ad nutum* del consenso al divorzio, la tutela della parte economicamente debole, per la quale sarebbe irrinunciabile²⁰ la prospettiva di far valere eventuali mutamenti sopravvenuti, anche in sede separata, con la proposizione di un

¹⁶ C. BENANTI, cit.; E. QUADRI, cit.; L. LENTI, *Domanda contestuale di separazione e divorzio e domanda congiunta: la tutela della parte debole*, in *Juscivile*, 2023, p. 1 ss.

¹⁷ U. ROMA, *Cumulo di domande congiunte di separazione e divorzio: che cosa resta della tutela del coniuge debole?*, in *La nuova giurisprudenza civile commentata*, 1/2024, p. 208 ss.; E. QUADRI, *Riflessioni sul dibattito relativo alla soluzione offerta dalla Cassazione circa il cumulo di domande congiunte di separazione personale e divorzio*, in *La nuova giurisprudenza civile commentata*, 1/2024, p. 217 ss.

¹⁸ Così A. MORACE PINELLI, cit.

¹⁹ In questi termini, G. OBERTO, *L'annullamento per vizi del consenso della separazione consensuale e del divorzio su domanda congiunta*, in *Famiglia e diritto*, 12/2023, p. 1131 ss.

²⁰ F. DANOVÌ, *Per l'ammissibilità della domanda congiunta (cumulata) di separazione e divorzio (prime riflessioni nell'era della riforma Cartabia)*, in *Famiglia e diritto*, 5/2023, p. 487 ss.

autonomo giudizio (come del resto autorizza il nuovo art. 473-*bis*.29 cod. proc. civ.)²¹ oppure mediante il mutamento del procedimento congiunto in rito contenzioso.

Il cumulo delle domande nei procedimenti di separazione e divorzio è diretto a perfezionare la semplicità formale del loro svolgimento e, ancorché i rilievi critici prospettati da alcuni abbiano un condivisibile fondamento, decisivo è il ruolo che l'interprete ha nell'offrire una lettura ermeneutica dei nuovi istituti conforme ai valori dell'ordinamento, coniugandoli con le esigenze, sempre più attuali, di modernità e di semplificazione del nostro sistema giuridico.

²¹ La norma (“*Modificabilità dei provvedimenti*”) prevede: «*Qualora sopravvengano giustificati motivi, le parti possono in ogni tempo chiedere, con le forme previste nella presente sezione, la revisione dei provvedimenti a tutela dei minori e in materia di contributi economici*».

Abstract

SIMONA SANSA, Le sorti della domanda di divorzio nel procedimento su domanda congiunta in caso di revoca unilaterale del consenso

All'indomani dall'entrata in vigore della legge del 17 giugno 2022, n. 71 il contributo si sofferma su alcune novità introdotte, in attuazione della legge delega n. 206 del 2021, nel diritto processuale della famiglia e analizza, alla luce della sentenza n. 28727 del 16 ottobre 2023 della Corte di cassazione, gli orientamenti ermeneutici elaborati sia dalla dottrina sia dalla recente giurisprudenza in tema di procedimento disciplinato dall'art. 473-bis.51 del codice di procedura civile, con particolare riguardo all'ipotesi in cui uno dei due coniugi, depositato il ricorso congiunto e dopo l'omologazione della separazione consensuale, rinunci alla domanda di divorzio.

Parole chiave: separazione, divorzio, procedimento congiunto, cumulo di domande, revoca del consenso.

SIMONA SANSA, The fate of the divorce application in joint application proceedings in the event of unilateral withdrawal of consent

Following the entry into force of Law No. 71 of June 17, 2022, this article focuses on some of the innovations introduced in family procedural law pursuant to Delegated Law No. 206 of 2021. It also analyzes, in light of the Court of Cassation's ruling No. 28727 of October 16, 2023, the interpretative approaches developed by both legal scholars and recent case law regarding the proceedings governed by Article 473-bis.51 of the Italian Code of Civil Procedure, with particular regard to the situation in which one of the spouses, having filed a joint application and following the approval of the consensual separation, withdraws the divorce application.

Keywords: separation, divorce, joint proceedings, accumulation of applications, revocation of consent.

SEZIONE ATTI

CONVEGNO DEL CENTRO STUDI ROSARIO LIVATINO
Roma – Sala Koch di Palazzo Madama, 13 maggio 2026

“Diritto internazionale: tramonto o eclissi?”

Su iniziativa del



Diritto internazionale: tramonto o eclissi?

Sala Koch, Palazzo Madama
Piazza San Luigi de' Francesi, 9 - Roma
13 Maggio 2026 ore 14.30

Introduce

Daniela Bianchini

Componente Consiglio Superiore della Magistratura

Moderà

Giovanna Pancheri

Giornalista "Sky Tg24"

Intervengono

Rosario Aitala

Primo Vicepresidente della Corte Penale Internazionale

S.E. Mons. Ettore Balestrero

Osservatore Permanente della Santa Sede presso l'Ufficio delle Nazioni Unite a Ginevra

On. le Marco Minniti

Presidente Fondazione MedOr (Italian Foundation)

Conclude

Alfredo Mantovano

Sottosegretario di Stato alla Presidenza del Consiglio



Con il patrocinio del Senato della Repubblica



Le opinioni e i contenuti espressi nell'ambito dell'iniziativa sono nell'esclusiva responsabilità dei proponenti e dei relatori e non sono riconducibili in alcun modo al Senato della Repubblica o ad organi del Senato medesimo. L'accesso alla sala - con abbigliamento comune e, per gli uomini, obbligo di giacca e cravatta - è consentito fino al raggiungimento della capienza massima.
I giornalisti e gli ospiti devono accreditarsi scrivendo a: info@centrostudirosariolivatino.it

**INDIRIZZO DI SALUTO DEL
VICEPRESIDENTE DEL CONSIGLIO SUPERIORE DELLA MAGISTRATURA
AVV. FABIO PINELLI**

Autorità, Illustri relatori, Signore e Signori,

desidero innanzitutto esprimere un sentito ringraziamento al Centro Studi Livatino per aver promosso questo convegno, che affronta un tema di straordinaria attualità e di profonda rilevanza giuridica e civile.

È con particolare partecipazione, quindi, che rivolgo il mio saluto all'apertura di questo incontro, dedicato a un quesito che tocca il cuore stesso dell'esperienza giuridica contemporanea: se il diritto internazionale sia ancora diritto, oppure se non stia attraversando una fase di progressiva e preoccupante eclissi.

Non si tratta di una domanda teorica o accademica.

È un interrogativo che investe la tenuta dell'ordine giuridico e interpella direttamente la responsabilità di ciascuno di noi come giuristi, come operatori del diritto e anche come servitori delle istituzioni.

Il nostro tempo è segnato da fratture profonde: conflitti armati, crisi umanitarie, un uso sempre più disinvoltato della forza – militare, economica, tecnologica – che mette a dura prova i meccanismi di tutela costruiti nel secondo dopoguerra. In questo scenario, il diritto internazionale appare spesso fragile, oscillante tra solenni enunciazioni di principio e una difficile, talvolta insufficiente, capacità di incidere sulla realtà.

È evidente che l'eclissi del diritto non coincide necessariamente con la sua negazione esplicita. Più spesso assume la forma di un'erosione silenziosa: decisioni formalmente legittime che, stratificandosi, finiscono per svuotare le garanzie dall'interno. Ed è così che il diritto non viene abolito, ma gradualmente reso inoffensivo.

Ulteriore rischio, forse più insidioso, risiede nella perdita di fiducia nel diritto come strumento atto a porre dei limiti al potere. Quando il diritto si riduce a linguaggio formale, svincolato dalla responsabilità e dalla tutela della persona, esso smette di orientare l'agire pubblico e diventa facilmente eludibile in nome dell'urgenza, della sicurezza, dell'interesse nazionale.

È così che il diritto non viene cancellato, ma oscurato.

Ed è in questa penombra che maturano le derive più pericolose.

Il Centro Studi Livatino, che ha fatto della riflessione sul rapporto tra diritto, coscienza e responsabilità pubblica la propria cifra identitaria, rappresenta il luogo naturale per affrontare questo interrogativo senza scorciatoie e senza indulgenze.

La figura di Rosario Livatino, infatti, continua a parlarci, con forza immutata, di un diritto vissuto non come esercizio di potere, ma come servizio; non come dominio, ma come custodia della persona.

Livatino ci ha insegnato che il diritto perde sé stesso quando dimentica l'uomo concreto, quando smarrisce il senso del limite, quando rinuncia alla fatica del discernimento. Ci ha insegnato che la legalità non è separabile dall'etica pubblica e che la giurisdizione non può sopravvivere senza una profonda fedeltà ai valori che la fondano. In questa prospettiva, la difesa del diritto coincide, in ultima analisi, con la difesa della pace, intesa non come mera assenza di conflitto, ma come costruzione quotidiana di un ordine giusto, fondato sul rispetto della dignità umana.

Non è un caso che questo convegno si svolga in prossimità del 9 maggio, Giornata dell'Europa. Una data che richiama la Dichiarazione Schuman del 1950, con cui prese avvio un processo fondato sul superamento della logica della guerra attraverso la cooperazione istituzionale. L'Europa nasce così come risposta giuridica alla guerra: non per negarla retoricamente, ma per governarla, costruendo la pace come ordine concreto e condiviso, e non come semplice proclamazione.

Oggi, in un mondo nuovamente attraversato dalla competizione tra potenze, quella lezione conserva una straordinaria attualità.

In questo senso, interrogarsi sul destino del diritto internazionale significa interrogarsi sulla possibilità stessa di una comunità internazionale fondata sul diritto e non sulla forza; sulla capacità di tenere insieme sicurezza e giustizia, interesse e cooperazione, potenza e limite.

Il compito dei giuristi, in una stagione come questa, è particolarmente gravoso. Richiede lucidità, per non cedere alla semplificazione.

Prudenza, per preservare gli equilibri istituzionali.

Coraggio, per continuare a difendere il primato del diritto anche quando appare fragile e imperfetto.

Difendere il diritto significa, in ultima analisi, difendere la dignità dell'essere umano. Quando questo riferimento si smarrisce, il diritto cessa di essere strumento di giustizia e finisce per smarrire la propria vocazione originaria.

È in questo scarto che si consuma l'eclissi più pericolosa.

Sono certo che il confronto che si aprirà oggi offrirà strumenti preziosi di riflessione.

Con questo spirito, ringrazio il Centro Studi Livatino, i relatori e tutti i partecipanti, augurando a ciascuno un lavoro fecondo e all'altezza delle domande che il nostro tempo ci impone.

INTERVENTO INTRODUTTIVO

SOMMARIO: 1. Introduzione al tema oggetto del convegno – 2. La “crisi” del diritto internazionale – 3. Lo stretto rapporto fra la tutela dei diritti umani e la pace – 4. Cooperazione e dialogo internazionale: l’insegnamento di Giorgio La Pira – 5. Il diritto internazionale umanitario – 6. Dialogo, fiducia e rispetto: tre parole fondamentali anche in ambito internazionale – 7. Conclusioni.

1. Introduzione

Rivolgo un cordiale saluto – anche da parte del Presidente del Centro Studi Rosario Livatino, il prof. Mauro Ronco – ai presenti in sala, Autorità, colleghi, signore e signori. Saluto e ringrazio il Presidente del Senato Ignazio La Russa per averci ospitato in questa bellissima sala e, in particolare, saluto e ringrazio la moderatrice di questo incontro, la Dott.ssa Giovanna Pancheri, giornalista di Sky Tg24; il Dott. Rosario Aitala, Presidente Aggiunto della Corte Penale Internazionale; Sua Eccellenza Mons. Ettore Balestrero, Osservatore permanente della Santa Sede presso l’ufficio delle Nazioni Unite a Ginevra; l’On. Marco Minniti, Presidente della Fondazione MedOr; il Dott. Alfredo Mantovano, Sottosegretario di Stato alla Presidenza del Consiglio: vi ringrazio, anche a nome del Centro Studi Rosario Livatino, per aver accettato l’invito a partecipare a questo convegno, avente ad oggetto un tema quanto mai attuale e di grande interesse per il periodo storico particolarmente delicato che stiamo vivendo. Ringrazio altresì il Vicepresidente del Consiglio Superiore della Magistratura, l’Avv. Fabio Pinelli che, pur non potendo partecipare, ha tuttavia voluto manifestare apprezzamento per la nostra iniziativa, inviando un messaggio ai partecipanti.

Nell’introdurre i lavori, parto dalla domanda che abbiamo scelto come titolo: *Diritto internazionale: tramonto o eclissi?*

Vale a dire: il diritto internazionale, nell’epoca attuale, sta vivendo una fase di declino, si sta avviando alla fine – evocata dall’immagine del tramonto – o forse sta attraversando una fase transitoria di oscuramento, come suggerisce l’immagine dell’eclissi, dovuta alla

interposizione di “corpi” che creano delle zone di ombra, per usare una metafora tratta dal linguaggio astronomico?

2. La “crisi” del diritto internazionale

Il diritto internazionale, come noto, svolge l’importante funzione di garantire un ordine basato su regole condivise¹, funzionale alla pacifica convivenza, nel rispetto di quel fondamentale principio, enunciato il 4 ottobre 1965 dinanzi all’Assemblea delle Nazioni Unite, dal primo pontefice che visitò il Palazzo di vetro.

Paolo VI affermò: «*i rapporti fra i popoli devono essere regolati dalla ragione, dalla giustizia, dal diritto, dalla trattativa, non dalla forza, non dalla violenza, non dalla guerra e nemmeno dalla paura, né dall’inganno*»².

Pacta sunt servanda: così è rubricato l’art. 26 della Convenzione di Vienna sul diritto dei trattati del 1969, che testualmente stabilisce: «*ogni trattato in vigore vincola le parti e queste devono eseguirlo in buona fede*».

L’insieme delle norme giuridiche che regolano i rapporti tra gli Stati sovrani e i diversi soggetti della comunità internazionale costituisce un articolato sistema normativo che, come noto, riguarda molteplici aree tematiche: la gestione delle comunicazioni transfrontaliere; la protezione dell’ambiente; la navigazione marittima ed aerea; la cooperazione economica; la cooperazione giudiziaria, nonché tematiche di particolare rilevanza come la sicurezza e la tutela dei diritti umani. Con riferimento a queste due ultime tematiche – sicurezza e diritti umani –, va considerato anche l’impatto dell’Intelligenza Artificiale e la necessità di una regolamentazione globale, affinché vi sia un utilizzo etico e responsabile, anche in termini di difesa e sicurezza globale.

Si parla da tempo³, e soprattutto in quest’ultimo periodo, di “crisi del diritto internazionale”, di fronte ai conflitti bellici, alle drammatiche immagini di morte e distruzione che provengono dalle zone colpite, di fronte alle reiterate violazioni delle libertà fondamentali.

¹ Sul tema, in generale, si veda L. CHIUSI CURZI, A. STERPA, *Uso della forza, diritto internazionale e rule of law nelle oscillazioni dell’ordine globale*, in federalismi.it, 11 marzo 2026.

² Cfr. PAOLO VI, *Discorso del Santo Padre alle Nazioni Unite*, 4 ottobre 1965, in https://www.vatican.va/content/paul-vi/it/speeches/1965/documents/hf_p-vi_spe_19651004_united-nations.html.

³ Cfr. P. FEDOZZI, *La crisi del diritto internazionale*, in *Scientia*, 1917, p. 304 ss. Fra i vari scritti in materia, si veda A. CASSESE, *Il diritto internazionale nel mondo contemporaneo*, Bologna, 1984.

La situazione è senz’altro molto complessa, tuttavia è importante osservare che la crisi attiene principalmente alla sfera della *high politics*, che riguarda la pace e la sicurezza e non tutto il sistema regolatore delle relazioni internazionali.

Perché è importante a mio avviso fare questa precisazione?

Perché altrimenti si rischia di delegittimare sistema del diritto internazionale, di offuscare le ragioni per cui, dopo le due guerre mondiali, si è avvertita la necessità di un ordine internazionale fondato sulla cooperazione.

Inoltre, come è emerso nel dibattito scientifico in materia, la crisi non riguarda tanto il diritto internazionale in sé, quanto, piuttosto, la volontà politica di osservare alcune delle sue regole e di valorizzare le istituzioni internazionali⁴.

3. Lo stretto rapporto fra la tutela dei diritti umani e la pace

Perseguire la pace è una responsabilità che grava sugli Stati e non sul diritto internazionale, che è uno strumento. Come è stato osservato dal Presidente Sergio Mattarella, «*la pace non è un dono gratuito della storia*»⁵. Per conseguire la pace – che deve anche essere *costruita e custodita* – è necessario l’impegno di tutti, *popoli e statisti*.

A tal proposito Renè Cassin, uno dei promotori e dei redattori della Dichiarazione universale dei diritti dell’uomo, insignito del Premio Nobel per la pace nel 1968, diceva: «*non vi sarà pace su questo pianeta finché i diritti dell’uomo saranno violati da qualche parte nel mondo*»⁶.

Andando più indietro nel tempo, come non ricordare l’insegnamento di Sant’Agostino, che ha posto il tema della pace in termini molto chiari che scuotono – che devono scuotere – le nostre coscienze: «*chi ama veramente la pace ama anche i nemici della pace*»⁷. Dicendo questo Sant’Agostino raccomandava di non distruggere i ponti, ma perseguire la strada dell’ascolto, dell’incontro delle ragioni altrui e quindi del dialogo.

⁴ Cfr. D. RUSSO, *Il diritto internazionale è in crisi?*, in <https://www.lecostituzionaliste.it/il-diritto-internazionale-e-in-crisi/>

⁵ Cfr. S. MATTARELLA, *L’ordre international entre règles, coopération, compétition et nouveaux expansionnismes*, *Intervento alla cerimonia di consegna dell’onorificenza accademica di Dottore honoris causa dall’Università di Aix-Marseille*, 5 febbraio 2025.

⁶ Cfr. Citazione riportata dal Presidente Mattarella nel suo discorso all’Università di Aix-Marseille, cit.

⁷ Cfr. AGOSTINO, *Sermone 357 De laude pacis*, 1-3. Il passo più ampio recita: «*Quelli che amano la pace vanno lodati. Quelli che la odiano non vanno provocati col rimprovero, ma piuttosto calmati con l’insegnamento e il silenzio. Chi ama veramente la pace ama anche i nemici della pace*».

In quest'ottica, l'ONU rappresenta un importante riferimento per la salvaguardia della pace e della sicurezza internazionale. Le Nazioni Unite, così come indicato dall'art. 1 della Carta ONU (1945), hanno infatti quali fini: il mantenimento della pace e della sicurezza internazionale; lo sviluppo tra le nazioni di relazioni amichevoli fondate sul rispetto; l'impiego della cooperazione internazionale nella soluzione di problemi di carattere economico, sociale, culturale od umanitario e la promozione dei diritti dell'uomo.

Papa Paolo VI, nel già citato discorso dinanzi all'Assemblea Generale delle Nazioni Unite, il 4 ottobre 1965, riconobbe l'ONU quale «*ponte fra i Popoli [...] rete di rapporti fra gli Stati*» e all'ONU consegnò un messaggio solenne: «*non più la guerra non più la guerra! La pace, la pace deve guidare le sorti dei popoli e dell'intera umanità*»⁸.

4. Cooperazione e dialogo internazionale: l'insegnamento di Giorgio La Pira

Giorgio La Pira, che con coraggio e determinazione portò avanti svariate iniziative per promuovere la cooperazione e il dialogo internazionale⁹ diceva che «*è molto più facile organizzare la guerra che organizzare la pace*», mettendo al centro delle sue riflessioni l'importanza del dialogo fra le nazioni quale elemento imprescindibile per la pace nel mondo. Nel 1955 La Pira invitò a Palazzo Vecchio i sindaci delle città capitali del mondo, con lo scopo di siglare un “*patto di amicizia*” tra loro, convinto del ruolo fondamentale delle città e della loro collaborazione per la salvaguardia della pace. E in questo solco si inseriscono anche i *Colloqui mediterranei*, ai quali diede avvio nel 1958, invitando a parteciparvi arabi e israeliani, convinto che la pace nel mondo non potesse prescindere dalla pace nel mediterraneo, luogo di incontro di diverse culture e religioni, di diversi sistemi economici e politici.

5. Il diritto internazionale umanitario

«*All'origine di ogni conflitto vi è sempre una radice di orgoglio*»¹⁰, ha osservato Papa Leone XIV fin dall'inizio del suo pontificato; l'orgoglio offusca la realtà e l'empatia verso

⁸ Cfr. PAOLO VI, *Discorso del Santo Padre alle Nazioni Unite*, 4 ottobre 1965,

⁹ ad esempio, i convegni internazionali per la pace fra il 1952 e il 1957, nell'ambito dei quali ha coinvolto esponenti politici di diversi Paesi.

¹⁰ Cfr. LEONE XIV, *Discorso del Santo Padre Leone XIV al corpo diplomatico accreditato presso la Santa Sede*, 9 gennaio 2026.

il prossimo, non solo nelle relazioni fra persone, ma anche nelle relazioni fra Stati. Quando la vista è offuscata dall’odio o dal desiderio di prevaricazione sull’altro si cede ad una «*rappresentazione del mondo parziale e distorta*» – per usare ancora le parole del Santo Padre – una rappresentazione che apre la strada alla «*logica dello scontro, prodromo di ogni guerra*». Da qui l’invito ad essere una «*casa della pace e della non violenza, dove si impara a disinnescare l’ostilità attraverso il dialogo, dove si pratica la giustizia e si custodisce il perdono*». Significativo ed attuale, a tal proposito, quanto affermato da John Kennedy, nel messaggio all’ONU del 1961: «*l’umanità deve porre fine alla guerra, o la guerra porrà fine all’umanità*»¹¹.

Il ripudio della guerra, l’impegno a non utilizzare la forza – lo *ius contra bellum* – è complementare al sistema normativo volto a “disciplinare” la conduzione dei conflitti – lo *ius in bello* – noto anche come Diritto Internazionale Umanitario.

Si tratta di norme introdotte allo scopo di porre dei confini all’uso della violenza in ambito bellico, secondo l’intuizione di Henry Dunant, il fondatore della Croce Rossa, il quale partendo dal presupposto che purtroppo non sempre le guerre possono essere evitate, anche se bisogna fare di tutto per prevenirle, occorre cercare almeno di mitigarne gli orrori, in uno spirito di umanità e di vera civiltà. Ancora oggi il motto del Comitato internazionale della Croce Rossa è «*per humanitatem ad pacem*».

Il diritto internazionale umanitario, attraverso la salvaguardia della popolazione civile, la protezione dei feriti, dei malati, del personale medico, dei civili che si trovano in mano nemica o in territorio occupato, come previsto dalle Convenzioni di Ginevra e dai relativi Protocolli aggiuntivi, si pone quale obiettivo altresì quello di facilitare i processi di riconciliazione. Le complesse sfide con cui deve oggi confrontarsi il diritto internazionale umanitario riguardano ad esempio, come è stato evidenziato dal Ministero degli Affari Esteri, la presenza sempre più diffusa di gruppi armati non statuali, il controllo dei territori da parte di gruppi terroristici, la difficoltà di distinguere tra combattenti e civili nelle operazioni militari, la possibilità di attacchi cibernetici. L’esigenza di far rispettare il diritto internazionale umanitario va quindi di pari passo con l’esigenza di rafforzare la prevenzione, attraverso la diplomazia e l’individuazione di soluzioni politiche ai conflitti in corso.

¹¹ J.F. KENNEDY, *Discorso pronunciato all’Assemblea Generale delle Nazioni Unite*, New York, 25 settembre 1961.

6. Dialogo, fiducia e rispetto: tre parole fondamentali anche in ambito internazionale

Mi avvio alla conclusione di questa breve introduzione richiamando l'attenzione su tre parole che considero particolarmente significative per il tema del nostro incontro: dialogo, fiducia e rispetto.

Non si tratta soltanto di valori fondamentali nelle relazioni personali e sociali. Essi rivestono un'importanza decisiva anche nel diritto internazionale, perché costituiscono il presupposto per la costruzione di relazioni pacifiche, stabili e cooperative tra gli Stati, le organizzazioni internazionali e gli altri soggetti della comunità internazionale.

È significativo osservare che queste tre parole sono state individuate, nell'ultimo triennio, dalla Fondazione Treccani come "*parole dell'anno*", nell'ambito del Festival della lingua italiana, giunto quest'anno alla sua nona edizione. Ogni anno viene scelta una parola particolarmente significativa, capace di interpretare il tempo presente e di offrire uno spunto di riflessione collettiva. Quest'anno è stata scelta la parola "*dialogo*", perché, come si legge nella motivazione, *«il dialogo è uno strumento di riconciliazione tra le persone e i popoli, tra le diverse generazioni e, a livello internazionale, tra gli Stati e i loro leader»*.

Il dialogo, infatti, non consiste soltanto nel parlare o nello scambiarsi opinioni. Presuppone la disponibilità ad ascoltare, a comprendere punti di vista diversi dal proprio e, quando necessario, a rivedere le proprie posizioni. Dialogare significa riconoscere nell'altro non un avversario da sconfiggere, ma un interlocutore con il quale è possibile individuare soluzioni condivise. In questo senso, il dialogo rappresenta una forma concreta di responsabilità e costituisce il primo passo per trasformare le differenze da motivo di contrapposizione in occasione di confronto e di crescita.

Il dialogo è anche alla base della formazione e dell'evoluzione delle regole internazionali. I trattati nascono dal negoziato; le decisioni delle organizzazioni internazionali sono (o dovrebbero essere) il risultato del confronto tra Stati; i meccanismi di cooperazione in materia di sicurezza, ambiente, commercio e diritti umani richiedono ascolto e mediazione. In questa prospettiva, dialogare non significa rinunciare ai propri interessi, ma cercare di perseguirli attraverso strumenti compatibili con la pace e con la cooperazione internazionale.

Nel diritto internazionale, la *funzione riconciliativa* di cui si è detto si traduce nella possibilità di trasformare la contrapposizione in negoziazione e il conflitto in un percorso di soluzione pacifica.

Lo scorso anno, invece, al centro della riflessione è stata posta la “*fiducia*”: «*in un anno segnato da incertezze geopolitiche e sociali*» – si legge nella motivazione – «*la fiducia emerge come risposta essenziale al diffuso bisogno di guardare al futuro con aspettative positive. Questo desiderio si fonda sulla forza delle relazioni umane: sviluppare legami solidi, affidabili e duraturi non solo tra individui, ma anche tra i cittadini e le istituzioni*».

La fiducia non è un sentimento che si possa pretendere o imporre. È il risultato di comportamenti coerenti, trasparenti e responsabili; si costruisce nel tempo e può essere compromessa da decisioni poco chiare, da promesse non mantenute o dalla mancanza di *accountability*. Per questo motivo, la fiducia rappresenta al tempo stesso un valore e una responsabilità: richiede impegno da parte di tutti, nelle relazioni personali, nelle istituzioni e nella società. Anche nel diritto internazionale la fiducia è indispensabile. La cooperazione tra gli Stati può funzionare soltanto se ciascuno di essi confida nel fatto che gli impegni assunti saranno rispettati e che le regole comuni saranno applicate in modo coerente. Il noto principio secondo cui gli accordi devono essere rispettati – espresso nella formula *pacta sunt servanda* – rappresenta uno dei pilastri del diritto dei trattati e, più in generale, della stabilità dell’ordinamento internazionale.

La fiducia è necessaria anche nei rapporti tra gli Stati e le organizzazioni internazionali, così come nei sistemi di sicurezza collettiva, nella gestione delle crisi e nella tutela dei diritti fondamentali. Senza un minimo livello di affidamento reciproco, diventa difficile condividere informazioni, assumere impegni di cooperazione, adottare misure comuni o accettare procedure di controllo e di soluzione delle controversie.

La fiducia, tuttavia, non può essere ridotta a una disposizione d’animo: deve essere sostenuta da regole, istituzioni e procedure trasparenti. Si costruisce attraverso il rispetto degli obblighi internazionali, la buona fede, la prevedibilità delle condotte e la disponibilità a rispondere delle proprie azioni. Al contrario, la violazione sistematica degli accordi, l’uso arbitrario della forza o il mancato rispetto delle decisioni e degli impegni assunti indeboliscono non soltanto il rapporto tra gli Stati coinvolti, ma l’intero sistema internazionale.

La fiducia procede di pari passo con la solidarietà, come ha osservato il Presidente della Corte di giustizia dell'Unione europea, Koen Lenaerts, in occasione dell'inaugurazione dell'anno accademico 2024/2025 dell'Alma Mater Studiorum di Bologna: *«senza fiducia nell'uso responsabile delle risorse comuni e nel rispetto degli accordi presi, non può esistere né il mercato interno, né lo spazio Schengen, né la libera circolazione delle persone e dei capitali»*. L'osservazione, riferita al processo di integrazione europea, può essere estesa alla comunità internazionale nel suo complesso. Le sfide contemporanee – dai conflitti armati ai cambiamenti climatici, dalle crisi umanitarie alla gestione dei flussi migratori – non possono essere affrontate efficacemente da un singolo Stato. Richiedono cooperazione, condivisione delle responsabilità e capacità di fare affidamento sugli impegni reciproci.

Nel 2024, infine, la parola dell'anno è stata *“rispetto”*. Si è voluto sottolineare come alla base delle diverse forme di violenza vi sia spesso proprio la mancanza di rispetto per l'altro: nelle relazioni umane e interpersonali, nei rapporti istituzionali e persino nelle relazioni internazionali.

Nel diritto internazionale, il rispetto assume almeno tre significati. In primo luogo, implica il riconoscimento dell'uguaglianza sovrana degli Stati e del diritto di ciascun popolo all'autodeterminazione. In secondo luogo, richiede l'osservanza degli obblighi internazionali, delle procedure concordate e dei principi fondamentali della Carta delle Nazioni Unite, tra cui il divieto della minaccia e dell'uso della forza e l'obbligo di risolvere pacificamente le controversie. In terzo luogo, impone di considerare la persona umana come centro e destinataria della tutela internazionale, attraverso il rispetto dei diritti umani e del diritto internazionale umanitario.

Rispettare il diritto internazionale significa, dunque, riconoscere che la sovranità non può tradursi in arbitrio e che la forza non può sostituire il diritto. Significa anche comprendere che il rispetto non è un atto unilaterale di cortesia, ma un obbligo reciproco: ogni Stato che pretende il rispetto dei propri diritti deve, a sua volta, rispettare i diritti altrui e contribuire all'osservanza delle regole comuni.

Dialogo, fiducia e rispetto sono quindi valori distinti, ma profondamente interdipendenti. Il dialogo crea le condizioni per la comprensione e la cooperazione; il rispetto stabilisce i limiti entro i quali tali relazioni devono svilupparsi; la fiducia permette agli impegni assunti di produrre effetti nel tempo.

Nelle relazioni fra Stati, quando questi tre elementi vengono meno il diritto internazionale si indebolisce: il dialogo lascia spazio alla minaccia, la fiducia viene sostituita dal sospetto e il rispetto delle regole cede di fronte alla logica della forza. Quando, invece, sono presenti, essi contribuiscono a rendere effettivi i principi di pace, giustizia e cooperazione sui quali si fonda la comunità internazionale.

Per questa ragione, dialogo, fiducia e rispetto non devono essere considerati soltanto ideali cui tendere, ma strumenti concreti dell'azione internazionale e condizioni necessarie per garantire la convivenza tra gli Stati e la tutela della dignità delle persone.

7. Conclusioni

Concludo riprendendo una frase pronunciata da un testimone credibile della politica intesa come *forma più alta di carità*, colui che, assieme a Rosario Angelo Livatino e a Salvo D'Acquisto, è stato indicato da Papa Leone XIV, in occasione del Giubileo degli uffici cerimoniali istituzionali (25 ottobre 2025), come «*luminoso esempio di speranza e di giustizia, di umiltà e di dedizione per lo Stato*»¹². Mi riferisco ad Alcide De Gasperi, per il quale si sta concludendo il processo canonico di beatificazione, che il 24 settembre 1952 ad Aquisgrana (Premio Carlo Magno) disse: «*l'avvenire non si costruisce col diritto della forza, né con lo spirito della conquista, ma con la pazienza del metodo democratico, con lo spirito costruttivo delle intese, nel rispetto della libertà*»¹³.

Sono profondamente convinta che, come ci ha insegnato papa Leone XIV, riprendendo l'esempio di De Gasperi, «*la politica, la diplomazia e la difesa nazionale diventano strumenti di autentica carità quando sono vissute con animo umile*».

¹² Cfr. LEONE XIV, Omelia pronunciata il 25 ottobre 2025, durante la Messa per il Giubileo degli Uffici cerimoniali istituzionali italiani, nell'Aula della Benedizione del Palazzo Apostolico Vaticano.

¹³ Cfr. A. DE GASPERI, *Le radici spirituali dell'Europa*, Discorso pronunciato ad Aquisgrana il 24 settembre 1952 in occasione del conferimento del Premio “Carlo Magno”, in *Archivi Storici dell'Unione Europea*, ASUE – Fondo Alcide De Gasperi, Affari Esteri IX, a, 4, consultabile alla pagina web <https://www.lanostrapatria.europa.org/de-gasperi-e-la-ced/documenti/discorso-de-gasperi-aquisgrana-le-radici-spirituali-delleuropa/>.

ROSARIO SALVATORE AITALA

*Presidente Aggiunto
Corte Penale Internazionale*

Diritto internazionale: tramonto o eclissi? Il Centro Studi dedicato alla memoria del giudice Rosario Angelo Livatino pone un interrogativo impellente, inevitabile.

Nella contemporaneità l'incultura della violenza – evocata, minacciata e praticata – si afferma come misura primaria delle relazioni fra comunità, nazioni e Stati, e strumento principale di soluzione delle controversie economiche e politiche. Le relazioni internazionali per conseguenza si imbarbariscono. Vengono intraprese guerre illegali d'aggressione anche da parte di Stati membri permanenti del Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite, cui la Carta del 1945 rimette il ruolo di supremi guardiani della pace e dell'autorità della Carta stessa. Dilagano atrocità di massa governative, non di rado sostenute, giustificate, tollerate da altri Stati. Stermini, deportazioni, torture, persecuzioni di milioni di bambini e altri innocenti. Si perseguono prospettive di impunità. Giudici e procuratori internazionali, cui è rimesso l'accertamento dei crimini di massa, sono minacciati, vilipesi, sanzionati, condannati come terroristi o criminali, quasi nel silenzio generale. Il linguaggio pubblico attraversa una deriva di inciviltà e di brutalità. Esseri umani sono definiti “spazzatura”, “bestie”, “animali umani” per giustificarne la destinazione a terapie di purificazione o radicale eliminazione. Verbi come “massacrare”, “annientare”, “decimare”, “riportare all'età della pietra” impiegati da chi ha responsabilità pubbliche, evocano punizioni collettive e rivendicano massacri di civili inermi come azioni virtuose. Nella comunicazione dominante prevalgono i radicalismi. Sono azzerate sfumature e gradazioni. Il mondo è dipinto in forma binaria, secondo contrapposizioni estremizzanti e giudizi manichei. Bianco e nero. Giusto e sbagliato. Vero e falso. Fra il bene e il male non c'è più niente.

È ineludibile chiedersi che ne è di quelle regole di civiltà che la comunità internazionale si è progressivamente data nel Ventesimo secolo, con un culmine nel secondo dopoguerra, per arginare l'uso arbitrario della forza armata, moralizzare la condotta delle ostilità, prevenire e punire le atrocità di massa, proteggere e promuovere la dignità e i diritti fondamentali delle persone umane. E tuttavia, il quesito da cui muoviamo non sembra quello più corretto. Perché presuppone una proposizione sospetta

di fallacia logica: “*Poiché alcune norme internazionali sono violate, il diritto è in crisi*”. E perché si articola sulla logica binaria. L’alternativa è solo apparente. Non si prospettano né tramonti né eclissi giuridiche. Ricorrono naufragi politici.

La formula “*crisi del diritto internazionale*” è declinata in più varianti: Il diritto internazionale è un teatro di cartapesta che dipinge come effettivo l’inesistente mondo delle regole universali elevando a diritto il non-diritto internazionale. Il diritto è importante ma fino a un certo punto, in tempo di guerra. Non bisogna abusare del diritto per giustificare un regime tirannico: vale a favore dei buoni, non dei cattivi contro i quali tutto è lecito. È espressione di un certo ordine politico mondiale e ne segue dunque le sorti. È geneticamente fragile, incapace di incidere sulla realtà e limitare il potere. Non è vero diritto perché non è dato un giudice sovranazionale che ne imponga l’osservanza. La guerra esprime il mistero del Male, dunque è indifferente a norme e istituzioni.

Per cominciare, una questione semantica. A quale diritto internazionale ci si riferisce? Non c’è un diritto internazionale inteso come corpo unico dal destino unitario. Il diritto internazionale è un complesso di norme che si trovano ovunque e costituisce una fittissima rete invisibile e imprescindibile che circonda le nostre vite in ogni ambito. Senza norme e istituzioni internazionali non sarebbe possibile misurare in modo coerente lo spazio e il tempo, comunicare e spostarsi fra punti diversi del globo, scambiare, produrre merci, consumare beni aventi riscontrabili caratteristiche qualitative e di sicurezza. Sono parte del diritto internazionale, per esempio, gli accordi del 1884 e del 1928 sul meridiano di Greenwich, i fusi orari e il “*tempo universale*”; l’Unione postale universale del 1964, l’Unione internazionale delle telecomunicazioni del 1865; la convenzione e gli accordi del 1883, 1891, 1947, 1958, 1967 sulle indicazioni geografiche dei beni alimentari; gli accordi di Bretton Woods del 1944 sul sistema monetario; le norme e le istituzioni che garantiscono navigazione marittima e aerea e il trasporto di persone e cose, fra cui l’Organizzazione dell’aviazione civile; le regole sulle caratteristiche qualitative e sicurezza degli alimenti e di altri beni di consumo; le norme e istituzioni su investimenti e commerci.

Queste norme in massima parte non hanno mai smesso di essere universalmente riconosciute e rispettate. L’ambito del diritto internazionale che vive tensioni e contrasti, e viene erroneamente identificato con l’intera disciplina, riguarda quei principi che limitando l’uso della forza armata, disciplinando la condotta delle ostilità e proteggendo

i diritti inalienabili delle persone, si propongono di proteggere il mondo e gli esseri umani dagli abissi della guerra e dalle più ripugnanti degenerazioni del potere governativo.

Il grande studioso catanese Luigi Condorelli raffigurava il diritto internazionale come una tela di ragno, come ha ricordato Gabriele Della Morte: ciascuno dei fili che la compongono appare, di per sé, fragile, di modo che gli Stati caduti nella rete possano facilmente reciderlo (salvo, però, correre il rischio di restare impigliati altrove). Ma l'insieme dei fili, ciascuno dei quali è annodato agli altri, rende la tela sufficientemente solida e flessibile, di modo che gli Stati non possano del tutto liberarsene, ancorché siano in grado di danneggiarne la superficie in modo più o meno grave.

C'è di più. Esistono connessioni fra norme diverse del diritto internazionale, collegamenti di carattere politico. Quando gli Stati, per stare alla metafora di Condorelli, indeboliscono alcuni fili per perseguire interessi egoistici, rischiano di danneggiare la solidità di altri cui tengono, e pregiudicare la tenuta dell'intera rete che è garanzia per tutti perché impedisce che tracimino il caos e la violenza generalizzata. Se si violano e si irridono regolarmente le regole che vietano l'uso arbitrario della forza si indeboliscono altre norme, per esempio il principio di libera navigazione dei mari. Questo vale anche per gli Stati che osservano violazioni altrui. L'Italia, per esempio, dopo il Secondo conflitto ha sempre rispettato tanto i principi sull'uso della forza armata quanto quelli sulla libertà di navigazione. Essendo immersa nel Mediterraneo, priva di accesso agli oceani, povera di materie prime, grande potenza manifatturiera e quarto esportatore mondiale, ha ogni interesse a esprimersi contro l'abuso della violenza armata da parte di altri Stati e di adoperarsi per mettervi fine, per tutelare la propria sicurezza, i propri valori costituzionali, ma anche la libertà e l'ordine dei commerci per via marittima, per noi vitali.

Il sistema internazionale disciplina un “*mondo di Stati*”, espressione di Salvatore Zappalà, nel quale le unità elementari non sono esseri umani ma enti immateriali, prevalentemente Stati. Il grande Antonio Cassese spiegava che esiste un'asimmetria fra il livello di sviluppo dei sistemi interni e del sistema internazionale. Nelle comunità statali sono emerse norme che determinano quali condotte sono permesse ai consociati, quali doverose e quali proibite; e al tempo stesso sono comparsi corpi sociali organizzati permanenti che producono le regole, le attuano e ne accertano la violazione anche in via forzosa. Queste strutture sono dette “*istituzioni*”, termine che deriva dal latino *instituere*,

(costituire, stabilire nell'uso), e identifica per conseguenza organismi e assetti stabilmente destinati alla cura del bene comune, alla prevenzione e alla soluzione dei conflitti.

Il sistema organizzativo internazionale invece non ha superato uno stato embrionale. Il potere resta frammentato, non è finora emersa un'istituzione, un'autorità universale comune ai popoli e sovraordinata agli Stati che accentri le tre funzioni tipiche della statualità. Mentre esiste una funzione internazionale di produzione delle norme, attraverso la consuetudine e gli accordi, l'attuazione delle regole e l'esecuzione delle decisioni che accertano violazioni restano principalmente affidate agli Stati. La difficile coercizione dei riottosi in ambito internazionale non compromette tuttavia il valore imperativo delle regole, allo stesso modo in cui il mancato arresto di un assassino latitante non ne fa un innocente, né rende inutili le indagini, il processo e i codici.

È del tutto illogico affermare che il diritto internazionale è in crisi perché ci sono Stati che violano certe norme muovendo guerre d'aggressione, occupando terre altrui, uccidendo e perseguitando innocenti. Equivale a dire, di fronte alla constatazione che il peccato dilaga nelle nostre società, che la responsabilità non è dei peccatori ma dei Comandamenti, perché nonostante essi si continua a uccidere, rubare, mentire. Se certi governi agiscono illegalmente e gli altri Stati lasciano fare, la bancarotta è politica, non giuridica. La crisi è morale. Il diritto non scompare sotto l'orizzonte, non è oscurato. Resta sempre lì, come un sole di mezzanotte nel giorno polare. Perché il diritto internazionale non è un costrutto artificiale. È politica. Si forma lentamente, goccia dopo goccia, attraverso trattati e la consuetudine, la ripetizione nel tempo di certe condotte da parte della generalità degli Stati accompagnata dalla convinzione della loro doverosità.

Gli Stati con le proprie azioni e omissioni possono realizzare pienamente e rafforzare le regole comuni o possono svilirle e logorarle, ma il diritto in quanto tale non si distrugge per l'arbitrio, il capriccio mutevole o l'immoralità di questo o di quel governo o dirigente politico. Ha una vita propria che prescinde dalla volontà degli Stati. La condotta imprudente dei governi, anche di grandi potenze particolarmente influenti per buona sorte non può facilmente compromettere le norme. Mentre i governi non di rado cercano di distorcere le regole a proprio favore, il diritto internazionale parla sempre con una sola voce, imparziale di fronte agli interessi egoistici di ciascuno. Lo sgretolarsi del sistema di prevenzione e soluzione dei conflitti armati e delle atrocità di massa non è

conseguenza, ma origine delle fratture geopolitiche del presente. Diritto e politica stanno e cadono insieme.

Il cuore del diritto internazionale contemporaneo non nasce da un’illusione pacifista, né da esercizi di tecnicismo giuridico. Risulta da un trauma. Le tragiche degenerazioni delle guerre mondiali incoraggiarono gli Stati a suscitare regole, giudici, linguaggi, valori condivisi perché la violenza non restasse l’unica e primitiva legge. Quei principi e quelle norme costituiscono un sistema universale perché cristallizzano regole minime di civiltà, norme di moralità basilari. Il divieto di usare la forza armata salvo che nell’esercizio del «diritto naturale di autotutela», fondamento della comunità degli Stati e dello stadio attuale di civiltà, non fu invenzione estemporanea dei convenuti alla conferenza di San Francisco del 1945. Le macerie, la miseria, i lutti, l’odio che restavano dopo la Seconda guerra dimostravano che la guerra non è un mero intervallo di tormenti collettivi dopo i quali tutto torna a ricomporsi.

Il diritto internazionale umanitario è espressione di una «*moralità da custodire anche in guerra*», parole di Papa Francesco. Principi quasi ovvi che in un mondo ideale non sarebbe necessario ribadire. La proibizione di mezzi e di metodi di combattimento particolarmente atroci come gas velenosi, armi batteriologiche, tossiche, chimiche, l’impiego di bambini-soldato e la riduzione alla fame di popolazioni civili. La protezione umanitaria da assicurarsi a civili, non combattenti e beni non militari ruota intorno a quattro principi di immediata comprensibilità. Umanità: non si infliggano sofferenze superflue. Distinzione: non si usi la violenza contro persone e beni protetti. Proporzionalità: non si attacchi sapendo che si causeranno danni incidentali, cioè morti innocenti e distruzioni ingiustificate, smodati rispetto alle esigenze militari. Precauzione: si adottino qualsiasi accorgimento per risparmiare gli incolpevoli.

L’ordinamento internazionale non si è sviluppato verticalmente ma ha mantenuto carattere orizzontale. Non è affatto vero che quel sistema sia privo di giudici. Di tribunali internazionali ce ne sono più d’uno. Alcuni decidono controversie fra Stati e fra individui e Stati o organizzazioni internazionali, altri responsabilità penali per crimini internazionali. In quell’ordinamento, questo è il punto politico decisivo, i *giudici* primari degli Stati sono gli altri Stati. In un sistema in cui vige parità formale e non esiste un’istituzione superiore gli Stati devono assicurarsi che i propri pari onorino doveri e regole, condannare politicamente e isolare i trasgressori per persuaderli a comportarsi

secondo diritto e morale. La politica, ha spiegato Lorenzo De Sio in un recente libro sulla crisi della democrazia, deve disporre di mezzi di “*confinamento*” che spingano i membri di una comunità al rispetto delle decisioni comuni. Quando è stata operata una scelta, se ai dissenzienti fosse permesso di disattenderla oppure di lasciare il gruppo, questo si disgregherebbe. Possiamo applicare la teoria del confinamento alle relazioni internazionali. Sebbene nello spazio internazionale i vincoli siano più deboli rispetto alle comunità nazionali, la storia dimostra che nessuno Stato può vivere da solo. Nessuno può agire da fuorilegge e sopravvivere a lungo se la maggior parte degli Stati reagiscono compattamente, confinandolo. Lo dimostra il successo della pressione di individui, Stati e organizzazioni internazionali che negli anni Settanta e Ottanta forzarono il Sudafrica segregazionista a cessare l’*apartheid*. Gli Stati per conseguenza non possono limitarsi a dire: “*Non uccidiamo, non deportiamo, non perseguitiamo*”. Devono denunciare, isolare, sanzionare politicamente chi irride i valori comuni. È una questione morale e politica. Morale perché le condizioni per i crimini e l’impunità di uno sono sempre anche la complicità, tolleranza, indifferenza o rassegnazione di tutti gli altri. Politica perché «*il tempo e il caso raggiungono tutti*» (Ecclesiaste, 9, 11). Tutti prima o poi possono essere oggetto di aggressioni o torti ingiusti e avere bisogno di norme e istituzioni. Difendere sempre le une e le altre è nell’interesse di ciascuno e di tutti.

Considerare guerre e atrocità di massa come mere manifestazioni di malvagità rischia di farle ritenere inevitabili, soprannaturale conseguenza della corruzione della natura umana. Le une e le altre sono atti politici. Voluti, freddi, meditati. Espressione di un male umanissimo, impastato di politica. Il male è una scelta. L’uomo non versa sangue innocente di altri uomini costretto dall’ineluttabile. Opera e rinnova una scelta egoista e perversa. Il prepotente ritorno alla minaccia e uso della forza armata come primario metro delle relazioni internazionali è solo secondariamente un fenomeno di involuzione giuridica. Sta rovesciando un certo ordine geopolitico e soprattutto lo stadio contemporaneo della civiltà umana. Il germe di questo collasso era profondamente iscritto nei geni dell’Organizzazione delle Nazioni Unite, che fu concepita come strumento di dominio dei pochi. Papa Leone nel messaggio indirizzato alla sessione plenaria della Pontificia Accademia delle Scienze Sociali dedicata agli *Usi del potere*, ha ricordato che l’ordine internazionale, come le vere democrazie, che non sono tirannie delle maggioranze o maschere del dominio elitario, devono fondarsi sulla persona umana e

permettere la partecipazione democratica dei popoli alla vita internazionale. Di conseguenza, scrive il Pontefice, è necessario impedire che le concentrazioni di potere tecnologico, economico e militare in poche mani pregiudichino la pace. La centralità nell'organizzazione sociale dell'individuo, inteso come soggetto e come finalità primaria del diritto, si è sviluppata nelle scienze giuridiche e politologiche nei modelli politici e nella sottostante filosofia del potere che salvaguardano dall'onnipotenza dei governi e delle maggioranze parlamentari diritti fondamentali, libertà e dignità delle persone e altri valori contenuti in carte costituzionali pluraliste. Il legame necessario fra diritto e morale, ha scritto il costituzionalista Paolo Ridola, ha fatto da argine dopo la Seconda guerra al totalitarismo come male estremo della politica e caricato le costituzioni di un compito vitale di unificazione politica di società disomogenee e attraversate dal conflitto.

L'Organizzazione delle Nazioni Unite nei suoi ottant'anni di vita ha prevenuto una definitiva terza guerra mondiale, che non potremmo raccontare, ha governato la decolonizzazione e, attraverso il diritto internazionale, ha garantito stabilità. Questa istituzione resta l'alternativa migliore a un mondo alla mercé del caos e della forza brutale, ma è impolverata dal tempo, gira a vuoto. È profondamente inadeguata a rappresentare un mondo di centonovantatré Stati con potenze economiche e demografiche emergenti relegate alla marginalità, e vecchie grandi potenze non più tali che si ostinano a volere governare il mondo.

Gli inventori dell'Organizzazione hanno tradito la solenne promessa che inclusero nel Preambolo della Carta di San Francisco di «*salvare le future generazioni dal flagello della guerra*». La Carta del 1945, ha scritto Gabriele Della Morte, non delegò la forza ad un'autorità democratica ma a un direttorio militare formato delle potenze che sconfissero il nazifascismo, pensato per essere eterno, imm modificabile. Gli Alleati assegnarono a sé stessi, associando la Cina, il doppio privilegio di un seggio permanente nel Consiglio di Sicurezza e del diritto di veto. Le grandi potenze, scrisse Ben Ferencz, patriarca della giustizia internazionale che perseguì i crimini nazisti come procuratore del tribunale militare americano di Norimberga, «*quelle più in grado di mettere a rischio la pace, devono decidere quando l'uso della forza è legittimo: i falchi insistettero per essere i guardiani del pollaio*». Il veto esercitato più volte dai membri permanenti per proteggere sé stessi e i propri alleati e clienti ha impedito all'organo di tutelare la pace e difendere i popoli vittime di atrocità di massa.

D'altronde, da quel legno storto, per dirla con Kant, non poteva ricavarsi nulla di perfettamente dritto. In questi decenni certi membri permanenti del Consiglio e loro alleati e clienti hanno abusato delle norme secondo dinamiche combinate che possiamo ricondurre alla fortunata metafora di Vittorio Foa. Torre, contrasto frontale: hanno usato la forza armata per curare interessi nazionali e proiettare potenza; e cavallo, elusione: hanno impiegato indirettamente in modo più o meno riservato e oscuro la violenza armata, continuando a dichiararsi campioni delle regole. Anche chi ha adottato regolarmente la prima tattica, ha sempre prestato la massima attenzione a mantenere in vita il sistema per sfruttarne i privilegi e rivendicato di rispettare le regole secondo interpretazioni posticce. Sempre di più, la mossa della torre è impiegata anche da chi dalle istituzioni multilaterali ha tratto duraturo potere politico internazionale e da chi alle Nazioni Unite deve l'esistenza. Scommessa assai rischiosa perché il caos è incontrollabile anche da chi si considera onnipotente.

«Al di là di ogni apparenza la violenza non avrà mai l'ultima parola», ha detto Papa Leone. L'ultima parola deve essere per la politica e la giustizia. Politica intesa come dimensione vitale dell'agire associato nella quale le unità elementari non sono i politici ma le persone, i loro diritti, i loro valori, le loro speranze. In quello spazio si incontrano politica, morale, diritto. Il rigetto delle guerre d'aggressione, della violenza indiscriminata e delle persecuzioni sono al tempo stesso questioni morali e politiche. Viceversa, l'abuso della persona umana è illegale e immorale insieme. La giustizia internazionale è attaccata e irrisa da certi governi. Un tentativo eversivo di ridurre al silenzio tutte le voci indipendenti e imparziali, per avere le mani libere. La Corte penale internazionale, che è oggetto di misure coercitive, fa paura. Non perché possa fermare gli eserciti o arrestare la mano del torturatore. I governi fanno le guerre e devono fare le paci. I tribunali né le une né le altre. La Corte però costringe chi muove soldati e carnefici a giustificarsi, a spiegare.

Nessuno ammette mai: *“attacco perché sono più forte”, “uccido perché odio”, “invado perché voglio la terra altrui”*. Tutti cercano una scusa, una legittimità, una propaganda. Ma così facendo riconoscono nel diritto che violano un bene superiore alla violenza. La Corte dice al mondo: *“il potere non cancella la responsabilità”, “anche nella guerra c'è uno spazio per l'umanità”, “senza diritto e giustizia la forza sarebbe l'unica verità possibile, la storia la scriverebbero i vincitori e gli sconfitti sarebbero risucchiati*

dall'oblio”. La Corte costruisce memoria per ognuna delle vittime perché l'orrore non diventi anonimo. Spaventa i potenti perché risveglia le coscienze. È essa stessa la coscienza ostinata del mondo che dà il nome ai colpevoli. Anche, e soprattutto, in questi tempi disperati è necessario perseverare nella difesa del diritto e della giustizia. Strumenti imperfetti, fragili, insufficienti, unico presidio però della dignità umana. L'inferno, ha scritto Hobbes, è la verità vista troppo tardi.

ETTORE BALESTRERO
Osservatore Permanente della Santa Sede
Ufficio delle Nazioni Unite a Ginevra

Viviamo un cambiamento di epoca. Lo ha sottolineato Papa Francesco e credo che le Agenzie di stampa ce lo confermino tutti i giorni, ingenerando apprensione e sconcerto.

L'interdipendenza, un tempo percepita come fattore di stabilità, è divenuta invece una vulnerabilità, uno strumento di potere e di ricatto. Non vediamo più le guerre soltanto a distanza, dalla tv, ma ci riguardano direttamente. E le grandi potenze vi sono direttamente coinvolte.

Riemerge prepotentemente la logica delle sfere di influenza e degli imperi, che acquisisce precedenza sul “*rule based order*”. Si compete – ed anche combatte – per dare vita ad un nuovo ordine mondiale.

Gli artefici dell'attuale sistema internazionale – frutto della Seconda guerra mondiale – non intendono perdere terreno, ma procedono in ordine sparso e non riescono a contenere le potenze emergenti. Alleanze consolidate si logorano e talvolta divengono un problema aggiunto, piuttosto che la soluzione. Se poi gli alleati sono “soci di minoranza”, si chiede loro di affiancare le potenze di rispettivo riferimento con l'industria, il *budget* e, talvolta, con l'esercito. D'altra parte, nascono nuove *partnership* di convenienza, che sono più che altro sinergie e convergenze d'interessi, alimentate dall'intento strategico di contrastare avversari comuni.

Non esiste un sistema di valori universalmente accettato e l'evocazione della pace non smuove chi ha interessi contrari. Le norme multilaterali sono violate e sostituite dalla *hybris* e dal “potere contrattuale”. L'approccio ai problemi è spesso quello del gioco a somma zero: *mors tua, vita mea*. Questa mentalità è specificamente contraria a quella del multilateralismo, in cui si preferisce piuttosto procedere tutti insieme, anche se più lentamente. Ma ciò funziona quando il sistema internazionale è complessivamente stabile, non se è fluido e frammentato.

Il sistema attuale va sempre più stretto alle grandi potenze, anche se per motivi diversi. Si diffonde la tendenza ad ignorare il diritto internazionale e ad agire unilateralmente, oppure a costruire enti alternativi all'ONU, ma privi della stessa rappresentatività universale.

Eppure, eventi estremi quali l'innalzamento del livello dei mari e le pandemie sono sfide globali che richiedono con urgenza la cooperazione, perché o vinciamo insieme, o saremo tutti vittime di tali fenomeni.

Attualmente, invece, la cooperazione sembra quasi un ricordo lontano. Norme capitali del diritto internazionale, come il rispetto dell'integrità territoriale, la proibizione dell'uso della forza e la tutela dei diritti umani, sono violate alla luce del sole, senza che a ciò segua una condanna chiara e universale. Anzi, sono addirittura rivendicate le violazioni di punti essenziali del sistema – giuridico e umanitario – attualmente in vigore, come per esempio l'obbligo di risparmiare i civili nei conflitti.

Quella di Papa Leone XIV è una delle poche voci che sistematicamente e inequivocabilmente condannano le violazioni del diritto internazionale e del diritto umanitario, ma gli dovrebbero fare eco più apertamente molte di quelle istanze che hanno forgiato l'attuale sistema internazionale.

Il diritto internazionale, di per sé, è chiaro e ben articolato, ma non riesce a tenere testa alla rapida e drammatica involuzione della situazione politica, geopolitica e tecnologica. Purtroppo, la diplomazia è spesso relegata a strumento collaterale, utile per dare tempo ai preparativi bellici.

Le riforme “formali” della Carta dell'ONU, finora, sono risultate pressoché impossibili, in ragione delle procedure di emendamento previste. D'altra parte, oggi manca anche la volontà politica di “sanare”, almeno *ex post*, le violazioni della Carta stessa¹ o di ricorrere a quella sorta di “emendamenti informali” che hanno permesso di adattarla alle crescenti sfide alla pace. Detti emendamenti, di per sé, non sono esplicitamente nominati in essa (per esempio, le operazioni di *peace-keeping*, i tribunali penali internazionali *ad hoc*, l'istituzionalizzazione di rapporti con organizzazioni regionali, ecc.), ma hanno consentito alla comunità internazionale di far fronte a gravi problemi emergenti, in assenza di specifiche indicazioni in tale documento.

La persistente stagnazione del Consiglio di Sicurezza e l'impossibilità di riformarlo hanno favorito una minore considerazione del medesimo, a cui si combina un sentimento di urgenza da parte di molti Governi, che vogliono agire fino a che godono della

¹ Non così avvenne, invece, per esempio nel 1999, allorché la NATO fece ricorso all'uso della forza armata contro l'allora Repubblica Federale di Jugoslavia, e successivamente nel 2003, con l'invasione armata dell'Iraq.

maggioranza politica e prima che sia troppo tardi, rispetto alle successive elezioni nazionali o alle mosse degli avversari strategici.

Come ebbe a dire il defunto Segretario Generale delle Nazioni Unite Dag Hammarskjöld, «*l'ONU non è stata creata per portarci in Paradiso, ma semplicemente per salvarci dall'inferno*». Tuttavia, oggi, lo spettro di quell'*inferno* diventa ancora più reale: si mina la credibilità del sistema basato su regole condivise e, così facendo, s'invia un messaggio pericoloso che regole e norme possono essere ignorate e che attori potenti possono agire senza conseguenze. Ciò erode la fiducia tra i Paesi, incoraggia azioni unilaterali sempre più spregiudicate e aumenta il rischio di scontro, instabilità e sofferenze umane². L'effetto cumulativo è un indebolimento dell'ordinamento internazionale e del multilateralismo, proprio nel momento in cui sarebbero invece più necessari.

Per giunta, la burocrazia delle Organizzazioni multilaterali non sta al passo con le riforme che sarebbero utili per rendere il sistema internazionale più coerente, efficace e adatto alle sfide del XXI secolo. Senza dire che, in alcuni Segretariati e Direzioni Generali, si agisce talvolta come se tali enti potessero condurre una propria politica e assumere significative iniziative, anche senza uno specifico mandato da parte degli Stati membri.

In ogni caso, quando ero Nunzio nella Repubblica Democratica del Congo ho constatato che, se ci sono limiti e deficienze nelle operazioni della MONUSCO (la Missione ONU che, in quel Paese, è antica quasi come la Repubblica), è altresì vero che, qualora essa non ci fosse, la situazione sarebbe ancora peggiore di quella pur drammatica del giorno d'oggi.

Il sistema internazionale, dunque, preso nel suo insieme è bloccato da divergenze ideologiche e da contrastanti interessi politici ed economici, ma resta necessario e direi pure indispensabile.

Viene dunque spontaneo chiedersi: dove andiamo? In quale direzione si dirige la comunità internazionale? Mi è impossibile fare profezie e credo che la risposta dipenderà da come evolveranno i cambiamenti avviatisi.

² Cfr. A. GUTERRES, *ONU, rischio collasso. La legge del potere destabilizza il mondo*, in *La Repubblica*, 5 febbraio 2026, p. 2.

Adesso si accentua la frammentazione e una certa regionalizzazione di alcune questioni. Si sviluppano organismi multilaterali regionali che, al loro interno, cercano di applicare regole e criteri in parte differenti da quelli degli organismi mondiali che trattano le stesse questioni, per esempio, economiche o di sicurezza. La forza del diritto dipende meno dagli organi sovranazionali e più dalla capacità degli Stati di tradurre la propria influenza in consenso normativo.

Sono tuttavia convinto che, se anche gli attuali organismi universali perderanno peso, saranno comunque mantenuti, perché possono essere utilizzati ed è sempre più facile crearli che distruggerli. Soprattutto, rimarranno perché le potenze non potranno rinunciare a regole comuni.

Tuttavia, se si affermasse una multipolarità che ha a che vedere con il potere e con l'autoreferenzialità, l'altra faccia di tale medaglia sarebbe la sfiducia verso gli altri e l'insofferenza verso tutto ciò che limita il potere. Il multilateralismo, invece, nel suo significato più nobile, ha a che vedere con le regole e con il diritto.

Il diritto internazionale trae la propria efficacia dal consenso degli Stati e dal riconoscimento reciproco della vincolatività delle norme. Se questa convinzione collettiva viene meno, soprattutto in seno alle grandi potenze, allora la forza si sostituisce alla giustizia, con la convinzione che la pace può nascere solo dopo che l'altro è stato distrutto³.

Insomma, la regressione dell'ordinamento internazionale è certamente un problema giuridico, ma prima – e più ancora – è un nodo di ordine morale. Il potere senza la virtù conduce all'unilateralismo, all'egoismo e ai soprusi. La multipolarità, slegata da vincoli etici, porta alla “giungla”. Già 25 secoli or sono, nella “*Guerra del Peloponneso*” di Tucidide, c'era chi era convinto che il potere crei il diritto e che il diritto valga solo fra eguali⁴. D'altra parte, però, la storia umana si è contraddistinta per il desiderio di rovesciare tale principio con l'instaurazione dello stato di diritto, in cui l'uso della forza è disciplinato e le regole si applicano a tutti in modo eguale. In fondo, il diritto internazionale si è sviluppato proprio per cercare di limitare gli effetti perversi dei

³ Cfr. Intervista al Card. Pietro Parolin, *Le guerre preventive rischiano di incendiare il mondo*, in *Vatican News*, 3 marzo 2026.

⁴ Si veda il TUCIDIDE, *La guerra del Peloponneso*, trad. di F. Ferrari, note a cura di G. Daverio Rocchi, Milano, Rizzoli, 1985, vol. II, libro V, in particolare par. 89.

rapporti di forza e quindi non può fondarsi sull’equilibrio degli interessi, perché essi cambiano, in quanto contingenti.

Il filo capace di tessere e reggere l’insieme è il riconoscimento della dignità intrinseca della persona umana, come principio che precede e vincola il potere, e che fonda il diritto. Questa è la stessa intuizione che sta alla base della Dichiarazione dei Diritti Umani del 1948, con la quale si riconobbe di dover ancorare i diritti a qualcosa di più solido delle convenienze politiche. È esattamente tale solidità che oggi, come abbiamo visto, viene attaccata. Per evitare che ciò avvenga, occorre una concezione solida di tale dignità, capace di sfidare interessi opposti e contingenti. A tal fine, va riconosciuto che la struttura stessa dell’essere umano ha un senso profondo e porta in sé un messaggio etico da rispettare. Il diritto, quindi, non deve disconnettersi dalla realtà, ossia dalla natura stessa e dalla verità della persona umana e dei fatti. Papa Leone XIV lo ha ricordato nel suo discorso al Corpo Diplomatico accreditato presso la Santa Sede, all’inizio di quest’anno⁵. Quando si separa l’*essere* dal *vero*, e in ultima analisi dal *bene*, la dignità stessa della persona diventa relativa ed inevitabilmente prevalgono gli interessi egoistici, mutevoli e differenziati delle persone e degli stati più forti.

Questo radicamento in una concezione solida della dignità della persona deve essere accompagnato dalla ricerca del bene comune. La storia stessa ci insegna che il bene dell’altro è un bene anche per me e che la prosperità, la sicurezza e i diritti di ognuno si realizzano nella misura in cui anche gli altri possono beneficiarne. Questo principio sta alla base del sistema multilaterale.

Pertanto, se crediamo nel multilateralismo e nel diritto internazionale – ma prima ancora se crediamo davvero nell’uomo – dobbiamo preoccuparci di dare una base solida

⁵ PAPA LEONE XIV, *Discorso al Corpo Diplomatico accreditato presso la Santa Sede*, 9 gennaio 2026: «Abbiamo bisogno che le parole tornino ad esprimere in modo inequivoco realtà certe. Solo così può riprendere un dialogo autentico e senza fraintendimenti. Ciò deve avvenire nelle nostre case e piazze, nella politica, sui mezzi di comunicazione e sui social media e nel contesto dei rapporti internazionali e del multilateralismo, affinché quest’ultimo possa riacquistare la forza necessaria per svolgere quel ruolo di incontro e di mediazione, necessario a prevenire i conflitti, e nessuno sia tentato di prevaricare l’altro con la logica della forza, sia essa verbale, fisica o militare (...) Le considerazioni che ho presentato inducono a pensare che nell’attuale contesto si stia verificando un vero e proprio “corto circuito” dei diritti umani. Il diritto alla libertà di espressione, alla libertà di coscienza, alla libertà religiosa e perfino alla vita, subiscono limitazioni in nome di altri cosiddetti nuovi diritti, con il risultato che l’impianto stesso dei diritti umani perde vigore, lasciando spazio alla forza e alla sopraffazione. Ciò avviene quando ciascun diritto diventa autoreferenziale e soprattutto quando perde la sua connessione con la realtà delle cose, la loro natura e la verità».

al diritto e alle relazioni internazionali e cioè evitare di assoggettarli alle convenienze del momento.

Credo che questo sia il cammino da percorrere per evitare l'eclissi e il tramonto del diritto internazionale!

Nel percorrere tale cammino, è importante riservare spazio e attenzione alla formazione delle persone e delle coscienze. In questo senso, la Chiesa cattolica gioca un ruolo importante: educa, motiva, unisce e aiuta a costruire la comunità internazionale su solide fondamenta.

Se si procederà in tale direzione, sono convinto che si eviteranno eclissi e tramonti e si consentirà piuttosto alla luce della pace, del diritto e, in fondo, della verità, di tornare a risplendere, in un mondo che ne ha assolutamente bisogno per vivere e prosperare. Mi pare che gli obiettivi di questo convegno si inseriscano proprio in questa prospettiva e per questo esprimo le mie più vive felicitazioni ai suoi promotori.

MARCO MINNITI
Presidente della Fondazione MedOr

Siamo di fronte a un tramonto o a un'eclissi? Siamo di fronte a un'eclissi e a un'eclissi di lunga durata, nel senso che potremmo battere ogni record.

Pertanto, prepariamoci ad un evento, per una ragione semplice perché il diritto internazionale, come succede nella storia del mondo, è espressione di un ordine mondiale. E quello che noi abbiamo praticato – e qui sono presenti esponenti autorevolissimi del Governo, della Corte internazionale dell'Aja, del mondo religioso – rappresentava un vecchio ordine mondiale che è finito. Dobbiamo approcciarci a questa nuova situazione, ma non con la nostalgia di quello che c'era prima.

Non vorrei darvi una cattiva notizia, ma non si tratta di una situazione tra parentesi che, sciolta la parentesi, tutto torna come prima. La fine di un vecchio ordine mondiale comporta un cambiamento radicale, quindi, dovremmo costruire un nuovo ordine mondiale.

Nel momento in cui è finito un ordine mondiale, è doveroso chiedersi quale ne sia stata la causa.

Prima ragione: un vecchio ordine mondiale non può reggere se c'è una guerra nel cuore dell'Europa e una guerra nel cuore del Mediterraneo; se poi a ciò si aggiunge una guerra con l'Iran, si può ben comprendere come tutto questo testimonia che un vecchio ordine mondiale è finito.

Ed era già finito prima del 5 novembre, delle elezioni americane. Questo perché magari si nutre la convinzione che le elezioni americane siano state la causa di tutto questo, ma temo purtroppo che siano state l'effetto della fine di un vecchio ordine mondiale e non la causa. Nel senso che, nel momento in cui il popolo americano ha scelto a maggioranza assoluta degli elettori (cosa che non avveniva dal 2010) di eleggere un presidente – il cui slogan principale era *"America first"* – è chiaro che quella scelta deriva e, insieme, certifica la fine di un vecchio ordine mondiale.

Non è un caso che uno dei primi atti del Presidente degli Stati Uniti sia stato il ritiro da una serie di organizzazioni internazionali, come l'Organizzazione Mondiale della Sanità (OMS).

Se questo è vero, dobbiamo comprendere che “*America first*”, una scelta unilaterale, radicalmente unilaterale della posizione americana come espressione della sua politica estera, è stato un elemento di ulteriore crisi del diritto internazionale, perché nel momento in cui una grande potenza – la prima potenza democratica, economica e militare del mondo – sceglie un approccio unilaterale, è evidente che tutto ciò che è multilaterale entri in crisi. Lo abbiamo visto in tutti i passaggi possibili e immaginabili, l’abbiamo visto anche adesso con le operazioni in Venezuela e in Iran, molto differenti tra loro.

Sicuramente anche il Presidente Trump si sarà reso conto che sono molto differenti, perché una cosa è mettere in crisi un’autocrazia non operando un *regime change*, ma un *regime adjustment* (come avvenuto in Venezuela), un’altra cosa è rovesciare una teocrazia.

Tra l’autocrazia e la teocrazia c’è una differenza radicale e di questo se ne stanno progressivamente rendendo conto gli Stati Uniti.

Posto ciò, se vogliamo ricostruire un sistema internazionale fondato sulle garanzie e sui principi, dobbiamo sapere che tutto questo passa innanzitutto dalle organizzazioni multilaterali.

Tutto ciò è avvenuto nel momento in cui le Nazioni Unite stanno attraversando la crisi più drammatica della loro storia.

Si è parlato di tre conflitti, ma in nessuno di tali conflitti le Nazioni Unite hanno avuto un ruolo fondamentale.

All’inizio dell’invasione russa dell’Ucraina, si temette per il fatto che l’Africa settentrionale poteva collassare per la crisi alimentare perché non arrivava più il grano dalla Russia e dall’Ucraina; tuttavia, i corridoi per il grano non sono stati fatti dalle Nazioni Unite, né tantomeno c’è stata un’iniziativa dell’Unione europea. I corridoi per il grano sono stati fatti grazie alla Turchia, che con gentile concessione ha invitato il segretario generale António Guterres a Istanbul a firmare le carte. Senza iniziativa della Turchia non si sarebbero mai fatti i corridoi per il grano.

Il cessate il fuoco a Sharm El Sheik l’hanno fatto le Nazioni Unite? No.

Ecco qui che si ha il collasso delle organizzazioni multilaterali – le Nazioni Unite per prime – bloccate dal potere di veto. Non c’è mai possibilità di intervenire con tempestività in tutte le crisi che si manifestano. Ed è per questo che, se si vuole pensare a un nuovo

ordine mondiale, a un nuovo diritto internazionale che esca dall’eclissi, si deve riflettere anche su come cambiare le Nazioni Unite.

La prima cosa da fare è come superare il diritto di veto, perché in questo momento e in questo mondo così complicato – che sta attraversando l’era dell’incertezza – non è possibile avere singoli Paesi che hanno diritto di veto, anche se sono importantissimi e potentissimi. Appunto perché il diritto di veto, nell’era dell’incertezza, finisce per diventare un’amplificazione notevolissima dell’incertezza e della frattura che si è creata nel mondo.

Due ultime considerazioni.

In queste ultime ore siamo tutti con gli occhi rivolti a Pechino, che è diventata – forse anche per iniziativa degli altri – il centro del mondo. Tecnicamente si chiama *eterogenesi dei fini*.

Un filosofo Wilhelm Wundt alla fine del ‘700 ha spiegato cosa si intenda per *eterogenesi dei fini*, ovvero quando una persona compie qualcosa con un obiettivo, ottenendo esattamente il risultato opposto.

In questi mesi, *American first* si era mossa con l’obiettivo di ridurre l’influenza della Cina negli equilibri mondiali, raggiungendo però l’obiettivo opposto. Primo, si è avuto lo scontro durissimo sui dazi, infatti, quando sono stati introdotti, la *leadership* cinese¹ in risposta ha semplicemente bloccato tutto il trasferimento dei metalli delle terre rare dalla Cina verso gli Stati Uniti. Blocco totale. La Cina detiene il 94% dei metalli delle terre rare del mondo. Ognuno di voi ha in tasca un iPhone e sa che è stato realizzato a Cupertino (altre parti sono direttamente prodotte in Cina anche su licenza di ditte americane). Senza i metalli delle terre rare l’intelligenza artificiale – il più grande livello delle tecnologie – non può funzionare.

Quindi, è ritornata la centralità della Cina e l’incontro in queste ore si caratterizza come una grande disponibilità che ha regalato alla Cina il ruolo di cultore del multilateralismo nel mondo.

Si è già detto che il multilateralismo è in crisi, ma si sarebbe dovuto fare di tutto per non regalare alla Cina questo vessillo, perché consegnare nelle mani della Cina il multilateralismo non è un ottimo investimento.

¹ ...che non ha nemmeno bisogno di far finta che fanno le elezioni (a differenza della Russia), dal momento che quando vince il partito unico, si limitano a fare il congresso del Partito comunista cinese che mediamente vota sempre all’unanimità.

La Cina sta applicando un principio posto quasi quarant'anni fa quando crollò il muro di Berlino. Quando crollò il muro, la Cina comprese che la sfida diretta era con gli Stati Uniti, mentre fino a quel momento era stata con l'Unione Sovietica. Fino alla metà degli anni '80, infatti, gli Stati Uniti e la CIA avevano basi dirette in Cina, al fine non di contrastare i comunisti cinesi, ma per aiutare questi ultimi contro i comunisti russi.

All'epoca, quindi, crollato il muro, la Cina comprese che, venuta meno l'Unione Sovietica, doveva misurarsi con gli Stati Uniti. Le distanze e le differenze erano enormi: la Cina era un Paese arretrato, gli USA la prima potenza economica del mondo. È allora che i cinesi coniano un loro slogan "*Hide your capabilities, bide your time*": "*nascondi le tue capacità e aspetta il tuo momento*".

La Cina continua ad aspettare da 37 anni perché sa benissimo che il suo ruolo ha un obiettivo: Taiwan. Sa benissimo che questo disordine mondiale, questo venire meno del diritto internazionale, di un ordine internazionale, le consente di prendersi Taiwan senza colpo ferire, al punto tale che il presidente della Repubblica Popolare Cinese, Xi Jinping ha inviato a Trump un messaggio prima che arrivasse, chiedendogli di fare un accordo, sostituendo la parola *riconciliazione* con *riunificazione*. Sembra solo una parola e invece cambia tutto.

Gli Stati Uniti avevano costruito il rapporto con Taiwan sulla base del principio di conciliazione, ovvero che gli Stati Uniti erano d'accordo con quello che faceva Taiwan perché era Taiwan che doveva riconciliarsi.

Bisognerà vedere come andrà l'incontro, ma è chiaro che Trump arriverà molto indebolito, in quanto la vicenda dell'Iran aperta, dello stretto di Hormuz, comporta una pesantezza; soprattutto perché si riteneva che di fronte al blocco del petrolio iraniano, la Cina avrebbe avuto problemi di *export* mondiale e invece questo è aumentato del 14%. Ciò consente di comprendere che la Cina abbia sì dei problemi, ma che al tempo stesso ha anche una capacità di resilienza maggiore rispetto alle democrazie, perché le autocrazie sono più resilienti delle democrazie, per una semplice ragione: che queste ultime hanno a che fare con le opinioni pubbliche, mentre le prime non sanno cosa voglia dire questa parola.

In conclusione, quindi, l'idea di Trump è quella di costruire un nuovo ordine mondiale sulla base di un nuovo principio, ovvero quello del G2: Stati Uniti e Cina che governano il mondo.

C'è un piccolo particolare: che la Cina, pur dimostrandosi interessata al G2, in realtà non ha alcun interesse, non vuole assumersi nessuna responsabilità sul governo del mondo. Basti pensare a quello che ha fatto con l'Iran, nel momento in cui c'è stata una crisi, la Cina si è allontanata. L'unica cosa che in realtà le interessa è l'Asia, è fare il G1, cioè diventare la prima potenza economica del pianeta. E i cinesi possono farcela.

Dietro lo slogan “*Hide your capabilities, bide your time*”, non c'è un'ideologia del partito comunista cinese, quella è la cultura cinese.

Per cui il suggerimento è: prima di incominciare guerre, bisogna studiare la cultura del Paese con cui si vuole fare la guerra, capire quali sono i sentimenti e gli elementi di resilienza di quel popolo.

Ad esempio, quando c'è stata la vicenda dell'attacco dell'Iran, ci sono state delle calciatrici iraniane che si erano rifiutate di cantare l'inno nazionale mentre erano in Australia: espressione icastica della rivolta contro il regime. Il ministro australiano aveva offerto loro asilo politico, ma quando sono iniziati i bombardamenti a Teheran, le calciatrici sono volute tornare in Iran per stare accanto ai propri familiari.

In conclusione, se si vuole costruire un nuovo ordine mondiale – fondamentale per avere una pace stabile e duratura in Ucraina, in Medioriente, in Iran – bisogna pensare che c'è bisogno di nuovi protagonisti. Per questo il G2 non funziona, ci sono nuovi protagonisti nel mondo che si chiamano il *Sud del mondo*.

Non è possibile costruire un nuovo ordine mondiale senza includere il Sud del Mondo, ad esempio l'India (prima potenza demografica del pianeta), l'Africa, i Paesi del golfo. Tutti questi Paesi hanno linee politiche differenti, ma hanno un'eguale voglia di contare nel mondo, se non si fanno contare, non si potrà costruire niente di stabile.

Ed è qui che c'è un punto decisivo che riguarda il ruolo dell'Italia.

Quando ci sono crisi strategiche straordinarie, a ogni singolo Paese si prospettano drammatici rischi, ma anche straordinarie opportunità.

L'Italia non è la mediazione tra l'Europa e gli USA, ma è tecnicamente il punto di congiunzione tra l'Occidente e il Sud del mondo.

Questa è una straordinaria opportunità per l'Italia, questa è la missione storico-politica del nostro Paese; solo così possiamo ricostruire un nuovo ordine mondiale ed avere un diritto internazionale pienamente efficiente.

I due termini chiave del titolo scelto per il convegno – tramonto o eclissi – potrebbero indurre a ritenere che vi è stato un tempo, più o meno recente, durante il quale il diritto internazionale è stato un astro che ha brillato nel cielo: per cui lo sforzo da compiere sarebbe capire se l'attuale crisi sia temporanea o definitiva.

In realtà, il diritto internazionale, per lo meno negli ultimi secoli, non ha mai mostrato di essere in buona salute. Se è lecito un *flashback* di natura personale, ricordo di essere rimasto abbastanza disorientato quando, ahimè una cinquantina di anni fa, dopo aver sostenuto gli esami di diritto privato, di commerciale, di penale, ecc., affrontai lo studio del diritto internazionale. L'ordinario di cattedra era uno dei luminari della materia, il prof. Gaetano Arangio Ruiz. Ma la sostanza sfuggiva di mano, per la distanza che aveva dalla logica degli ordinamenti statali, e perfino di quello che in quegli anni si stava configurando come ordinamento europeo.

Che cosa voglio dire? Che se ritengo che un mio diritto sia stato violato posso ricorrere al giudice, sapendo che il sistema nel suo insieme farà rispettare la sentenza emessa, se necessario anche coattivamente. Nell'ordinamento internazionale manca strutturalmente un analogo meccanismo di *enforcement*. Per cui il rispetto delle norme è rimesso alla volontà dei singoli Stati; una volta fallito il tentativo di comporre i conflitti con la diplomazia, la soluzione per far valere le proprie ragioni, o le proprie pretese, diventa il conflitto, anche armato.

Questa strutturale difficoltà è sempre stata avvertita sul piano teorico. Qui il *flashback* è ancora più remoto, pur riguardando sempre La Sapienza: siamo all'inaugurazione dell'anno accademico 1947-48, Vittorio Emanuele Orlando tiene la prolusione, il cui titolo è – guarda un po' – "*La crisi del Diritto internazionale*". Orlando aveva ricoperto ruoli istituzionali relevantissimi prima, durante e dopo, le due guerre mondiali.

Nel suo discorso si interroga su come ricostruire un ordinamento internazionale efficace e di come farlo senza cedere a utopismi ingenui, come quelli che avevano decretato il fallimento della Società delle Nazioni, e tenendo conto del carattere peculiare di questo *corpus* giuridico *sui generis*.

In tanti, nei decenni scorsi hanno condiviso l'errore che con le organizzazioni sovranazionali cui gli Stati avevano trasferito porzioni di sovranità, l'ordinamento nato nel secondo Dopoguerra avesse finalmente superato la storica debolezza del diritto internazionale. Questa illusione ha impedito – e in parte ancora impedisce – di leggere la realtà per quel che è davvero.

L'apoteosi del *misunderstanding* è stata raggiunta all'inizio degli anni Novanta, dopo la caduta dei Muri: gli scaffali delle nostre librerie erano pieni delle copie de “*La fine della storia di Fukuyama*”, ma in Rwanda si consumava uno dei più tragici genocidi e nei Balcani esplodeva una guerra micidiale, estesa, piena di episodi efferati. Sì che “*La fine della storia di Fukuyama*”, da testo *cult* dell'ottimismo globalista, è diventato simbolo della beota ottusità occidentale.

Ad attestare la cronicità della salute cagionevole del diritto internazionale non esiste solo il piano teorico. Se oggi quest'insieme di regole appare prossimo all'Estremizzazione, nei fatti dal Secondo dopoguerra non sono mai mancate guerre e conflitti. Siamo portati a edulcorare i ricordi, ma invece dovremmo semplicemente ravvivarli. Qualche minimo cenno:

- 1950, guerra di Corea;
- 1955, e per vent'anni, fino al 1975, guerra in Vietnam;
- dal 1948 in poi, guerre periodiche fra Israele e i Paesi confinanti;
- giustamente condanniamo oggi – e indichiamo come violazione del diritto internazionale – l'invasione russa dell'Ucraina. Richiamiamo però alla memoria gli interventi sovietici in Ungheria (1956) e in Cecoslovacchia (1968). Si obietterà che rientravano in una logica di blocchi contrapposti, e quindi di limiti territoriali da rispettare. Spero però che chi fa questa considerazione non faccia coincidere la logica di Yalta con la logica che dovrebbe animare il diritto internazionale – alla luce di ciò che diceva il Presidente Minniti questo ha un significato anche più evidente alla vigilia dell'incontro tra il Presidente Trump e il Presidente Xi Jinping;
- penso ancora alle rivoluzioni e ai ripetuti colpi di Stato nel Centro e nel Sud delle Americhe;
- penso infine, per non rendere l'elenco lungo e noioso, all'attentato alle Torri Gemelle, che nel 2001 – pochi anni dopo la proclamazione della “fine della storia” – portò

all’attivazione dell’art. 5 del Trattato NATO, per la prima volta nella storia dell’Alleanza, e alle successive guerre in Afghanistan e in Iraq.

Per concludere sul punto. È vero che dal 1945 in poi la Germania non ha più invaso la Francia – e neanche la Polonia! – ed è vero che Waterloo e le coste della Normandia oggi sono interessanti siti turistici, non campi di battaglia. Però perfino l’Europa Occidentale è stata teatro di conflitti, per lo più interni ad alcuni Stati, che hanno avuto ricadute al di là dei loro confini: non dimentichiamo quanto accaduto per decenni nell’Irlanda del Nord, o nei Paesi Baschi, o nella ex Jugoslavia.

Non intendo sminuire le conquiste, in termini di equilibrio mondiale, portate dall’ordine internazionale maturato nel secondo Dopoguerra: se non altro perché si è elevato il costo reputazionale di qualsiasi intervento armato. Ma le tensioni, anche violente, non sono scomparse. Ed è un dato di fatto che il sistema strutturatosi dopo il 1945 non appare più in grado di gestirle. Anche perché la fine della logica dei due blocchi contrapposti, e la sua sostituzione con la logica di un sistema multipolare, ha avuto come effetto quello della inutilità del già precario e debole sistema dell’*enforcement*.

Diventa allora necessario avere il coraggio di risalire, con sguardo critico, alle cause profonde dell’attuale crisi del diritto internazionale. Sono molte e sono complesse. Mi soffermo in particolare su due di esse: la perdita del fondamento della vincolatività del diritto internazionale; il concreto quotidiano atteggiarsi delle organizzazioni internazionali.

Fin da Grozio, diritto internazionale e diritto naturale sono stati intimamente intrecciati. Per l’uomo occidentale e cristiano del Medioevo, e fino al Cinquecento, *pacta sunt servanda* – principio fondativo del diritto internazionale moderno – prima di costituire un obbligo giuridico era un dovere etico.

Il venir meno del fondamento giusnaturalistico ha disarticolato anche il diritto internazionale, e lo polarizzato attorno a due estremi. Da un lato, una concezione che gli internazionalisti chiamano “*realista*”: le relazioni tra Stati possono essere ricostruite soltanto in termini sostanzialmente conflittuali, di puri rapporti di forza. Dall’altro, una concezione illuministica radicale, che guarda con favore alla costituzione di organismi istituzionali e al loro spaziare in modo incisivo: non tanto, quindi, per temperare l’arbitrio degli Stati – cosa pienamente condivisibile –, quanto per attuare con maggiore efficacia

e su scala mondiale una certa visione antropologica, non sempre fondata su una sana antropologia.

Le due concezioni sono percepite in termini antitetici. In realtà sono due facce della stessa medaglia. Entrambe superano l'idea del diritto come dimensione ordinante oggettiva, che preesiste ai singoli, e finiscono per sviluppare una concezione volontaristico-arbitraria del diritto.

Gli effetti sono tutt'altro che filosofici. Ci preoccupano, e con ragione, le attuali operazioni belliche in Medio Oriente e nel Golfo, per la loro estensione, per la crudeltà e l'intensità che le connotano, perché sono condotte senza un mandato delle organizzazioni internazionali. Ma se operiamo un ulteriore *flashback*, e torniamo indietro al 2011 – chiedo – fu molto più “giusto” e intelligente l'intervento condotto in Libia? Certo, fu motivato da ragioni umanitarie, fu coperto da una risoluzione del Consiglio di Sicurezza dell'ONU, ma quali effetti ha avuto? Ha fatto deflagrare una crisi geopolitica, securitaria, economica e umanitaria con cui tutti noi – libici, italiani, europei – continuiamo a fare i conti ancora adesso.

E ancora. La penetrazione russa e cinese in Africa – con ripercussioni dirette sulla stabilità dell'Europa – è stata agevolata dalla rigidità ideologica di realtà come il Fondo Monetario Internazionale. I duri meccanismi di condizionalità hanno spesso disatteso le richieste di aiuto di Nazioni già fortemente instabili: per es. imponendo riforme istituzionali ed economiche irrealizzabili, o garanzie di tutela di “diritti” non antropologicamente fondati, ma ideologicamente orientati, spesso in contrasto con le convinzioni intime di quei popoli, come quelle riguardanti la famiglia e la sessualità. È quel fenomeno che papa Francesco non esitava a bollare quale «*colonialismo ideologico*» che «*tende a uniformare, a parificare tutto*».

Il quadro è aggravato da un ulteriore fenomeno: il progressivo ampliamento del raggio di intervento delle organizzazioni sovranazionali e internazionali, spesso realizzato forzando in via interpretativa i limiti previsti dai Trattati istitutivi. Un ampliamento che ha portato queste organizzazioni ad occuparsi di aspetti sempre più minuziosi della vita delle singole persone e degli Stati: dalle campagne contro l'utilizzo della carne e dell'alcol, fino all'obbligo di inserire negli ordinamenti statali nuove fattispecie di reato su temi eticamente sensibili.

Che un organismo internazionale imponga una dieta non so quanto giovi alla salute di colui che, a migliaia di chilometri di distanza, è chiamato a seguire quella dieta; certamente non giova alla salute del diritto internazionale!

Uno dei tanti paradossi con cui dobbiamo fare i conti ogni giorno è che talune organizzazioni internazionali si preoccupano di stili di vita e di regimi alimentari, e pretendono di condizionare al loro rispetto gli aiuti per lo sviluppo. Ma al tempo stesso non riescono a superare quegli ostacoli che ne impediscono il funzionamento per affrontare le questioni per le quali sono state costituite. Per fare qualche esempio di tali ostacoli, è ancora giustificabile la logica di blocco nel Consiglio di sicurezza ONU, soprattutto quando ne è interessato uno dei componenti, che pone il veto in modo sistematico? Ancora, poiché siamo al ventesimo pacchetto sanzionatorio decretato dagli Stati UE verso la Russia dopo l'invasione dell'Ucraina, quali effetti hanno avuto le sanzioni nel momento in cui Mosca non ha difficoltà a rivolgersi ad altri mercati, più tolleranti, e senza che il sistema delle sanzioni agisca nemmeno sul piano della reputazione?

Che cosa possiamo fare come Italia? Fin dall'inizio come Governo abbiamo impostato una politica estera fondata su premesse differenti rispetto a quelle di alcune organizzazioni internazionali e rispettose delle diversità di ciascuna Nazione. Ne è espressione il Piano Mattei, basato sul principio della collaborazione pragmatica, amichevole, paritaria e aperta con i partner africani. I progetti non calano dall'alto, dall'algoritmo elaborato da anime belle, il cui orizzonte coincide con l'attico di qualche capitale occidentale, nel quale ha sede il loro ufficio. I progetti sono concordati, lavorando gomito a gomito con i loro destinatari, sulla base delle esigenze che loro prospettano. È per questo che il Piano Mattei ha visto aumentare le adesioni delle nazioni africane, passate in poco tempo da 9 a 14. Più in generale, ha fatto percepire l'Italia come un punto di riferimento affidabile anche dagli Stati che non partecipano al Piano (penso per es. al Niger, dove l'Italia, unico Stato occidentale, è rimasta con un proprio contingente militare su richiesta proprio dei nuovi governanti).

È grazie all'equilibrio mostrato rispetto alle gravi tensioni in Medio Oriente che siamo percepiti quali interlocutori autorevoli in quel quadrante, e siamo riusciti a condurre importanti operazioni umanitarie in condizioni estreme: penso al trasporto di decine e decine di bambini palestinesi da dentro Gaza ai nostri ospedali pediatrici di eccellenza,

unitamente ai loro familiari. È ciò di cui ha parlato ieri il Presidente della Repubblica, quando – a proposito dei gesti eroici che si inseriscono nella cornice del “*diritto internazionale umanitario*” – ha fatto riferimento proprio alle missioni svolte da noi italiani a Gaza. Penso anche alle opportunità di proseguire negli studi universitari che sono state riconosciute a tanti giovani gazawi e palestinesi da atenei italiani, e che hanno potuto avere seguito grazie ai ministeri degli Esteri e dell’Università.

Concludo tornando al punto di partenza. Se il rispetto del diritto internazionale continua a riposare, in ultima istanza, sulla volontà dei suoi membri, qual è l’elemento capace di suscitare tale volontà negli Stati che vi partecipano?

Riprendo un editoriale comparso sul Corriere della sera di un mese fa circa (15 aprile), a firma di Ernesto Galli della Loggia. Il quale nota come, per secoli, quella volontà comune è stata garantita dalla condivisione profonda di valori comuni: quelli della “*Res publica Christiana*”, in cui «*i regnanti dell’Europa medievale e moderna si sentirono spinti non solo dal proprio interesse (...) ma anche dalla propria fede a osservare un certo codice di regole*». Una volta conclusa quella stagione – egli si chiede – «*che cosa unisce oggi realmente i Paesi membri dell’ONU? Quale fine e in che senso le Nazioni Unite sono unite?*».

Nessuno immagina che oggi si possa restaurare un ordine politico e sociale che è consegnato alla storia. Ciò però non significa che la cultura che ne era alla base non abbia più nulla da dire, o non sia più feconda. È la disputa sull’attualità della categoria di cristianità, su cui perfino in area ecclesiale le opinioni non sono convergenti.

Esco allora dall’area ecclesiale e torno a Vittorio Emanuele Orlando e alla sua prolusione di quasi 80 anni fa. Orlando come governante non era vicino alla Chiesa, peraltro era un alto grado della Massoneria, eppure rilegge gli orrori delle due Guerre Mondiali alla luce della celebre immagine, tratta dal libro dell’*Apocalisse*, in cui Satana, dopo essere stato incatenato dall’Angelo per mille anni, viene slegato *per un po’*, «*modico tempore*».

Quell’immagine illustra una verità che noi contemporanei dimentichiamo con troppa facilità: la guerra esprime un mistero più ampio, il mistero del Male. Quella guerra in Cielo ricordata dal laicista Orlando ha riflessi continui e tragici in terra: almeno noi dovremmo esserne consapevoli! È una realtà non riducibile a una dimensione puramente materiale: una realtà non regolabile con vincoli giuridici, istituzionali, economici – per

dirla con T.S. Eliot – «*con sistemi talmente perfetti che più nessuno avrebbe bisogno d'esser buono*».

Dico una banalità: è proprio coltivando e disseminando concretamente il bene che si vince il male. A partire dal segreto della propria coscienza, per poi da lì dare forma nuova a tutto ciò che ci circonda: cultura, istituzioni, norme.

È quello che realizzarono – non banalmente – i primi cristiani: fecondarono il mondo con messaggi, principi e valori assolutamente inediti, e ci hanno tramandato un patrimonio di cui l'Occidente, anche nelle sue componenti laiche, non cessa di essere debitore, come correttamente sottolinea il prof. Galli della Loggia. È un patrimonio che ha trasformato il volto del mondo, perché ha insegnato: a rispettare la dignità di qualsiasi persona in sé, a prescindere dalla sua etnia, religione e condizione sociale; ad amare i nemici – non rispettarli: amarli! –; a perdonare chi ci ha fatto un torto (e anche questo ha una dimensione sociale e istituzionale, internazionale); a rimettere i debiti ai nostri debitori, ad accordarci per strada col nostro avversario prima di ricorrere al giudice, ecc.

Questi valori costituiscono il fondamento del diritto internazionale, del quale qui oggi giustamente ci preoccupano le sorti. Riscoprirne e riportarne alla luce le origini più profonde – non necessariamente confessionali, ma certamente culturali – non è torcere il collo. Non è un ripiego passatista. È il compito di chi ritiene ancora oggi che esista una continuità, nella distinzione degli ambiti, tra fede, cultura e impegno politico; e che oggi, più ancora che in anni trascorsi, «*una fede che non diventa cultura è una fede non pienamente accolta, non interamente pensata, non fedelmente vissuta*» (S. Giovanni Paolo II).

Siamo nell'ottavo centenario della morte del Santo di Assisi. Non è un caso se il Patrono d'Italia non sia né Martin Lutero né Giovanni Calvino. È invece un Uomo che, come non si stanca di ripetere Davide Rondoni, non immagina che Dio gli affidi il destino del mondo, e quanto più ha successo, anche militare, tanto più è la conferma che Dio è dalla sua parte. È un Uomo convinto che Dio ci ha consegnato il mondo quale sua creatura, da rispettare e di cui essere grati e da tenere in pace.

Per cui spero che non sia irraguardoso verso i cultori del diritto internazionale concludere che se c'è un testo che può spiegare in un modo finalmente comprensibile che cos'è il diritto internazionale, quel testo è il “*Cantico delle creature*”.

SEZIONE EVENTI

Convegno di giuristi italiani e polacchi sui profili giuridici della maternità surrogata, Aula magna dell'Università Europea di Roma, 9 aprile 2026

Giovedì 9 aprile 2026 presso l'Aula Magna dell'Università Europea di Roma si è tenuto il “*Convegno di giuristi italiani e polacchi sui profili giuridici della maternità surrogata*”, organizzato dal predetto Ateneo in collaborazione con il Centro Studi Rosario Livatino. Si è trattato di una importante occasione di confronto internazionale su un tema che, sul piano normativo, interseca competenze multidisciplinari e, su quello della casistica, travalica i confini nazionali, per via del frequente ricorso a detta pratica in Stati esteri, diversi da quelli di origine dei soggetti committenti. Le Nazioni in cui la maternità surrogata è vietata (Italia e Polonia sono tra queste), poste di fronte al “fatto compiuto” all'estero, si trovano così costrette ad affrontare complesse questioni di diritto penale, civile, amministrativo e minorile.

A presiedere l'evento è stato il Prof. Filippo Vari, ordinario di diritto costituzionale nell'Università Europea di Roma e vicepresidente del Centro Studi Livatino, che lo ha anche moderato insieme allo scrivente; i lavori sono stati introdotti dall'avv. Daniela Bianchini, consigliera del Consiglio Superiore della Magistratura, che ha ricordato anche il convegno che si è tenuto il 10 ottobre 2024 a Varsavia, presso la Corte Suprema, dal titolo “*Lavoro pericoloso. Sul lavoro del giudice*”, al quale parteciparono, fra i tanti, anche l'allora Primo Presidente della Corte Suprema di cassazione, Dott.ssa Margherita Cassano; il Primo Presidente emerito della Corte Suprema di cassazione, Dott. Pietro Curzio e il Presidente del Centro Studi Livatino, Prof. Mauro Ronco: anche in quel caso si trattò di un'importante occasione di confronto – ha sottolineato Daniela Bianchini – dalle quale ha preso le mosse il convegno sulla maternità surrogata, a dimostrazione di quanto sia prezioso e fecondo il dialogo fra ordinamenti e il confronto delle diverse esperienze.

Il convegno del 9 aprile ha visto la partecipazione di una nutrita delegazione polacca, con gli interventi del Primo Presidente della Corte Suprema, Małgorzata Manowska, e dei giudici Aleksander Stępkowski e Joanna Lemańska, oltre a quello di Krzysztof Wojtyczek, professore di diritto costituzionale nell'Università Jagellonica di Cracovia e già giudice presso la Corte EDU fino al 2024.

Il prof. Wojtyczek, collegato da remoto, ha svolto la prima relazione, analizzando la giurisprudenza della Corte Europea dei Diritti dell’Uomo, a partire dal 2014 (causa M. c. Francia – 20 giugno 2014) sino alle più recenti pronunce (causa C. c. Italia – 31 agosto 2023). Per la Corte di Strasburgo deve esistere una qualche possibilità di riconoscimento legale del rapporto esistente tra il bambino nato mediante surrogazione di maternità e il genitore, biologico o intenzionale; tuttavia, residua in capo a ciascuno Stato membro la possibilità di scegliere la forma attraverso cui addivenire a un tale riconoscimento (tale forma ben può essere l’adozione in casi particolari prevista dall’ordinamento italiano).

La possibilità di riconoscimento legale non significa, peraltro, obbligo di riconoscimento, poiché è necessario individuare caso per caso l’interesse del minore: non esiste alcun automatismo e se l’istanza di riconoscimento della genitorialità avanzata (non solo dal genitore intenzionale, ma anche) dal genitore biologico contrasta con il suddetto interesse del minore, è possibile prevederne il rigetto.

La Presidente Manowska ha impostato il suo intervento articolandolo in due parti: nella prima ha presentato la valutazione giuridica che l’ordinamento polacco dà al fenomeno della maternità surrogata, quindi, ha trattato dei modi in cui il diritto in Polonia reagisce di fronte ai casi concreti di figli nati a seguito di procedure di maternità surrogata. In Polonia la surrogazione di maternità è vietata e il relativo contratto è nullo; madre del bambino è, dunque, la madre surrogata e solo ella è inserita nell’atto di nascita (indipendentemente dal legame genetico con il minore, che può anche non sussistere) e assume la responsabilità genitoriale sul minore. L’attribuzione della responsabilità genitoriale alla madre intenzionale (committente) è possibile esclusivamente in conseguenza di un’adozione, la cosiddetta “adozione con indicazione”.

La contrattualistica in materia di surrogazione di maternità è stata esaminata anche da Luisa De Renzis, sostituto procuratore generale presso la Corte di Cassazione, che ha presentato una dettagliata indagine sulle clausole solitamente rintracciabili nei contratti in questione: dal luogo di consegna del bambino al divieto di ripensamento, dalla rinuncia della madre gestazionale a ogni diritto sul nascituro alle clausole sullo stile di vita (attività sessuale o faticosa, viaggi, etc.), a quelle sui c.d. “multipli” (come vengono definiti i gemelli) e alle clausole abortive. Un quadro avvilente, all’interno del quale si assiste a una vera e propria reificazione della gestante e del nascituro.

Sul tema della tutela dei figli nati da madre surrogata è tornato, invece, il Prof. Emanuele Bilotti, ordinario di diritto civile nell'Università Europea di Roma; mentre Eugenia Maria Roccella, Ministra per la famiglia, la natalità e le pari opportunità, ha condotto una riflessione più ampia sul fenomeno, mettendo in rilievo come lo stesso debba essere analizzato in una prospettiva volta a riconoscere piena dignità alle donne (che, per diversi ordini di ragioni, concorrono alla realizzazione della suddetta pratica) e ai minori (che la subiscono *tout court*).

Riconoscere tale dignità è assai complicato in un contesto internazionale all'interno del quale non è omogenea la valutazione del fenomeno e la relativa disciplina giuridica. In questo scenario, Italia e Polonia sono unite nel riconoscere il profondo disvalore che connota la surrogazione di maternità; per arginare questa pratica sarebbe tuttavia necessario elevare la questione a livello sovranazionale, per individuare "a monte" strumenti più efficaci delle singole discipline interne volte a regolamentare "a valle" gli effetti prodotti dal "fatto compiuto" all'estero.

La prospettiva di una analisi di più ampio respiro del fenomeno, svolta dalla Ministra Roccella, è stata ripresa dal giudice Aleksander Stepkowski, il quale ha inquadrato la maternità surrogata nel più generale contesto del passaggio dall'epoca premoderna alla modernità e postmodernità, e della conseguente crisi del paradigma teista: insieme alla trasgressione intellettuale postmoderna, che rimuove Dio dall'inquadratura della razionalità, le scienze empiriche hanno cessato di essere trattate come fornitrici di conoscenza su un ordine oggettivo del mondo creato, che deve essere conosciuto per conformarsi ad esso come realtà oggettiva per il proprio bene. Le scienze empiriche hanno iniziato a essere percepite come fonte di conoscenza sui limiti naturali della libertà umana, che d'altro canto permette però di prendere il controllo sulla natura e di manipolare tecnicamente la realtà naturale in modo da adattarla alle preferenze umane.

In questa cornice si inserisce il fenomeno della maternità surrogata: essa dà espressione al rapporto postmoderno verso la procreazione umana. Sulla base della cultura premoderna, la procreazione costituiva la partecipazione dell'uomo all'opera creatrice di Dio ed era percepita come fonte di benedizione.

La cultura moderna, sebbene abbia spogliato la procreazione della sua dimensione trascendente, ne rispettava tuttavia i condizionamenti naturali (già sulla base della cultura moderna matura si erano manifestate tuttavia tendenze a prendere il controllo tecnico

sulla procreazione, espresse nella creazione e nella pratica dell'eugenetica). Solo però le trasformazioni postmoderne hanno spinto le persone al distacco concettuale della procreazione dai suoi condizionamenti biologici e successivamente a cercare soluzioni tecniche che permettessero all'uomo di sfuggire in questo ambito a ciò che considera "la tirannia della natura".

L'intervento del giudice Joanna Lemańska si è, invece, concentrato su alcuni aspetti che conseguono al venir meno dell'altro paradigma tradizionale, sintetizzato nel brocardo *mater semper certa est*. La maternità surrogata interrompe l'unità tra madre e figlio e complica la determinazione dello *status* legale del minore e della sua cittadinanza; il ricorso alla trascrizione degli atti stranieri, sebbene dovrebbe essere un'operazione tecnica di "copia" dei dati, nella pratica crea una nuova realtà giuridica, attribuendo al minore la cittadinanza dei genitori committenti e ignorando le diverse tradizioni giuridiche in materia di cittadinanza oltre che le competenze esclusive degli Stati membri in materia di stato civile.

L'evento è stato concluso dal Presidente del Centro Studi Livatino, il Prof. Mauro Ronco, il quale ha ribadito in modo netto che la surrogazione di maternità viola «gravemente una serie di principi costituzionali di carattere essenziale propri di un vero Stato di diritto».

Il Centro Studi Livatino, peraltro, è intervenuto più volte sul tema, pubblicando diversi contributi scientifici e dedicando interamente il fascicolo 1/2024 di L-JUS ad approfondimenti in materia.

Di seguito vengono riportati testi delle relazioni della Presidente Małgorzata Manowska e del giudice Joanna Lemańska.

Angelo Salvi

**CIVIL LAW ASPECTS OF GESTATIONAL SURROGACY
(UNDER POLISH LAW): SELECTED ISSUES***

OUTLINE: 1. Introduction – 2. Legal assessment of the admissibility of surrogacy in Poland – 3. Legal consequences of the actual implementation of surrogacy procedures in Poland – 4. Conclusion.

1. Introduction

The phenomenon of gestational surrogacy has long been a source of social, ethical and legal controversy. In an era of rapid advances in reproductive medicine, globalisation and the use of cross-border medical services, the issue of gestational surrogacy is taking on particular significance for both the Polish and Italian legal systems. Even if we adopt the position that surrogacy as such is inadmissible in certain legal systems, we cannot turn a blind eye to the reality of so-called “reproductive tourism”, i.e. travel to other countries to undergo surrogacy procedures.

It should be noted, however, that this is neither a new problem nor exclusively a modern challenge. Let us consider a few examples from antiquity.

For instance, the practice that served the modern function of surrogacy was already regulated in the Code of Hammurabi. Children born to a slave woman could become full heirs only if the father acknowledged them as his own during his lifetime (by addressing them as “my children”). Otherwise, upon the father’s death, these children and their mother would only gain their freedom, but no rights to the estate¹.

And let us consider perhaps the best-known ancient example: the story of Abraham and his barren wife Sarah. Sarah, Abraham’s wife, suggested that a servant named Hagar

* Co-author: dr. ALBERT PIELAK, Supreme Court Research and Analyses Office.

¹ [§ 170 of the Code of Hammurabi: «If a man’s wife bear him children and his maid-servant bear him children, and the father during his life time say to the children which the maid-servant bore him: “My children”, and reckon them with the children of his wife, after the father dies the children of the wife and the children of the maid-servant shall divide the goods of the father’s house equally. The child of the wife shall have the right of choice at the division»].

act as a surrogate to her husband, and Hagar gave birth to a son called Ishmael. Sarah recognised Ishmael as her own child.

It is worth noting that ancient forms or, one could say, proto-forms of surrogacy were closely linked to the legal status of slaves and the desire to ensure the continuity of the family line.

In modern times, starting from the 1980s, medicine has presented us with a new complication: it became technically possible to carry out gestational surrogacy, characterised by the absence of a genetic link between the surrogate and the child. In other words, the embryo is usually created from the egg and sperm of the intended parents, while the surrogate physically gives birth to the baby. Compared to ancient times, the motivations behind surrogacy have also changed. And today we must face this “contemporary” and “update” phenomenon of surrogacy.

I shall endeavour to do so from the perspective of Polish law. Let me share some reflections in this regard.

My presentation will consist of two parts. The first will concern an assessment of the legal admissibility of surrogacy in Poland. I will then attempt to outline how the law currently in force in Poland responds to the situation where a surrogacy procedure is actually carried out in Poland. In other words, I will discuss the legal consequences of a situation where surrogacy has already taken place.

The situation that I will not consider here is one where a so-called surrogate mother gives birth to a child of her own at the behest of another woman or couple (with premeditated intention), as such conduct should be regarded as human trafficking. Let me also apologise in advance for treating a living being as an object rather than the subject of a legal relationship, but this is intended to highlight how unnatural such a situation is.

2. Legal assessment of the admissibility of surrogacy in Poland

From the perspective of private and civil law, surrogacy is, first and foremost, an agreement or contract. If we wanted to analyse this agreement using the analytical tools of civil law, we could say that it is an unnamed contract, where the *essentialia negotii* (essential elements) have not been defined by statute. This also means that, in theory, the source of this contract should be analysed from the perspective of freedom of contract. The parties to this contract are the surrogate mother and either one parent (usually the

mother awaiting the “delivery” of the child) or parents – let us call them the “intended parents”. As such, it would be a reciprocal, causal, dispositive and obligatory, consensual, and mutually binding contract in exchange for consideration. Suppose we conduct a thought experiment and consider the types of contract that a surrogacy agreement most closely resembles: we might conclude that it contains features of both a “contract for the provision of services” and “a contract for specific work”. A surrogacy agreement resembles a contract for the provision of services in that the surrogate mother undertakes to perform a series of actions (in particular, undergoing the implantation procedure, caring for the baby during pregnancy, and giving birth), but cannot “guarantee” the birth of a healthy baby or her ability to carry the baby for the full term of the pregnancy. Therefore, this is an obligation of due care rather than an obligation to deliver a result.

When characterising this contract, one should note that trust and the personal performance of actions undertaken by the surrogate mother are the crucial elements. The surrogate mother cannot use a substitute. Furthermore, we can observe a certain continuity of actions. Pregnancy lasts nine months and requires the routine performance of specific activities (medical examinations, a suitable diet, abstaining from smoking or consuming alcohol), which is closer in nature to services than to the one-off “production” of an object.

On the other hand, the similarity of the surrogacy agreement to a contract for specific work is evidenced by the fact that the ‘intended parents’ are not interested in the surrogate simply “being pregnant”, but in a specific result: the birth and transfer of the baby to them. The commonly used method of financial settlement is another argument in favour of similarity to a contract for specific work. In most cases, the surrogate mother receives a non-returnable deposit or advance payment at the outset, while the main remuneration (for instance, in commercial models used in other countries) is contingent upon the successful completion of the pregnancy and labour, the birth of the baby and the handover of the baby to the intended parents.

The *essentialia negotii*, or essential elements, of such an agreement would include three components, namely:

- The surrogate mother undertakes to undergo a medical procedure and give birth to a baby.

- The surrogate mother undertakes to hand the baby over to the intended parents after childbirth.

- The intended parents commit to accepting the baby and paying the remuneration.

The *accidentalia negotii* (subjectively essential elements) of the agreement may include, for example: an obligation to reimburse the costs of medical care, clothing and food; the requirement that the surrogate mother follows a specific diet or performs physical exercises; or contractual penalties for withdrawing from the contract.

Such an agreement may take any form since, in the absence of specific regulations, we would apply the general principle of freedom of form in legal transactions.

Having characterised the surrogacy agreement, or “childbirth contract”, we must assess its admissibility and validity from the perspective of Polish law.

I believe that such an agreement is absolutely null and void. The invalid nature of such an agreement from the perspective of Polish civil law is based primarily on the application of Article 58 of the Polish Civil Code. This provision is found in the general part of the Civil Code and is of significance for the entire system of private law. According to this article, an agreement is null and void if it is contrary to the law or to the principles of social coexistence, which correspond to the criterion of ‘good morals’ (*boni mores*) known also to the ancient Romans.

As regards conflict with the law or the intention to circumvent the law, let me highlight a few issues in the context of a surrogacy agreement:

Firstly, the principle of “*mater semper certa est*” (the mother is always certain) has long been enshrined in Polish law. However, in the context of the medical advances mentioned in the introductory part of this paper, this principle is no longer self-evident to everyone. Consequently, Article 61¹ was introduced into the Polish Family and Guardianship Code in 2008. It states clearly and unambiguously, leaving no room for interpretation: “The mother of a child is the woman who gave birth to it”. This provision introduces a mandatory, absolutely binding norm, i.e. *norma iuris cogentis*. This means that this legal norm cannot be altered by the will of the parties. Yet it is precisely the essence and purpose of a surrogacy agreement to change the rules of a child’s filiation. At this point, the surrogacy agreement is in conflict with binding law.

Secondly, civil status (including the child’s descent from a specific person) is a personal right under Polish law. It is inalienable and cannot be disposed of; it is outside

the scope of commercial transactions (*extra commercium*). The issue of parental authority is similar in nature: it cannot be transferred by the will of the parties to the agreement. Thus, an agreement based on the opposite premise is null and void.

Thirdly, Polish law provides for strict and rigorous adoption procedures. These procedures are primarily focused on the child's best interests and are subject to review by the guardianship courts. A surrogacy agreement represents an attempt to circumvent these regulations. Therefore, we are dealing with a circumvention of the law, which also results in the invalidity of such an agreement.

Fourthly, while I am not a specialist in criminal law, I have noted that my colleagues in Poland who specialise in criminal law analyse surrogacy in the context of two offences. The first of these is human trafficking, i.e. Article 189a of the Polish Criminal Code², as well as the offence of "illegal adoption" i.e. Article 211a of the Criminal Code³. A conflict with the law within the meaning of Article 58 of the Civil Code concerns not only the provisions of private law, but those from other branches of law, including criminal law. Consequently, the classification of the surrogacy procedure as a criminal offence also, as a matter of course, renders the surrogacy agreement null and void.

And, fifthly, it is recognised that a surrogacy agreement contradicts the principle of dignity, expressly set out in Article 30 of the Polish Constitution. Surrogacy leads to the "commodification" of the baby and the woman's body. An agreement in which a human being becomes the object of a service violates inherent and inalienable dignity, which means that such an agreement contradicts the very foundations of the legal order, which includes the protection of dignity.

With respect to conflict with the principles of social coexistence, i.e. the equivalent of "good morals", this clause invokes moral values that are universal, commonly recognised and respected in society. Here, several arguments can be raised on the basis of this standard of review.

Firstly, it is generally considered immoral to treat a child as an "object of a commercial order" and the process of birth as a "service". The sale or transfer of parental authority in exchange for payment is contrary to the fundamental ethical standards prevailing in Polish

² § 1. Whoever engages in human trafficking shall be liable to imprisonment for a term of 3 to 20 years.

³ § 1. Whoever, for financial gain, organises the adoption of children contrary to the provisions of this Act shall be liable to imprisonment for a term of 3 months to 5 years.

society. The introduction of a market component (equivalence of performances) into the act of childbirth is viewed as immoral.

Secondly, according to the principles of social coexistence, family relations must be based on emotional and biological bonds. An agreement that provides for separating the child from its biological mother immediately after birth is deemed harmful to the psychological well-being of the newborn.

Thirdly, according to ethical principles, the bond between the mother and the child, which begins to form during the prenatal period, must enjoy special protection. An agreement that, right from the outset, assumes the deliberate severing of this bond is regarded as one that undermines fundamental social values.

3. Legal consequences of the actual implementation of surrogacy procedures in Poland

If a surrogacy procedure were to be carried out in the territory of Poland, the application of the law *de lege lata* raises several points.

As stated in the first part of this paper, a surrogacy agreement would be invalid and have no legal effect. The state would not provide protection for such an agreement.

As a consequence, the surrogate mother would not be able to claim remuneration, and the intended parents would not be able to demand the handover of the child. Polish civil courts would dismiss such petitions, which means that such claims would not be enforceable.

In accordance with the rule of filiation mentioned earlier, the surrogate mother is the child's mother, and she is the only person who may be entered in the child's birth record as the mother. Genetic tests confirming that the intended mother is the genetic mother are also considered irrelevant.

Consequently, the surrogate mother will acquire parental authority over the child.

The attribution of parental authority to the intended mother (the commissioning mother) is possible only through adoption, i.e. a so-called "designated adoption". This is because, under Article 119^{1a} of the Polish Family and Guardianship Code, which was introduced in 2015, parents may designate an adoptive parent before the guardianship court, and this adoptive parent may only be a relative of the child's parents, subject to

that person's consent expressed before that court. Also, the spouse of one of the parents can be the designated adoptive parent.

However, let us imagine, purely theoretically, that the intended parents might want to circumvent this regulation. This could potentially be achieved in two steps.

In the first step, the intended father acknowledges paternity of the child, with the surrogate mother's consent. Subsequently, an application for adoption is submitted to the court, designating the spouse of one of the parents as the adoptive parent. This would lead to the adoption of the child by the intended mother.

However, some questions deserve to be asked here: Would such a procedure constitute an abuse of the institution of adoption? Does it lead to a circumvention of the law? How should the courts conduct evidentiary proceedings to detect the factual circumstances surrounding a potential surrogacy? Should judges be required to report, *ex officio*, cases of suspected offences of human trafficking or illegal adoption if they have reasonable grounds to suspect surrogacy?

4. Conclusion

In summary, the intention of my paper was to provide a general overview of the position of Polish law on surrogacy. It follows from the analysis that, *de lege lata*, a surrogacy agreement is absolutely null and void under Polish law and, as such, has no legal effect. While this paper has focused on the legal aspects of surrogacy, ethical and emotional aspects take priority in the assessment of the institution of surrogacy, namely the feelings of the child who was the subject of the agreement, and the feelings of the woman who carried the foetus for nine months and must subsequently be separated from the baby she gave birth to. I can understand the tragedy of women who are unable to give birth to a child, but I am opposed to the institution of surrogacy. Human beings are creatures who constantly push boundaries, which leads to degeneration. The potential legalisation of gestational surrogacy does not fully consider the nature of human beings and creates the temptation to extend this institution to situations where children are born "to order" using a woman's own eggs, while treating her as an incubator devoid of feelings.

Given the time constraints, I have been unable to address all the existing issues in this paper, particularly those concerning the response of Polish law to surrogacy procedures

carried out abroad, such as the transcription of civil status records from countries where surrogacy has been legally performed.

Nevertheless, I am very much looking forward to your presentations and comments on this socially important issue. I believe such sharing of experiences is highly valuable, particularly in the Italian-Polish context, as Poles and Italians have many things in common.

Thank you very much for the opportunity to present this paper.

DETERMINATION OF THE FILIATION STATUS OF A CHILD BORN UNDER A SURROGACY AGREEMENT IN RELATION TO THE CHILD'S NATIONALITY

New developments in biomedicine, while a source of great hope, also carry significant risks. As genetic engineering continues to advance before our very eyes, newly created life is increasingly subject to selection, sorting and instrumentalisation. Its form, and even very existence, is increasingly determined not by the Creator/fate/nature/chance, but by the predetermined preferences of third parties¹. Among these phenomena, surrogacy is becoming increasingly common.

The essence of surrogacy rests on the use of a woman's reproductive capacity, pursuant to an agreement with another person or persons, to give birth to a child over whom someone else will assume the relevant rights and obligations². As a result, the natural bond between the mother and the child she has given birth to is severed. A distinction is made between full surrogacy³ and partial surrogacy, also known as traditional surrogacy⁴. In the remainder of this paper, I will focus on full surrogacy, which assumes no genetic link between the child and the surrogate mother, a form of surrogacy where the issues under discussion are particularly pronounced. The fact that, in such cases, the surrogate mother's role is limited to making her uterus available, without providing a female reproductive cell, suggests to some that the child is in fact the child of the intended mother, to whom – together with her husband, who may also be the donor – the genetic heritage of the future child belongs, and not that of the surrogate mother, who is merely agreeing to the use of her uterus for the purposes of gestation. Other configurations of this scenario are also possible.

¹ J. HABERMAS, *Przyszłość natury ludzkiej. Czy zmierzamy do eugeniki liberalnej?*, Warszawa, 2003, p. 38.

² M. SONIEWICKA, *Prokreacja medycznie wspomagana*, in J. STELMACH, B. BROŻEK, M. SONIEWICKA, W. ZAŁUSKI, *Paradoksy bioetyki prawniczej*, Warszawa, 2010, p. 101.

³ The intended person (or persons) may also provide the surrogate with an embryo previously obtained by means of in vitro fertilisation; in this situation, the surrogate is connected to the child solely via the biological bond that arises from carrying the pregnancy and giving birth.

⁴ The surrogate may also be the donor of the egg cell; accordingly, alongside the biological bond, there is also a genetic link between her and the child.

Thus, the circle of the child's potential parents is expanded. In the case of surrogacy, the term mother has at least four different contexts (genetic, biological, social, and legal). The father, in turn, may be defined as the sperm donor, the intended man, or the husband of the intended woman.

Therefore, surrogacy represents a paradigm shift with regard to the institution of parentage. Until now, certain fundamental assumptions have traditionally been accepted. The moment of a child's birth, in a certain sense, activated the parents' parental authority in relation to the child. Since ancient times, it has been accepted that the mother is the one who gives birth (*mater semper certa est*), which ensured certainty regarding the identity of the newborn⁵. Establishing the child's parentage traditionally had a significant impact on determining paternity, because once the mother was known, it was possible to establish who the father was. In the case of the father, a different principle applied, i.e. *pater semper incertus*, which was reflected in the many ways in which a man's paternity could be established (a system of legal presumptions, the possibility of acknowledging the child, judicial establishment of paternity, etc.). Nevertheless, motherhood has always constituted a prerequisite for the establishment of paternity, which means that until a woman's motherhood is determined, paternity cannot be established with respect to a child whose mother is unknown, even if the paternity of a particular man is beyond doubt. However, the use of surrogacy has led to a breakdown in the bond between mother and child.

The problem is further exacerbated by the fact that there are now states whose legal systems have moved away from the understanding of parenthood as the sum of motherhood and fatherhood. This is an additional factor that complicates determining the administrative and legal status of a child born as a result of surrogacy. If the establishment of parenthood within heterosexual couples can sometimes be problematic, that challenge is even more pronounced where same-sex couples are concerned. The law faces the problem of determining which of the two mothers is the legal mother in a situation where neither is the actual mother (the child is born to a surrogate mother), and which of the two fathers should be treated as the legal father for the purposes of certain legal consequences (e.g. the child acquiring a specific nationality), particularly when the mother is unknown.

⁵ This does not mean, however, that it was impossible to challenge maternity, even under the traditional approach. Such a situation could arise, for example, where, in a neonatal ward, babies were mistakenly switched and placed with the wrong families.

Whenever, therefore, a birth results from a surrogacy agreement, legal issues arise concerning, among other things, the acquisition and exercise of parental responsibilities, the application of provisions regarding legal parentage and inheritance, the attribution of legal paternity or, finally, those related to the child's administrative and legal status: the issue of the child's entitlement to certain fundamental rights concerning nationality, place of residence or entry into the countries of origin of the intended parents.

The situation is further complicated by the fact that the surrogacy market has a transnational structure, making it resistant to national prohibitions, and the administrative status of a child born as a result of such a procedure becomes highly uncertain. All these factors, taken together and individually, give rise to significant problems in establishing the filiation status of a child born as a result of a surrogacy agreement.

Different legal systems regulate surrogacy in different ways⁶. Some countries prohibit the practice directly or indirectly, while others permit or tolerate it; however, no two legal regimes are identical in this regard. This further exacerbates the confusion.

There are also significant differences in establishing the filiation status of a child born through surrogacy. For example, in Greece⁷ the law stipulates that the mother of a child is the woman who has been granted the relevant court authorisation, and not the woman who gave birth to the child. With respect to registration in the civil status register, the woman who commissioned the surrogacy is entered as the child's mother on the basis of an authorisation issued by a judicial authority, rather than the biological mother. In the United States of America, the laws governing surrogacy vary from state to state, ranging from complete prohibition to a highly liberal approach. For example, in the state of Oregon, the law allows for the birth certificate to be easily amended. In the case of a child born through surrogacy, the surrogate mother's surname is immediately entered on the child's birth certificate, followed by an amendment to the certificate to include the names of the intended parents, regardless of whether they are a couple (heterosexual or homosexual) or a single person. The United Kingdom was among the first countries to legalise surrogacy, but only in its "altruistic" form. In this case, the pregnant woman cannot consent to the transfer of the child until at least six weeks have passed since the

⁶ For more on this topic, see: K. TRIMMINGS, *Surrogacy, Human Rights and the European Court of Human Rights*, *Human Rights Law Review*, 2015, vol. 15, no. 3, pp. 329-368.

⁷ Surrogacy has been legally authorised in Greece (Article 1458, *Journal of Laws*, No. 3089/2002), and since July 2014 it has also been available to persons residing abroad (Law No. 4272 of 11 July 2014).

birth. This means that the surrogate mother is entered on the birth certificate, but the change is only effected once a certain period of time has elapsed. In Ukraine, when a human embryo conceived by a married couple (a man and a woman) through assisted reproductive technologies is transferred into another woman's body, that married couple are the child's parents⁸. Therefore, parental rights to the child belong exclusively to the genetic parents. Only those parents are listed on the child's birth certificate. The certificate contains no information about how the child was conceived or born. No information is provided about the surrogate mother. The intended parents are immediately recognised as the legal parents without the need for adoption procedures or other legal proceedings. Following the birth of the child, it is sufficient to obtain a birth certificate indicating the biological (intended) parents. These are just a few of many possible examples.

When it comes to establishing the filiation of a child born through surrogacy, various situations are therefore possible, and different legal systems may regulate this in different ways. The most typical configurations, however, include the following:

1. the intended parents are entered in the child's birth certificate immediately and exclusively (the civil status records contain no information regarding birth to a surrogate mother),
2. the intended parents are entered in the child's birth certificate (the civil status records contain information regarding birth to a surrogate mother),
3. the surrogate mother (and possibly her husband) is entered in the child's birth certificate, and the intended parents are subsequently entered in her (their) place, which requires no legal formalities other than a declaration by the parties concerned,
4. the surrogate mother (and possibly her husband) is entered in the child's birth certificate, and subsequently the intended parents are entered in her (their) place based on a relevant court ruling (other than an adoption order),
5. the surrogate mother (and possibly her husband) is entered on the child's birth certificate, and subsequently the intended parents are entered in her (their) place as a result of an adoption procedure.

⁸ *Family Code of Ukraine of 10 January 2002, No. 2947-III, Article 123; consolidated text and amendments available at: Family Code of Ukraine (natlex.ilo.org) <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2947-14#Text>*

From the perspective of determining the child's administrative and legal status, this raises a number of problems. After all, the establishment of a child's filiation determines a whole range of related rights. Article 7(1) of the Convention on the Rights of the Child⁹ states that "The child shall be registered immediately after birth and shall have the right from birth to a name, the right to acquire a nationality and, as far as possible, the right to know and be cared for by his or her parents". The key issue is therefore to determine the nationality of the child born through surrogacy, which is inextricably linked to the child's filiation. The child's descent from specific parents also determines its surname, its right to obtain the relevant documents, its ability to travel, and so on.

Nationality (citizenship) is a legal institution based on the existence of a relatively stable legal bond, in terms of time and space, linking the individual to the state and defining their affiliation with that state; this bond forms the basis for the existence of a complex of mutual rights and obligations between the individual and the state¹⁰. It should be emphasised that nationality constitutes a meta-right in relation to civil and political rights. It is a *sine qua non* condition determining the ability to exercise these rights¹¹. The determination of nationality entails a whole range of consequences. Such a child has a defined and unambiguous administrative and legal status, may be issued a passport and may avail themselves of the public services in the state in which they are a citizen (such as free medical care). The regulation of matters concerning nationality, its acquisition and loss, as well as the associated legal consequences, is left to the sovereign decisions of the state¹². Legal systems provide for various methods of acquiring nationality (citizenship).

From the perspective of the present discussion, the acquisition of nationality in the traditional manner, i.e. by birth, which occurs *ex lege*, is of particular significance. In this case, there are two fundamental methods: *ius soli* (right of soil) and *ius sanguinis* (right of blood). Under the right of soil, a child acquires the nationality of the country in which they were born. This principle also applies, by way of exception, in countries where the right of blood is traditionally followed, where a child has been found and the parents are

⁹ Convention on the Rights of the Child, adopted by the United Nations General Assembly on 20 November 1989 (Dz.U. – Journal of Laws 1991, No. 120, item 526, as amended).

¹⁰ J. JAGIELSKI, *Obywatelstwo polskie. Zagadnienia podstawowe*, Warszawa, 1998, p. 20.

¹¹ J. POŁATYŃSKA, *Prawo do obywatelstwa jako prawo człowieka*, "Folia Iuridica", Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 2010 r., p. 2.

¹² B. BANASZAK, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa, 2009, p. 199; Polish Supreme Administrative Court ruling of 16 May 2005, case file No. II OSK 719/06.

unknown, or where the child's parents do not hold any nationality. Where *ius soli* applies, the administrative and legal situation of a child born through surrogacy is relatively straightforward. The child's nationality can be easily determined at the time of birth, regardless of who is recognised as the child's parent.

The situation changes dramatically in the case of *ius sanguinis*, which predominates in European systems. The child acquires nationality through birth, and the nationality derives from both or at least one of the parents. The nationality of the child's parents becomes the decisive criterion for the child's acquisition of nationality in such a case. This is a sufficient criterion, as once it is met, the child's nationality arises *ex lege*. It is therefore crucial to establish the parent of a child born through surrogacy, as this is the only way to resolve the issue of such a child's nationality.

At this point, we must return to the possible configurations outlined above. In this context, let us omit situations where the laws of a country permit surrogacy and the procedure is used by parents who are nationals of that country. The laws of such countries generally also regulate matters relating to the acquisition of nationality by children born through this procedure. Complications arise, however, when the birth certificate of a child born through surrogacy is issued by a country where it is permitted, while the intended parents (or parent) are citizens of another country, particularly one whose legal system does not recognise surrogacy.

It would seem that the simplest situation arises when the intended parents are immediately entered into the child's birth certificate. Theoretically, therefore, at first glance, they are the legal parents, and the child thus acquires their nationality by operation of law. The situation may be similar when the intended parents present an abridged birth certificate. Even if the full birth certificate were to indicate that the child was born to another woman, for official purposes the legally permissible version is used, which contains no reference whatsoever to surrogacy. Even where legal regulations clearly state that a child's mother is the woman who gives birth to it, legalising a child born via surrogacy is neither a difficult nor a complicated process, provided, of course, that the applicants do not raise any reasonable doubts as to the child's parentage on the part of those seeking to obtain the relevant documents for the child. In many cases, this constitutes sufficient grounds for issuing a passport by the country of which the surrogate parent is a national, since, under the principle of *ius sanguinis*, the child's nationality – as

the child of that parent – is clearly established by the documents submitted. Although this raises significant legal doubts and does not correspond to objective truth, in most cases this is precisely the situation that arises, and as a result, the child's filiation is established.

Problems arise if the official requests a full birth certificate, additional documents (e.g. confirming that the child was born to the woman listed as the mother on the birth certificate) or develops doubts for any other reason.

Examples of potential complications perfectly illustrate the key issues relating to surrogacy that have been examined by the ECtHR. As a rule, references to these cases in the literature and case law focus primarily on the Court's final conclusions. However, it is worth paying attention to the facts of these cases, because they highlight the problems associated with regulating the administrative and legal status of children born through surrogacy.

In the case of *Mennesson v. France*¹³, a married couple of French nationality acquired children born through surrogacy in the USA. In accordance with the *ius soli* principle applicable there, these children acquired American nationality and, for that reason alone, held US passports, entering the European Union together with their intended parents on the basis of those passports. The applicants subsequently applied, unsuccessfully, to have the details from the birth certificates recorded in French civil status registers, which would also have entailed confirmation of the children's French nationality. The case was referred to the public prosecutor's office on the suspicion that the applicant woman had not given birth to the children to whom the submitted documents related. In France, proceedings were brought against the applicants for false representation regarding the legal status of the children¹⁴. Ultimately, registration of the American documents in the French registers was refused, as the judges found that recognising the foreign documents would amount to tacit approval of surrogacy. In the case before the ECtHR, it was argued that, as a result, the children did not have French nationality and, consequently, a passport or valid right of residence (although, as minors, they could not be deported). It was precisely on this basis that the ECtHR identified a violation of Article 8 of the ECHR in

¹³ Judgment of the ECtHR (Fifth Section) in the case of *Mennesson v. France* of 26 June 2014, application no. 65192/11.

¹⁴ The proceedings were, however, discontinued on the grounds that the acts in question had been committed in the United States, where they did not constitute a criminal offence.

relation to the minor applicants, but only in relation to their biological father, not to the intended mother¹⁵.

We were faced with a different set of facts in the case of *D. and Others v. Belgium*¹⁶. In this case, the intended parents were a Belgian couple who had entered into a surrogacy agreement with a Ukrainian woman. The Ukrainian authorities issued a birth certificate where the applicants were listed as the parents. The intended parents applied to the Belgian Embassy in Kyiv for a passport for the child, but their application was refused due to their failure to produce the relevant documents, including a certificate of the applicant's pregnancy or discharge summary from a Ukrainian hospital. The applicants attempted to board a flight to Belgium with the child having only the child's birth certificate, but this also failed. As a result, they were forced to leave the child in Ukraine with a hired nanny (a situation that lasted several months), while they applied to the court for recognition of the Ukrainian documents in Belgium. In this case, the ECtHR acknowledged that state authorities cannot be required to permit the transit of children born through surrogacy without first verifying their legal status. This case clearly demonstrated that the lack of administrative and legal regulation of the child's status prevented the child from entering the EU alongside the intended parents, leading to prolonged separation of the child from the intended parents after the child's complete legal separation from the surrogate mother. As a result, the child was consigned to a kind of legal limbo in terms of status¹⁷.

This was even more evident in the *Paradiso and Campanelli v. Italy* case¹⁸. An Italian couple entered into a surrogacy agreement in Russia. After the child's birth, the surrogate mother made a statement at the hospital, in the presence of a doctor, to the effect that the applicants – as the embryo donors – were the child's parents, and that she had consented to this. The Russian authorities issued a birth certificate listing the applicants as the child's parents. Although the Italian Consulate in Moscow issued documents allowing

¹⁵ The cases of *Didier Foulon v. France* (application no. 9063/14) and *Philippe Bouvet v. France* (application no. 10410/14) resulted in similar outcomes

¹⁶ Decision of the ECtHR (Second Section) in the case of *D. and Others v. Belgium* of 8 July 2014, application no. 29176/1.

¹⁷ Richard F. Storrow even argues that children born as a result of international commercial surrogacy become the modern equivalent of “illegitimate children” – deprived of full legal status because countries refuse to recognise their parentage, nationality and family ties. This renders them “phantom children” of the Republic (R.F. STORROW, *The Phantom Children of the Republic: International Surrogacy and the New Illegitimacy*, *Journal of Gender, Social Policy & the Law*, 2012, vol. 20, no. 3).

¹⁸ Judgment in the case of *Paradiso and Campanelli v. Italy* of 24 January 2017, application no. 25358/12.

the complainant to return to Italy with the baby, the Consulate simultaneously informed the competent juvenile court, the Ministry of Foreign Affairs and the local authorities that the documents relating to the child's birth contained false information. Therefore, the child entered the EU legally, but the local public prosecutor's office initiated criminal proceedings regarding the certification of false information concerning the child's civil status, the use of false documents, and a breach of the Adoption Act. The Juvenile Court ordered DNA tests to determine whether the complainant was the child's father. The results were negative, meaning that, under Russian law too, no legally valid surrogacy agreement had been concluded. As a result, the child's legal and biological ties with the intended parents were not recognised. Although a new birth certificate was issued for the child, stating the actual date and place of birth, the section regarding the parents was marked as "unknown", a decision which was ultimately upheld by the ECtHR. Thus, despite the fact that the intended parents expressed their will, desire and intention to care for the child, the child was placed with a foster family for the duration of the proceedings, and ultimately the child's status was determined by regulations relating to the status of children whose parents are unknown. As can be seen from these examples, the inclusion of the intended parents in the child's birth certificate does not yet guarantee certainty in establishing the child's filiation, and consequently their nationality.

Even greater doubts arise in a situation where the surrogate mother is entered in the birth certificate, and the intended parents are recorded only subsequently. In accordance with the rules outlined above, the child should acquire the nationality of the surrogate mother at the time of birth (if the country of which the mother is a citizen applies the principle of *ius sanguinis*). The subsequent acquisition of nationality linked to the intended parents does not necessarily entail the loss of the nationality originally acquired. In contemporary countries, dual nationality is generally not prohibited, though there are exceptions. Acquiring the nationality of the intended parents may therefore require the prior renunciation of the nationality acquired at birth from the surrogate mother.

What, however, constitutes the basis for the acquisition of nationality from the intended parents in a situation involving a two-stage preparation of the birth certificate?

The seemingly simpler answer concerns the father. If the intended father acknowledges the child – which, in many systems, is possible even before the child's birth – then that father is entered in the child's original birth certificate, and as a result,

the standard mechanisms for acquiring nationality by *ius sanguinis* apply from the moment of birth. However, if we are dealing with a two-stage process and the birth certificate lists the surrogate mother and another person as the father (the surrogate mother's husband), with the intended parents' details being added subsequently, the situation becomes more complicated. Nevertheless, it is generally still possible for the intended father to acknowledge such a child (which consequently overturns the presumption regarding the entry of the father's details in the civil register, and the child may acquire the nationality of the acknowledging father at the moment of birth); however, it should be borne in mind that this is conditional upon the determination of the child's mother.

If the child's mother is unknown (which is often the result of a surrogacy agreement), the procedure for recognising the child gives rise to insurmountable obstacles. In systems where identification of the father is always derived from the mother, a lack of knowledge regarding the mother prevents the legal determination of the father, even when two fathers are listed in a foreign birth certificate. The situation is similar when two female persons are listed as mothers in the birth certificate, without specifying whether either of them is the biological mother of the child and, if so, which one. In this case, too, it is not possible to determine which of them is the mother. Establishing the child's nationality in relation to the intended parents may therefore be complicated simply because we are unable to legally determine the parents of a child born through surrogacy.

However, even if the intended parents are entered in the child's birth certificate in a manner that allows filiation to be determined, will the child acquire their nationality, and if so, by what procedure? And does this acquisition take place in a primary or secondary manner?

The simplest answer is provided by the procedure whereby the intended parents are entered as a result of an adoption procedure (in some countries this occurs under a simplified procedure or designated adoption). As a result, a minor child who has been adopted generally acquires the nationality of the adoptive parents by operation of law.

Secondly, attention should be drawn to the system of automatic recognition of foreign court rulings adopted in some countries, which means that it is not necessary to conduct separate proceedings and issue an administrative act by the recognising country's authority for the foreign court ruling to have legal effect within that country. A child born

as a result of surrogacy is treated in accordance with the content of the automatically recognised foreign birth certificate, with all the administrative consequences that ensue. Since the intended parents are treated in the birth certificate as if they were the biological parents, the determination of nationality does not pose any major problems. In such cases, the objective truth is irrelevant; what matters is the content of the certificate itself.

However, recognition of a foreign birth certificate is not always automatic. Whether such recognition is granted is determined in each case by the law of the relevant country¹⁹. The essence of recognition of foreign court rulings boils down to the transfer of the legal effects of a court ruling issued in one country to the territory of another country. This is achieved by means of an appropriate recognition order. Generally speaking, recognition of the legal effects of a foreign birth certificate has tangible consequences for the child's administrative and legal status, creating a kind of legal fiction that the child is that of the intended parents. We are then dealing with a situation similar to the one discussed earlier. However, formal recognition of the child's birth certificate may not take place, for example due to a public policy clause. If a foreign birth certificate is not recognised, there is no recognition of parenthood, and consequently, we cannot determine nationality. This is an undesirable outcome from the point of view of the child's welfare. In such cases, the law of the relevant country faces a dilemma as to how to establish the grounds for the child's potential acquisition of nationality. Since we are dealing with a two-stage procedure, it is clear that the child did not acquire the nationality of the intended parents at the moment of birth. This is also not an adoption, which is traditionally associated with the adopted child acquiring the parents' nationality. The mere fact of the intended parents' details being entered in the child's birth certificate does not result in the acquisition of the parents' nationality by the child.

In the latter cases, as well as in all situations where the intended parents are entered into the child's birth certificate only after some time (subsequently, after the surrogate mother), and where it is not possible to unambiguously determine the child's

¹⁹ The matter is further complicated by the fact that, under certain legal systems, same-sex couples may be recognised as a child's parents, which – for obvious reasons – is often linked to surrogacy procedures. The existing case law of the European Court of Human Rights to date indicates that the legalisation of same-sex marriage falls within the competence of the Contracting Parties to the Convention to regulate, under national law, the manner in which the right to marry is exercised. Consequently, such recognition is frequently hindered by the laws of those countries where same-sex marriage is not recognised, particularly if the intended parents from such a union apply for the recognition of a foreign birth certificate.

administrative and legal status, we are dealing with a certain legal limbo surrounding such a child. How should the child's administrative and legal status be regulated in that case?

In the absence of other procedures, particularly where there is no automatic recognition of the legal effects of a foreign birth certificate, the institution of transcription has been employed. Transcription of a foreign document involves the faithful and literal transfer of the document's content to the civil status register of another country. Transcription is purely declaratory in nature and does not entail substantive legal effects²⁰, and therefore does not create a new legal situation, but confirms its prior existence. In the course of transcription, no substantive review is generally carried out of the civil status record drawn up abroad with regard to the veracity of the event stated therein, the conformity of that event with the law, or the motivation of the entity submitting the record for transcription. The purpose of transcription is therefore to enable the civil status record of the relevant country, produced as a result of the process, to be used before its authorities without the need for a certified translation on each occasion²¹. The transcribed record thereby acquires an existence independent of the record on which it was based. Its subsequent status within a given legal system is independent of the status of the foreign civil status record. In terms of evidential value, it is no different from a civil status record created on the basis of the registration of a legal event in that country. It may be used on equal footing with a domestic record. Although transcription is, by definition, intended to be merely a simple technical procedure – a sort of “rewriting” of a foreign birth certificate into another country's system – in practice it leads to the creation of an independent and self-contained record, treated in practice as a sufficient basis for determining the child's administrative and legal status, including their nationality, although this does not follow from any principle traditionally attributed to the methods of acquiring nationality. Once the birth certificate of a child born to a surrogate mother has been transcribed, the child is treated as if it held the nationality of the intended parents (parent), although this does not follow from any provision or court ruling. By virtue of the *fait accompli*, it is assumed that such a child possesses “parental” nationality, which by its very nature should be acquired solely by birth.

²⁰ M. RAFACZ-KRZYŻANOWSKA, *Kilka uwag o właściwości sądu w sprawach o sprostowanie aktów stanu cywilnego*, Nowe Prawo 1957, no. 1, p. 106; J. LITWIN, *Prawo o aktach stanu cywilnego. Komentarz*, Wrocław 1961, p. 520.

²¹ M. WOJEWODA, in *System prawa prywatnego. Prawo prywatne międzynarodowe. Tom 20c*, 2014, p. 595.

So, although a parental relationship cannot be established through the transcription of a foreign birth certificate, this is what happens in practice. It is argued that a citizen's ability to obtain an identity document or an identification number of a particular country cannot be made dependent on a transcription that is impossible to carry out, if only because of a conflict with the legal system in question. It is also pointed out that a refusal to transcribe *de facto* prevents the child from obtaining an identity document of a particular country, and although this is not tantamount to denying that the child holds the nationality of that country, it effectively bars the child from obtaining a document confirming that status. Another argument in favour of transcription is that it is irrelevant whether the child was born to a surrogate mother, but significant that a human being has been born who is endowed with inherent and inalienable dignity and, as such, has the right to nationality²².

In this way, we come full circle, and the ordinary, seemingly technical act of transcription becomes in reality equivalent to a situation where the intended parents are entered into the birth certificate from the very outset. The only difference is that, in the case of transcription, this does not stem from any legal regulations, or even from the purpose for which this institution was established. However, using it in this way eliminates the legal limbo mentioned above. Acceptance of this state of affairs increases the more we perceive the problem in light of the best interests of the child, who is the true victim of the entire situation.

Does this approach offer a solution to the problem of determining the filiation of children born through surrogacy? In the current situation, despite existing fundamental legal doubts, transcription is ultimately the only available method in the situations outlined above.

Do countries that do not legally recognise surrogacy therefore have an obligation to transcribe the birth certificates of children born through surrogacy?

An analysis of the case law of European courts provides some answers to this question. In cases concerning the transcription of foreign civil status records, the ECtHR has emphasised the margin of discretion, which depends on the individual circumstances of

²² Cfr. Decision of the Polish Supreme Administrative Court of 30 October 2018, II OSK 1870/16, LEX No. 2591725.

the case under consideration²³. The Court recognised that a child who has been refused transcription of their birth certificate may find themselves in a situation of uncertainty regarding their legal status, and that the child's relationship with the parents, as established in the foreign birth certificate, is not recognised by the legal system²⁴. However, it generally did not accept the idea that the transcription of a foreign civil status record must be performed automatically.

The situation is different with regard to the CJEU. It followed from the Court of Justice's earlier case law that legislation on civil status falls within the exclusive competence of the Member States and that EU law does not encroach upon that competence.²⁵ Currently, although the text of court rulings still affirms this principle, in reality the CJEU is clearly moving away from it²⁶. It does so on the basis of the right to free movement within the Schengen area, arising from Article 20(2)(a) and Article 21(1) TFEU, which is one of the components of so-called EU nationality. The exercise of this freedom is not dependent on possessing a transcribed birth certificate, but on the possession of an identity document that confirms the nationality of a European Union Member State. However, in order to obtain such a document, it is necessary in many cases to first have the foreign birth certificate transcribed. A refusal to transcribe, regardless of how strongly the national legal system of the country opposes this, is treated by the CJEU as an obstacle to the exercise of freedom of movement and, as such, is considered to be a violation of EU law. It is emphasised that Member States, while having a margin of legislative discretion in matters of civil status, should exercise this competence in accordance with EU law, and therefore also in accordance with the law on freedom of movement, by recognising the civil status established in another Member State in accordance with that country's legislation²⁷. It is pointed out that a refusal to transcribe a birth certificate prevents children raised by same-sex couples from obtaining an identity document in another Member State and, consequently, prevents them from exercising the

²³ Judgment of the ECtHR of 26 June 2014 in the case of *Mennesson v. France*, application No. 65192/11, § 77-79.

²⁴ Judgment of the ECtHR of 26 June 2014 in the case of *Labassee v. France*, application No. 65941/11, § 75.

²⁵ See, for example, judgments in these cases: *Garcia Avello*, C-148/02, EU:C:2003:539, para. 25; *Maruko*, C-267/06, EU:C:2008:179, par. 59; as well as *Grunkin and Paul*, C-353/06, EU:C:2008:559, par. 16.

²⁶ CJEU judgment of 5 June 2018, *Relu Adrian Coman, Robert Clabourn Hamilton, Asociatia Accept v. Romania*, C-673/16.

²⁷ CJEU judgment of 4 October 2024, *Mirin*, C-4/23, par. 53.

rights arising from their status as citizens²⁸. As the CJEU emphasises, in the case of a minor child who is a Union citizen and whose birth certificate issued by the competent authorities of the host Member State identifies two persons of the same sex as the parents, the Member State of which the child is a citizen is obliged, on the one hand, to issue an identity card or passport for the child without the need for a birth certificate to be drawn up beforehand by its national authorities, and, on the other hand, the Member State is also obliged, in the same way as any other Member State, to recognise a document issued by the host Member State, thus enabling the child to exercise, together with each of those two persons, their right to freedom of movement and residence within the territory of the Member States²⁹.

It is significant that the CJEU takes this position in cases concerning the transcription of foreign birth certificates where the child's nationality has not yet been confirmed, since, by its very nature, transcription is intended merely as a means to that end. Through its rulings, the CJEU therefore protects not so much the person whose EU citizenship has been established, but rather the person with respect to whom this effect may arise. This approach raises doubts on many levels, ranging from encroachment on the exclusive competences of Member States (acting *ultra vires*) to *de facto* mandating specific actions on the part of Member State authorities without any certainty as to whether the legal situation concerns a European Union citizen at all.

It is also worth noting that, in practice, disputes over transcription much more frequently concern birth certificates originating from outside the EU (for example, Ukraine, the USA, Israel, India or Russia). In such situations, the CJEU considers itself to have jurisdiction in the matter. It recognises that even if, upon verification, it were to transpire that the child does not hold the nationality of a Member State³⁰, then such a child should be regarded as a direct descendant of a parent holding EU citizenship, within the

²⁸ T. J. TADLA, *Transkrypcja aktu stanu cywilnego. Glosa do uchwały NSA z dnia 2 grudnia 2019 r., II OPS 1/19*, PiP 2022, no. 3, pp. 170-178.

²⁹ Case C-490/20: CJEU Judgment (Grand Chamber) of 14 December 2021 (request for a preliminary ruling from the Administrativen sad Sofia-grad – Bulgaria) – V.M.A. v. Stoliczna obshtina, rayon “Pancharevo” (OJ EU C 84, 2022, p. 17/2).

³⁰ In Case C-490/20, the issue concerned the entry of two women in the birth certificate: one holding EU citizenship and the other not possessing such status, and it was unclear which of the two women should be regarded as the child's mother; see CJEU Judgment (Grand Chamber) of 14 December 2021 (request for a preliminary ruling from the Administrativen sad Sofia-grad – Bulgaria) – V.M.A. v. Stoliczna obshtina, rayon “Pancharevo” (OJ EU C 84, 2022, p. 17/2).

meaning of Article 2(2)(a) and (c) of Directive 2004/38³¹ on the right of citizens of the Union and their family members to move and reside freely within the territory of the Member States, and for that reason should also be subject to the protection provided for by EU law. As stated in recital 5 of that Directive, the right of all Union citizens to move and reside freely within the territory of the Member States should also be guaranteed to their family members, irrespective of their nationality.

Following this approach means that wherever there is a need to guarantee freedom of movement to a child born through surrogacy – whether as a potential EU citizen or as a family member of an EU citizen – a refusal to transcribe a foreign birth certificate will be deemed a breach of EU law, which will result in imposing a *de facto* obligation on Member States to carry out such transcription, and any conflict with the legal order of the Member State in question will be of secondary importance. Through a mere technical procedure, practical problems related to the child's filiation will be resolved without regard for the traditionally understood institution of nationality or the methods of its acquisition, while the exclusive competences of Member States in this field will remain nothing more than empty declarations. The *de facto* tolerance of the institution of surrogate motherhood, even in countries where it is prohibited, is thus becoming a reality.

³¹ Directive 2004/38/EC of the European Parliament and of the Council of 29 April 2004 on the right of citizens of the Union and their family members to move and reside freely within the territory of the Member States, amending Regulation (EEC) No 1612/68 and repealing Directives 64/221/EEC, 68/360/EEC, 72/194/EEC, 73/148/EEC, 75/34/EEC, 75/35/EEC, 90/364/EEC, 90/365/EEC and 93/96/EEC (OJ EU L 158, 2004, p. 77), see also Judgment of 5 June 2018, Coman and Others, C-673/16, EU:C:2018:385, paras 36 and 51.

La partecipazione come *amicus curiae* del Centro Studi Livatino nei giudizi costituzionali sul fine vita

SOMMARIO: 1. Premessa – 2. Gli interventi come *amicus* negli anni 2024-2026 – 3. La sentenza n. 152 del 2026: confermata dalla Corte costituzionale l'esclusione di un allargamento del suicidio assistito – 4. Il tema della incompetenza territoriale del giudice a quo, costantemente proposto nelle opinioni di *amicus* da parte del Centro Studi Livatino.

1. Premessa

Il Centro Studi Livatino ha svolto a partire dal 2018 un'intensa attività di studio e di informazione scientifica e divulgativa sulla giurisprudenza costituzionale in materia di fine vita. Nel piano scientifico nel 2019 andava alle stampe, con la partecipazione del Centro Studi Livatino, il volume, a cura del Prof. Mauro Ronco, *Il "diritto" di essere uccisi: verso la morte del diritto* (ed. Giappichelli) con i contributi di Luigi Cornacchia, Assuntina Morresi, Giovanna Razzano, Giacomo Rocchi, Antonio Ruggeri. Nel 2025 era pubblicato, a cura dell'avv. Daniela Bianchini, il volume *È vita anche alla fine* (ed. Studium, collana *Quaderni del Centro Studi Rosario Livatino*) con i contributi di Domenico Airoma, Luisa De Renzis, Andrea Manazza, Daniela Bianchini, Alessandro Candido, Mario Esposito, Carmelo Domenico Leotta, Mauro Paladini, Francesca Piergentili, Eva Sonia Sala e Aldo Rocco Vitale.

A partire dal 2021-2022 ha preso avvio anche una partecipazione ai giudizi dinnanzi alla Corte. In particolare, il Centro Studi Livatino ha sostenuto la costituzione del *Comitato per no all'omicidio del consenziente*, il quale ha partecipato con due interventi orali all'udienza del 15 febbraio 2022 nel giudizio sull'ammissibilità del referendum «*Abrogazione parziale dell'art. 579 del codice penale (omicidio del consenziente)*». Il giudizio, come noto, si è concluso con la sentenza n. 50 del 2022 di inammissibilità della proposta referendaria.

2. Gli interventi come *amicus* negli anni 2024-2026

Negli anni successivi, 2024-2026, il Centro Studi è stato ammesso come *amicus curiae* nei giudizi di costituzionalità sul fine vita conclusosi con le sentenze:

- n. 135 del 2024, che ha dichiarato non fondate le questioni di costituzionalità dell'art. 580 cod. pen., nella parte in cui, all'esito della sentenza n. 242 del 2019, subordina la non punibilità di chi agevola l'altrui suicidio alla condizione che l'aiuto sia prestato a una persona tenuta in vita da trattamenti di sostegno vitale;

- n. 66 del 2025, che ha dichiarato non fondate le questioni di legittimità dell'art. 580 cod. pen. *«nella parte in cui prevede la punibilità della condotta di chi agevola l'altrui suicidio nella forma di aiuto al suicidio medicalmente assistito di persona non tenuta in vita a mezzo di trattamenti di sostegno vitale affetta da una patologia irreversibile fonte di sofferenze fisiche o psicologiche intollerabili che abbia manifestato la propria decisione, formatasi in modo libero e consapevole, di porre fine alla propria vita»;*

- n. 132/2025, che ha dichiarato infondate le questioni di costituzionalità dell'art. 579 cod. pen., *«nella parte in cui non esclude la punibilità di chi, con le modalità previste dagli artt. 1 e 2 della legge 22 dicembre 2017, n. 219 (Norme in materia di consenso informato e di disposizioni anticipate di trattamento), attui materialmente la volontà suicidaria, autonomamente e liberamente formatasi, di una persona tenuta in vita da trattamenti di sostegno vitale e affetta da una patologia irreversibile, fonte di sofferenze fisiche o psicologiche che ella reputa intollerabili, ma pienamente capace di prendere decisioni libere e consapevoli, sempre che tali condizioni e le modalità di esecuzione siano state verificate da una struttura pubblica del Servizio sanitario nazionale, previo parere del comitato etico territorialmente competente, quando la stessa persona, per impossibilità fisica e per l'assenza di strumentazione idonea, non possa materialmente procedervi in autonomia, o quando comunque le modalità alternative di autosomministrazione disponibili non siano accettate dalla persona sulla base di una scelta motivata che non possa ritenersi irragionevole»;*

- n. 204/2025, che ha dichiarato la parziale illegittimità costituzionale della legge della Regione Toscana n. 16 del 2025;

- n. 152/2026, che ha dichiarato in parte inammissibili, in parte infondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 580 cod. pen., come risultante a seguito della sentenza n. 242 del 2019, *«limitatamente alle parole “tenuta in vita da trattamenti di sostegno vitale”».*

3. La sentenza n. 152 del 2026: confermata dalla Corte costituzionale l'esclusione di un allargamento del suicidio assistito

Anche nell'ultimo giudizio di costituzionalità, con la sentenza n. 152, depositata il 24 luglio 2026, la Corte costituzionale ha, pertanto, escluso l'allargamento al suicidio assistito.

L'oggetto del giudizio riguardava, ancora una volta, come si è detto poco sopra, la questione di costituzionalità, questa volta sollevata dal Tribunale di Bologna, dell'art. 580 cod. pen. nella parte in cui, dopo la sentenza n. 242 del 2019, prevede, tra i requisiti per richiedere il suicidio assistito, la necessità del trattamento di sostegno vitale. Tale requisito avrebbe comportato, secondo il rimettente, una violazione dell'art. 2, 3, 13 e 32, 117 della Costituzione e 8 della Convenzione Europea dei Diritti dell'Uomo (CEDU).

La Corte ha rigettato tutte le argomentazioni del rimettente, dichiarando non fondate le questioni di legittimità sollevate in riferimento agli artt. 2, 3, 13 e 32 Cost. e inammissibile la questione sollevata con riferimento all'art. 117 Cost. e 8 della CEDU.

La sentenza n. 152/2026, in continuità con quanto affermato con le sentenze n. 135 del 2024 e n. 66 del 2025 ha ribadito che *«il requisito della dipendenza del paziente da trattamenti di sostegno vitale [...] svolge, in assenza di un intervento legislativo, un ruolo cardine nella logica della soluzione adottata con l'ordinanza n. 207 del 2018, poi ripresa nella sentenza n. 242 del 2019»*. E continua: *«[...] questa Corte non ha riconosciuto un generale diritto di terminare la propria vita in ogni situazione di sofferenza intollerabile, fisica o psicologica, determinata da una patologia irreversibile, ma ha soltanto ritenuto irragionevole precludere l'accesso al suicidio assistito di pazienti che – versando in quelle condizioni, e mantenendo intatte le proprie capacità decisionali – già abbiano il diritto, loro riconosciuto dalla legge n. 219 del 2017 in conformità all'art. 32, secondo comma, Cost., di decidere di porre fine alla propria vita, rifiutando il trattamento necessario ad assicurarne la sopravvivenza. Una simile ratio, all'evidenza, non si estende a pazienti che non dipendano da trattamenti di sostegno vitale, i quali non hanno (o non hanno ancora) la possibilità di lasciarsi morire semplicemente rifiutando le cure. Le due situazioni sono, dunque, differenti dal punto di vista della ratio adottata nelle due decisioni menzionate; sicché viene meno il presupposto stesso della censura di irragionevole disparità di trattamento di situazioni analoghe, formulata con riferimento all'art. 3 Cost.»* (sentenza n. 152 del 2026, punto 17.1. del Considerato in diritto).

4. Il tema della incompetenza territoriale del giudice *a quo*, costantemente proposto nelle opinioni di *amicus* da parte del Centro Studi Livatino

Nelle opinioni di *amicus* presentate alla Corte costituzionale nei giudizi conclusi con le sentenze n. 135 del 2024, n. 66 del 2025 e n. 152 del 20256, il Centro Studi Livatino ha ripetutamente proposto, oltre a temi di carattere sostanziale, un tema di natura specificamente processuale, vale a dire quello della incompetenza per territorio del giudice *a quo* che ha rimesso alla Corte la questione di legittimità. Ciò perché il fatto contestato agli imputati, essendo consistito nell'accompagnamento dei malati in Svizzera, ha integrato un reato commesso in parte in Italia in parte all'estero; da qui la necessità di applicare la regola stabilita dall'art. 9, 1° co., cod. proc. pen., secondo cui è competente il giudice dell'ultimo luogo del territorio dello Stato in cui si è svolta una parte dell'azione, con l'effetto che l'unico giudice competente è quello del luogo di confine.

L'eccezione non è stata accolta dalla Corte in nessuno dei tre giudizi, sulla base del principio secondo cui in un giudizio incidentale di legittimità, il giudice delle leggi può dichiarare la incompetenza del rimettente solo quando questo appare manifesto *ictu oculi*.

Non si intende in questa sede affrontare se il criterio in parola sia stata rigorosamente applicato dalle tre sentenze sopra richiamate. Quello si intende, piuttosto, evidenziare, in queste righe, è come il tema, divenuto di “dominio” pubblico, quantomeno tra gli “addetti ai lavori”, abbia avuto ricadute importanti nel giudizio di merito davanti al giudice rimettente. Infatti, ripreso, dopo la sentenza di infondatezza n. 135 del 2024, il giudizio di responsabilità penale nei confronti degli imputati Cappato, Maltese e Lalli, il Tribunale di Firenze, sez. GUP, con sentenza n. 769 del 4 giugno 2025, ha dichiarato la propria incompetenza per territorio, trasmettendo gli atti alla Procura della Repubblica presso il Tribunale di Como. Ciò a riprova della fondatezza degli argomenti a suo tempo proposti dal Centro Studi Livatino.

Il tema della incompetenza per territorio, da ultimo riproposto (insieme con altri) dal Centro Studi Livatino, nell'opinione di *amicus* nel giudizio conclusosi con la sentenza n. 152 del 2026, è stato oggetto di esame dalla Corte costituzionale, sebbene la stessa abbia infine confermato che la questione esula dal proprio sindacato. Tuttavia, la Corte, nell'ultima decisione, ha dato atto, con particolare evidenza, di condividere l'importanza della questione e, diversamente dai precedenti casi, ha espressamente invitato il giudice *a quo* e le parti del processo principale a «*compiere le necessarie verifiche e valutazioni*

in punto di competenza territoriale relative all'ipotesi di reato per la quale si procede, nei termini e con gli effetti previsti dalle norme processuali vigenti».

L'auspicio è che il Tribunale di Bologna, giudice *a quo* del giudizio concluso con la sentenza n. 152 depositata a luglio, non lasci inascoltato questo invito a tutela della legalità del processo penale e del principio costituzionale del giudice naturale.

Carmelo Domenico Leotta

SEZIONE RECENSIONI

“L’ora di tutti” – Film sull’assedio e il sacco di Otranto del 1480 da parte dei turchi, tratto dal libro di Maria Corti.

Da dove scaturisce l’idea di ricordare il libro di Maria Corti¹, uscito nel 1962 e in ristampa nel 2026, che racconta, con la voce narrante dei vinti, la tragedia che si consumò ad Otranto nel 1480, ossia l’assedio e il successivo sacco della città da parte dell’esercito turco?

Nasce dall’intervista all’attrice e ora anche regista Stefania Rocca, uscita sul Corriere della Sera del 6 giugno di quest’anno, in cui si legge che la Rocca ha appena finito di girare, per la prima volta come regista, un film intitolato “*L’ora di tutti*” tratto dal libro di Maria Corti, pubblicato come detto nel lontano 1962. Alla domanda del perché avesse scelto una storia così lontana da noi, Stefania Rocca ha dichiarato: “*Perché non è così lontana. È una storia di invasione, oggi le invasioni sono all’ordine del giorno. Inoltre, volevo raccontare chi non sceglie la guerra: gli otrantini si misero valorosamente in difesa della loro città*”. Una risposta tanto semplice, quanto sorprendente. Semplice perché certamente le invasioni, le distruzioni e gli eccidi non appartengono al passato remoto, ma sono accadimenti che abbiamo visto sempre (le nostre generazioni per fortuna dalla fine della Seconda guerra mondiale hanno solo visto da lontano la guerra), in ogni anno della vita di ciascuno di noi: fare l’elenco sarebbe assai arduo.

Ma la risposta di Stefania Rocca sorprende perché richiama alla memoria una vicenda tragica e vera della nostra storia, sconosciuta ai più, fatta di coraggio e di fede del popolo otrantino che decise di non arrendersi ai turchi che assediavano la città, e molti di quelli rimasti vivi dopo che la città venne espugnata, di fronte alla scelta tra la morte e rinnegare la propria fede, decisero di morire per mano dell’invasore. I libri di storia raccontano che dei 6.000 abitanti che contava la città prima dell’assedio, ne rimasero alla fine solo alcune centinaia; molti furono orrendamente trucidati e non pochi decapitati. Le ossa dei martiri che preferirono la morte piuttosto che rinnegare la loro fede sono in gran numero conservate in sette armadi di legno collocati nella Cappella dei Martiri, nell’abside destro

¹ Cfr. M. CORTI, *L’ora di tutti*, Torino, Einaudi, 1962.

dell'attuale cattedrale di Otranto. Detti martiri, per lo più gente del popolo e non soldati di professione, sono stati canonizzati il 12 maggio 2013 da Papa Francesco².

In un Paese in cui si polemizza per la sfilata del 2 giugno che si svolge in occasione della Festa della Repubblica perché qualche benpensante la ritiene una manifestazione bellicista, e quando qualcuno ricorda, anche solo per amore della storia, il pericolo che per secoli fu l'impero ottomano per tutto il modo cristiano (almeno fino all'assedio di Vienna respinto dalle armate cristiane nel 1683) subito scatta l'accusa di islamofobia, di razzismo ecc. ecc., il fatto di rammentare con un film la tragedia di Otranto del 1480 mi ha davvero sorpreso.

Ho pensato che forse la *cancel culture* che si è imposta in tutto l'Occidente nel dopoguerra non ha vinto fino in fondo. Forse c'è ancora qualcuno che vuole riscoprire la propria storia, la propria identità, le proprie radici, non per escludere o per odiare chi ha storie e identità diverse, ma perché «...le radici profonde non gelano»³.

La copertina del libro della Corti contiene sopra il titolo questo aforisma: "*L'ora di tutti è quell'ora che, prima o poi, capita a tutti nella vita quell'ora in cui ognuno può dimostrare a sé stesso e agli altri di valere qualcosa*". Questo, probabilmente, perché non si tratta della storia di principi e cavalieri, di eroi di alto lignaggio, ma della gente del popolo, dei semplici e degli umili, che messi di fronte, per l'avverarsi di un destino a loro sconosciuto, alla scelta se rinnegare la propria fede o morire, hanno in maggioranza deciso di sacrificarsi. Ed allora troviamo tra i vari personaggi Antonio Primaldo «...cimatore di panni, uomo vecchio e tranquillo, che mai aveva fatto sentire la sua voce ai tempi addietro, scivolò svelto dalla fila [dei prigionieri otrantini n.d.r.] è arrivato nel tratto vuoto del cortile, muovendo a scatti furiosi la testa sopra le spalle, curve per via della corda che gli legava le braccia dietro la schiena, con immenso trasporto gridò: *abbiamo combattuto per il Re e ora combattiamo per le anime nostre onorate. Evviva la Santa fede. Le guardie gli saltarono addosso e cominciarono a prenderlo a pugni, a darvi i colpi sulla schiena con rovescio delle scimitarre...*». Il martirio nelle società secolarizzate dell'Occidente è quasi incomprensibile o comunque è relegato a scelte di singoli e non certo come possibile fenomeno di massa.

² Per un approfondimento si richiama lo scritto di A. MANTOVANO, *Gli ottocento martiri di Otranto*, in *Cristianità* n. 61 (1980), che definisce il martirio di circa 800 cittadini otrantini come «un episodio unico nella storia della Chiesa».

³ Una delle frasi celebri contenuta nel libro "*Il Signore degli anelli*" di J.R.R. Tolkien.

La vicenda dei martiri di Otranto fa tornare alla mente, per certi versi, la rivolta del popolo della Vandea, scoppiata nel 1793 subito dopo la rivoluzione francese, e guidata anche da figure popolari (come il carrettiere Jacques Cathelineau), nella quale i vandeani non vollero piegarsi, a costo della propria vita, alle armate giacobine che volevano imporre con la forza la loro ideologia rivoluzionaria, e decisero così di difendere la fede cattolica, il Sacro cuore di Gesù che venne cucito sui loro stendardi, che i repubblicani volevano sradicare a colpi di baionetta. Come sappiamo per esperienza di vita, gli sconfitti della storia rimangono quasi sempre dimenticati o semplicemente ignorati, per lo più additati di essersi opposti al progresso perché ignoranti e ottusi, manovrati spesso dalle forze oscure della reazione. Il film che si ispira al libro della Corti è per questa ragione una piacevole sorpresa, perché torna indietro nel tempo, un tempo che noi moderni ignoriamo quasi del tutto.

Ma al di là del giudizio storico-politico su certi eventi del passato, sempre necessariamente complesso e mai univoco, è importante prima di tutto conoscere, senza cancellare nulla della propria storia, nel bene e nel male, perché dal passato si può sempre imparare qualcosa di buono per il futuro.

Il messaggio del libro *“L’ora di tutti”* (e speriamo anche del film girato da Stefania Rocca) è piuttosto chiaro: a ognuno di noi capiterà nel corso della propria vita di dimostrare, prima di tutto a sé stesso, di valere qualcosa, di credere in qualcosa, di saper sacrificare qualcosa per un’idea, anche chi non ricopre ruoli di vertice o non ha potere da gestire, anche se non ci sono invasori alle porte o pericoli vitali; tutti abbiamo dentro la voglia di essere “santi o eroi”, anche solo per un giorno, e qualcuno ce lo deve ricordare.

Giuseppe Marra

COMITATO DI VALUTAZIONE

Prof. Avv. Gianni Ballarani, Ordinario di Diritto privato – Università Pontificia Lateranense

Prof. Luigi Barbieri, Ordinario di Diritto ecclesiastico e canonico – Università degli Studi di Teramo

Prof. Francesco Botturi, Ordinario di Filosofia morale – Università Cattolica del Sacro Cuore di Milano

Avv. Gianluca Briganti, Abilitato alle funzioni di Professore Associato di Diritto dell'Economia

Prof. Alessandro Candido, Associato di Diritto costituzionale e pubblico – Università di Milano "Bicocca"

Dott. Antonio Casciano, Giurista, Bioeticista e Dottore di ricerca in Etica e Filosofia politico-giuridica – Università degli Studi di Salerno

Prof. Giuseppe Chiara, Ordinario di Diritto costituzionale – Università di Catania

Prof. Avv. Angelo Contrino, Ordinario di Diritto tributario – Università Bocconi

Prof. Luigi Cornacchia, Ordinario di Diritto penale – Università degli Studi di Bergamo

Prof. Gaetano Dammacco, Ordinario di Diritto ecclesiastico e Diritto canonico – Università degli studi di Bari "Aldo Moro";

Prof. Avv. Alessandro di Majo, Docente a contratto di Diritto Sportivo – Università degli Studi di Roma Tre

Prof. Avv. Francesco Farri, Associato di Diritto finanziario – Università degli Studi di Genova

Prof. Andrea Favaro, Associato di Filosofia del diritto – Università di Verona, Visiting Professor – Facoltà di Diritto Canonico "San Pio X" di Venezia

Prof. Manuel Ganarin, Associato di Diritto e Religione – Università di Bologna "Alma Mater"

Prof. Armando Lamberti, Ordinario di Diritto pubblico – Università degli Studi di Salerno

Prof. Alessio Lanzi, già Ordinario di Diritto penale nelle Università di Parma, Milano e Milano Bicocca

Dott.ssa Lucia Leoncini, Giudice del Tribunale di Pistoia

Prof. Avv. Carmelo Leotta, Associato di Diritto penale – Università Europea di Roma

Prof. Giacomo Samek Lodovici, Associato di Filosofia morale – Università Cattolica del Sacro Cuore di Milano

Prof. Marco Maugeri, Ordinario di Diritto commerciale – Università Roma Tre

Dott. Martino Monaco, Dottore di ricerca in Internazionalizzazione dei Sistemi Giuridici e Diritti Fondamentali – Università degli Studi della Campania "Luigi Vanvitelli"

Prof.ssa Francesca Oliosì, Ricercatrice e Docente a contratto di Diritto e Religione – Università di Trento

Prof. Mauro Paladini, Ordinario di Diritto privato – Università di Milano “Bicocca”

Prof.ssa Cristiana Maria Pettinato, Associata di Diritto canonico e diritto e religione in Europa – Università di Catania

Prof. Avv. Filippo Vari, Ordinario di Diritto costituzionale – Università Europea di Roma

Prof. Francesco Zini, Associato di Filosofia del diritto – Università di Siena

GLI AUTORI

MAURO RONCO, Avvocato del foro di Torino e Professore Emerito di Diritto penale presso l'Università degli Studi di Padova

ANTONIO CASCIANO, Bioeticista e Dottore di ricerca in Etica e Filosofia politico-giuridica presso l'Università degli Studi di Salerno

GIACOMO IDOLO PISCITELLI, Avvocato del foro di Crotone

GIOVANNA RAZZANO, Professoressa ordinaria di Diritto costituzionale e pubblico presso l'Università di Roma La Sapienza

VINCENZO BASSI, Avvocato del foro di Roma, Dottore di ricerca in Diritto costituzionale e diritto costituzionale europeo presso l'Università di Teramo

MARINA BUFFONI, Esperto di Intelligenza Artificiale e Consigliere presso l'Agenzia per la Cybersicurezza Nazionale

FRANCESCO CARINGELLA, Presidente di Sezione del Consiglio di Stato

FRANCESCO FARRI, Avvocato del foro di Arezzo, Professore associato di Diritto tributario presso l'Università di Genova

VITTORIA TERESA MORBELLI, Dottoressa in Giurisprudenza presso l'Università di Genova

SIMONA SANSA, Magistrato dell'Ufficio del Massimario e del Ruolo della Corte Suprema di Cassazione

FABIO PINELLI, Vicepresidente del Consiglio Superiore della Magistratura

DANIELA BIANCHINI, Componente del Consiglio Superiore della Magistratura

ROSARIO AITALA, Primo Presidente Aggiunto della Corte Penale Internazionale

ETTORE BALESTRERO, Osservatore Permanente della Santa Sede presso l'Ufficio delle Nazioni Unite a Ginevra

MARCO MINNITI, Presidente della Fondazione MedOr

ALFREDO MANTOVANO, Sottosegretario di Stato alla Presidenza del Consiglio

ANGELO SALVI, Avvocato del foro di Roma

MALGORZATA MANOWSKA, Primo Presidente della Corte Suprema polacca

ALBERT PIELAK, Componente dell'Ufficio di ricerca e analisi della Corte Suprema polacca

JOANNA LEMAŃSKA, Giudice della Corte Suprema polacca, PhD hab. presso l'Università Jagellonica di Cracovia

CARMELO DOMENICO LEOTTA, Professore associato di Diritto penale presso l'Università Europea di Roma

GIUSEPPE MARRA, Presidente del Tribunale di Aosta

SOMMARIO
Fascicolo 1-2026

	<i>Pag.</i>
Editoriale di Mauro Ronco	3
Sezione Studi	13
La Magnifica Umanità di Leone XIV alla prova delle ultime <i>res novae</i> di Antonio Casciano	14
1. Introduzione metodologica – 2. L’antropologia cristiana come principio del discernimento – 3. La tecnica al servizio della persona e del bene comune – 4. Il lavoro umano nell’epoca dell’intelligenza artificiale – 5. Un manifesto del pontificato: la persona, la fraternità, la pace – 6. Conclusione. La magnificenza dell’umano come chiave interpretativa dell’enciclica.	
Progressismo, conservatorismo e radici cristiane dell’Occidente di Giacomo Idolo Piscitelli	34
1. La crisi della distinzione tra destra e sinistra – 2. Progressismo contemporaneo: relativismo e libertà senza verità – 3. Dignità della persona e tutela giuridica della vita – 4. Conservatorismo, tradizione e radici cristiane dell’Europa – 5. Identità europea e contraddizioni del multiculturalismo.	
Eredità cristiana e costituzionalismo europeo di Giovanna Razzano	42
1. Il costituzionalismo del secondo Dopoguerra – 2. Stato di diritto di epoca liberale ed eredità cristiana: un rapporto complesso – 3. Personalismo e rifondazione democratica delle Costituzioni – 4. Il fondamento della dignità umana nelle Costituzioni del Dopoguerra – 5. L’umanesimo cristiano e l’opera dei cattolici alle origini dell’Unione europea – 6. Considerazioni d’insieme.	
Il bilancio pubblico come fotografia della realtà: la sfida demografica e la necessità di una missione autonoma nel bilancio dello Stato in coerenza con la procedura del semestre europeo di Vincenzo Bassi	60
1. Introduzione: il bilancio pubblico ovvero lo strumento giuridico di supporto nelle analisi dei cambiamenti d’epoca – 2. La struttura del Pubblico: principi e architettura funzionale – 3. Classificazione per missioni e programmi – 4. La collocazione attuale della spesa demografica: una “appendice” del <i>welfare</i> – 5. La demografia come investimento: fondamento giuridico e contabile – 6. Trasformare le politiche demografiche in investimenti strategici: un possibile quadro normativo per la resilienza e la giustizia intergenerazionale – 7. Implicazioni sistemiche: il cd “semestre europeo” – 8. Conclusioni: il bilancio pubblico dello Stato come strumento di resilienza e giustizia intergenerazionale. La responsabilità del governo di ciascuno dei Paesi membri dell’Unione europea.	

Dalla riserva di umanità alla riserva di giurisdizione. L'intelligenza artificiale nella funzione giudiziaria tra AI Act e legge n. 132/2025 84
di Marina Buffoni

1. L'ancoraggio normativo: il "muro" della riserva di giurisdizione umana – 2. L'architettura della vigilanza: ACN, AgID e l'autorizzazione ministeriale – 3. Dalla regola formale alla tenuta sostanziale: il rischio dell'*automation bias* – 4. La motivazione come argine ulteriore: l'art. 111 Cost. e l'opacità della *black box* – 5. Conclusioni: la riserva di giurisdizione come forma giuridica della *carità del magistrato*.

La giustizia amministrativa e il senso del limite 95
di Francesco Caringella

1. La giustizia significa senso del limite – 2. L'argine culturale: il diritto amministrativo non legittima il potere a danno dei diritti, ma garantisce i diritti dall'abuso del potere – 3. L'argine giuridico: il rispetto della riserva amministrativa, della sfera politica e della discrezionalità legislativa – 4. L'argine umano: l'umiltà è il prezzo che il giudice deve pagare all'enorme potere che ha.

La genesi della legge 28 luglio 2026, n. 137 che delega il Governo per la riforma dell'ordinamento forense e le prospettive di sua attuazione 105
di Francesco Farri

1. Le professioni liberali di fronte a un tornante d'epoca, fra modello imprenditoriale e lavoro subordinato – 2. La persistente validità del modello libero-professionale – 3. La necessità di ammodernamento delle libere professioni – 3.1. La tutela della dignità economica dei professionisti – 3.2. L'aggiornamento degli ordinamenti professionali e la genesi istituzionale del d.d.l. di riforma forense – 4. Le prospettive di attuazione della delega – 5. Alcuni temi sull'attuazione della delega di riforma della professione forense – 5.1. Le attività riservate – 5.2. Le incompatibilità – 5.3. La monocommittenza – 6. Alcuni temi di diritto tributario – 7. Conclusioni.

La quinta magistratura: punti di approdo e questioni aperte in materia di giustizia tributaria 118
di Vittoria Teresa Morbelli

1. Il decreto legislativo di attuazione della delega fiscale in materia di giustizia tributaria – 2. La scelta del costituente – 3. Le vicende successive della giustizia tributaria – 4. Il contenuto dello schema di decreto delegato – 5. Questioni ancora aperte – 5.1. La dipendenza della giustizia tributaria dal MEF – 5.2. I profili problematici del sistema disciplinare – 5.3. La formazione e la valutazione di professionalità dei magistrati tributari – 6. Conclusione.

Le sorti della domanda di divorzio nel procedimento su domanda congiunta in caso di revoca unilaterale del consenso 141
di Simona Sansa

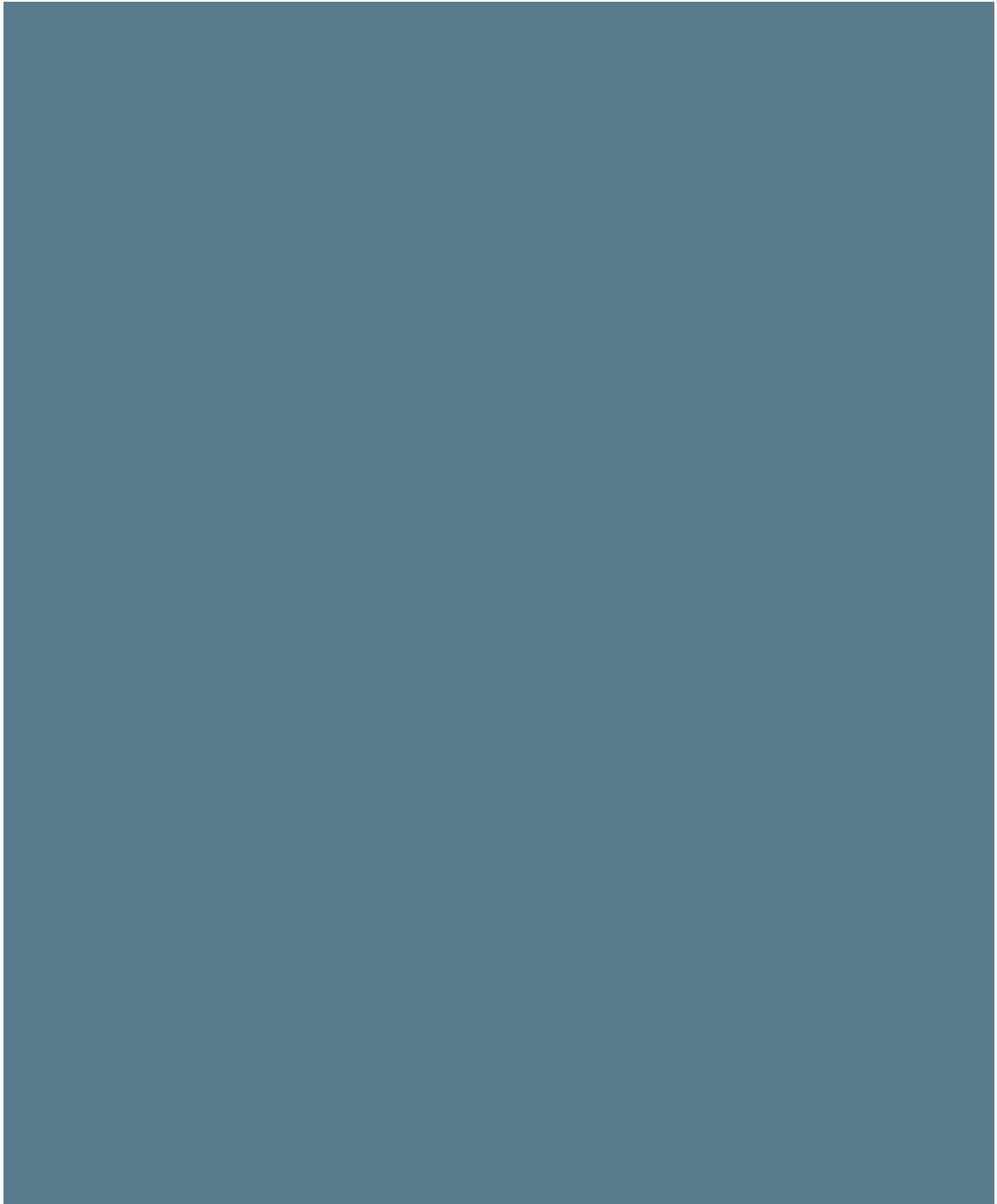
1. Premessa – 2. L'orientamento della giurisprudenza di legittimità – 3. La giurisprudenza di merito – 4. Le posizioni della dottrina – 5. Considerazioni conclusive.

Sezione Atti 152

Convegno del Centro Studi Rosario Livatino, Roma-Sala Koch di Palazzo Madama, 13 maggio 2026 <i>“Diritto internazionale: tramonto o eclissi?”</i>	153
Indirizzo di saluto del Vicepresidente del Consiglio Superiore della Magistratura, Avv. Fabio Pinelli	154
Intervento introduttivo di Daniela Bianchini	157
1. Introduzione al tema oggetto del convegno – 2. La “crisi” del diritto internazionale – 3. Lo stretto rapporto fra la tutela dei diritti umani e la pace – 4. Cooperazione e dialogo internazionale: l’insegnamento di Giorgio La Pira – 5. Il diritto internazionale umanitario – 6. Dialogo, fiducia e rispetto: tre parole fondamentali anche in ambito internazionale – 7. Conclusioni.	
Testo dell’intervento del Dott. Rosario Salvatore Aitala, Presidente Aggiunto della Corte Penale Internazionale	166
Testo dell’intervento di S.E. Mons. Ettore Balestrero, Osservatore Permanente della Santa Sede presso l’Ufficio delle Nazioni Unite a Ginevra	175
Testo dell’intervento dell’On. Marco Minniti, Presidente della Fondazione MedOr	181
Testo dell’intervento conclusivo del Dott. Alfredo Mantovano, Sottosegretario di Stato alla Presidenza del Consiglio	186
Sezione Eventi	193
Convegno di giuristi italiani e polacchi sui profili giuridici della maternità surrogata di Angelo Salvi	194
Civil law aspects of gestational surrogacy (under Polish law): selected issues di Małgorzata Manowska, Albert Pielak	198
1. Introduction – 2. Legal assessment of the admissibility of surrogacy in Poland – 3. Legal consequences of the actual implementation of surrogacy procedures in Poland – 4. Conclusion.	
Determination of the filiation status of a child born under a surrogacy agreement in relation to the child’s nationality di Joanna Lemańska	206
La partecipazione come <i>amicus curiae</i> del Centro Studi Livatino nei giudizi costituzionali sul fine vita di Carmelo Domenico Leotta	222

1. Premessa – 2. Gli interventi come *amicus* negli anni 2024-2026 – 3. La sentenza n. 152 del 2026: confermata dalla Corte costituzionale l'esclusione di un allargamento del suicidio assistito – 4. Il tema della incompetenza territoriale del giudice a quo, costantemente proposto nelle opinioni di *amicus* da parte del Centro Studi Livatino.

Sezione Recensioni	227
Comitato di valutazione	231
Autori	233



ISSN 2611-5476