

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

Edoardo Chiti, Gianluca Gardini, Aldo Sandulli

SOMMARIO: 1. Le domande e il metodo dell'indagine. - 2. Arte, patrimonio culturale e media. - 3. Lingua. - 4. Istruzione. - 5. Conclusioni.

### **1. Le domande e il metodo dell'indagine**

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

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

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

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

La dialettica tra unità e pluralismo nell'identità culturale, in secondo luogo, si riferisce alla opposizione tra uniformità e diversità, omologazione culturale e varietà, conformismo e pluralità di modelli culturali. L'unità culturale, nell'era digitale e dei flussi migratori, non può più essere ottenuta attraverso l'attenuazione delle differenze (ad esempio tra Nord e Sud, tra etnie, tra opzioni religiose, tra identità sessuali), come si volle fare negli Cinquanta e Sessanta del XX secolo, ma esige il riconoscimento delle naturali diversità che compongono la comunità italiana. Il progetto di unificazione non può più fondarsi, come un tempo, su un modello culturale univoco, da elevare a sintesi della frammentazione sociale e territoriale. Al contrario, gli studi qui presentati

mostrano come la diversità che contraddistingue i settori analizzati (dalla scuola alla lingua, ai media e alla cultura popolare) sia una ricchezza che va sempre preservata e difesa, poiché rappresenta una preziosa fonte di rinnovamento e crescita per l'identità nazionale.

Il pluralismo ideologico, informativo, confessionale, etnico, lungi dall'essere un'imperfezione, è una ricchezza ormai irrinunciabile per la nostra società. In Italia sono più di ottanta le lingue che si parlano. Gli studi della Fondazione Agnelli confermano ciò che gli insegnanti democratici avevano intuito da tempo, ossia che le classi che funzionano meglio sono quelle socialmente più eterogenee. «La Scuola porta con sé – nel proprio Dna – un'anima profondamente multiculturale perché sancisce l'obbligo dell'Umano di rivolgersi al mondo, di staccarsi dal clan di appartenenza, o meglio, di vivere e di giocare culturalmente la propria appartenenza nella contaminazione e nell'incontro con l'altro»<sup>1</sup>. In Italia, come nel resto dei paesi multiculturali, sempre più spesso, le famiglie desiderano per i propri figli un'educazione che non si limiti alla trasmissione di conoscenze, ma che piuttosto integri una formazione corrispondente alla loro tradizione. «Famiglie ebraiche, cristiane o musulmane chiedono di coesistere armoniosamente con le tradizioni spirituali del nostro paese. Per questo è necessario che le principali agenzie formative pubbliche – scuola, università, mezzi di comunicazione – assicurino l'accesso ad opinioni, orientamenti e simboli culturali diversi, in modo che i cittadini non siano influenzati da una sola fonte dominante» [Gardini]. Lo stereotipo culturale proposto e diffuso dalla televisione pubblica negli anni Sessanta, e sfidato edipicamente dalla contestazione del decennio successivo, oggi non sarebbe più in grado di riflettere – ammesso che lo fosse all'epoca - le istanze di rinnovamento, la necessità di integrazione, l'inquietudine culturale, il fermento in atto nella società civile. «L'omologazione minaccia l'auto-identificazione culturale e di conseguenza scatena i gruppi, le etnie, le minoranze a rafforzare le rispettive identità» [Gardini]. Il *Web* è forse il migliore esempio di «pluralismo realizzato»: la sua diffusione capillare, coniugata alla configurazione aperta che lo contraddistingue, «offre ad un numero così elevato di idee l'opportunità di esprimersi da far sembrare poco realistico un appiattimento generalizzato su di un'unica voce» [Massari]. In questo quadro di ricchezza e sovrabbondanza di idee, dove ogni individuo

---

<sup>1</sup> M. Recalcati, *L'ora di Lezione*, Einaudi, 2014, p. 69.

è immerso in un flusso costante e rapidissimo di voci, dati e informazioni autogenerate e concorrenti (*user generated content*) è più probabile che siano gli utenti a polarizzarsi su un'idea e ad inseguire quella, scansando la moltitudine di opinioni diversificate che popola la Rete per confezionare un pacchetto di informazioni su misura, in linea con i convincimenti già in loro ben radicati.<sup>2</sup>

All'aumentare del carattere multiculturale e plurale della società, tuttavia, cresce proporzionalmente la necessità di unità, coesione, identità di un popolo. Per porre un limite al pluralismo culturale, che se lasciato a se stesso potrebbe degenerare in anarchia o autoreferenzialità, si suggerisce di adottare come riferimento la Carta costituzionale repubblicana: la Costituzione rappresenta il denominatore comune che rende uguali gli italiani, e che tutti hanno l'obbligo di difendere, indipendentemente dalle proprie convinzioni, origini e tradizioni. Nella Costituzione italiana sono fissati i valori comuni della nazione, le basi minime e indispensabili che tutti devono conoscere per potersi considerare italiani. Nella Costituzione sono racchiuse le regole necessarie e sufficienti per assicurare al paese un'unità di fondo, rispettando la diversità culturale di chi vi abita [Gardini].

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

---

<sup>2</sup> C. Sunstein, *Republic.com*, trad. it. di Diez A. e Donati D., Bologna, il Mulino, 2003, p. 19 ss.

strumento per l'affermazione di un'identità culturale nazionale, ma contribuisce attivamente alla creazione, nel rispetto delle diversità delle espressioni culturali e regionali, di un'identità comune europea, anche nell'ottica di una nuova «cittadinanza europea» (Cammelli, 2008). Ciò, si riscontra puntualmente in quasi tutti gli ambiti in cui è articolata l'indagine dei ricercatori: lingua, soprattutto, ma anche istruzione, tutela e valorizzazione di beni culturali, spettacolo, media, cultura popolare.

Il filo rosso che lega tra loro i vari contributi è una chiave di lettura che conviene esplicitare subito. Chiedersi in quali modi le istituzioni, operando attraverso gli strumenti giuridici a propria disposizione, abbiano cercato, nel corso del tempo, di costruire e orientare l'identità culturale italiana non significa in alcun modo sostenere la tesi per cui l'ordinamento giuridico è stato capace di operare questa costruzione, né escludere che le forze sociali possano produrre esse stesse, direttamente e senza il filtro istituzionale, cultura. Al contrario, l'identità culturale italiana è il prodotto in parte di interventi di sostegno da parte dello Stato, a tratti addirittura di stampo paternalistico, in parte frutto spontaneo della storia e del carattere del popolo italiano. Come segnala Daniele Donati nel suo saggio sulla cultura popolare, tra istituzioni e cultura si afferma una «relazione di reciprocità (ove il racconto dell'una dice anche degli altri, e possono leggersi i segni della mutua influenza), ma asimmetrica, perché inevitabilmente originata nell'extra normativo». A ben vedere, infatti, l'ordinamento giuridico italiano non è stato sempre capace di guidare i processi culturali. Più spesso si è accontentato di assecondarli o ha tentato di contenerli, lasciando che in quest'ambito fosse «in gran parte il reale a delimitare il campo del normativo» e non viceversa.

Infine, quanto al metodo utilizzato, gli studiosi coinvolti nella ricerca hanno cercato di osservare, nella redazione dei propri contributi, alcuni criteri comuni, convenendo di seguire nell'indagine: il metodo storico-ricostruttivo, in modo da coprire, a seconda dei casi, l'intera storia della materia ovvero solo gli ultimi decenni, con rinvio al volume del centenario nel caso il tema fosse già stato trattato in quella sede; il metodo giuridico; il metodo interdisciplinare, là dove utile e possibile; il metodo comparato, laddove utile e possibile; il metodo critico-prospettico, in modo da arrivare a tracciare una traiettoria, delineando i possibili approdi futuri del settore. Tutti i contributi, nell'impostazione e nella realizzazione, cercano di conferire la massima rilevanza alle norme, in generale a tutto ciò che risulti «giuridificabile» rispetto alla

materia trattata. Nella consapevolezza che, pur senza negare l'utilità di riferimenti ad altre scienze, le ricerche devono inserirsi all'interno di un più vasto studio giuridico, volto a celebrare i 150 anni delle leggi di unificazione amministrativa.

Ciò premesso, nelle pagine a seguire saranno sintetizzati i risultati delle diverse ricerche di base, nel tentativo di rispondere ai quesiti da cui esse hanno preso le mosse. Le ricerche si articolano in tre macro-gruppi: i) arte, patrimonio culturale e media, ii) lingua, iii) istruzione, e vengono presentate separatamente per facilità di lettura. L'obiettivo principale è tratteggiare in modo credibile ciò che contraddistingue l'identità culturale italiana nel mondo contemporaneo, ad altri spetterà valutare se le risposte fornite da queste indagini siano o meno soddisfacenti.

## **2. Arte, patrimonio culturale e media**

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

Lo studio di Donati prende le mosse dalle origini della cultura contemporanea: nella Germania del XIX secolo, l'idea di *kultur* si avvicina a quella di nazione come insieme delle tradizioni, inclinazioni, creazioni che compongono il patrimonio di una comunità, conferendovi consistenza e unità [Elias, 1936-1939, ed. 1988]<sup>3</sup>. In questa prospettiva, osserva l'A., «il culturale anticipa e giustifica il politico». La cultura diviene in questa fase espressione dell'anima autentica del popolo, sottratta alla rappresentazione elitaria tradizionalmente voluta dalla aristocrazia, e concepita come patrimonio collettivo da una borghesia concreta, produttiva, che favorisce una transizione profonda delle forme e dei mezzi con i cui la cultura si manifesta e si

---

<sup>3</sup> N. Elias, *Il processo di civilizzazione*, 1936-1939, Bologna, 1988

diffonde. Se, quindi, nel secolo precedente la nozione di cultura era confinata alla letteratura, alle arti figurative, al teatro e alla musica colta come manifestazioni riservate alle élites, nel XIX secolo la concezione di cultura si allarga fino a ricomprendere le espressioni, le inclinazioni, gli stili, e i gusti delle fasce emergenti della società. A sua volta, «l'ordinamento reagisce con misure tese a tutelare la sensibilità del grande pubblico, a garantire la conservazione dello stato dei fatti e l'affermazione degli stili di volta in volta dominanti». In questa fase, evidenzia Donati, inizia a prendere forma il concetto di *cultura di massa*, popolare, le cui espressioni principali all'epoca – che vanno ad affiancarsi a quelle tradizionali - sono l'editoria, con la diffusione dei grandi quotidiani nazionali e la nascita del romanzo popolare (tra cui *Le avventure di Pinocchio*, pubblicato dalla Libreria Editrice Felice Paggi nel 1883; *Cuore*, pubblicato da Treves nel 1886), e lo spettacolo, con l'ingresso nelle sale delle fasce popolari.

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

In quest'ottica il Governo di Mussolini rivendica un ruolo di guida e controllo sulla cultura e sull'identità culturale degli italiani. Risalgono a questi anni, non a caso, le leggi Bottai sulla tutela delle cose d'arte e delle bellezze naturali (rispettivamente l. 1.6.1939, n. 1089 e l. 29.6.1939, n. 1497) che introducono l'idea nuova di una «funzione sociale della proprietà» [Ragusa, A., 2011, p. 256]<sup>4</sup>, e che pur recano ancora i tratti di un'interpretazione elitaria focalizzata sull'eccellenza (gli oggetti d'arte sono tutelati per il loro pregio e la rarità, mentre solo i luoghi di «non comune bellezza» possono essere sottoposti a vincoli).

L'arte, soprattutto, è al centro delle attenzioni di Mussolini. Nel volgere di un paio di decenni (sul tema, v. il saggio di Antonella Sau, dedicato a “Il contributo della

<sup>4</sup> A. Ragusa, *Alle origini dello Stato contemporaneo: politiche di gestione dei beni culturali e ambientali tra Ottocento e Novecento*, Milano, 2011

disciplina sulla tutela e valorizzazione del patrimonio culturale alla costruzione dello Stato unitario”) la “politica culturale” del regime fascista si impadronì dei temi culturali (la tutela delle cose d’arte, la tutela delle bellezze naturali e del paesaggio, il restauro, i musei, le mostre, l’arte moderna, l’istruzione artistica) e dei problemi dell’amministrazione (sia centrale che periferica) per inquadrarli tutti nel disegno politico della “fascistizzazione” dello Stato italiano, che non ammette conflitti tra interessi privati e interesse pubblico, in quanto i primi confluiscono «ordinatamente nell’interesse superiore, riassuntivo della Nazione». Un concetto perfettamente sintetizzato dalle parole dell’allora Ministro dell’Educazione Nazionale Giuseppe Bottai: «l’arte è un valore essenziale ed attuale della personalità nazionale e quindi del patrimonio ideale che lo Stato amministra, organizzando e guidando il Popolo. Una politica che voglia essere veramente l’organizzazione della vita nazionale in ordine ai supremi fini dello Stato, deve curare il fatto-arte in tutte le sue manifestazioni: spirituali e creative, educative, sociali ed economiche. Lo Stato nel nostro sistema non si diletta di critica d’arte, ma educa il popolo alla coscienza delle sue responsabilità e della sua funzione nella civiltà del mondo. E poiché sa che il popolo italiano ha detto in ogni tempo (e con l’arte non meno che col pensiero, col diritto e con le armi) parole solenni e decisive per la civiltà del mondo, non è per eclettico gusto, ma per inderogabile necessità politica che chiede alle energie artistiche della Nazione una militante partecipazione all’azione politica, da esso Stato inesorabilmente condotta, per la difesa di quella civiltà contro tutte le forze disgregatrici e le ideologie dissolventi. [...]. Fra tanti valori che il Fascismo ha scoperti, in primo piano, si riconosce all’arte un posto essenzialissimo nella personalità *politica* del Popolo italiano, un posto fondamentale e costitutivo in quella civiltà italiana che il Fascismo è sorto a difendere, che vuole sviluppata e affermata nel mondo, alla quale ha ridato gloriosamente l’unico sostegno veramente valido: quello dell’Impero politico» [Bottai G., 1940, 53-55]<sup>5</sup>.

Nel 1937, al fine di dare impulso alla politica culturale della Nazione fascista e del Popolo italiano, viene istituito il Ministero per la cultura popolare (MinCulPop), posto sotto la guida di Edoardo Alfieri prima, di Alessandro Pavolini poi (1939), e infine, dal 1943 in avanti, di Gaetano Polverelli. Il Minculpop «segna il passaggio dall’iniziale intento di controllo fascista sull’alta cultura e sugli intellettuali, realizzato

---

<sup>5</sup> G. Bottai, *Politica fascista delle arti*, Roma, 1940

con operazioni di agitazione e sovversione, a una politica di integrazione e normalizzazione attraverso la costruzione di due miti: il culto del duce quale eroe popolare e la realizzazione, già in gran parte operata, di una Nuova Italia ordinata, vigorosa ed eccellente che invita a condurre esistenze serene, sobrie e morali» [Donati].

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

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

Lo scopo di queste provvidenze – a partire da quelle erogate in forma diretta – è ovviamente quello di cooperare alla realizzazione del pluralismo informativo, sostenendo l'accesso o la permanenza nel mercato di nuovi editori. In realtà gli aiuti del Governo generano semmai quella che Marco Magri, nel suo saggio sul "La

regolamentazione della stampa e dell'impresa editoriale", definisce "l'illusione del pluralismo informativo", e che negli anni a venire giustificherà continue ingerenze dei poteri pubblici nell'esercizio di libertà fondamentali, come quella di stampa e di impresa. Secondo l'analisi di Magri, l'unificazione italiana del 1865 fu per la stampa «una vicenda significativa, soprattutto, perché già allora erano visibili alcuni caratteri del settore della produzione dei giornali che si riveleranno poi costitutivi di una vera e propria tradizione editoriale nazionale: la debolezza del mercato dei giornali; l'inesistenza di un assetto che oggi chiameremmo "concorrenziale"; la tendenza della stampa ad assumere caratteri regionali; l'inclinazione dei partiti a controllare le istituzioni senza proporsi come partiti di massa, lasciando alla stampa la responsabilità dell'opinione pubblica; il cauto atteggiamento della legislazione italiana rispetto alle possibilità di intervento volto a indirizzare e coordinare i mezzi economici dell'impresa editoriale; la correlativa propensione dell'impresa giornalistica a non comportarsi come una normale impresa commerciale e a "politicizzare" la società o l'opinione pubblica in assenza dello Stato».

In questo quadro, il pluralismo informativo è garantito da un patto di non belligeranza tra i partiti e i grandi gruppi finanziari, volto a stabilizzare l'assetto delle proprietà dei giornali. In tal modo «la stampa, piuttosto di mostrare i caratteri della libertà individuale e prestarsi alla garanzia di cui all'art. 21 Cost. [Angiolini, 2000]<sup>6</sup> figura come attività che può essere, in nome della garanzia degli utenti (o del pluralismo informativo), indirizzata e coordinata a fini sociali, mediante programmi e controlli (art. 41 comma 3 Cost.)». Ne deriva una sorta di "iperestensione" dell'art. 21 Cost., che, nel segno della libertà passiva di informazione (diritto di essere informati), degenera progressivamente in un controllo pubblico generalizzato sulla stampa quotidiana, senza peraltro favorire la creazione di un mercato davvero concorrenziale (in Italia, attualmente, le prime cinque testate realizzano oltre il 70 per cento della tiratura nazionale).

A connotare gli anni del fascismo interviene anche la diffusione di nuove forme espressive (la prima sala cinematografica è aperta a Pisa nel 1905) e nuovi mezzi di comunicazione (il primo comunicato radio è lanciato nel 1924 dall'Unione radiofonica Italiana), in una prospettiva che, per la prima volta, evidenzia la stretta connessione che

---

<sup>6</sup> V. Angiolini, *Pluralismo radiotelevisivo e tutela degli utenti*, in L. Carlassare (a cura di) *La comunicazione del futuro e i diritti delle persone*, Padova, 2000

intercorre tra fatti culturali, innovazioni tecniche, assetti economici e ruolo delle istituzioni.

È proprio durante il periodo fascista, nota Carla Barbati nel suo saggio dedicato a “Lo spettacolo nella costruzione dello Stato unitario”, che i poteri pubblici esercitano un’estesa azione di sostegno allo spettacolo, sia indiretta che diretta: lo spettacolo è visto dal regime come mezzo di propaganda culturale, e da un lato diviene oggetto di sostegno finanziario tramite sovvenzioni dirette; dall’altro lo stato favorisce la trasformazione in soggetti pubblici «nazionali» di organismi sorti in precedenza, anche su iniziativa privata, dei quali il regime riconosce la rilevanza per le finalità di formazione alla cultura fascista. Con r.d. 7 agosto 1925, n. 1767 l’Istituto Nazionale del Dramma Antico, operativo dal 1914, acquisisce la veste di istituzione nazionale e pochi mesi dopo, con r.d.l. 5 novembre 1925, n. 1985, il Sindacato istruzione cinematografica diventa l’«ente morale di diritto pubblico», Istituto Luce, chiamato a curare la «diffusione della cultura popolare e della istruzione generale per mezzo delle visioni cinematografiche [...] distribuite a scopo di beneficenza e propaganda nazionale e patriottica». Degli stessi anni è la creazione di altri organismi deputati a intervenire direttamente nei confronti dello spettacolo soprattutto cinematografico, considerato l’«arma più forte» di propaganda culturale. Nel 1935 si dà così vita all’Ente Nazionale Industrie Cinematografiche (ENIC), tramite il quale l’Istituto Luce entra nella produzione cinematografica, il 29 gennaio 1935 nasce Cinecittà, i cui stabilimenti sono inaugurati il 28 aprile 1937, e sempre nel 1935 sorge il Centro Sperimentale di Cinematografia. Quanto allo spettacolo dal vivo, con rdl 1 luglio 1937, n. 1369 è riordinata l’Accademia di arte drammatica, quale scuola statale per il teatro, dipendente dal Ministero dell’Educazione nazionale. Per lo spettacolo lirico, in particolare, gli stessi teatri presso i quali lo si produceva e rappresentava iniziano a conoscere le prime trasformazioni in soggetti pubblici.

2.3. Ma la statalizzazione della cultura, gli aiuti di stato alla produzione e diffusione dei prodotti dell’arte e della creatività non sono le uniche direttrici lungo cui si sviluppa la teorica della cultura di massa in quell’epoca. Il pensiero gramsciano si oppone alla visione “ufficiale” di cultura e ravvisa nel folklore l’espressione più pura della «concezione del mondo e della vita» di certe classi sociali [Gramsci, 1936, ed.

1975, vol. III, p. 2311]<sup>7</sup>. Gramsci rilancia l'attenzione sulla forza creatrice delle dinamiche sociali, che si contrappone alla cultura dominante insinuandosi negli spazi da questa lasciati liberi, ed esprimendo «una serie di innovazioni, spesso creative e progressiste, determinate spontaneamente da forme e condizioni di vita in processo di sviluppo e che sono in contraddizione, o semplicemente diverse, dalla morale degli strati dirigenti» [Ibidem, p. 2313].

Lo scontro tra dirigismo fascista e spontaneismo gramsciano troverà una sintesi nella costituzionalizzazione della cultura, che implica una condizione di “neutralità attiva” dello Stato nei confronti delle attività culturali ed artistiche [Rimoli, 2003, p. 1520]<sup>8</sup>, quasi a voler rimarcare la posizione di equidistanza e imparzialità ideologica che, in regime democratico, devono assumere le istituzioni pubbliche nel determinare il valore artistico-culturale di un'opera o un prodotto o nel selezionare, tra quelle ritenute di valore, quelle da promuovere e sostenere.

Il modello liberal-democratico promuove una *politica della cultura*, «aperta a tutti gli uomini di cultura» [Bobbio 1955, ed. 2005, p. 22]<sup>9</sup>, in contrapposizione alla *politica culturale*, ideologica e elitista. In questo quadro, compito delle istituzioni pubbliche è quello di rimuovere gli impedimenti non solo materiali, ma anche psicologici e morali allo sviluppo di una cultura libera e aperta, in quanto «i primi ostacolano o rendono difficile la circolazione e lo scambio delle idee, il contatto degli uomini di cultura; i secondi ostacolano e rendono difficile ed addirittura pericoloso il formarsi di un sicuro convincimento attraverso le falsificazioni di fatti o la fallacia dei ragionamenti, se non addirittura attraverso pressioni di vario genere sulle coscienze» [Ibidem, p. 23].

La produzione culturale su scala industriale, che inizia ad affermarsi a metà degli anni Cinquanta con l'avvio delle trasmissioni televisive nazionali, se da un lato cerca di andare incontro alla domanda del pubblico e avvicinare la cultura alle persone, d'altro lato tradisce l'idea gramsciana di “cultura popolare”, radicata nella storia e nelle tradizioni. Questa ambivalenza dell'industria culturale riflette «lo scarto semantico tra cultura popolare e cultura di massa, ove quest'ultima reca con sé non soltanto

<sup>7</sup> A. Gramsci, *Lettere dal carcere*, 1936, Torino, 1975, vol. III

<sup>8</sup> F. Rimoli, *L'arte*, in Cassese, S. (a cura di), *Trattato di Diritto Amministrativo*, pt. spec., II, 2003, p.1513 ss.

<sup>9</sup> N. Bobbio, *Politica e cultura*, 1955, Torino, 2005

l'immagine delle nuove modalità di produzione offerte dal mercato, ma anche il senso di una degradazione rispetto a forme e modelli più veri».

In argomento, tra le critiche più severe si segnala quella di Theodor Adorno [1959, p. 21]<sup>10</sup>, il quale, ritenendo che l'industria culturale non possa che ispirarsi al modello della produzione in serie, ritiene che questo metodo produttivo applicato alle manifestazioni del pensiero porti con sé inevitabili effetti di standardizzazione della creatività e di omologazione dei gusti, oltre che il rischio di un'alienazione e un'infantilizzazione dei consumatori [ibidem, p. 39]. Un fenomeno che, sul finire degli anni Sessanta, si riscontra con particolare evidenza nel **servizio pubblico radiotelevisivo**, come fa notare Gianluca Gardini nel saggio dedicato a questo tema. Il progetto pedagogico della Rai, che nei programmi informativi e culturali aveva trovato la massima espressione, rivela in questi anni la propria incapacità di dare voce ad una parte minoritaria, anticonformista e laica del paese, che chiedeva la possibilità di partecipare alla vita politica e istituzionale del paese. È indubbio infatti che, unitamente alla diffusione del sapere e delle conoscenze, all'acquisizione di nuove risorse linguistiche da parte di una popolazione ancora analfabeta, frammentata in mille dialetti e folclori diversi, la RAI abbia contribuito all'affermarsi di una pesante omologazione culturale, tendente alla banalizzazione diffusa [G. Bettetini, 1990, p. 238]<sup>11</sup>. Lo stereotipo culturale proposto e diffuso dalla RAI nel suo primo decennio di vita coglie solo una delle numerose identità del paese, e non riflette le istanze di rinnovamento, l'inquietudine culturale, il fermento in atto nella società civile dell'epoca [Gardini].

2.4. In realtà, come evidenzia il saggio di Donati, l'affermazione di una cultura *mainstream* nelle società occidentali non coincide con l'omologazione e la banalizzazione del pensiero, o con l'imposizione di stereotipi culturali: in parallelo al flusso dominante si sviluppano infatti flussi alternativi di idee, «sottosistemi culturali che si caratterizzano per differenza, proponendo stili e temi originali, spesso antagonisti di quelli comunemente accettati». Nasce così il pluralismo dei sistemi culturali

<sup>10</sup> T. Adorno, *Dissonanze*, a cura di G. Manzoni, Milano, 1959

<sup>11</sup> G. Bettetini, *L'Italia televisiva chiama davvero l'Europa?*, in AA.VV., *Le televisioni in Europa, I, storia e prospettiva della televisione nella Repubblica federale tedesca, in Gran Bretagna, Francia e Italia*, a cura di C.D. Rath, H.H. Davis, F. Garçon, G. Bettetini e A. Grasso, Edizioni della Fondazione Giovanni Agnelli, Torino, 1990

all'interno dei quali, come osservava Weber [1919, ed. 2010]<sup>12</sup>, è data a ciascuno la possibilità di immedesimarsi in modo non più sotterraneo o segreto ma, al contrario, esibendo un orgoglio di appartenenza e specialità. È proprio nella cultura *mainstream*, in sostanza, che affonda le radici il pluralismo culturale, la multiculturalità.

Massificazione del prodotto culturale e pluralismo delle forme espressive, per quanto paradossale possa sembrare, sono fenomeni strettamente connessi nella storia occidentale, e in particolare in quella italiana. Non solo. L'offerta culturale di massa, intuiscono gli esperti, porta forse con sé il rischio di infantilizzazione dei consumatori, abbassandone la capacità critica, ma al tempo stesso rende disponibile la cultura a categorie sociali che altrimenti ne sarebbero state escluse, con l'effetto di sensibilizzare le persone verso temi e scenari che prima ignoravano [Eco, 1964]<sup>13</sup>. Si attenua così la forbice gramsciana tra cultura di massa e cultura popolare, all'insegna di una democratizzazione sostanziale nell'accesso alla conoscenza e alla creatività.

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

<sup>12</sup> M. Weber, *Il politeismo dei valori*, 1917, Brescia, 2010

<sup>13</sup> U. Eco, *Apocalittici e integrati: comunicazioni di massa e teorie della cultura di massa*, Milano, 1964.

La difficoltà di decentrare le politiche culturali e, quindi, di adeguare il governo del settore al nuovo “Stato plurale” si riscontra, con particolare evidenza, nel settore dello spettacolo. In quest’ambito, come mostra lo studio di Carla Barbati, a partire dagli anni Settanta si assiste al «diffondersi delle iniziative assunte, come produttori, organizzatori e distributori, dagli enti pubblici territoriali, segnatamente dai Comuni tramite i teatri stabili, da loro istituiti e finanziati in base al meccanismo delle cd. spese facoltative». La soppressione del Ministero del Turismo e dello Spettacolo, in esito al referendum di iniziativa regionale che nel 1993 conduce all’abrogazione della sua legge istitutiva, da un lato sembra segnare l’ingresso definitivo delle istanze regionali nello spettacolo, dall’altro testimonia la spinta sempre più forte con cui i privati chiedono di entrare in questo mercato tramite enti e società, offrendo come contropartita soluzioni gestionali improntate a maggiore funzionalità.

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

Ma ogni dialettica, com’è naturale, è fatta di continue oscillazioni, arresti e rilanci. Così, il d.lgs. 20 ottobre 1998, n. 386, che istituisce il Ministero per i Beni e le Attività culturali e devolve ad esso le competenze in materia già assegnate a un apposito Dipartimento presso la Presidenza del Consiglio, rappresenta una battuta d’arresto

rispetto al movimento verso le autonomie territoriali che caratterizza il decennio di fine secolo. Il pendolo legislativo si rimette in moto e si assiste ad una sostanziale ricentralizzazione del settore “spettacolo”, che ritorna ad essere intestato a un apparato ministeriale, assegnato alla competenza di due distinte Direzioni generali, per lo spettacolo dal vivo e per il cinema. In realtà, sottolinea lo studio di Carla Barbati, «La rinnovata presenza di un apparato ministeriale non modifica la disciplina sostanziale del settore, sino a che altre trasformazioni del contesto istituzionale riporteranno lo spettacolo a farsi «laboratorio» di riforme».

Analogamente alla disciplina dello spettacolo, anche quella concernente i beni culturali – rileva nel suo saggio Antonella Sau – è tradizionalmente incentrata attorno alla dialettica Stato-autonomie. La stessa riforma del Titolo V della Costituzione, nell’enfaticizzare la distinzione tra tutela e valorizzazione, mira a “costituzionalizzare” in materia di beni culturali una serie di competenze riservate agli enti locali. In realtà, questa distinzione non è mai risultata chiara agli interpreti e, di fatto, il ricorso agli strumenti del coordinamento e della cooperazione interistituzionale rappresenta da oltre un decennio il *leitmotiv* del modello di riparto delle competenze amministrative tra Stato, regioni ed enti locali, a conferma della difficoltà di definire con certezza i rispettivi ambiti di competenza nel settore dei beni culturali [Cammelli M., 2011, 15 ss.]. Da questo punto di vista, il Codice dei beni culturali e del paesaggio del 2004 non sembra muovere un passo avanti verso il decentramento delle competenze: sebbene formalmente introduca la procedura di trasferimento della proprietà di beni culturali dello Stato a favore degli enti locali, la modestia dei numeri relativi ai trasferimenti effettivamente realizzati dimostra, semmai, il sostanziale fallimento della logica “federalista” per questo settore.

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

beni portatori di particolarità di eccezionale importanza per l'intera comunità internazionale sul piano culturale o naturale.

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

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

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

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

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

In sostanza, rileva Magri, il sistema amministrato di rivendita di quotidiani e periodici (a partire dall'autorizzazione preventiva, per giungere alla rigidità dell'impianto remunerativo del sistema di distribuzione e vendita dei giornali) dà vita ad un collo di bottiglia nella distribuzione che ostacola il "pluralismo informativo" al punto da disconoscere la rilevanza di "motivo imperativo di interesse generale".

Quest'assetto mette in luce una contraddizione del nostro ordinamento, che, sul fronte della produzione informativa, stabilisce una serie dettagliatissima di norme volte a promuovere e sostenere il pluralismo come concetto distinto dalla concorrenza (vietato non è l'abuso, ma "il raggiungimento stesso della posizione dominante), mentre sul fronte della vendita e distribuzione pone una serie di freni alla liberalizzazione del settore della stampa quotidiana e periodica, attraverso un meccanismo di autorizzazione preventiva che si accompagna ad una fitta rete di regole su modalità e condizioni di rivendita.

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

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

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

In primo luogo è comparsa sulla scena la lenta, faticosa costruzione dell'identità culturale europea. A questo proposito, il saggio di Donati richiama l'accusa contrapposizione tra coloro che riconoscono come propriamente europee soltanto le culture di quei popoli che condividono, come patrimonio comune, il pensiero greco, il diritto romano e la fede cristiana, e coloro che, al contrario, negano che questi caratteri costituiscano una cifra identitaria esclusivamente europea, sottolineando come alla base dell'idea stessa di "Europa" si ponga una costante e proficua contaminazione con altre culture [Crépon, 2006]<sup>14</sup>. L'aspro dibattito sull'inserimento di un riferimento esplicito ai valori cristiani nel preambolo del progetto di Costituzione europea, poi trasformato

---

<sup>14</sup> M. Crépon, *Altérités de l'Europe*, Paris, 2006

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

Per sciogliere questa tensione, apparentemente insanabile, vengono proposte ricette diverse: da un lato, il «nazionalismo repubblicano» [Isensee, 1989, pp. 705-740]<sup>15</sup>, che vede la formazione di una coscienza civile comunitaria come il risultato di un progressivo e spontaneo avvicinarsi delle culture originarie, delle diverse tradizioni e delle specifiche vocazioni che la compongono. «Il politico segue dunque il culturale», in questo caso, ed è solo grazie alla costruzione di una identità e di una coscienza collettiva (e nei limiti in cui ciò accadrà) che si può giungere alla realizzazione di una statalità europea. Dall'altro lato, il «patriottismo costituzionale» [Habermas, 1996, ed. 1998], che considera la condivisione di valori costituzionali comuni, capace di far germogliare un sentire condiviso dei suoi popoli, come l'unica condizione possibile per la realizzazione di una federazione europea. «In questa prospettiva, dunque, la creazione di un *demos* europeo segue e non precede la costruzione di istituzioni comunitarie che siano motore per la affermazione di «una nuova comunità o una nuova forma di democrazia sopranazionale» [Ponzano, 2010, p. 16]<sup>16</sup>.

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

<sup>15</sup> J. Isensee, *Abschied der Demokratie von Demos*, in Schwab, D., Giesen, D. (a cura di), *Staat, Kirche, Wissenschaft in einer pluralistischen Gesellschaft*, Berlin, 1989, pp. 705-740

<sup>16</sup> P. Ponzano, *Identità europea e cittadinanza dell'Unione*, in Baruffi, M. C., a cura di, *Cittadinanza e diversità culturale nello spazio giuridico europeo*, Assago, 2010

In tema merita senz'altro attenzione quanto rilevato da Giulia Massari, nel saggio dedicato a “L'avvento di Internet: accesso al mezzo e ai contenuti digitali”. Secondo l'A., un'alta percentuale di italiani, pur avendo tecnicamente la possibilità di collegarsi alla rete, decide – più o meno consapevolmente - di non farlo. Ciò si ricava mettendo a confronto i dati sulla copertura della banda larga con quelli sull'effettivo consumo di internet: da un lato, il Piano nazionale banda larga ha già conquistato il traguardo minimo di 2 Mbps per la navigazione su tutto il territorio nazionale, mentre la Strategia per la banda ultralarga approvata dal Consiglio dei Ministri il 3 marzo 2015 si propone di assicurare entro il 2020 una connettività di almeno 100 Mbps all'85% della popolazione e di almeno 30 Mbps al restante 15%, situato nelle zone più remote; d'altro lato, le rilevazioni Istat del 18 dicembre 2014 mostrano che solo il 57,3% dei cittadini usa Internet regolarmente, ossia vi accede almeno una volta alla settimana, mentre appena il 36,9% ne è fruitore quotidiano. Eurostat, a sua volta, nel considerare la fascia di abitanti tra i 16 e i 74 anni, rivela che nel 2014 solo 59 italiani su 100 si sono avvalsi del Web con regolarità, a fronte di una media europea del 75%: l'Italia, a pari demerito con la Grecia, si colloca al terzultimo posto dell'elenco che classifica la connettività dei Paesi membri, davanti soltanto a Bulgaria e Romania.

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

Vale, a questo proposito, la stessa considerazione fatta per lo spettacolo da Carla Barbati, nel suo saggio sullo “Spettacolo nella costruzione dello Stato unitario”: vi è necessità di politiche volte alla promozione dello spettacolo e delle attività culturali in genere in quanto *merit goods*, ossia beni che devono essere assicurati alla collettività

indipendentemente dalla domanda che ne esprima il mercato e dalla loro capacità di generare utilità pari ai costi comportati dalla produzione. Il concetto di *merit goods*, secondo la scienza economica negli anni Sessanta [R. Musgrave, 1957, pp. 33–43]<sup>17</sup>, indica beni ritenuti necessari per gli individui o la società nel suo insieme, ma allo stesso tempo privi di una proporzionale giustificazione economica in termini di profitto generato o di domanda da parte del mercato (gli esempi più ricorrenti sono le prestazioni sanitarie per migliorare la qualità di vita e ridurre l'incidenza delle malattie, l'edilizia pubblica residenziale, i sussidi per i disoccupati e gli indigenti, l'istruzione). Il valore di questi beni non consiste tanto nella loro capacità di soddisfare una domanda specifica, o nel loro consumo di mercato, quanto nella loro capacità di generare inclusione sociale e altre esternalità positive di tipo valoriale.

Per internet può ripetersi lo stesso ragionamento che fonda l'intervento pubblico a sostegno dei *merit goods*: lo Stato non può esimersi dal divulgare la cultura del Web e diffonderne il valore tra i consociati, indipendentemente dalla domanda di accesso alla rete espressa dai consumatori, poiché si tratta di beni meritevoli in sé, che producono inclusione sociale e una serie di esternalità positive. Come segnala Giulia Massari, «Non basta costruire l'autostrada, metafora con cui spesso ci si riferisce alla banda larga: occorre altresì pubblicizzarne l'utilizzo, agevolare l'acquisto delle automobili e predisporre corsi di guida affinché la patente sia una meta raggiungibile per chiunque».

2.10. Per altro verso, si è notato che il fenomeno della digitalizzazione genera un diverso approccio alla ricerca e alla fruizione della cultura: «se fino ad oggi la nostra cultura è evoluta con un lavoro di ricerca delle informazioni rilevanti basato su criteri di selezione discussi e poi condivisi, oggi questa valutazione è rimessa agli individui, che possono essere privi di criteri terzi, solidi, utili a validare e trattenere ciò che è fondato e rilevante» [Donati]. Anche su questo punto il dibattito tra gli studiosi è particolarmente acceso: alcuni autori negano che il web possa dare rappresentare un esempio di “pluralismo realizzato” per il fatto che le informazioni reperibili online mancano spesso di qualità e vengano modellate dalle imprese del mercato audiovisivo sulle aspettative dei fruitori, di talché di genuino pluralismo non si potrebbe parlare [Manetti M., 2012,

---

<sup>17</sup> R.A. Musgrave, *A Multiple Theory of Budget Determination*, FinanzArchiv, New Series 25(1), 1957

242 ss.]<sup>18</sup>. Indubbiamente, all'interno del Web circolano notizie inaffidabili e incomplete, e spesso i flussi di dati veicolati, i c.d. big data, scatenano una «overdose informativa» atta ad incrementare l'incertezza piuttosto che a dissolverla [Mantelero A., 2012, 137]<sup>19</sup>. Il rischio concreto è che, sul Web, le idee si trasformino in beni di consumo, e a tal fine vengano appositamente manipolate per renderle appetibili e quindi acquistabili con maggiore facilità da chi è disposto a pagarle.

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

2.11. In questa forbice tra pluralismo realizzato e pluralismo artificiale trova spazio l'intervento del regolatore pubblico: per un verso, lo Stato è tenuto a vigilare affinché l'esercizio della libertà di manifestazione del pensiero sul Web non soffochi diritti altrui, predisponendo la risposta sanzionatoria più coerente con l'esito della ponderazione degli interessi in gioco; per altro verso, lo Stato deve creare le condizioni per la libera diffusione e la corretta ricezione delle informazioni immesse nel circuito

---

<sup>18</sup> M. Manetti, *Il pluralismo informativo tra vecchi e nuovi media*, in Pisillo Mazzeschi R., Del Vecchio A., Manetti M., Pustorino P. (a cura di), *Il diritto al pluralismo dell'informazione in Europa e in Italia*, Roma, Rai Eri, 2012, pp. 239-256.

<sup>19</sup> A. Mantelero, *Big data: i rischi della concentrazione del potere informativo digitale e gli strumenti di controllo*, in *Diritto dell'informazione e dell'informatica*, 2012, pp. 135-144.

virtuale. Ovvero – e si ritorna così al punto di partenza del discorso – spetta allo Stato promuovere e tutelare la neutralità della Rete (*net neutrality*). «Guadagnato l'ingresso in Internet, in effetti, il cittadino può legittimamente – ora sì – avanzare una pretesa nei confronti dello Stato, chiedendo che il godimento del mezzo sia sottratto a interferenze nocive e che il pluralismo spontaneo del Web non venga sacrificato a vantaggio di interessi di mercato» [Massari].

Affronta il tema della neutralità tecnologica anche il saggio di Marco Magri, nel riferire della transizione dalla stampa cartacea a quella digitale, ma con tutt'altro orientamento, in chiave critica. Magri registra come nella società attuale, e particolarmente tra le nuove generazioni, si stiano affermando «una serie di abitudini sociali che rischiano di far “morire” la stampa». Muovendo da questa considerazione fattuale, l'A. pone una domanda valoriale al giurista: il trionfo dell'informazione “post alfabetica”, o non cartacea, solleva un quesito sul ruolo che la stampa cartacea dovrebbe conservare nella società pluralista, «proprio perché ci troviamo, oggi come non mai, in un'epoca contraddistinta dalla moltiplicazione, diversificazione, semplificazione dei canali di accesso alle informazioni». L'uso del giornale, a differenza della trasmissione televisiva e della informazione *online*, «è l'unico che induce alla riflessione, all'approfondimento, alla critica ragionata» [Carlassare, 2000]<sup>20</sup>, attivando nell'individuo un processo cognitivo che gli altri media non impongono. Così che, il diritto di comprare il giornale è diverso dal diritto di vedere la televisione o di accedere ad internet.

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

---

<sup>20</sup> L. Carlassare, *La comunicazione, i diritti, la democrazia*, in L. Carlassare (a cura di) *La comunicazione del futuro e i diritti delle persone*, Padova, 2000

protegge. L'informazione è libera perché professionale ed il sostegno economico alla stampa cartacea rappresenta in fondo un atto di scelta a favore di un certo tipo di informazione, e «quindi, di *diffidenza verso l'informazione amatoriale*». La conclusione del saggio è che «il recesso del legislatore dalla regolamentazione della stampa, in nome della neutralità tecnologica, non sarebbe affatto desiderabile, in chiave di garanzia del “pluralismo informativo”».

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

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

### 3. *Lingua*

3.1. La lingua utilizzata da una comunità e dalle sue istituzioni pone più di un problema giuridico. Lo prova la rilevanza ordinamentale delle interazioni linguistiche, attraverso le quali si definiscono appartenenze, si strutturano rapporti istituzionali, si gestiscono conflitti sociali. Lo confermano i tentativi dell'ordinamento giuridico di disciplinare problemi complessi come la tutela delle minoranze linguistiche, l'uso di lingue diverse dall'italiano da parte delle pubbliche amministrazioni, la verifica del possesso delle capacità linguistiche degli stranieri. Lo testimoniano, almeno indirettamente, gli studi che la scienza giuridica ha dedicato, negli ultimi anni, a specifici problemi giuridici legati all'uso della lingua, a circa cinquant'anni di distanza dagli scritti pionieristici di Alessandro Pizzorusso<sup>21</sup>. Si pensi, per limitarsi solo agli esempi principali, all'importante volume di Giovanni Poggeschi sui diritti e doveri

---

<sup>21</sup> Si veda, ad esempio, A. Pizzorusso, *Lingue (uso delle)*, *Novissimo digesto italiano* (vol. IX, 1957).

linguistici<sup>22</sup>, alle ricerche sulla interpretazione e traduzione del diritto<sup>23</sup>, alle analisi del regime linguistico delle reti amministrative europee<sup>24</sup>.

Nonostante la crescente attenzione della scienza giuridica italiana, però, le questioni giuridiche connesse alle interazioni linguistiche restano in larga parte inesplorate. L'impressione è che i giuristi si siano appena affacciati su un campo di ricerca vasto e complesso, che si presenta loro come un insieme di problemi irrisolti. Questo volume intende contribuire alla sua esplorazione, senza cedere però alla tentazione di avviare ricostruzioni complessive, del tutto irrealistiche allo stadio attuale di maturazione degli studi giuridici. Nella sua terza parte, che segue a quelle dedicate ad «Arte, patrimonio culturale e media» e «Istruzione», esamina le scelte che l'ordinamento ha compiuto rispetto ad alcuni problemi linguistici e tenta di riflettere sul modo in cui queste scelte hanno influenzato i processi di costruzione e mutamento dell'identità culturale italiana.

I contributi raccolti in questa parte, più precisamente, toccano tre questioni principali. In quale modo l'ordinamento governa l'integrazione linguistica del singolo - bambino e adulto, straniero ma anche italiano - nella comunità civile e politica? In quale modo riconosce l'identità culturale delle comunità linguistiche minoritarie? E come regola le interazioni linguistiche tra amministrazioni italiane, da un lato, e amministrazioni ultrastatali, amministrazioni di altri paesi e privati stranieri, dall'altro? Al primo problema è dedicato lo scritto di Matteo Gnes, mentre Giovanni Poggeschi esamina la posizione giuridica delle comunità linguistiche minoritarie ed Edoardo Chiti e Mariaelena Favilla ricostruiscono il modo in cui è governata la sempre più netta ed articolata apertura europea e globale del sistema amministrativo italiano. Si tratta, com'è evidente, di problemi distinti ma funzionalmente collegati, nel senso che le soluzioni approntate rispetto a un singolo problema influenzano anche quelle predisposte per gli altri. Così, ad esempio, l'integrazione linguistica del singolo nella comunità civile e politica può essere disciplinata solo tenendo presente le scelte operate rispetto alla posizione delle comunità linguistiche minoritarie. E il regime linguistico

<sup>22</sup> G. Poggeschi, *I diritti linguistici. Un'analisi comparata*, Roma, Carocci, 2008.

<sup>23</sup> Si vedano, ad esempio, *Interpretazione e traduzione del diritto*, a cura di E. Ioriatti Ferrari, Padova, Cedam, 2008; e F. Megale, *Teorie della traduzione giuridica fra diritto comparato e «translation studies»*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2008.

<sup>24</sup> *Il regime linguistico dei sistemi comuni europei. Multilinguismo e monolinguisimo nell'Unione europea*, a cura di E. Chiti e R. Gualdo, Quaderno n. 4 della Rivista trimestrale di diritto pubblico, Milano, Giuffrè, 2008.

cui sono assoggettati i singoli non può che essere definito in relazione a quello che governa il funzionamento delle istituzioni e della macchina amministrativa. Per ciascuna delle tre questioni, i singoli scritti tentano di individuare le scelte compiute dall'ordinamento, di ricostruire quale sia il punto di equilibrio tra unità e pluralismo linguistico di volta in volta fissato da queste scelte, di valutare in quale modo l'equilibrio tra unità e pluralismo linguistico che si è registrato sia capace di influenzare la traiettoria del processo di costruzione dell'identità culturale italiana. In questo modo, i tre scritti contribuiscono al disegno complessivo di questo volume. L'analisi dei modi in cui l'ordinamento ha affrontato tre questioni linguistiche importanti, infatti, è un tassello importante della più ampia indagine sui processi e sugli strumenti giuridici attraverso i quali l'ordinamento ha tentato di plasmare, nel corso del tempo, l'identità culturale italiana. Ai tre contributi richiamati, peraltro, se ne aggiunge un quarto, che assume un punto di vista in parte diverso. Si tratta del saggio che Orlando Roselli dedica alle trasformazioni del linguaggio giuridico delle pubbliche amministrazioni. Ciò che interessa, in questo caso, non è tanto ricostruire i modi in cui l'ordinamento ha affrontato nel corso del tempo tre questioni linguistiche significative, quanto come l'evoluzione della lingua del sistema amministrativo italiano rifletta le trasformazioni ordinamentali e del suo rapporto con la società.

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

Il primo riguarda il metodo utilizzato. Al di là della loro struttura, che varia da caso a caso, ciascuno dei saggi mira a combinare in maniera equilibrata ricostruzione storica, esame della disciplina vigente e riflessione sulle prospettive future. La ricostruzione storica, importante per le ragioni chiarite in apertura, è stata condotta prendendo in considerazione tempi diversi, più o meno lunghi, a seconda del problema affrontato. Il regime linguistico delle amministrazioni nazionali chiamate a interagire con amministrazioni ultrastatali e amministrazioni e soggetti privati di altri paesi, ad esempio, è stato ricostruito prendendo in esame gli ultimi tre decenni, dato che è in questo arco temporale che maturano le condizioni per la messa a punto di discipline linguistiche che tengano conto della crescente rilevanza europea e globale dell'attività delle amministrazioni nazionali. Gli altri saggi, invece, si misurano con tempi storici più

lungi, in modo da rendere conto della maturazione e della evoluzione delle soluzioni fornite dall'ordinamento a questioni di lunga durata come quella dell'integrazione civile e politica del singolo nella comunità nazionale e della posizione delle comunità linguistiche minoritarie. La prospettiva storica, in ogni caso, è funzionale all'analisi della disciplina giuridica attuale, la quale, a sua volta, viene sviluppata attraverso una riflessione sulle prospettive future.

Un secondo fattore di omogeneità riguarda le interpretazioni proposte. Pur affrontando questioni diverse, infatti, gli scritti convergono intorno ad una chiave di lettura tendenzialmente unitaria. Ciascuno dei saggi suggerisce che l'ordinamento repubblicano ha evitato di affrontare le questioni linguistiche considerate attraverso un insieme unitario di interventi. Le soluzioni predisposte in risposta alle varie questioni sono assai di rado ricostruibili, anche solo *a posteriori*, come tasselli di una più ampia e compiuta politica linguistica. L'ordinamento ha quasi sempre posto in essere interventi parziali, relativi a specifiche contingenze, talora incoerenti tra loro. Non è sorprendente, dunque, che la ricostruzione delle diverse soluzioni messe a punto non restituisca un disegno chiaro e univoco rispetto al rapporto tra unità e pluralismo linguistico. Ciò che emerge, piuttosto, è un insieme di tensioni. L'ordinamento tende a promuovere l'italiano come lingua della comunità nazionale, ma lo fa procedendo con interventi *ad hoc*, senza sviluppare una vera e propria politica linguistica, caratterizzata da obiettivi e strumenti chiaramente individuati. Vi è una spinta verso l'unità, dunque, ma si tratta di una spinta debole. L'ordinamento, ancora, promuove il suo pluralismo interno, garantendo la posizione delle minoranze linguistiche, ma la valorizzazione del pluralismo resta del tutto incompleta, perché mancano strumenti adatti a gestire gli sviluppi sociali più recenti, come la formazione di comunità linguistiche di immigrati. Più in generale, la promozione del pluralismo sembra non tenere conto delle numerose implicazioni delle scelte operate, soprattutto rispetto al ruolo dell'italiano come lingua nazionale. Non si può dire, dunque, che l'ordinamento repubblicano sia stato capace di costruire e orientare la dimensione linguistica dell'identità culturale italiana.

3.2. Nel suo scritto, dedicato a *La lingua come fattore di integrazione civile e politica*, Matteo Gnes si chiede se l'ordinamento italiano abbia disciplinato l'uso della lingua in funzione dell'integrazione civile e politica dei singoli, quali finalità abbia

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

Ne emerge una vicenda storica articolata, qui ripercorsa utilizzando la ricca serie di studi sulla storia della lingua italiana. Al momento dell'unificazione, ricorda Matteo Gnes richiamando l'efficace sintesi di Tullio de Mauro, l'italiano era una lingua «straniera in patria»<sup>25</sup>. Fattori storici, culturali, sociali e politici rendevano la situazione linguistica molto articolata, allontanando l'obiettivo dell'affermazione dell'italiano come lingua nazionale. Così, se nella Francia post-rivoluzionaria fu vietato l'uso dei dialetti e promosso e reso obbligatorio in vari ambiti l'uso della lingua francese, in Italia operarono, secondo la classica ricostruzione di de Mauro, forze diverse: per un verso, l'emigrazione verso l'estero, l'inurbamento e il ruolo della burocrazia e dell'esercito, che spinsero verso la riduzione o l'abbandono dei dialetti: per altro verso, l'importanza crescente delle istituzioni scolastiche e delle organizzazioni politiche, la stampa ed i mezzi di informazione di massa, il riconoscimento dell'italofonia come fattore di attenuazione delle differenze di classe, che favorirono lo sviluppo della lingua comune. In questa fase, dunque, l'ordinamento si occupò in vari modi di promuovere l'affermazione di una lingua comune. Il suo intervento, però, fu quasi sempre indiretto, nel senso che la promozione dell'italiano quale lingua nazionale non solo non fu al centro di una politica linguistica riconoscibile, ma neppure rappresentò l'obiettivo esplicito delle varie discipline di settore, le quali, anzi, in molti casi stabilirono espressamente regimi linguistici aperti all'uso di lingue diverse dall'italiano (si pensi, ad esempio, alla facoltà concessa ai membri della Camera di utilizzare il francese). La lenta diffusione dell'italiano quale lingua nazionale fu il frutto, piuttosto, della

---

<sup>25</sup> T. De Mauro, *Storia linguistica dell'Italia unita*, Roma - Bari, Laterza, III ed., 2015.

combinazione di spinte sociali, esigenze funzionali e conseguenze per lo più inattese delle politiche pubbliche del nuovo Stato.

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

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

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

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

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

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

La tesi proposta è che sia possibile registrare lo sviluppo di due gruppi principali di discipline. Il primo è quello delle discipline che promuovono l'uso di lingue diverse dall'italiano da parte delle amministrazioni nazionali nello svolgimento delle proprie attività di rilevanza europea e globale. Il secondo è quello delle discipline che promuovono l'uso tanto dell'italiano quanto di lingue straniere. Non si tratta, osservano gli Autori, di due orientamenti tra loro contrapposti. Si tratta, piuttosto, di orientamenti che si collocano in punti diversi di un *continuum* tra due poli, quello della esclusiva promozione dell'uso dell'italiano e quello della esclusiva promozione dell'uso di una

lingua straniera. Le discipline messe a punto in questi anni sono orientate verso uno dei due estremi, quello dell'esclusiva promozione dell'uso di una lingua straniera, o individuano formule intermedie, mentre non si registrano casi nei quali l'ordinamento promuove l'uso esclusivo dell'italiano da parte delle amministrazioni nazionali senza prevedere l'uso di altre lingue. L'emergere di queste discipline, inoltre, può essere spiegato alla luce di vari fattori, in parte funzionali, come la capacità di svolgimento delle attività amministrative, in parte politiche. Un ruolo essenziale, però, è giocato dai tratti più propriamente linguistici delle interazioni, dai soggetti coinvolti ai canali utilizzati, al grado di formalità, ai diversi gradi di equilibrio tra le diverse funzioni della lingua, e, in particolare, tra quella comunicativa e quella simbolica.

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

Lo scritto, infine, porta l'attenzione sulle implicazioni problematiche degli sviluppi in corso. La questione principale è quella delle conseguenze che questi sviluppi hanno sul ruolo dell'italiano come lingua delle amministrazioni nazionali. I due Autori propongono un punto di vista più sfumato di quello abituale. Non si negare che l'uso sempre più diffuso e in contesti sempre più estesi di lingue diverse dell'italiano, e in particolare dell'inglese, sollevi problemi giuridici e porti con sé un rischio di

regressione strutturale e funzionale dell'italiano. Nel valutare le implicazioni dei nuovi regimi linguistici, però, occorre evitare interpretazioni eccessivamente rigide del quadro costituzionale, prospettare soluzioni che non si esauriscano nella semplice rimozione degli sviluppi in atto, considerare che tali sviluppi hanno conseguenze anche sui modi di funzionamento del sistema amministrativo italiano.

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

quelle frutto dei tentativi di riforma del linguaggio delle pubbliche amministrazioni, dall'altro.

#### **4. Istruzione**

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

Il periodo di formazione dell'unità nazionale ha coinciso con il frangente temporale nel quale l'istruzione pubblica, gratuita e obbligatoria, si è diffusa in tutta Europa, nel corso del XIX secolo, quale espressione della funzione pubblica di istruzione e, quindi, quale compito dello Stato piuttosto che quale modo di elevazione spirituale e morale dell'individuo e mezzo di realizzazione dell'eguaglianza sociale. Tra la seconda metà del XIX e la prima metà del XX secolo, pertanto, è stata edificata la scuola di Stato, considerata essenzialmente strumento di strutturazione (accanto e per il tramite della diffusione della lingua comune e degli elementari rudimenti della conoscenza) di un sentimento patriottico e dello spirito di unità nazionale, nonché, soprattutto nel corso del ventennio fascista, di affermazione di una cultura di Stato, politicamente e socialmente orientata, e di educazione ad essa di generazioni di giovani; strumento di creazione del ricambio generazionale per le *élites* dirigenziali della medio-alta borghesia, con conseguenti forti limiti, da un lato, agli ideali egualitari e, dall'altro, al merito quale "ascensore sociale".

Nel secondo dopoguerra - a seguito dell'entrata in vigore della Costituzione repubblicana, ma anche della diffusione di tesi pedagogiche di oltreoceano - la scolarizzazione ha iniziato ad essere intesa strumento di crescita democratica: si è via via sviluppato, anche nella penisola, un processo di istruzione di massa, dapprima a livello secondario e poi superiore. La Costituzione, come è noto, è stata costruita sui pilastri della libertà di insegnamento e del diritto all'istruzione; con i corollari dell'obbligo per la Repubblica di istituire scuole statali per ogni ordine e grado, della

gratuità dell'istruzione inferiore, della possibilità di raggiungere i gradi più alti degli studi per i capaci e meritevoli anche se privi di mezzi, della libertà di enti e privati di istituire scuole (che possono chiedere la parificazione). Si prefigura, in tal modo, un assetto costituzionale fondato su un sistema nazionale di istruzione che sia frutto di una equilibrata alchimia tra pubblico e privato. Tale assetto ha consentito lo sviluppo dell'istruzione quale diritto sociale, in attuazione del principio di eguaglianza sostanziale, nonché (quantomeno in via potenziale) di una particolare forma di autonomia, quella funzionale delle scuole e delle università.

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

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

Circa l'istruzione quale sistema costruito sulla relazione oppositiva tra tessuto generale unitario e principio autonomistico declinato in specifica relazione alle scuole e all'università, queste ultime sono andate configurandosi sul piano dell'entificazione

giuridica funzionale, che è quella attraverso cui è consentita la piena manifestazione dell'autonomia funzionale, che ha copertura costituzionale per le università, ma rappresenta un elemento implicitamente riconducibile alla Costituzione anche per le scuole.

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

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

I contributi della ricerca si concentrano precipuamente sulle trasformazioni degli ultimi venticinque anni e, in particolare, sul rapporto tra centralismo e autonomie (v. gli scritti di Mattarella-Di Cristina e di Saltari), sul rapporto tra pubblico e privato e sull'influenza di meccanismi competitivi nell'ambito di un diritto sociale (v. i contributi di Piperata-Trucchia, Sandulli e Cimino), sul rapporto tra ordinamento europeo e nazionale in materia di istruzione (v. i saggi di Cortese e Cocconi).

Innanzitutto, anche a causa della crisi economica, la quale, per quanto riguarda il nostro Paese, ha aggravato una situazione di pesanti tagli all'istruzione, iniziata, in

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

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

Quanto ai rapporti tra centro e autonomie [su cui si v. il contributo di Mattarella-Di Cristina], si è assistito, nel corso degli ultimi anni a una sorta di evoluzione parabolica dell’autonomia.

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

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

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

quale, a causa della crisi economica in atto, queste ultime hanno una forte difficoltà a collegarsi con il territorio in modo produttivo.

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

La situazione è venuta nuovamente a mutare con la recente riforma della c.d. Buona Scuola<sup>26</sup>, che pare andare nella direzione di restituire nuova forza all'autonomia delle istituzioni scolastiche [si v., in quest'ottica, ma con riferimento ai meccanismi di reclutamento degli insegnanti, il contributo di Saltari] e, in particolare, dei dirigenti scolastici, in un rapporto di dialogo partecipativo con le famiglie, alla riscoperta della partecipazione dal basso. Ovviamente, si tratta, al momento, soltanto della legge delega, ma ciò potrebbe condurre nella direzione della riscoperta dell'autonomia funzionale, che potrebbe essere oggetto di rilancio, ma in un quadro di accentuata responsabilità rispetto al passato, anche nella disciplina universitaria. Si potrebbe prospettare, dunque, l'avvio di un "secondo sforzo" nella direzione, pluralistica e policentrica, dell'autonomismo. Ma, come si è detto, in buona parte dipenderà dalle modalità di attuazione della riforma.

---

<sup>26</sup> Sulle principali novità della legge sulla Buona Scuola, l. n. 107/2015, si v. il commento di M. Cocconi, *La sfida decisiva dell'autonomia scolastica*, in corso di pubblicazione in *Giorn. dir. amm.*, n. 5/2015.

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

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

Nel descritto assetto costituzionale del sistema nazionale di istruzione, le istituzioni scolastiche pubbliche devono preservare la loro natura, non potendosi pensare di trasformarle in aziende o imprese, perché verrebbe messo a rischio il loro ruolo, che è quello di collante sociale di una comunità, luogo di inclusione e di equità sociale. Una volta tenuta ferma la natura pubblicistica delle istituzioni pubbliche, si possono inserire, poi, all'interno di un sistema pluralistico, le scuole paritarie private, che a quel punto potrebbero anche svolgere la loro attività di tendenza o, addirittura, di impresa con finalità anche a carattere lucrativo. Pertanto, il ruolo del privato e anche del finanziamento privato non può mutare il ruolo della scuola pubblica, ma semmai può porsi come meccanismo di miglioramento del sistema, in funzione virtuosa [si v., anche su tali profili, il contributo di Piperata-Trucchia].

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

Tra i meccanismi competitivi ve ne sono alcuni che effettivamente incidono in modo significativo sulla fisionomia complessiva del sistema e che vanno quindi tarati e applicati con molta prudenza: si pensi alla valutazione della ricerca e della didattica [sulla valutazione della ricerca in Europa si v. il contributo di Cocconi]; e altri fenomeni che sono stati oggetti di sopravvalutazione, nel senso che semmai determinano conseguenze esterne al sistema di istruzione: si pensi al tema, assai dibattuto del valore legale del titolo di studio, la cui soppressione, come spiega bene Cimino nel suo scritto, produrrebbe più problemi rispetto a quelli che sarebbe in grado di risolvere.

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

Come si evince chiaramente dal contributo di Fulvio Cortese, ciò sta accadendo per il tramite dello «sviluppo di un'istruzione di qualità», scopo per il quale l'Unione stessa si propone di svolgere un ruolo di *facilitatore*, impegnandosi a favorire la cooperazione tra gli Stati e a mettere in campo ogni opportuna azione di sostegno, eventualmente integrando ciò che essi si propongono, in modo del tutto spontaneo e indipendente, di effettuare in questa direzione». La circostanza che si tratti di una attività di incentivazione, operata per il tramite di raccomandazioni e comunicazioni, non comporta una minore efficacia dell'intervento europeo, anche in virtù della metodologia "mista", molto influenzata dalle logiche di altre scienze sociali (in particolare, economicistiche), che connota l'azione europea.

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

La politica europea dell'istruzione e i parametri di riferimento che da essa derivano, che condizionano ormai in modo pregnante l'evoluzione delle politiche nazionali, indirizzano in modo stringente, nella lettura di Cortese, verso quattro obiettivi principali: l'"efficientamento" dell'istruzione (cioè, la necessità di perseguire indicatori di efficienza del sistema), la "scuola oltre la scuola" e la strategia dei risultati (cioè, abbandono dell'autoreferenzialità e confronto con domande che provengono da altre

politiche), il welfare della conoscenza (che implica la funzionalizzazione dell'istruzione ai bisogni europei e, quindi, la ridefinizione degli scopi dell'istruzione), la ridefinizione dei presupposti valoriali.

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

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

## **5. Conclusioni**

Le ricerche che qui si è provato a riassumere rivelano che l'identità italiana ruota intorno ad alcuni snodi decisivi, che emergono con evidenza ripercorrendo la traiettoria, dall'unificazione ai giorni nostri, di alcuni settori sensibili.

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

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

In terzo luogo, la dialettica tra centro e autonomie, che a partire dagli anni Settanta caratterizza la regolazione di interi settori (ad es. la tutela e valorizzazione dei

beni culturali, lo spettacolo), mettendo in evidenza l'istanza pressante dei territori che rivendicano un ruolo maggiore nella regolazione, nella programmazione e coordinamento, nell'erogazione delle attività culturali.

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

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

Tutte le analisi svolte in questo volume trovano una sintesi in una verità nuova, generale: «non vi è espressione culturale nata nella solitudine delle nostre stanze. E non vi è identità che possa affermarsi e sopravvivere alle prevaricazioni fuori dalle logiche della socializzazione e delle regole della convivenza» [Donati].

Ne discende che, oggi più che mai, unità e identità nazionale devono tradursi con integrazione, contaminazione, pluralismo culturale.