



Materiali e documenti

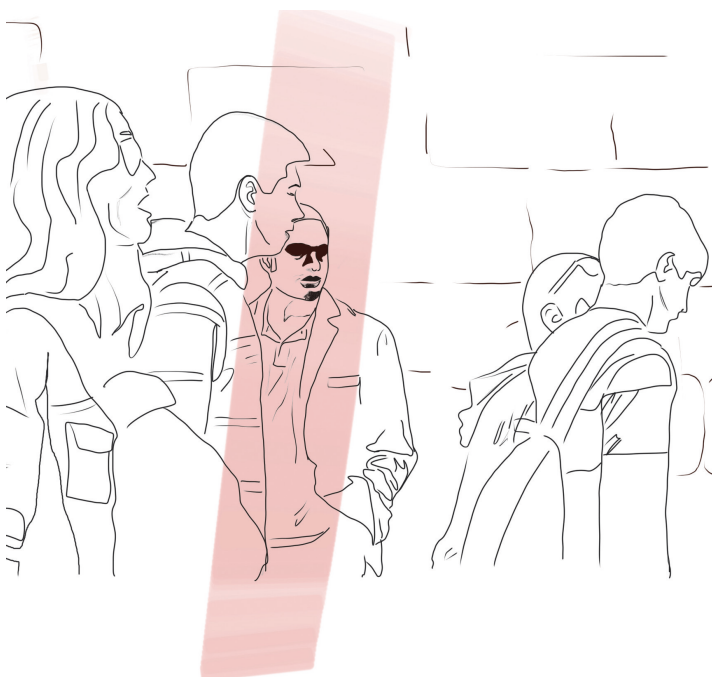
Studi politici



Marginalità, potere e terzietà

Una lettura interdisciplinare

a cura di Vittoria Laino, Marco Panfili, Jacopo Scudero



University Press



SAPIENZA
UNIVERSITÀ EDITRICE

Collana Materiali e documenti 125

Studi politici

Marginalità, potere e terzietà

Una lettura interdisciplinare

a cura di Vittoria Laino, Marco Panfili, Jacopo Scudero



SAPIENZA
UNIVERSITÀ EDITRICE

2026

Copyright © 2026

Sapienza Università Editrice

Piazzale Aldo Moro 5 – 00185 Roma

www.editricesapienza.it

editrice.sapienza@uniroma1.it

Iscrizione Registro Operatori Comunicazione n. 11420

Registry of Communication Workers registration n. 11420

ISBN 978-88-9377-467-3

DOI 10.13133/9788893774673

Pubblicato nel mese di settembre 2026 | *Published in September 2026*



Opera diffusa in modalità *open access* e distribuita con licenza
Creative Commons Attribuzione – Non commerciale – Non opere
derivate 4.0 Internazionale (CC BY-NC-ND 4.0)

Work published in open access form and licensed under Creative Commons Attribution – NonCommercial – NoDerivatives 4.0 International (CC BY-NC-ND 4.0)

Impaginazione a cura di | *Layout by:* Vittoria Laino

In copertina | *Cover image:* Pietro Massaini, *Marginalità, potere e terzietà* (2026)

Indice

Introduzione	7
<i>Vittoria Laino, Marco Panfili, Jacopo Scudero</i>	
La Marginalità e la Periferia nelle parole di Papa Francesco. Dalla Evangelii Gaudium alla Dilexit Nos	13
<i>Marco Giacomelli</i>	
Dal margine al centro: il ruolo dei fondi europei nel contrasto alle marginalità sociali	35
<i>Lucio Lussi</i>	
Note minime in materia di amministrazione condivisa tra Codice del Terzo settore e Codice dei contratti pubblici	67
<i>Giulia Taraborrelli</i>	
Storia di una pace nel mondo multipolare: la mediazione in Mozambico e la firma degli Accordi di Roma del 1992	83
<i>Ilaria Zavaresco</i>	
The Political Role of the European Commission of Human Rights as a "Third Party"	103
<i>Pietro Massaini</i>	
Feminist Standpoint Theory nella relazione tra centro e margine. Per una critica epistemologica	127
<i>Rossana Capobianco</i>	

Introduzione

Il presente volume raccoglie e rielabora i contributi presentati nel workshop “Marginalità, potere e terzietà”, svoltosi nel giugno 2025 presso il Dipartimento di Scienze Politiche della Sapienza Università di Roma e promosso dalle dottorande e dai dottorandi del XXXIX ciclo del Dottorato in Studi Politici. L’iniziativa si è configurata come uno spazio di confronto interdisciplinare volto ad accompagnare lo sviluppo delle ricerche dottorali, favorendo lo scambio tra generazioni accademiche e sensibilità disciplinari differenti.

Il workshop ha promosso un dialogo aperto tra dottorande e dottorandi del Dipartimento, rendendo possibile un confronto in cui la pluralità degli sguardi ha costituito una condizione essenziale per sottoporre a verifica categorie frequentemente impiegate in forma descrittiva e qui assunte come lenti di indagine utili a interpretare le trasformazioni socio-istituzionali contemporanee.

Il volume propone al lettore un percorso unitario all’interno di un ambito di ricerca interdisciplinare, incentrato sull’interconnessione tra marginalità, potere e terzietà. Il titolo individua il baricentro dell’opera in una riflessione sulla relazione: la marginalità è assunta come posizione spaziale, sociale, giuridica ed epistemica, oltre che come processo; il potere come capacità di definire problemi e soluzioni, distribuire risorse e opportunità, riconoscere o silenziare; la terzietà come insieme di dispositivi – mediazioni, arbitraggi, istituzioni indipendenti, procedure e sguardi decentrati – in grado di incidere sugli equilibri tra attori, interessi e ordinamenti.

Benché eterogenee, marginalità, potere e terzietà compongono un territorio concettuale condiviso, attraversato da tensioni teoriche e operative che coinvolgono attori, istituzioni e forme di relazione. L'iniziativa ha quindi avuto come obiettivo primario quello di esaminarle come dispositivi interpretativi capaci di mettere in luce dinamiche di inclusione ed esclusione, processi redistributivi, pratiche di costruzione del consenso e modalità di produzione delle regolazioni.

Il potere è qui assunto sia come risorsa distribuita in modo diseguale sia come insieme di pratiche e relazioni attraverso cui si definiscono posizioni e si articolano gerarchie e opportunità. La marginalità è stata intesa come condizione in cui individui, gruppi, istituzioni o Stati sono relegati alle estremità dei sistemi politici, sociali ed economici. Tale marginalizzazione, fenomeno multiforme, si traduce in processi di esclusione e allontanamento materiale, simbolico e culturale. Essa si configura come dinamica influenzata dall'accumulazione e dal declino di capitale sociale, culturale ed economico, nonché da meccanismi di stigmatizzazione che contribuiscono a perpetuare condizioni periferiche. La marginalità non costituisce una condizione statica, ma un processo relazionale e storicamente situato, continuamente (ri)prodotto attraverso pratiche discorsive, istituzionali e materiali. Essa è dunque letta come prodotto di relazioni di potere, in cui i soggetti marginalizzati non solo occupano posizioni subordinate, ma sono anche rappresentati attraverso discorsi dominanti che ne riproducono la dislocazione.

Si connette ad essa la nozione di subalternità, intesa come subordinazione verticale nelle gerarchie di potere e come difficoltà di autorappresentazione nel discorso egemone. Il sistematico silenziamento delle istanze subalterne, che riflette assetti di potere esistenti, produce forme di irrappresentabilità che investono tanto il piano politico quanto quello culturale, limitando la possibilità stessa di emergere come soggetti conoscitivi e produttori di senso. In questo quadro, la terzietà introduce una dimensione analitica ulteriore, aprendo spazi di inclusione e coesione, ora rompendo logiche dicotomiche consolidate, ora innescando nuovi scenari conflittuali.

Su questa linea si colloca anche la riflessione sulla triade centro, periferia e semi-periferia, intesa come configurazione che eccede la dimensione geografica e investe la distribuzione del potere e la costruzione di gerarchie normative e simboliche. Le periferie si trovano spesso in posizione subordinata non solo per la loro collocazione spaziale, ma anche in quanto portatrici di prospettive che sfuggono alle logiche dominanti. Il centro, a sua volta, non si limita a esercitare un controllo territoriale, ma definisce il quadro entro cui si stabiliscono norme, valori e credenze, relegando le periferie a uno spazio di alterità.

La terzietà assume così il carattere di categoria analitica mobile e plurale: può operare come mediazione nei conflitti e nelle relazioni internazionali, come garanzia procedurale nelle istituzioni, come alleanza o esteriorità nelle dinamiche politico-sociali, oppure come postura epistemica capace di decentrare lo sguardo, interrogare le configurazioni di potere esistenti e rendere visibili prospettive marginalizzate.

I contributi raccolti attraversano questo campo tematico da prospettive disciplinari differenti e delineano un quadro articolato delle modalità attraverso cui le marginalità vengono prodotte, negoziate e contestate.

Un primo ambito di analisi riguarda la semantica delle periferie nel magistero pontificio. Il saggio di Marco Giacomelli, *“La marginalità e la periferia nelle parole di Papa Francesco. Dalla Evangelii Gaudium alla Dilexit Nos”*, ricostruisce tale coppia concettuale come chiave interpretativa del pontificato, a partire dal Conclave del 2013, evidenziandone gli sviluppi nei principali documenti e sottolineando la centralità evangelica delle periferie e la trasformazione del rapporto tra centro e periferia quale criterio pastorale e grammatica di governo e riforma.

Un secondo asse si colloca nell’ambito delle politiche pubbliche e dell’integrazione europea. Il contributo di Lucio Lussi, *“Dal margine al centro: il ruolo dei fondi europei nel contrasto alle marginalità sociali”*, interpreta la marginalità come distanza dalla cittadinanza sostanziale e dall’effettiva esigibilità dei diritti, proponendo una lettura

operativa delle politiche europee come leve integrate di inclusione. L'analisi esamina i principali strumenti di finanziamento dell'Unione europea, con riferimento al dispositivo RRF e alle ricadute nel PNRR, discutendo le condizioni di efficacia legate al policy design, alla capacità amministrativa e alla data capacity, nonché il ruolo della terzietà nell'aggancio dei target vulnerabili e nella riduzione delle barriere di accesso.

Un terzo ambito di indagine riguarda i mutamenti amministrativi e regolativi. Il saggio di Giulia Taraborrelli, "Note minime in materia di amministrazione condivisa tra Codice del Terzo settore e Codice dei contratti pubblici", ricostruisce il progressivo superamento della visione del Terzo settore come mero erogatore e analizza gli istituti di collaborazione con la pubblica amministrazione quali co-programmazione, co-progettazione, accreditamento e convenzioni. Il contributo collega tali strumenti alla procedimentalizzazione dell'azione sussidiaria prevista dall'articolo 55 del Codice del Terzo settore, al riconoscimento costituzionale del paradigma collaborativo sancito dalla sentenza n. 131/2020 della Corte costituzionale e alla loro stabilizzazione nell'articolo 6 del decreto legislativo n. 36 del 2023, discutendo le tensioni con le logiche concorrenziali e il rischio di marginalizzazione degli istituti collaborativi.

La dimensione storico-internazionale è affrontata nel contributo di Ilaria Zavaresco, "Storia di una pace nel mondo multipolare: la mediazione in Mozambico e la firma degli Accordi di Roma del 1992", in cui l'autrice ricostruisce il processo di pacificazione mozambicano nel quadro della decolonizzazione e delle relazioni politico-diplomatiche tra Italia e Mozambico. La terzietà emerge nella pluralità di attori non governativi, tra cui la Comunità di Sant'Egidio, e nelle reti tra istituzioni, cittadini e associazionismo che operano come facilitatori del dialogo, offrendo un esempio di multi-track diplomacy e di trasformazione di un conflitto asimmetrico attraverso processi di costruzione della fiducia e della legittimazione.

Sul piano sovranazionale, il saggio di Pietro Massaini, "The Political Role of the European Commission of Human Rights as a 'Third

Party'", analizza la Commissione europea dei diritti dell'uomo come attore terzo dotato di rilevanza politica e procedurale nel bilanciamento tra sovranità nazionale e giurisdizione sovranazionale, nel contesto della Guerra Fredda. Il contributo ricostruisce il ruolo della Commissione, prima delle riforme introdotte dai Protocolli n. 9 e n. 11, come filtro dei ricorsi individuali e come dispositivo di compromesso politico, attraverso l'analisi dei lavori preparatori, delle memorie dei protagonisti e della giurisprudenza dei primi anni.

Il volume si chiude con il contributo di Rossana Capobianco, "*Feminist Standpoint Theory* nella relazione tra centro e margine. Per una critica epistemologica", che affronta il tema della produzione della conoscenza problematizzando le categorie di centro e margine. Il saggio prende avvio dal paradigma della Standpoint Theory, con riferimento a Hartsock e Harding e alla nozione di conoscenze situate di Haraway, assumendo il margine come luogo epistemico attivo e richiamando le critiche relative ai rischi di essenzialismo e di privilegio epistemico attribuito ai soggetti marginali. Apre inoltre il confronto con i femminismi postcoloniali e neri, nonché con alcune teorie sociologiche sulla produzione di marginalità negli spazi urbani. Propone infine il superamento della dicotomia centro/margine, in quanto essa tende a cristallizzare regimi di verità e disuguaglianze epistemiche.

Nel loro insieme, i saggi restituiscono la varietà delle prospettive emerse e mostrano come margine e centro si configurino come esiti dinamici di conflitti, regolazioni e narrazioni, mentre le posizioni terze – sia istituzionali sia metodologiche – operano come soglie di accesso, filtri selettivi, luoghi di mediazione o spazi di contestazione. La coerenza del volume si radica in questa pluralità e offre al lettore la possibilità di seguire un percorso concettuale centrato sulla triade marginalità, potere e terzietà, così come di attraversare i diversi ambiti disciplinari coinvolti.

Si esprime un sentito ringraziamento al coordinatore del Dottorato in Studi Politici, Luca Micheletta, e alla direttrice del Dipartimento di

Scienze Politiche, Maria Cristina Marchetti, per il sostegno all'iniziativa. Un ringraziamento va inoltre a Valeria Ribeiro Corossacz (Università degli Studi Roma Tre), autrice dell'intervento "Silenziamenti, silenzi, rivolte. Analisi della marginalizzazione nel caso delle lotte delle lavoratrici domestiche in Brasile", ed Elena Granaglia (Università degli Studi di Roma Tre), con "Uguaglianza rispetto a che cosa? Risorse, opportunità, riconoscimento", i cui contributi hanno offerto rilevanti piste di lettura per orientare il confronto. Si ringrazia infine Adalgiso Amendola (Università degli Studi di Salerno), che ha introdotto e concluso i lavori, nonché il comitato organizzativo e tutte le relatrici e tutti i relatori che hanno reso possibile la realizzazione del volume.

Vittoria Laino, Marco Panfili, Jacopo Scudero

La Marginalità e la Periferia nelle parole di Papa Francesco. Dalla Evangelii Gaudium alla Dilexit Nos

Marco Giacomelli

Il presente contributo, che si intende offrire come spunto alla futura riflessione storiografica sul pontificato di Francesco, mette a fuoco il concetto di marginalità, che il Papa – pur preferendovi l'espressione "periferia" – ha considerato fin dall'inizio essenziale, nei suoi molteplici significati, per il suo ruolo pastorale e per il governo della Chiesa. Per avviare queste riflessioni non si può prescindere da una breve ricostruzione di quale sia stato il contesto di partenza dell'elezione del primo Papa latino-americano.

Il quadro in cui si svolge il Conclave del 2013, che portò all'elezione di Papa Bergoglio, è quello di una Chiesa profondamente in crisi – secondo alcuni perfino in crisi "morale" – dove, come notato da molti studiosi, per la prima volta in epoca contemporanea la crisi non viene "dall'esterno", né dalle realtà poste ai margini della vita ecclesiale, come in parte era avvenuto nel 1968. Anche in quell'occasione, difatti, il fermento diffuso negli ambienti cristiani – peraltro più che fertile sotto numerosissimi aspetti – si era posto più che altro come una sfida alla capacità di sintesi e di interpretazione dei nuovi sentimenti collettivi da parte della gerarchia romana e del suo vertice. La crisi del 2013 riguarda invece il centro stesso della cristianità, una crisi "*in capite*", focalizzata attorno al cuore della sua istituzione.¹

¹ Cfr. Riccardi A. (2022), *Il cristianesimo al tempo di Papa Francesco*, Laterza, Bari-Roma, cap. 1-2. Vedasi anche la ricostruzione di fonti di pubblicistica, come ad esempio

La pressione dei media era in quel momento particolarmente incisiva, motivata anche dal senso fortissimo di scandalo che stava sviluppandosi attorno al caso degli abusi sessuali all'interno della Chiesa, tanto da spingere la Segreteria di Stato ad intervenire con una dichiarazione mirante addirittura a "proteggere" il Conclave che era in corso di formazione.² Soltanto due giorni dopo la crisi si sarebbe inasprita ulteriormente con l'annuncio delle dimissioni del cardinale scozzese Keith O'Brien e, successivamente, della sua esclusione dal conclave.³

Fu probabilmente anche questo senso di urgenza, assieme al martellamento continuo che si percepiva nei confronti del Papato in quei giorni, a spingere Benedetto XVI ad intervenire per la seconda volta in materia di Conclave⁴ con il *Motu Proprio "Normas Nonnullas"*⁵, che diede ai cardinali la possibilità di riunirsi anche prima del limite dei quindici giorni previsto dall'inizio della "sede vacante".⁶

All'apertura dei lavori del Conclave del 2013 fu inoltre messo in luce che, rispetto all'omelia *pro eligendo* di Ratzinger e alla meditazione di Cantalamessa nel 2005, le meditazioni di Sodano e Grech nella Cappella Sistina nel 2013 esprimevano una percezione dello "stato" della Chiesa molto più fragile rispetto a pochi anni prima, ma in un certo

Franco M. (2010), *C'era una volta un Vaticano*, Mondadori, Milano.

² Comunicato della Segreteria Di Stato, 23 feb. 2013, <https://press.vatican.va/content/salastampa/it/bollettino/pubblico/2013/02/23/0118/00313.html>.

³ "Scozia. Cardinal O'Brien, Papa accetta le dimissioni", *Avvenire*, 25 febbraio 2013, <https://www.avvenire.it/chiesa/pagine/o-brien-cardinale-gran-bretagna-dimissioni-conclave->.

⁴ Il primo era stato il *motu proprio De aliquibus mutationibus in normis de electione Romani Pontificis* dell'11 giugno 2007.

⁵ *Lettera Apostolica Data Motu Proprio Normas Nonnullas del Sommo Pontefice Benedetto PP. XVI su alcune modifiche alle norme relative all'elezione del Romano Pontefice*, https://www.vatican.va/content/benedict-xvi/it/motu_proprio/documents/hf_ben-xvi_motu_proprio_20130222_normas-nonnulas.html.

⁶ Cfr. Martens K., "Tu es Petrus, et super hanc petram aedificabo Ecclesiam meam." An Analysis of the Legislation for the Vacancy of the Apostolic See and the Election of the Roman Pontiff," *The Jurist* 73, no. 1 (2013), pp. 29–88.

senso anche una più profonda consapevolezza dei problemi che sarebbe stato necessario affrontare⁷.

Nella sua omelia alla messa papale per l'elezione del nuovo Pontefice, il Cardinale Sodano, Segretario di Stato al tempo di Giovanni Paolo II, si concentrò infatti lungamente sul ministero della misericordia che deve essere sempre esercitato dal Pontefice e sulla necessità di impegnarsi a fondo per l'unità e soprattutto per la "riconciliazione" nella Chiesa.⁸

Prosper Grech, Cardinale non elettore, insistette, invece, perfino sul rischio di scisma, sostenendo che "tra estremisti ultratradizionalisti e estremisti ultraprogressisti, tra sacerdoti ribelli all'obbedienza e quelli che non riconoscono i segni dei tempi, ci sarà sempre il pericolo di scismi minori che non soltanto danneggiano la Chiesa, ma che vanno contro la volontà di Dio: l'unità ad ogni costo".⁹

È in questo contesto di evidente spaesamento che inizia ad emergere la figura del Cardinale Bergoglio, già uno dei "protagonisti" del conclave del 2005. Per capire il significato dei suoi interventi in sede di Conclave è però necessario fare ancora un passo indietro.

Quando questa grande crisi interna alla Chiesa arrivò progressivamente al suo culmine, Benedetto, pur con il suo importantissimo bagaglio teologico e pastorale, non sembrò in grado di far fronte alle difficoltà che stavano colpendo la Curia ed è probabilmente questo uno dei principali motivi che lo spinse verso l'idea delle dimissioni, ammettendo in varie sedi, anche a posteriori, di aver avvertito di non avere forze ed energie sufficienti per affrontare appieno il momento che si stava attraversando, per il massimo bene della Chiesa.¹⁰

⁷ Melloni A. (2006), *L'inizio di papa Ratzinger. Lezioni sul conclave del 2005 e sull'incipit del pontificato di Benedetto XVI*, Einaudi, Torino, pp. 44–52; Faggioli M. (2013), "Papa Francesco e la "Chiesa-Mondo", p. 28, Armando Armando, Roma.

⁸ *Omelia del Cardinale Angelo Sodano, Decano del Collegio Cardinalizio, Patriarcale Basilica di San Pietro*, 12 mar. 2013, https://www.vatican.va/sede_vacante/2013/homily-pro eligendo-pontifice_2013_it.html.

⁹ *Acta Apostolicae Sedis, Commentarium Officiale*, An et vol. CV 5 Aprilis – 3 Maii 2013 N. 4-5, Palazzo Apostolico, Città del Vaticano, Libreria Editrice Vaticana, p. 355.

¹⁰ Per una ricostruzione più dettagliata, vedasi R. Regoli (2016), *Oltre la crisi della Chiesa*.

Era un passaggio epocale, che non poteva non coinvolgere, nei suoi effetti, anche una parte delle concezioni che si erano strutturate nel pontificato precedente. Gli anni di Benedetto XVI erano stati caratterizzati in un certo senso da un'idea dei cattolici come "minoranze creative"¹¹ in un mondo in corso di laicizzazione. Minoranze che necessariamente dovevano resistere con attivismo, "fantasia", ma anche con un profondo senso dell'identità che le accomunava, con l'obiettivo di divenire i nuovi centri di propulsione per una nuova diffusione del cristianesimo. Allo stesso tempo, grandissima attenzione era stata attribuita ai cosiddetti "valori non negoziabili"¹², considerati in qualche modo impliciti e connaturati al senso stesso di appartenere alla cristianità.

La novità del pensiero di Bergoglio si inseriva in questo *humus* culturale e può essere rinvenuta già nei primissimi interventi che tenne in quel marzo del 2013, lasciando emergere con forza, come nuovo concetto "centrale" per la vita del cristianesimo quello della marginalità, espresso nella forma preferita dal futuro Papa di "periferia".

Risulta, dalle poche fonti che abbiamo, considerata la segretezza della procedura, che questo concetto sia stato in effetti il cuore di tutti i suoi interventi nelle congregazioni che hanno preceduto il Conclave e che proprio questo aspetto abbia contribuito in misura non trascurabile alla sua successiva elezione.¹³

Inoltre, nella sua presentazione alla congregazione (resa pubblica solo dopo la sua elezione), l'arcivescovo di Buenos Aires si soffermò

Il pontificato di Benedetto XVI, Lindau, Torino.

¹¹ *Intervista concessa dal Santo Padre ai giornalisti durante il volo verso la Repubblica Ceca – Viaggio apostolico del Santo Padre Benedetto XVI nella Repubblica Ceca* (26-28 settembre 2009), 26 settembre 2009.

¹² *Congregazione per la Dottrina della Fede, Nota dottrinale circa alcune questioni riguardanti l'impegno e il comportamento dei cattolici nella vita politica*, 21 novembre 2002.

¹³ "L'intervento del cardinal Bergoglio che ha convinto i cardinali", *Aleteia*, 27 mar. 2013; al riguardo si consideri anche quanto raccontato dallo stesso pontefice nei suoi libri di memorie: cfr. Papa Francesco (2024), *Life. La mia storia nella Storia*, HarperCollins, Milano, cap. XII; Papa Francesco, Javier Martínez-Brocal (2024), *El Sucesor Mis recuerdos de Benedicto XVI*, Editorial Planeta, cap. II; Papa Francesco, Carlo Musso (2025), *Spera*, Mondadori, Milano, cap. 17.

lungamente sui temi dell'evangelizzazione, dei "margini esistenziali", del "pericolo di autoreferenzialità per la Chiesa" e della "mondanità spirituale".¹⁴

In quest'ottica, anche la celeberrima prima frase che Papa Francesco, appena eletto, pronunciò dalla loggia di San Pietro, «Sembra che i miei fratelli cardinali siano andati a prenderlo quasi alla fine del mondo...»¹⁵, risuona oggi in un certo senso profetica di quello che sarebbe stato lo stile, o almeno uno dei principali obbiettivi, del suo pontificato.

Fin dalla prima intervista, rilasciata al gesuita Spadaro, era infatti chiaro come l'idea di una comunità cristiana, vissuta come minoranza attiva, ma centrata sui propri valori, non sarebbe stata nelle corde del nuovo pontefice.¹⁶ Lo sforzo sembrava invece, fin da subito, indirizzato verso ciò che era fuori, anche oltre il limite raggiunto dalla Chiesa, per l'appunto la "fine del mondo": ciò che è lontano da essa e che rimaneva ai suoi margini, sia in senso fisico che in senso spirituale. E tutto ciò fu colto, per massima parte, già nei giorni immediatamente successivi all'elezione di questo primo papa non proveniente dallo spazio europeo e mediterraneo fin dalle origini dell'istituzione del papato. Così come non passò inosservata l'importanza – anche simbolica – di un uomo che si ritrovava a ricoprire una simile carica essendo originario del c.d. "sud del Mondo" e provenendo, oltretutto, da una famiglia di emigrati italiani¹⁷ in un anno come il 2013, segnato in tutta Europa da una profonda crisi politica legata alla gestione del fenomeno migratorio¹⁸.

¹⁴ Magister S., "Le ultime parole di Bergoglio prima del conclave" 27 mar. 2013 <http://magister.blogautore.espresso.repubblica.it>.

¹⁵ *Benedizione apostolica «Urbi et Orbi». Primo saluto del Santo Padre Francesco*, 13 marzo 2013.

¹⁶ Spadaro A., "Intervista a Papa Francesco", in *La Civiltà Cattolica*, 3918, 19 settembre 2013, pp. 449-477, 465.

¹⁷ Vedasi per le riflessioni del pontefice a riguardo: Papa Francesco, Carlo Musso, *Spera*, Mondadori, Milano, 2025, cap. 1.

¹⁸ "L'atlante di papa Francesco," special edition of *Limes* 3 (2013).

Due immagini sono forse particolarmente significative per aiutarci a comprendere, in modo retrospettivo, ciò che è stato il pontificato di Francesco.

La prima è quella elaborata da Paolo Prodi del “Papa-Mosè, (a un tempo condottiero e profeta) che viene connotato lui stesso ogni giorno sempre più come ‘profeta’, [che però] lascia che nell’accampamento si torni a profetizzare”¹⁹. Secondo lo storico c’era fin da subito in Francesco la convinzione che le periferie della Chiesa potessero divenire nuovamente luogo di “profezia”, suscitando altre voci, anche molto diverse da quella dello stesso pontefice e che, anzi, andasse valorizzata quanto più possibile la carica di rinnovamento che queste avrebbero potuto portare all’istituzione romana.

La seconda è quella proposta dal già citato Antonio Spadaro, teologo gesuita molto vicino a Francesco, di un papato «di frutti, ma soprattutto di semi». Una fase in cui si era resa necessaria, da parte del Papa, una nuova “semina” teologica e pastorale «affinché poi, nel tempo giusto, le cose fioriscano».²⁰

In questo senso si può vedere in Francesco il portatore di una vera e propria nuova idea di cosa fosse la marginalità. O meglio ancora, di dove si debba porre questa marginalità rispetto al punto di osservazione della Chiesa nel suo insieme. Nelle parole del Papa, questo concetto è addirittura rafforzato, se si riflette su come egli abbia sostenuto che dovesse far «pensare il fatto che Gesù sia nato in una stalla a Betlemme e sia morto fuori dalle mura di Gerusalemme sul Calvario. Ci ricorda la “centralità” evangelica delle periferie. Mi piace ripetere che dalle periferie si vede meglio la totalità: non dal centro, dalle periferie. Partire dalle periferie non vuol dire escludere qualcuno, è una scelta di metodo; non una scelta ideologica, ma di partire dai poveri per servire il bene di tutti».²¹

¹⁹ Cacciari M., Prodi P. (2016), *Occidente senza utopie*, il Mulino, Bologna, p. 50.

²⁰ Fabiani T., “Papa Francesco, Spadaro: “Dieci anni nel segno della complessità e della misericordia”, *RaiNews.it*, 3 mar. 2023.

²¹ *Udienza ai Sindaci dell’Associazione Nazionale Comuni d’Italia (A.N.C.I.)*, 5 feb. 2022, <https://press.vatican.va/content/salastampa/it/bollettino/pubblico/2022/02/05/0085/0>

Sono le periferie del mondo il suo obbiettivo: quelle create dalla “cultura dello scarto” e dalla “globalizzazione dell’indifferenza”, quelle “che portano a dare valore all’essere umano in termini di produttività e non di umanità”.²²

Si assiste quindi a quella che potremmo definire come una sorta di trasformazione delle stesse idee di centro e di periferia. Da un lato viene progressivamente ridotto – in alcune specifiche questioni – il ruolo di “controllore” che il centro aveva sempre esercitato, dall’altro invece si stimolano le periferie a farsi centro esse stesse e a divenire i nuovi propulsori delle attività della Chiesa²³. Alcuni hanno perfino parlato, in questo senso, di una diffusa sensazione di necessità, da parte degli ambienti ecclesiastici, di “liberarsi dal bisogno di tenere tutto sotto controllo”²⁴, che costituì un terreno fertile su cui la nuova prospettiva di Francesco poteva inserirsi.

Ed è significativo di questi due movimenti – tanto della nuova centralità assunta dalle periferie, quanto dell’ammorbidimento dei controlli da parte del centro – che essi abbiano di fatto prodotto una considerevole quantità di nomine di Cardinali in luoghi periferici o in diocesi tradizionalmente non cardinalizie.²⁵

Perfino su una questione apparentemente secondaria come il vecchio divieto per il clero d’oriente che fosse sposato di operare in occidente, il Papa è intervenuto in modo da spingere ad abbandonare questo tipo di rigidità normative.²⁶

0171.html.

²² Piro I., “Le periferie finestre sulla totalità”, *Osservatore Romano*, 3 giu. 2023.

²³ Vedasi a riguardo quanto Francesco sostenne nella sua prima intervista riguardo al ruolo della Congregazione per la Dottrina della Fede, cfr. Spadaro A., “Intervista a Papa Francesco”, p. 465. Per una ricostruzione più completa di questo passaggio si rimanda a Riccardi A., *Il cristianesimo al tempo di Papa Francesco*, cap. 1.

²⁴ Fernández V. M. (2014), *Il progetto di Francesco*, Editrice Missionaria Italiana, Roma, p. 100.

²⁵ Alcuni esempi delle nomine “periferiche” nel mondo sono stati Bangladesh, Burkina Faso, Capo Verde, Centrafrica, El Salvador, Haiti, Isole Mauritius, Thailandia, Birmania, Etiopia, Mali, Svezia, Laos, Papua-Nuova Guinea, Tonga.

²⁶ Mercier J., “Papa Francesco ha autorizzato i preti sposati orientali in Occidente”, *Alteia*, 19 nov. 2014, <https://it.aleteia.org/2014/11/19/papa-francesco-ha-autorizzato->

Infine, qualche parola va spesa anche per quanto riguarda le riforme di Francesco e la riforma della Curia in particolare. Molti si erano infatti domandati le ragioni che spingessero un Papa considerato “riformatore” a gestire con tanta lentezza proprio la riforma del vertice organizzativo della Chiesa, oggetto delle critiche più aspre durante quella crisi del 2013 che lo portò al soglio pontificio.

Nonostante ci fosse chi denunciava un eccessivo protrarsi della fase preparatoria della riforma, ritenendo il pontefice in qualche modo “vittima” egli stesso dei meccanismi della Curia, che gli avrebbero impedito di portare a termine il suo obiettivo, in molti avevano invece messo in luce come l’approccio di Francesco fosse volontariamente “gentile”²⁷ rispetto a un passaggio così delicato.

Risultano in un certo senso chiarificatrici le parole stesse di Papa Francesco, sempre nella sua celebre prima intervista a Spadaro. Fu lui stesso, infatti, a sostenere come “le riforme organizzative e strutturali sono secondarie [...]” e come “la prima riforma deve essere quella dell’atteggiamento”.²⁸ Nel suo discorso alla Curia nel dicembre 2016, il Papa era poi ritornato sulla questione ponendo nuovamente l’accento sugli aspetti umani e spirituali su cui un simile rinnovamento deve essere incentrato: «La riforma non è fine a sé stessa, ma è un processo di crescita e soprattutto di conversione».²⁹

Per quanto attiene invece all’attenzione di Francesco al concetto della “marginalità” e alle periferie, è opportuno prendere in considerazione le esortazioni apostoliche e le encicliche che hanno segnato i suoi dodici anni di governo della Chiesa.

i-preti-sposati-orientali-in-occidente/.

²⁷ Fernández V. M., *Il progetto di Francesco*, p. 54.

²⁸ Spadaro A., “Intervista a Papa Francesco”, in *La Civiltà Cattolica*, 3918, 19 settembre 2013, p. 462.

²⁹ Presentazione degli auguri natalizi della Curia romana. Discorso del Santo Padre Francesco, 22 dicembre 2016, in www.vatican.va.

La lettera enciclica “*Lumen fidei*”³⁰ è il primo documento che possiamo ricondurre al pontificato di Bergoglio ed è significativo come essa sia stata, per sua stessa ammissione, in un certo senso il completamento del “prezioso lavoro” svolto dal Papa emerito Ratzinger fino alle sue dimissioni.³¹

Cuore dell’enciclica è la figura di Gesù, che assurge al ruolo di “mediatore”, tra lo stesso amore di Dio, che è fondamento della fede cattolica, e l’uomo³². Gesù assume qui il ruolo di “testimone”, in quanto risorto, attraverso cui l’uomo, pur con tutte le sue fragilità e mancanze, può comprendere la fede affidandosi alla sua guida.³³

Nonostante sappiamo essere stato un documento elaborato, almeno, a quattro mani, questo impianto è significativo anche perché aiuta a comprendere il senso più profondo della *Evangelii Gaudium*,³⁴ secondo molti osservatori vero e proprio “programma” del pontificato di Francesco.³⁵ È infatti attraverso essa che il nuovo Papa registra, ma soprattutto reagisce alla crisi dell’impegno comunitario di quegli anni, rilanciando l’idea di una “Chiesa in uscita” che sappia fronteggiare le nuove sfide a cui è sottoposta, andando incontro ai nuovi bisogni dell’umanità – anche se forse sarebbe più corretto parlare delle nuove forme degli antichi bisogni – superando le sue stesse e più strutturate abitudini. Non è un caso che si parli dunque di una necessaria

³⁰ Lettera Enciclica *Lumen Fidei* del Sommo Pontefice Francesco ai Vescovi, ai Presbiteri e ai Diaconi, alle Persone Consacrate e a tutti i fedeli laici sulla Fede, 29 giu. 2013, https://www.vatican.va/content/francesco/it/encyclicals/documents/papa-francesco_20130629_enciclica-lumen-fidei.html.

³¹ “Ecco l’enciclica “*Lumen fidei*” «La fede illumina l’esistenza»”, *Avvenire*, 5 lug. 2013.

³² “*Lumen fidei*. La prima Enciclica di Papa Francesco”, in *Risveglio Duemila*, n. 27/2013.

³³ “*Lumen Fidei*”, Diocesi di Ravenna, <https://www.diocesiravennacervia.it/lumen-fidei-la-prima-enciclica-di-papa-francesco/>.

³⁴ *Esortazione Apostolica Evangelii Gaudium del Santo Padre Francesco ai Vescovi, ai Presbiteri E Ai Diaconi, alle persone consacrate e ai fedeli laici sull’annuncio del Vangelo nel mondo attuale*, 24 nov. 2013,

https://www.vatican.va/content/francesco/it/apost_exhortations/documents/papa-francesco_esortazione-ap_20131124_evangelii-gaudium.html

³⁵ Riccardi A., *Il cristianesimo al tempo di Papa Francesco*, cfr. cap. 6.

“conversione pastorale”³⁶ anche in riferimento all’istituzione del papato e ai vertici istituzionali della Chiesa.

Il tema del ritorno verso le periferie era d'altronde al centro delle riflessioni di Francesco già dalle primissime udienze concesse subito dopo la sua elezione, in cui spiegava come la fede non andasse vissuta “in modo stanco e abitudinario”, chiudendosi nei propri schemi “che finiscono per chiudere l’orizzonte dell’azione creativa di Dio”. Anzi, il punto essenziale diviene lo sforzo nella direzione opposta: uscire da sé stessi, anche come istituzione, non rischiando di “restare nel recinto delle novantanove pecore, dobbiamo “uscire”, cercare con Lui la pecorella smarrita, quella più lontana”.³⁷

È proprio il concetto di “marginalità” che qui prende vigore; trovando nella *Evangelii Gaudium* il suo punto di espressione più sistematica, laddove si sostiene come “nella Parola di Dio appare costantemente questo dinamismo di “uscita” che Dio vuole provocare nei credenti (...) Tutti siamo chiamati a questa nuova “uscita” missionaria, tutti siamo invitati ad accettare questa chiamata: uscire dalla propria comodità e avere il coraggio di raggiungere tutte le periferie che hanno bisogno della luce del Vangelo”.³⁸

E la necessità di questo annuncio deve spingere tutti i cristiani verso l’idea «di decentrarsi, di andare verso le periferie, perché hanno il loro centro in Gesù Cristo. Egli ci libera dalla paura; in sua compagnia possiamo avanzare sicuri in qualunque luogo, anche attraverso i momenti bui della vita, sapendo che, dovunque andiamo, sempre il Signore ci precede con la sua grazia, e la nostra gioia è condividere con gli altri la buona notizia che Lui è con noi”³⁹. Proprio per questo motivo, per

³⁶ *Esortazione Apostolica Evangelii Gaudium*, p. 22.

³⁷ *Udienza Generale del Santo Padre Francesco*, Piazza San Pietro, 27 mar. 2013, https://www.vatican.va/content/francesco/it/audiences/2013/documents/papa-francesco_20130327_udienza-generale.html.

³⁸ *Esortazione Apostolica Evangelii Gaudium*, n. 20.

³⁹ *Messaggio del Santo Padre Francesco al Meeting per l'amicizia fra i popoli*, Rimini, agosto 2014,

https://www.vatican.va/content/francesco/it/messages/pont-messages/2014/documents/papa-francesco_20140823_messaggio-meeting-amicizia-

coniugare la necessaria uscita da sé con l'attenzione verso tutti i "piccoli" e gli emarginati, Francesco, propone il modello del poliedro come figura metaforica a cui ispirarsi: esso infatti "riflette la confluenza di tutte le parzialità che in esso mantengono la loro originalità. Sia l'azione pastorale sia l'azione politica cercano di raccogliere in tale poliedro il meglio di ciascuno. Lì sono inseriti i poveri, con la loro cultura, i loro progetti e le loro proprie potenzialità".⁴⁰

Se questa esortazione richiamava, in un certo senso spiritualmente, la *Evangelii Nuntiandi*⁴¹ di Papa Paolo VI, l'enciclica *Laudato Si'*,⁴² pubblicata il 24 maggio 2015, sembra invece rifarsi alla lettera enciclica *Populorum Progressio*⁴³ dello stesso Montini⁴⁴.

Il tema centrale è qui la questione ecologica e il proposito che vi si afferma fin da principio è quello di "entrare in dialogo con tutti riguardo alla nostra casa comune" e, oltre ad essere simbolicamente chiarificatore dell'attività pontificale di Francesco, sembrò a molti anche un tentativo di riprendere i temi profondi della *Pacem in terris*⁴⁵ di Giovanni XXIII, ancora profondamente radicati nel pensiero della Chiesa contemporanea.

popoli.html.

⁴⁰ *Esortazione Apostolica Evangelii Gaudium*, n. 236.

⁴¹ *Evangelii Nuntiandi*, *Esortazione Apostolica di Sua Santità Paolo VI*, 8 dic. 1975, https://www.vatican.va/content/paul-vi/it/apost_exhortations/documents/hf_p-vi_exh_19751208_evangelii-nuntiandi.html.

⁴² *Lettera Enciclica Laudato Si' del Santo Padre Francesco sulla cura della casa comune*, 24 mag. 2015, https://www.vatican.va/content/francesco/it/encyclicals/documents/papa-francesco_20150524_enciclica-laudato-si.html.

⁴³ *Populorum Progressio*, *Lettera Enciclica di Sua Santità Paolo VI*, https://www.vatican.va/content/paul-vi/it/encyclicals/documents/hf_p-vi_enc_26031967_populorum.html.

⁴⁴ Gronchi M., "Tutto è connesso: le radici teologiche della Laudato si'", *Osservatore Romano*, 5 mag. 2025.

⁴⁵ Toso M., Gisotti A., "Laudato si' ha stesso respiro di Pacem in Terris", *Radio Vaticana*, 19 giu. 2015, [https://www.archivioradiovaticana.va/storico/2015/06/19/mons_toso_\"laudato_si\"_ha_respiro_della_\"pacem_in_terris/it-1152392](https://www.archivioradiovaticana.va/storico/2015/06/19/mons_toso_\).

È di nuovo, anche la *Laudato sì*, un documento che si rivolge alle periferie della Chiesa, più precisamente a ciò che si potrebbe pensare sia in effetti “fuori” dai suoi confini: non solo si rivolge ai cristiani, ma anche agli appartenenti ad altre religioni e, ugualmente, ai non credenti, ricompresi tutti nell’abbraccio di ogni essere umano che la Chiesa deve compiere⁴⁶.

La necessità che vi si individua è quella di riconoscere come, davanti ad una crisi globale come quella climatica, “le soluzioni non possono venire da un unico modo di interpretare e trasformare la realtà”⁴⁷ e che quindi vada tenuta in considerazione anche la voce culturale e religiosa di altri popoli, anche quelli con cui le radici comuni appaiano meno evidenti. Ed è proprio nella fragilità delle creature, nel loro essere “marginali” che si individua per Francesco il ruolo salvifico del Cristo, che si estrinseca spingendo ognuno a riconoscere che “lo scopo finale delle altre creature non siamo noi. Invece tutte avanzano, insieme a noi e attraverso di noi, verso la meta comune, che è Dio, in una pienezza trascendente dove Cristo risorto abbraccia e illumina tutto”,⁴⁸ verso quel destino di “pienezza” che si prefigura per ognuno.⁴⁹

La lettura affiancata della *Evangelii Gaudium* e della *Laudato Sì*, in un certo senso il loro “combinato disposto”, chiariscono perché si è potuto parlare per Francesco di una “universalizzazione dell’etica della periferia”⁵⁰

L’espressione “una Chiesa povera per i poveri” era infatti diventata in pochi mesi il faro del suo pontificato. Mentre i concetti di “economia

⁴⁶ Lettera Enciclica *Laudato Si'*, 24 mag. 2015, cap. II.

⁴⁷ *Ibidem*, n. 63.

⁴⁸ *Ibidem*, n. 83.

⁴⁹ *Ibidem*, cfr. n. 99; il riferimento teologico alla “pienezza di Dio” rimanda alle riflessioni del gesuita Pierre de Teilhard, già ripreso in altre occasioni dai tre pontefici che hanno preceduto Francesco, cfr. Paolo VI, Discorso in uno stabilimento chimico-farmaceutico (24 febbraio 1966): *Insegnamenti* 4 (1966), 992-993; Giovanni Paolo II, Lettera al reverendo P. George V. Coyne (1 giugno 1988): *Insegnamenti* 11/2 (1988), 1715; Benedetto XVI, Omelia nella celebrazione dei Vespri ad Aosta (24 luglio 2009): *Insegnamenti* 5/2 (2009), 60.

⁵⁰ Russo C., “Papa Francesco e i Preti delle periferie (curas villeros): una pastorale dei margini”, in *Menabò*, n. 237, 15 mag. 2025.

che uccide” e “globalizzazione dell’indifferenza”⁵¹ erano, già nel 2015, contornati dall’idea di una “ecologia integrale”⁵² – di profonda impronta latino-americana – che nulla e nessuno avrebbe dovuto lasciar fuori dal suo ambito di applicazione.

La chiave di lettura di un lungo cammino verso la ricerca di ciò che è rimasto alle periferie della Chiesa, può aiutare a rileggere poi anche le encicliche e le esortazioni apostoliche successive. È il caso, ad esempio, della *Amoris laetitia*⁵³ del 19 marzo 2016, che è senza dubbio stata uno dei documenti più importanti e allo stesso tempo più discussi del pontificato di Francesco.

Questo testo, costruito sulla base di quanto emerso dai due Sinodi sulla famiglia del 2014⁵⁴ e del 2015,⁵⁵ certifica un profondo cambio di rotta per quanto riguarda la comprensione delle realtà familiari nel mondo contemporaneo.⁵⁶ È infatti qui che il Papa, per esempio,

⁵¹ Esortazione Apostolica *Evangelii Gaudium*, n. 53.

⁵² Lettera Enciclica *Laudato Si'*, n. 10.

⁵³ Esortazione Apostolica *Postsinodale Amoris Laetitia* del Santo Padre Francesco ai Vescovi, ai presbiteri e ai diaconi, alle persone consacrate, agli sposi cristiani e a tutti i fedeli laici sull'amore nella famiglia, 19 mar. 2016,

https://www.vatican.va/content/francesco/it/apost_exhortations/documents/papa-francesco_esortazione-ap_20160319_amoris-laetitia.html.

⁵⁴ I riferimenti sono reperibili in “*Relatio Synodi*” della III Assemblea generale straordinaria del Sinodo dei Vescovi: “*Le sfide pastorali sulla famiglia nel contesto dell’evangelizzazione*” (5-19 ottobre 2014), 18 ott. 2014,

<https://press.vatican.va/content/salastampa/it/bollettino/pubblico/2014/10/18/0770/03044.html>.

⁵⁵ I riferimenti sono reperibili in *Relazione Finale del Sinodo dei Vescovi al Santo Padre Francesco*, 24 ott. 2015,

<https://press.vatican.va/content/salastampa/it/bollettino/pubblico/2015/10/24/0816/01825.html>.

⁵⁶ Per quanto riguarda le critiche sollevate da alcuni settori della Chiesa a riguardo, vedasi la questione della lettera dei quattro cardinali (Walter Brandmüller, già presidente del Pontificio comitato di scienze storiche, Raymond L. Burke, al tempo patrono del Sovrano Militare Ordine di Malta, Carlo Caffarra arcivescovo emerito di Bologna e Joachim Meisner arcivescovo emerito di Colonia) che chiesero una chiarificazione sulla *Amoris laetitia*. Cfr. “I quattro cardinali spiegano i “dubia”, in *La Nuova Bussola Quotidiana*, 14 nov. 2016.

riconosce pubblicamente come le situazioni familiari non rispondano ormai, sempre più frequentemente, ai tradizionali canoni della Chiesa.

Ma il vero punto di svolta è il profondo cambiamento di approccio nei confronti delle situazioni c.d. “irregolari”, come le coppie divorziate e risposate, riconoscendo come al loro interno possano sussistere elementi di grazia e amore autentico. L’invito del Papa è quindi, anche in questo caso, di uscire dallo schematismo tra “regolare” e “irregolare” e riconoscere il bene profondo all’interno di famiglie che altrimenti sarebbero – spesso loro malgrado – confinate ai margini della Chiesa.

Per quanto riguarda le esortazioni apostoliche *Gaudete et exsultate*,⁵⁷ del 19 marzo 2018, e *Christus vivit*,⁵⁸ del 25 marzo 2019, si potrebbe fare, nuovamente, un discorso affine, almeno per quanto riguarda l’approccio generale, pur toccandosi qui argomenti molto diversi, dalle questioni sulla santità all’attenzione al mondo dei giovani.

Nella prima esortazione, in particolare, il discorso delle “otto strade di santità”⁵⁹ – che segue il percorso delle “otto beatitudini” – è per la gran parte concentrato sull’attenzione ai piccoli, agli ultimi e ai sofferenti, nel tentativo di discernere l’approccio proprio della Chiesa, autenticamente cristiano, e metterlo al sicuro dal rischio di contaminazione da parte di qualsivoglia tipo di ideologia che possa mutarne il profondo contenuto di fede⁶⁰.

È l’approccio che il Papa ha definito in numerosi momenti successivi il c.d. “vangelo della piccolezza”⁶¹, poiché “ogni persona, anche e

⁵⁷ *Esortazione Apostolica Gaudete Et Exsultate del Santo Padre Francesco sulla chiamata alla santità nel mondo contemporaneo*, 19 mar. 2018,

https://www.vatican.va/content/francesco/it/apost_exhortations/documents/papa-francesco_esortazione-ap_20180319_gaudete-et-exsultate.html.

⁵⁸ *Esortazione Apostolica Post-Sinodale Christus Vivit del Santo Padre Francesco ai giovani e a tutto il Popolo di Dio*, 25 mar. 2019,

https://www.vatican.va/content/francesco/it/apost_exhortations/documents/papa-francesco_esortazione-ap_20190325_christus-vivit.html.

⁵⁹ *Esortazione Apostolica Gaudete et exsultate*, nn. 63-91.

⁶⁰ *Ibid.*, ad esempio al n. 100.

⁶¹ *Discorso del Santo Padre Francesco ai Membri del Movimento “Foi Et Lumière*

soprattutto la più piccola e la più fragile, è amata da Dio e ha un suo posto nella Chiesa e nel mondo” anche se “ancora oggi nella Chiesa e nel mondo sono tanti coloro che nella piccolezza e nella fragilità sono dimenticati ed esclusi”. Da ciò scaturisce l’invito successivo rivolto alle comunità cristiane ad “avere lo stile evangelico del lievito: non isolarsi e chiudersi, ma partecipare alla vita della Chiesa nelle parrocchie e nei quartieri, testimoniare la scelta di Dio per gli ultimi, i piccoli, gli esclusi”⁶². Proprio perché solo “la comunità che custodisce i piccoli particolari dell’amore, dove i membri si prendono cura gli uni degli altri e costituiscono uno spazio aperto ed evangelizzatore, è luogo della presenza del Risorto”.⁶³

Sullo stesso solco, richiedendo un’ancora più attenta analisi, si inserisce la lettera enciclica “sociale” *Fratelli Tutti*,⁶⁴ del 3 ottobre 2020. In un certo senso, questa enciclica ha costituito un ponte con il concetto pastorale di “chiesa in uscita” della *Evangelii Gaudium*, che si coniuga qui alla “fraternità aperta”⁶⁵ elaborata nel documento.

Una fraternità che deve però essere concepita anche come fratellanza poiché “oggi non c’è tempo per l’indifferenza. Non possiamo lavarcene le mani, con la distanza, con la non-cura, col disinteresse. O siamo fratelli, o crolla tutto. È la frontiera. La frontiera sulla quale dobbiamo costruire; è la sfida del nostro secolo, è la sfida dei nostri tempi. Fratellanza vuol dire mano tesa; fratellanza vuol dire rispetto. Fratellanza vuol dire ascoltare con il cuore aperto».⁶⁶

International”, 2 ottobre 2021,

<https://www.vatican.va/content/francesco/it/speeches/2021/october/documents/20211002-movimento-foi-et-lumiere.html>.

⁶² *Ibid.*

⁶³ *Esortazione Apostolica Gaudete Et Exsultate*, n. 144.

⁶⁴ *Lettera Enciclica Fratelli Tutti del Santo Padre Francesco sulla fraternità e l’amicizia sociale*, 3 ott. 2020,

https://www.vatican.va/content/francesco/it/encyclicals/documents/papa-francesco_20201003_enciclica-fratelli-tutti.html.

⁶⁵ *Ibid.*, n. 1.

⁶⁶ Videomessaggio del Santo Padre Francesco registrato per la prima Giornata internazionale della fratellanza umana, 4 feb. 2021,

<https://www.vatican.va/content/francesco/it/messages/pont->

L'intento comune dei due testi sembra infatti quello di rafforzare, e forse in parte costruire, una Chiesa che sia per sua stessa natura missionaria, non solo in Paesi lontani, ma in ogni suo anelito e in ogni suo momento di vita, intimando ad ognuno di "non guardare tanto le cose che il mondo loda: guarda agli angoli, guarda alle ombre, guarda alle periferie, quello che il mondo non vuole", poiché "Egli ricorda a ciascuno di noi di dare importanza a ciò che gli altri scartano"⁶⁷. Anche qui il punto focale è quell'umanità "ferita", di cui si devono individuare le sofferenze e le loro possibili cure.

I capitoli quattro, cinque e sei dell'enciclica sono infatti concentrati sull'analisi di quelle "malattie" del nostro tempo che inficiano la costruzione di un autentico senso di fraternità e spingono l'umanità a richiudersi su sé stessa. È questo il caso dei "particolarismi", che mirano alla costruzione di un "mondo chiuso" in frontiere e protetto "da una cultura dei muri, di alzare i muri, muri nel cuore, muri nella terra per impedire questo incontro con altre culture, con altra gente"⁶⁸. Ricordando peraltro che "chi alza un muro, chi costruisce un muro finirà schiavo dentro ai muri che ha costruito, senza orizzonti"⁶⁹.

Allo stesso modo sono poi presentati i "populismi", caratterizzati dal tentativo costante di "attrarre consenso allo scopo di strumentalizzare politicamente la cultura del popolo, sotto qualunque segno ideologico, al servizio del proprio progetto personale e della propria permanenza al potere", o che "altre volte mira ad accumulare popolarità fomentando le inclinazioni più basse ed egoistiche di alcuni settori della popolazione."⁷⁰

messages/2021/documents/papa-francesco_20210204_videomessaggio-giornata-fratellanza-umana.html.

⁶⁷ *Udienza Generale del Santo Padre Francesco*, 17 nov. 2021, https://www.vatican.va/content/francesco/it/audiences/2021/documents/papa-francesco_20211117_udienza-generale.html.

⁶⁸ *Lettera Enciclica Fratelli Tutti*, n. 27.

⁶⁹ *Incontro del Santo Padre Francesco con i docenti e con gli studenti del collegio San Carlo di Milano*, 6 apr. 2019, https://www.vatican.va/content/francesco/it/speeches/2019/april/documents/papa-francesco_20190406_istitutosancarlo-milano.html.

⁷⁰ *Lettera Enciclica Fratelli Tutti*, n. 159.

Infine, viene preso in considerazione il problema del fondamentalismo, “che non sa assumere il valore del dialogo. Copre il volto del fratello per ridurlo alle idee di cui è portatore. Ne scaturlisce la furia violenta iconoclasta nei confronti del diverso, del volto dell’altro percepito come minaccia.”⁷¹ A tutto questo viene invece contrapposto invece il concetto della “gratuità”, il senso del “fare alcune cose per il solo fatto che di per sé sono buone, senza sperare di ricavarne alcun risultato, senza aspettarsi immediatamente qualcosa in cambio”.⁷²

In un certo senso si potrebbe sostenere che questa nuova fraternità, alimentata di gratuità e “tenerezza” (“l’amore che si fa vicino e concreto. È un movimento che parte dal cuore e arriva agli occhi, alle orecchie, alle mani”⁷³), sia proprio l’antidoto che il Papa individua rispetto al fenomeno della marginalità in ognuna delle sue forme. Un antidoto che è però pienamente “missione” per ogni cristiano, perché è sempre a questo che punta la “bussola della Sacra scrittura”.⁷⁴ È ancor più chiaro questo intento, laddove si sottolinea come i poveri, gli esclusi “hanno diritto di prenderci l’anima e il cuore”⁷⁵ e che “o ci salviamo tutti o nessuno si salva”.⁷⁶

La via da percorrere è ovviamente quella del dialogo che, facendo in qualche modo eco alla *Laudato Si*, diventa lo strumento attraverso cui si comprende come da qualunque essere umano “si può imparare qualcosa, nessuno è inutile, nessuno è superfluo”,⁷⁷ ma che deve essere integrato con la figura del “poliedro”⁷⁸, che consente la reale e concreta inclusione delle periferie come parte di un tutto necessario e che allo

⁷¹ Bignami B., “Fratelli tutti. Per una lettura dell’enciclica di Papa Francesco. La missione in periferia”, *Osservatore Romano*, 25 gennaio 2021.

⁷² *Lettera Enciclica Fratelli Tutti*, n. 139.

⁷³ *Ibid*, n. 194.

⁷⁴ Papa Francesco, Carlo Musso, *Spera*, Mondadori, Milano, 2025, p. 16.

⁷⁵ *Lettera Enciclica Fratelli Tutti*, n. 194.

⁷⁶ *Ibid*, n. 137.

⁷⁷ *Ibid*, n. 215.

⁷⁸ Il concetto è ripreso dalla *Evangelii Gaudium*; qui ritorna ai nn. 144 e 145.

stesso non sia la semplice assimilazione in una “sfera globale che annulla”.⁷⁹

Lo spirito missionario della *Fratelli tutti* è anzi precisamente mirante alle periferie, che sono però trasformate da Francesco, non consistendo solo in ciò che ci è distante, ma spesso – e questo è uno dei concetti più profondi elaborati dal pontefice nell’enciclica – in “periferie esistenziali” a noi molto più prossime.

Secondo le parole del Papa, infatti, “ci sono periferie che si trovano vicino a noi, nel centro di una città, o nella propria famiglia. C’è anche un aspetto dell’apertura universale dell’amore che non è geografico ma esistenziale. È la capacità quotidiana di allargare la mia cerchia, di arrivare a quelli che spontaneamente non sento parte del mio mondo di interessi, benché siano vicino a me. D’altra parte, ogni fratello o sorella sofferente, abbandonato o ignorato dalla mia società è un forestiero esistenziale”.⁸⁰ È questo il cuore del concetto bergogliano di “amicizia sociale” che si svilupperà dalla *Fratelli Tutti* in poi e che sarà uno degli aspetti centrali delle sue meditazioni fino alla fine del suo pontificato.⁸¹

Ed è proprio su questo principio di fraternità – universale quanto concreta e, in un certo senso, “incarnata” – che si possono rintracciare le basi culturali e soprattutto teologiche del *Documento sulla fratellanza umana per la pace mondiale e la convivenza comune*, firmato da Francesco e dal Grande Imam di Al-Azhar, Ahmad Al-Tayyeb, ad Abu Dhabi nel febbraio del 2019, che non a caso si richiama ad una fraternità che sussista “in nome dei poveri, dei miseri, dei bisognosi e degli emarginati che Dio ha comandato di soccorrere come un dovere richiesto a tutti gli uomini”⁸².

⁷⁹ Esortazione Apostolica *Evangelii Gaudium*, n. 235.

⁸⁰ Lettera Enciclica *Fratelli Tutti*, n. 97.

⁸¹ Video del Santo Padre con l’intenzione di preghiera per il mese di luglio diffusa attraverso la Rete Mondiale di Preghiera del Papa, 30 giu. 2021.

⁸² *Documento sulla Fratellanza Umana per la pace mondiale e la convivenza comune*, 4 feb. 2019.

L'ultima delle sue encicliche, la *Dilexit Nos*⁸³ del 24 ottobre 2024, si inserisce a pieno titolo nel solco dei testi precedenti, ma occorre anche specificare che in considerazione di quanto questo documento sia recente e del poco tempo trascorso tra la sua pubblicazione e la morte di Bergoglio, si potrebbe riflettere su come molto di questa enciclica non sia ancora stato pienamente elaborato.

L'obiettivo del testo era forse quello di dare una cornice ultima all'impianto spirituale che Francesco aveva elaborato negli ultimi undici anni di pontificato e di cui qui si è dato brevemente cenno, e la sua riflessione partiva dalla necessità da lui avvertita di meditare sugli aspetti "dell'amore del Signore che possano illuminare il cammino del rinnovamento ecclesiale; ma anche che dicano qualcosa di significativo a un mondo che sembra aver perso il cuore".⁸⁴

Come nelle encicliche *Laudato Si'* e *Fratelli Tutti*, l'attenzione è rivolta alla capacità "di tessere legami fraterni, di riconoscere la dignità di ogni essere umano e di prenderci cura insieme della nostra casa comune" e, ponendosi spiritualmente dinnanzi al "cuore di Cristo", Francesco chiede che quel mondo "che sopravvive tra le guerre, gli squilibri socioeconomici, il consumismo e l'uso anti-umano della tecnologia, possa recuperare ciò che è più importante e necessario: il cuore".⁸⁵

È quindi l'individuo che qui entra, fin dall'inizio dell'enciclica, al centro della riflessione pastorale. Non si tratta però del soggetto considerato unicamente in quanto singolo – che potrebbe in questo caso atomizzarsi – ma come parte di un tessuto umano più complesso che gli conferisce spessore e profondità e che, di fatto, costituisce una parte inscindibile della sua stessa individualità. Questa era d'altronde anche

⁸³ Lettera Enciclica *Dilexit Nos* del Santo Padre Francesco sull'amore umano e divino del cuore di Gesù Cristo, 24 ottobre 2024.

⁸⁴ Udienza Generale del Santo Padre Francesco, 5 giu. 2024, <https://www.vatican.va/content/francesco/it/audiences/2024/documents/20240605-udienza-generale.html>.

⁸⁵ Lettera Enciclica *Dilexit Nos*, n. 31.

l'impostazione di quello che è considerato uno dei grandi "maestri" di Francesco, il filosofo e teologo Romano Guardini.⁸⁶

Il "cuore" diviene simbolo e strumento di vitalità di questo tessuto umano, poiché caratterizza il singolo individuo come una unità irripetibile, ma contemporaneamente unifica e "mette in comunione con le altre persone".⁸⁷ Ed è lo stesso cuore che fa da motore dell'attività missionaria della Chiesa, proseguendo quel moto di slancio verso le periferie in ogni loro forma che ha fatto da *fil rouge* del pontificato di Francesco, "perché risponde al desiderio del Cuore di Gesù di propagare nel mondo, attraverso le membra del suo Corpo, la sua dedizione totale al Regno"⁸⁸; è quel cuore che deve portare alla presenza di "missionari innamorati, che si lascino ancora conquistare da Cristo".⁸⁹

In linea con tutta l'opera morale e spirituale del suo pontificato, in questa eterna ricerca dell'altro, del diverso e dell'emarginato, guidato dall'amore che nella sua ultima enciclica assurge a centro primo di ogni attività umana, Francesco ha lasciato un'eredità spirituale, e in un certo senso anche morale, di enorme importanza.

Profondamente contemporaneo, collocato certamente nell'alveo della cultura cattolica latino-americana, ma intriso allo stesso tempo di un universalismo che ha saputo parlare con intensità ai popoli di ogni angolo della terra, la memoria che resta oggi di lui è quella di un personaggio complesso e profondamente sfaccettato, la cui piena comprensione richiederà ancora, necessariamente, una lunga riflessione storiografica.

⁸⁶ Vedasi a riguardo, per un'autorevole ricostruzione dell'influenza che ebbe sul pensiero di Francesco, Borghesi M., *Jorge Mario Bergoglio. Una biografia intellettuale*, Milano, Jaca Book, 2017. Per quanto attiene all'approccio alle "contrapposizioni" vedasi anche Borghesi M., *El modelo de la polaridad. La influencia de Gaston Fessard y Romano Guardini en Jorge Mario Bergoglio*, in "Revista de Filosofía Open Insight", vol. XI, n. 22, pp. 12-40, 2020.

⁸⁷ *Ibidem*, n. 14.

⁸⁸ La citazione presente nel testo dell'enciclica è di Giovanni Paolo II, *Messaggio nel centenario della consacrazione del genere umano al Cuore divino di Gesù*, Varsavia, 11 giugno 1999.

⁸⁹ *Lettera Enciclica Dilexit Nos*, n. 209.

I concetti di marginalità e di periferia possono però fungere da strumenti interpretativi particolarmente efficaci in questa iniziale fase di riflessione, per poter cogliere appieno alcune sfumature del lascito di Bergoglio.

In questo senso, l'idea della "centralità evangelica delle periferie" permette di comprendere la coerenza interna di molte scelte pastorali e simboliche, ma aiuta anche ad interpretare il senso più profondo di decisioni che hanno inciso sul piano politico e istituzionale nel corso dei dodici anni di governo della Chiesa.

Assunta come categoria di riferimento, questa prospettiva permette di collocare con maggiore precisione la storia di Papa Francesco nella cornice più ampia delle trasformazioni del cattolicesimo globale nel XXI secolo, e apre nuovi punti di vista sull'eredità che essa costituisce oggi per la Chiesa nel suo insieme.

Dal margine al centro: il ruolo dei fondi europei nel contrasto alle marginalità sociali

Lucio Lussi

Nell'Unione europea oltre 93 milioni di persone risultano a rischio di povertà o di esclusione sociale; in Italia la quota è pari al 23,1% della popolazione, mentre oltre 5,7 milioni di individui vivono in povertà assoluta¹. Tali evidenze non costituiscono soltanto indicatori socioeconomici, ma segnalano una dimensione strutturale della qualità democratica, poiché misurano la distanza effettiva tra titolarità formale dei diritti e possibilità concreta di esercitarli.

Il contributo analizza in che modo i fondi dell'Unione europea – in particolare il Fondo Sociale Europeo Plus, il Fondo Europeo di Sviluppo Regionale, il Fondo Asilo Migrazione e Integrazione e le risorse di Next Generation EU, confluite nella Recovery and Resilience Facility e quindi nel Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza – possano essere impiegati come leve integrate per ridurre le marginalità, intese come esiti cumulativi di disuguaglianze economiche, territoriali e relazionali. L'argomentazione è costruita a partire da una lente analitica e, ad un tempo, orientata alla pratica, intesa come un approccio che combina (1) l'analisi del quadro normativo e programmatico (regolamenti, architetture di governance, obiettivi e vincoli di policy) e (2) l'osservazione dei meccanismi operativi di attuazione (procedure di accesso, capacità amministrative, integrazione tra servizi, ruolo della terzietà e barriere effettive incontrate dai target vulnerabili). Metodologicamente, tale lente consente di collegare in modo esplicito ciò che la

¹ <https://ec.europa.eu/eurostat/web/products-eurostat-news/w/ddn-20250430-2>

policy prescrive con ciò che la policy produce in fase implementativa, evidenziando dove si generano scarti, colli di bottiglia e selettività implicite. La ricognizione del quadro normativo e programmatico è accompagnata da un'attenzione ai meccanismi di *policy design*, alle capacità amministrative e al ruolo della terzietà (enti del Terzo settore, cooperazione sociale, reti civiche) nella co-produzione di interventi e nell'accesso ai servizi.

La tesi è che i fondi europei operino efficacemente non quando sono trattati come mera finanza aggiuntiva, ma quando vengono composti in un dispositivo di cittadinanza²: un insieme coerente di strumenti, procedure, infrastrutture e pratiche comunicative che riducono barriere di accesso, rendono verificabile l'impatto e spostano persone e comunità dalla periferia dei diritti alla loro effettiva fruizione. Il testo propone, in conclusione, alcune condizioni operative (governance multilivello, *policy capacity*, *data capacity*, valutazione e comunicazione pubblica orientata all'*accountability*) e discute tre esperienze esemplificative: un progetto di presa in carico educativa in aree di forte vulnerabilità a Napoli; un Piano Urbano Integrato a Torino come infrastruttura sociale; e un caso di prossimità sanitaria nel Programma Nazionale Equità nella Salute in Sicilia. Si riflette, altresì, su un approccio di comunicazione istituzionale che possa realmente amplificare e divulgare conoscenza in merito alle politiche pubbliche che intendono porre al centro della scena pubblica le fasce sociali che normalmente ne sono ai margini.

² Per "dispositivo di cittadinanza" si intende qui, in senso operativo, la combinazione coerente di: (i) risorse e strumenti (fondi, misure, incentivi/servizi), (ii) procedure di accesso e presa in carico (requisiti, sportelli, semplificazione, accompagnamento), (iii) infrastrutture territoriali (presidi di prossimità, infrastrutture sociali e digitali), (iv) reti e capacità relazionali (integrazione tra servizi, terzietà, mediazione), (v) capacità informativa (dati, monitoraggio, valutazione). La nozione serve a evidenziare che, nelle politiche anti-marginalità, la riduzione della distanza dai diritti dipende dall'interazione di tali componenti; non va intesa come sinonimo di "welfare" in generale né come "dispositivo" in senso foucaultiano.

1. Marginalità come distanza dai diritti: definizioni e implicazioni

In questo contributo si adotta una definizione operativa di marginalità sociale intesa come condizione e processo multidimensionale in cui individui o gruppi sperimentano, in modo persistente, una riduzione delle opportunità di partecipazione e un accesso discontinuo o impedito a risorse, servizi e riconoscimento, con conseguente distanza dalla cittadinanza sostanziale³. Tale impostazione è coerente, da un lato, con la nozione di cittadinanza sociale (diritti sociali come componente della membership piena nella comunità politica) e, dall'altro, con l'approccio delle *capabilities*, che legge povertà ed esclusione come deprivazione di libertà sostanziali e di possibilità reali di scelta⁴. In chiave di *social exclusion*, la marginalità è trattata come processo relazionale e non meramente individuale: riguarda la rottura o l'indebolimento dei legami e dei canali di accesso alle istituzioni e alle opportunità sociali⁵.

Operativamente, nel testo la marginalità è osservata come distanza da forme essenziali di partecipazione (consumi e standard di vita, partecipazione al lavoro/produzione, partecipazione sociale e politica), considerando anche le dimensioni territoriali e simboliche (segregazione, stigma di luogo) che possono trasformare la vulnerabilità in esclusione durevole.

In prospettiva europea, una prima approssimazione operativa della marginalità è offerta dall'indicatore AROPE (*At Risk of Poverty or Social Exclusion*)⁶, che include chi si trova almeno in una delle tre condizioni:

³ A. Sen, *Development as Freedom*. New York, Alfred A. Knopf, 1999 (trad. it. *Lo sviluppo è libertà*, Milano: Mondadori).

⁴ T.H. Marshall, *Citizenship and Social Class*, 1950; in: *Citizenship and Social Class*; T.H. Marshall/Tom Bottomore; London: Pluto Press, 1992, pp. 8–17.

⁵ H. Silver, *Social exclusion and social solidarity: Three paradigms*. *International Labour Review*, 133(5–6), 1994, pp. 531–578.

⁶ [https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Glossary:At_risk_of_poverty_or_social_exclusion_\(ARO](https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Glossary:At_risk_of_poverty_or_social_exclusion_(ARO)

rischio di povertà monetaria, grave deprivazione materiale e sociale, oppure appartenenza a famiglie a bassissima intensità di lavoro. La rilevanza di AROPE, pur con i limiti di ogni indicatore composito, consiste nel rendere visibile la natura multidimensionale della vulnerabilità e nel suggerire che le politiche efficaci debbano combinare strumenti diversi, poiché nessuna singola misura è sufficiente a intercettare i meccanismi che producono esclusione.

Il quadro italiano conferma la compresenza di dimensioni differenti: nel 2024 il 23,1% della popolazione⁷ è a rischio di povertà o esclusione sociale; nello stesso anno, la povertà assoluta coinvolge oltre 5,7 milioni di individui⁸. L'intersezione tra povertà monetaria, fragilità educativa, vulnerabilità sanitaria, precarietà abitativa e divari digitali rende la marginalità una traiettoria più che uno stato: una sequenza di fratture che tende ad auto-rinforzarsi nel tempo, soprattutto laddove mancano reti di prossimità e presidi capaci di intercettare precocemente il bisogno.

In questo senso, la marginalità non coincide con una mera carenza individuale, ma con un esito sistemico: il risultato di barriere informative, oneri amministrativi, asimmetrie territoriali nella disponibilità dei servizi, stereotipi e processi di stigmatizzazione che selezionano implicitamente chi riesce ad accedere alle misure e chi resta fuori. Il lessico della marginalità, inoltre, richiama direttamente il tema della terzietà. In molte politiche di inclusione, infatti, l'azione pubblica è mediata attraverso soggetti terzi rispetto al rapporto Stato-mercato: enti del Terzo settore, cooperative sociali, fondazioni, associazioni, reti di quartiere e attori della prossimità che svolgono funzioni di accompagnamento, intermediazione culturale, aggancio dei target *hard to reach*, co-gestione di servizi e produzione di fiducia. Trascurare la terzietà conduce a disegni istituzionali formalmente corretti ma scarsamente praticabili; includerla in modo strutturale, invece,

PE)

⁷ https://www.istat.it/wp-content/uploads/2025/03/REPORT-REDDITO-CONDIZIONI-DI-VITA_Anno-2024.pdf

⁸ <https://www.istat.it/comunicato-stampa/la-poverta-in-italia-anno-2024/>

può ridurre costi di transazione, rafforzare la capacità di presa in carico e migliorare l'aderenza degli interventi ai contesti.

2. Un'Europa più sociale: cornice valoriale e strumenti di policy

L'Unione europea ha progressivamente rafforzato la dimensione sociale della propria azione, soprattutto dopo le crisi che hanno inciso sulla coesione interna (crisi finanziaria, pandemia, shock inflazionistici e tensioni geopolitiche). Il Pilastro europeo dei diritti sociali, proclamato nel 2017⁹, costituisce una cornice di principi che orienta la convergenza verso l'alto dei sistemi di welfare e del mercato del lavoro, indicando diritti e standard in materia di pari opportunità, condizioni di lavoro e protezione/inclusione sociale. Il relativo Action Plan del 2021, oltre a rafforzare l'impianto programmatico, individua obiettivi misurabili al 2030, tra cui la riduzione del numero di persone a rischio povertà o esclusione sociale di almeno 15 milioni, con attenzione specifica ai minori.

La politica di coesione, nel ciclo 2021–2027, traduce questa cornice in architettura finanziaria e procedurale. La Common Provisions Regulation¹⁰ definisce principi, regole e obiettivi di policy, includendo l'Obiettivo di Policy 4 ("un'Europa più sociale e inclusiva attraverso l'attuazione del Pilastro europeo dei diritti sociali"). In parallelo, la stagione di Next Generation EU ha introdotto un dispositivo straordinario, la Recovery and Resilience Facility¹¹, regolata a livello europeo e implementata dagli Stati membri mediante Piani nazionali (nel caso italiano, il PNRR). Se la coesione agisce con una logica pluriennale e *place-based*, la RRF ha agito come acceleratore: risorse ingenti,

⁹ <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2017/11/17/european-pillar-of-social-rights-proclamation-and-signing/>

¹⁰ <https://eur-lex.europa.eu/eli/reg/2021/1060/oj/eng>

¹¹ <https://eur-lex.europa.eu/eli/reg/2021/241/oj/eng>

condizionalità su riforme e investimenti, tempi compressi, forte enfasi su milestone e target.

In termini di contrasto alle marginalità, questa doppia architettura ha due implicazioni. La prima è la possibilità di comporre strumenti diversi in *policy mix* coerenti: investire su persone, servizi e competenze con l’FSE+, e parallelamente su infrastrutture sociali, rigenerazione urbana, accessibilità e servizi digitali con il FESR; rafforzare la governance e le procedure con assistenza tecnica; integrare interventi di inclusione per cittadini di Paesi terzi con AMIF; utilizzare il PNRR per abilitare riforme, servizi territoriali e investimenti ponte capaci di ridurre divari strutturali. La seconda implicazione è l’aumento della domanda di capacità amministrativa: i fondi diventano efficaci se la macchina pubblica sa progettare, attuare, monitorare e valutare, e se sa farlo in cooperazione con livelli di governo diversi e con la terzietà.

3. I fondi europei come infrastrutture di diritti: complementarità e meccanismi

Considerati singolarmente, i programmi europei e nazionali appaiono come linee di finanziamento. Considerati come architettura integrata, possono essere letti come infrastrutture di diritti: dispositivi che rendono concretamente esercitabili diritti sociali e di cittadinanza, riducendo la distanza tra bisogno e risposta pubblica. Questa lettura è coerente con la logica della politica di coesione nel ciclo 2021–2027¹², che punta esplicitamente al rafforzamento della coesione economica, sociale e territoriale e concentra una quota rilevante delle risorse sull’Obiettivo di Policy 4 (“un’Europa più sociale e inclusiva”), accanto alla dimensione *place-based* e vicina ai cittadini valorizzata anche dall’OP5¹³.

¹² https://ec.europa.eu/regional_policy/policy/what/glossary/policy-objectives_en

¹³ https://ec.europa.eu/regional_policy/policy/how/priorities_en

Il Fondo Sociale Europeo Plus, istituito dal regolamento (UE) 2021/1057¹⁴, sostiene l'occupazione, l'inclusione sociale, l'istruzione e la formazione, con particolare attenzione ai gruppi vulnerabili e alla riduzione della povertà. In Italia, nel perimetro PNRR, il Programma Garanzia di Occupabilità dei Lavoratori (GOL) si inserisce nella Missione 5¹⁵ e opera come schema nazionale di presa in carico e profilazione, orientamento, formazione e accompagnamento al lavoro, con percorsi differenziati e personalizzati.² In chiave anti-marginalità, l'elemento rilevante non è la sola erogazione di corsi o incentivi, ma l'architettura di accesso e accompagnamento: sportelli, tutoraggio, integrazione con servizi sociali, capacità di intercettare i NEET e i disoccupati di lungo periodo, riduzione degli oneri informativi e procedurali.

Il Fondo Europeo di Sviluppo Regionale, regolato dal Regolamento (UE) 2021/1058¹⁶, agisce invece sulle condizioni materiali e territoriali che rendono un diritto effettivamente fruibile: rigenerazione di quartieri, infrastrutture sociali, accessibilità, mobilità, digitalizzazione dei servizi, spazi culturali e civici, rafforzamento della capacità urbana e territoriale. Qui la marginalità assume spesso la forma della distanza fisica e simbolica dai servizi: un servizio esiste formalmente, ma non è raggiungibile, non è comprensibile, non è accogliente, oppure richiede competenze e tempi di cui le persone fragili non dispongono. In tali casi, la leva infrastrutturale e territoriale è costitutiva della politica sociale, non una componente ancillare.

Il Fondo Asilo, Migrazione e Integrazione, regolato dal Regolamento (UE) 2021/1147¹⁷, offre un perno per l'inclusione dei cittadini di Paesi terzi e per il rafforzamento di capacità amministrative e sistemi di accoglienza, includendo misure di integrazione socioeconomica e di accesso ai servizi. Nelle aree urbane caratterizzate da pluralità

¹⁴ <https://eur-lex.europa.eu/eli/reg/2021/1057>

¹⁵ governo.it/sites/governo.it/files/PNRR.pdf

¹⁶ <https://eur-lex.europa.eu/eli/reg/2021/1058/oj/eng>

¹⁷ <https://eur-lex.europa.eu/eli/reg/2021/1147/oj/eng>

culturale e vulnerabilità, AMIF può integrarsi con FSE+ e FESR per costruire percorsi coerenti (lingua, competenze, mediazione, accesso ai servizi sanitari e sociali, inserimento lavorativo), riducendo i rischi di marginalità amministrativa e di esclusione informativa.

A questa triade si aggiunge la leva del PNRR, definito e pubblicato dal Governo italiano nel 2021 e attuato con successive modifiche e integrazioni, che dedica la Missione 5 a inclusione e coesione. Il PNRR non è un fondo sociale in senso stretto, ma può abilitare condizioni strutturali (servizi, infrastrutture, riforme) che rendono più efficaci le politiche cofinanziate dai fondi strutturali. In particolare, le misure di rafforzamento dei servizi di prossimità, i Piani Urbani Integrati e gli investimenti in infrastrutture sociali possono costituire piattaforme territoriali su cui innestare interventi di accompagnamento, educazione, lavoro e salute.

Infine, nel contesto italiano assume rilievo il Programma Nazionale Equità nella Salute (PNES)¹⁸, orientato a rafforzare i servizi sanitari e renderne più equo l'accesso in sette Regioni del Mezzogiorno, con quattro aree di intervento e una logica esplicitamente connessa all'Obiettivo di Policy 4 della coesione. L'interesse del PNES, nel discorso sulle marginalità, è duplice: da un lato mostra come la salute sia un campo in cui le disuguaglianze diventano rapidamente esiti irreversibili; dall'altro evidenzia la centralità della prossimità, della mediazione e dell'integrazione tra servizi sanitari e reti territoriali.

Due caveat completano questa lettura. Primo: interpretare i fondi come infrastrutture di diritti implica una logica di non discriminazione e mainstreaming dei diritti fondamentali; in assenza di questa attenzione, investimenti formalmente sociali possono produrre effetti segregativi o stigmatizzanti (tema molto discusso anche nel dibattito pubblico recente)¹⁹. Secondo: la credibilità dell'impianto dipende da trasparenza e misurabilità; il confronto con la stagione RRF/PNRR

¹⁸ <https://www.pnes.salute.gov.it/>

¹⁹ <https://www.theguardian.com/world/2025/may/31/more-than-1bn-in-eu-funds-used-in-discriminatory-projects-report-says>

mostra quanto i meccanismi di accountability e tracciabilità degli esiti siano decisivi per mantenere legittimità e fiducia, soprattutto quando la spesa è legata a milestone/target e non ai costi di progetto o agli *outcome* sociali²⁰.

4. Dal quadro programmatico al policy design: strumenti, procedure e terzietà

Per comprendere quando e perché i fondi europei riescono effettivamente a ridurre marginalità, è utile spostare l'attenzione dal "quanto" al "come". La questione centrale non è soltanto la disponibilità di risorse, ma la capacità di tradurre un problema pubblico in una combinazione coerente di obiettivi, strumenti, procedure attuative, sequenze temporali e responsabilità operative. In altri termini, la qualità del *policy design* incide direttamente su chi viene raggiunto, con quali modalità e con quali effetti distributivi.

Nelle politiche anti-marginalità, la coerenza del disegno è particolarmente esposta a tre rischi: la frammentazione progettuale, la selettività implicita dell'accesso e la perdita di continuità tra presa in carico e *outcome*. Il primo rischio riguarda la proliferazione di micro-interventi non comunicanti, che riduce l'impatto e rende instabile la sostenibilità nel tempo. Il secondo rischio riguarda l'accesso: requisiti informativi, documentali e digitali possono creare una soglia di ingresso che esclude proprio i soggetti più fragili, producendo una distorsione di selezione. Il terzo rischio riguarda la sequenza: senza raccordo tra servizi, le persone entrano e escono dai programmi senza un effettivo avanzamento nella traiettoria di inclusione.

La letteratura di *policy design* ha insistito, negli ultimi anni, sul passaggio da una concezione strumentale, relativa alla scelta del singolo strumento ottimale, a una concezione sistemica e temporale che concerne la composizione di toolkit e *policy mix*, l'attenzione alle

²⁰ <https://www.reuters.com/business/finance/eu-recovery-fund-not-fully-transparent-or-accountable-auditors-say-2025-05-06/>

interdipendenze, la robustezza e l'adattabilità. In questa prospettiva, i fondi europei possono essere efficaci se sono disegnati come mix complementari: strumenti per le persone (competenze, accompagnamento, reddito, cura), per i luoghi (spazi e infrastrutture sociali), e per le regole del gioco (procedure, governance, dati, valutazione). La componente procedurale è importante: nei contesti di marginalità, procedure e oneri amministrativi non sono neutrali, poiché definiscono chi riesce a passare la porta della policy.

È qui che il nesso con la terzietà diventa strutturale. In Italia, l'art. 55 del Codice del Terzo Settore²¹ disciplina istituti di co-programmazione e co-progettazione, finalizzati all'individuazione dei bisogni, degli interventi necessari e delle modalità di realizzazione, in attuazione di principi di sussidiarietà e collaborazione. La Corte costituzionale, con la sentenza n. 131/2020²², ha fornito un riconoscimento di rilievo al paradigma dell'amministrazione condivisa, sottolineando la specificità di tali strumenti rispetto alle logiche concorrenziali tipiche dell'affidamento a mercato. In chiave anti-marginalità, ciò significa che la terzietà non deve essere letta come mero esecutore di attività finanziate, ma come attore di diagnosi, aggancio, accompagnamento e co-produzione di soluzioni, soprattutto quando l'obiettivo è raggiungere popolazioni che non intercettano spontaneamente i servizi.

Un disegno orientato all'inclusione, pertanto, può essere valutato anche in base alla sua capacità di ridurre gli oneri di accesso (informativi, digitali, linguistici, relazionali) e di creare continuità tra servizi diversi (lavoro, istruzione, salute, casa). La prossimità, in questa ottica, non è uno stile comunicativo, ma una tecnologia di policy: un insieme di presidi, figure professionali, reti di territorio e punti di accesso che trasformano un diritto da astratto a praticabile.

²¹ <https://www.normattiva.it/uri-res/N2Ls?urn:nir:stato:decreto.legislativo:2017-07-03;117>

²² https://leggi.alumbria.it/s_giuris/giurisprudenza_04.php?nomeFile=3b1b2b150ca7a61810acf3511ff97058_Sintesi_sent_CC_131_2020_.pdf

5. Capacità amministrativa e *data capacity*: condizioni di implementazione

L'efficacia dei fondi europei nel contrasto alle marginalità dipende in larga misura da capacità diffuse, che possono essere sintetizzate in due insiemi: capacità amministrativa (progettazione, gestione, coordinamento, procurement, rendicontazione) e capacità informativa (dati, interoperabilità, monitoraggio, valutazione). Queste capacità, tuttavia, non sono distribuite uniformemente. Le differenze territoriali in termini di dotazioni tecniche, competenze e stabilità organizzativa costituiscono un canale attraverso cui le disuguaglianze possono riprodursi: i territori che avrebbero più bisogno di politiche efficaci sono spesso quelli con minore capacità di progettare e attuare interventi complessi.

Un primo snodo è la capacità di integrazione: costruire catene operative tra servizi sociali, centri per l'impiego, scuole, ASL/ATS, terzo settore e comuni richiede non solo accordi formali, ma infrastrutture organizzative (tavoli permanenti, protocolli di presa in carico, figure di case management, sistemi informativi) e una governance che eviti sovrapposizioni e vuoti amministrativi. Un secondo snodo è la capacità temporale: i fondi europei operano con scadenze e cicli (bandi, selezione, attuazione, rendicontazione) che raramente coincidono con i tempi della vulnerabilità. Per questo, un disegno robusto deve prevedere meccanismi di continuità, transizione e sostenibilità oltre il progetto.

Un terzo snodo, decisivo, riguarda i dati. La rendicontazione finanziaria è spesso accurata perché obbligatoria e standardizzata; la misurazione di *outcome* e impatti è più fragile perché richiede indicatori adeguati, sistemi di raccolta dati, competenze di analisi e, spesso, interoperabilità tra banche dati. In assenza di *data capacity*, il rischio è duplice: da un lato la policy viene valutata sulla base di output (numero di prestazioni, corsi, sportelli, opere) senza misurare il cambiamento nella vita delle persone; dall'altro la comunicazione pubblica

finisce per essere esposta a retoriche non verificabili. Al contrario, quando *outcome* e impatti sono misurati con metodi trasparenti, la politica pubblica diventa più difendibile ed eventualmente anche modificabile e migliorabile: si possono individuare colli di bottiglia, gruppi esclusi, effetti inattesi e diseguaglianze di accesso.

6. Tre esperienze emblematiche: prossimità educativa, infrastruttura sociale, accessibilità sanitaria

Questa sezione propone tre esperienze, utilizzate con finalità esemplificativa. L'obiettivo non è presentare best practice in senso celebrativo, ma mostrare meccanismi ricorrenti che collegano fondi, disegno procedurale, terzietà e impatti di inclusione.

6.1. Napoli: "Esserci nel Quartiere" e la presa in carico educativa come politica anti-marginalità

Il progetto "Esserci nel Quartiere – Piani educativi individualizzati"²³ della Città Metropolitana di Napoli è orientato alla presa in carico e all'inclusione di giovani a rischio di devianza o in condizione di vulnerabilità, con interventi in quartieri caratterizzati da fragilità sociali e presenza di reti complesse di marginalità. Il punto di interesse, per il tema qui discusso, risiede in tre componenti.

In primo luogo, la personalizzazione. I piani educativi individualizzati assumono che la vulnerabilità non sia uniforme e che l'intervento efficace richieda una lettura situata del bisogno: non un pacchetto standard, ma un percorso che integra aggancio, accompagnamento, attività educative e orientamento, con la possibilità di modificare intensità e contenuti lungo l'implementazione. In secondo luogo, la prossimità. Il progetto si colloca in contesti dove l'accesso ai servizi è spesso discontinuo; l'azione di strada e l'interazione

²³ <https://www.comune.napoli.it/flex/cm/pages/ServeBLOB.php/L/IT/IDPagina/37638>

con reti locali riducono la distanza informativa e relazionale che separa le istituzioni dai giovani più fragili. In terzo luogo, la cooperazione con soggetti territoriali e con la terzietà: l'intervento si fonda su una rete di attori che consente di costruire un circuito di presa in carico più stabile della semplice erogazione di attività isolate.

Questo tipo di progettualità mostra una dinamica tipica delle politiche anti-marginalità: la leva finanziaria è necessaria, ma il fattore determinante è l'architettura di accesso e accompagnamento, cioè l'insieme di procedure, ruoli e relazioni che rendono possibile intercettare e sostenere chi, altrimenti, resterebbe ai margini dei servizi. In termini di policy mix, inoltre, tali interventi risultano più robusti quando si innestano su infrastrutture di quartiere (spazi educativi, centri civici, scuole aperte) e su misure complementari (formazione, tirocini, supporto alle famiglie), riducendo la frammentazione.

6.2. Torino: Piano Urbano Integrato e infrastruttura sociale come condizione di inclusione

Un secondo esempio riguarda la riconversione di un complesso industriale in via Viterbo, destinato a ospitare una nuova sede bibliotecaria e funzioni culturali e sociali, nell'ambito di interventi urbani integrati e di rigenerazione²⁴. In questo caso, il nesso con la marginalità passa attraverso l'idea di infrastruttura sociale: uno spazio pubblico non è soltanto un edificio, ma un dispositivo che abilita accesso a risorse culturali, educative e relazionali, riducendo isolamento e disuguaglianze territoriali.

La letteratura sulle politiche urbane e sulle transizioni territoriali ha spesso mostrato che la rigenerazione produce inclusione soltanto se combina una parte hardware relativa alla riqualificazione fisica con una parte software che riguarda la gestione, i servizi, l'animazione, l'accessibilità e la programmazione. Un Piano Urbano Integrato, per essere coerente con obiettivi di inclusione, deve quindi prevedere fin

²⁴ <https://www.torinocambia.it/interventi/nuova-biblioteca-via-viterbo>

dall'origine come lo spazio sarà utilizzato, da chi, con quali servizi e con quali modalità di accesso, evitando che l'opera si esaurisca nel momento dell'inaugurazione.

L'esempio di via Viterbo consente di rendere visibile un aspetto spesso sottovalutato: la dimensione culturale della coesione. In molte aree urbane vulnerabili, la marginalità non è solo economica, ma relazionale e simbolica: riguarda la percezione di distanza dalla città, la mancanza di luoghi di cittadinanza e la rarefazione di opportunità di apprendimento informale. La biblioteca, in questa lettura, diventa una piattaforma di inclusione se è progettata come spazio accessibile, con servizi integrati e con una governance che includa reti territoriali e terzietà.

6.3. Programma Nazionale Equità nella Salute: prossimità sanitaria e rimozione di barriere di accesso

Il Programma Nazionale Equità nella Salute (PNES) è orientato a rafforzare i servizi sanitari e renderne più equo l'accesso in sette Regioni del Mezzogiorno (Basilicata, Calabria, Campania, Molise, Puglia, Sardegna, Sicilia), intervenendo su bisogni di assistenza territoriale e su quattro aree prioritarie: salute mentale, screening oncologici, genere, povertà sanitaria²⁵. La collocazione del PNES dentro la politica di coesione 2021–2027 è particolarmente rilevante per l'argomento di questo contributo: il programma è sostenuto da FSE+ e FESR, rendendo esplicita l'idea che l'equità nell'accesso alla salute sia, al tempo stesso, una questione sociale e territoriale (servizi, prossimità, infrastrutture, organizzazione), coerente con l'Obiettivo di Policy 4 di "un'Europa più sociale e inclusiva"²⁶. In altre parole, il PNES formalizza un nesso che la letteratura e l'evidenza comparata consolidano da tempo: la disuguaglianza sanitaria è uno dei canali più rapidi attraverso cui la

²⁵ pnes.salute.gov.it/

²⁶ <https://www.regione.campania.it/regione/it/tematiche/pnes/programma-nazionale-equita-nella-salute-2021-2027?page=1>

vulnerabilità sociale si trasforma in esiti clinici avversi e in riduzione delle opportunità di vita; di conseguenza, la lotta alle marginalità non può prescindere da politiche e dispositivi che rendano accessibili prevenzione e cura, soprattutto per i gruppi con minori risorse economiche, informative e relazionali. Anche la ricerca recente sull'accesso alle cure primarie insiste sul fatto che agire sui determinanti sociali e rafforzare la *primary health care* è decisivo per raggiungere popolazioni scarsamente servite e ridurre le disuguaglianze di accesso.

Un caso emblematico è stato reso pubblico a Palermo, dove un ambulatorio di prossimità finanziato dal PNES ha consentito di intercettare una condizione cardiaca grave in un cittadino straniero in difficoltà economica e di attivare un immediato percorso ospedaliero presso la Cardiologia dell'Ospedale Ingrassia, con esito positivo dell'intervento²⁷. Il dato rilevante, ai fini analitici, non è la singola vicenda in quanto tale, ma il meccanismo che rende visibile: la prossimità come abbattimento di barriere. In presenza di vulnerabilità socioeconomica e, spesso, di ostacoli linguistici e informativi, la disponibilità di un presidio accessibile e orientato all'accoglienza può determinare la differenza tra accesso tempestivo e rinuncia alle cure (o accesso tardivo). Non a caso, studi recenti evidenziano come le difficoltà linguistiche e comunicative costituiscano barriere concrete all'accesso alle cure primarie e influenzino esiti e qualità dell'assistenza, rendendo strategiche la mediazione, l'interpretariato e i canali di comunicazione adeguati. La stessa logica è al centro dell'approccio "*inclusion health*" e dei servizi *outreach* rivolti a persone in condizioni di esclusione, che sottolineano l'importanza di modelli di prossimità capaci di raggiungere chi non intercetta i canali ordinari.

Il PNES mostra così, in modo particolarmente chiaro, una dimensione rilevante del dispositivo di cittadinanza: il diritto alla salute non è garantito soltanto dalla norma o dall'esistenza formale di prestazioni, ma dalla capacità del sistema di creare punti di contatto, mediazione e

²⁷ pnes.salute.gov.it/it/news-e-media/notizie/palermo-un-ambulatorio-di-prossimita-finanziato-dal-pnes-salva-la-vita-un/

fiducia, riducendo l'attrito che separa bisogno e accesso effettivo. Questa capacità è tanto organizzativa quanto relazionale: richiede integrazione tra sanità territoriale e servizi sociali, procedure di *referral* e presa in carico, attenzione ai determinanti sociali (povertà, casa, lavoro, reti), e – spesso – l'ibridazione tra competenze cliniche e competenze sociali. Anche la letteratura sull'integrazione tra cura sanitaria e “*social care*” sottolinea che, per i target vulnerabili, l'efficacia non dipende solo dalla prestazione clinica, ma dalla capacità di affrontare barriere sociali e organizzative che condizionano diagnosi, aderenza e continuità di cura. In termini di terzietà, molte azioni di prossimità sanitaria richiedono reti territoriali e competenze relazionali che integrano sanità, servizi sociali, mediazione culturale, associazionismo e accompagnamento: non come *add-on* opzionale, ma come componente strutturale di una strategia anti-marginalità, coerente con la logica della coesione (integrare persone, luoghi e capacità) e con l'obiettivo di spostare la cittadinanza sanitaria dal piano formale a quello sostanziale.

7. Comunicazione pubblica, accountability e fiducia: funzione abilitante e non accessoria

La comunicazione pubblica, in un contributo dedicato ai fondi europei e alle marginalità, può essere fraintesa se interpretata come mera promozione. In realtà, nelle politiche di inclusione la comunicazione svolge almeno tre funzioni abilitanti.

La prima è una funzione di accesso: rende conoscibili le opportunità e riduce la distanza informativa che seleziona i beneficiari più forti. Dove la marginalità include deficit di informazione, di alfabetizzazione digitale o di fiducia, la comunicazione deve essere progettata come parte della policy e non come attività *ex post*. La seconda è una funzione di coordinamento: linguaggi condivisi, informazioni comparabili e strumenti di trasparenza (portali, mappe, dashboard) riducono asimmetrie tra livelli di governo e facilitano l'implementazione in sistemi multilivello. La terza è una funzione di accountability: rendere

verificabili risultati, avanzamenti e criticità contribuisce a costruire fiducia, riducendo lo scarto tra promessa e percezione.

In questa prospettiva, raccontare l'impatto significa evitare, da un lato, la retorica del successo e, dall'altro, la semplice enumerazione di output. Significa, piuttosto, descrivere in modo controllabile e documentato come un intervento modifica condizioni di vita: quante persone sono state prese in carico e con quali esiti; quali barriere di accesso sono state rimosse; quali cambiamenti sono osservabili nei tempi di attesa, nell'adesione ai programmi, nella continuità assistenziale, nella permanenza scolastica, nell'occupabilità. La comunicazione orientata all'*accountability* diventa allora parte del dispositivo di cittadinanza: non produce consenso a prescindere, ma rende misurabile e discutibile l'azione pubblica, abilitando apprendimento e correzione.

8. Criticità ricorrenti: quattro nodi che ostacolano l'impatto

Le esperienze e il quadro programmatico richiamano criticità che, pur variando per intensità a seconda dei contesti, si presentano con regolarità nelle politiche finanziate da fondi europei.

La prima è la disparità territoriale di capacità. Differenze nella dotazione di competenze e nella stabilità delle strutture tecniche producono attuazioni disomogenee, con il rischio di riprodurre le geografie della marginalità. La seconda è la frammentazione progettuale, che riduce l'efficacia e indebolisce la sostenibilità: progetti numerosi ma non integrati generano ecosistemi difficili da governare e da valutare. La terza è la partecipazione debole o intermittente: i destinatari restano oggetto e non soggetto della policy, mentre l'inclusione richiede spesso pratiche di co-produzione, soprattutto con il supporto della terzietà. La quarta è la fragilità della valutazione di *outcome* e impatti: senza *data capacity*, l'azione pubblica resta misurabile soprattutto in termini di spesa e di output, indebolendo sia l'apprendimento sia l'*accountability*.

9. Dieci condizioni operative per trasformare risorse in diritti

Alla luce del percorso argomentativo, è possibile individuare dieci condizioni operative che costituiscono criteri di robustezza del dispositivo di cittadinanza, inteso – rispetto al tema delle marginalità sociali – come l’insieme coerente di regole, strumenti, infrastrutture e pratiche capace di ridurre la distanza tra bisogni complessi e fruizione effettiva dei diritti. La prima condizione riguarda la capacità amministrativa come investimento strutturale: nelle politiche anti-marginalità, dove i target sono spesso *hard to reach* e i percorsi richiedono integrazione tra servizi, la stabilità delle unità tecniche, la continuità organizzativa e il rafforzamento delle competenze di progettazione, gestione e monitoraggio non sono elementi di contorno, ma determinano se l’intervento riesce davvero a intercettare e trattenere le persone lungo la presa in carico. La seconda condizione concerne la costruzione di *policy mix* territoriali coerenti: poiché le marginalità sono esiti multidimensionali e territorializzati, occorre esplicitare una teoria del cambiamento che chiarisca come e in quale sequenza si combinano strumenti diversi (lavoro, scuola, salute, casa, welfare di prossimità), definendo il ruolo di ciascun fondo e di ciascun livello di governo, così da evitare che la frammentazione progettuale riproduca la stessa discontinuità che caratterizza l’esperienza della vulnerabilità. La terza condizione è relativa alla progettazione dell’accesso come parte integrante della policy: nelle marginalità l’ostacolo non è solo l’assenza di risorse, ma l’esistenza di barriere informative, procedurali e relazionali; ridurre oneri amministrativi significa quindi semplificare requisiti e passaggi, adottare canali plurimi e linguaggi comprensibili, prevedere sportelli e accompagnamento, ma soprattutto disegnare percorsi di ingresso che non selezionino implicitamente i beneficiari più forti lasciando fuori chi ha meno capitale culturale, digitale e relazionale. La quarta condizione consiste nell’assumere la prossimità come tecnologia di policy: presidi territoriali, figure di intermediazione (tutor, mediatori, case

manager) e protocolli di continuità tra servizi rendono possibile trasformare una domanda spesso intermittente e fragile in una presa in carico stabile, riducendo il rischio che le persone entrino e escano dai programmi senza produrre avanzamenti nella traiettoria di inclusione.

La quinta condizione riguarda l'istituzionalizzazione della collaborazione con la terzietà attraverso strumenti adeguati, distinguendo tra affidamento competitivo e amministrazione condivisa e valorizzando co-programmazione e co-progettazione quando coerenti con gli obiettivi di inclusione: nelle politiche contro la marginalità sociale la terzietà non è un mero esecutore di attività, ma un attore cruciale di aggancio, mediazione, accompagnamento e costruzione di fiducia, soprattutto nei contesti in cui stigma, sfiducia istituzionale e isolamento relazionale costituiscono parte integrante del problema. La sesta condizione concerne la *data capacity* come infrastruttura di equità: interoperabilità, indicatori condivisi e monitoraggio orientato agli esiti consentono di vedere dove si concentrano esclusioni e colli di bottiglia (chi non arriva, chi abbandona, chi non completa il percorso), rendendo possibile correggere l'implementazione e prevenire che la marginalità si riproduca per via amministrativa; la pubblicazione trasparente delle informazioni essenziali rafforza inoltre l'*accountability* in un ambito in cui la distanza dai diritti è spesso anche distanza dalla comprensibilità delle politiche. La settima condizione richiede il rafforzamento della valutazione di *outcome* e impatti con metodi proporzionati e trasparenti: nelle politiche anti-marginalità non basta contare output (corsi, sportelli, prestazioni), ma occorre misurare cambiamenti nella vita delle persone e delle comunità (continuità assistenziale, permanenza scolastica, inserimento lavorativo stabile, riduzione della rinuncia alle cure, accesso effettivo ai servizi), così da rendere difendibile la policy e correggibile la sua attuazione.

L'ottava condizione riguarda l'integrazione piena tra infrastrutture e servizi: poiché molte marginalità sono prodotte anche da distanze territoriali e funzionali (servizi lontani, non accessibili, non accoglienti), ogni investimento fisico deve incorporare fin dall'origine un modello di gestione e una programmazione inclusiva che trasformi lo

spazio in infrastruttura sociale, evitando l'effetto cattedrale nel deserto e garantendo accessibilità, animazione e connessione con i percorsi di presa in carico. La nona condizione concerne la sostenibilità e la transizione: le marginalità non si risolvono nei tempi di un bando e richiedono continuità; per questo è decisivo prevedere come i servizi e le competenze resteranno attivi oltre il ciclo di finanziamento, come saranno gestiti i passaggi tra programmi e quali risorse ordinarie o complementari assicureranno stabilità alle reti territoriali. La decima condizione, infine, riguarda una comunicazione pubblica orientata all'*accountability*: nelle politiche anti-marginalità comunicare non significa promuovere, ma ridurre barriere informative, rendere intelligibili percorsi e diritti, documentare risultati e criticità, e spiegare correzioni e apprendimenti; in un campo segnato da sfiducia e stigma, la trasparenza comunicativa è parte della capacità istituzionale di costruire accesso, legittimazione e fiducia, contribuendo a spostare persone e comunità dal margine al centro della cittadinanza effettiva.

10. Dal frame dell'emergenza alla grammatica dei diritti

Una parte rilevante della fragilità delle politiche anti-marginalità dipende dalle cornici interpretative attraverso cui il problema viene reso leggibile e, di conseguenza, governabile. In termini di framing, definire la marginalità come emergenza sociale significa selezionare alcuni aspetti della realtà (urgenza, deviazione, rischio, costo) e renderli salienti, orientando contestualmente diagnosi, giudizi morali e soluzioni disponibili²⁸; al contrario, trattarla come questione di diritti conduce a far emergere altri elementi (eguaglianza sostanziale, accessibilità, continuità dei servizi, responsabilità pubblica) e a strutturare scelte coerenti di strumenti e governance²⁹.

²⁸ R.M. Entman, *Framing: Toward clarification of a fractured paradigm* in *Journal of Communication*, 43(4), 1993, pp. 51–58.

²⁹ D.A. Schön & M. Rein, *Frame Reflection: Toward the Resolution of Intractable Policy Controversies*. Basic Books, 1994.

In questa prospettiva, la cornice può essere descritta come un meccanismo che incide sul ciclo di policy e non soltanto una sovrastruttura comunicativa: influenza l'agenda (quali bisogni sono rilevanti), la scelta degli strumenti (incentivi, servizi, infrastrutture, regolazione), il disegno procedurale (chi entra, come, con quali oneri) e, infine, i criteri di valutazione (spesa ed output vs *outcome* e impatti)³⁰.

Il frame dell'emergenza tende a produrre interventi intermittenti, reattivi e a finestra, spesso attivati da picchi di attenzione e da eventi catalizzatori che aprono temporaneamente opportunità politiche e finanziarie: la marginalità viene così trattata come eccezione da contenere più che come disuguaglianza strutturale da ridurre³¹. In termini di *policy design*, questa impostazione può tradursi in strumenti frammentati, criteri di accesso rigidi, condizionalità elevate e procedure complesse che, paradossalmente, aumentano la distanza dai diritti proprio per i gruppi più vulnerabili³². Qui convergono due filoni di letteratura particolarmente pertinenti: (a) la ricerca sugli oneri amministrativi, che mostra come costi informativi, di compliance e psicologici possano diventare una forma di disuguaglianza incorporata nelle procedure e colpire in modo sproporzionato chi ha meno risorse cognitive, digitali e relazionali³³; (b) gli studi sulla costruzione sociale dei target, secondo cui l'immagine pubblica dei destinatari (meritevoli/non meritevoli, problematici/responsabili) orienta la scelta degli strumenti (più punitivi o più abilitanti) e legittima forme di selettività implicita³⁴. In altre parole, un frame emergenziale – soprattutto se alimentato da lessici assistenzialistici – può consolidare stigma e gerarchie simboliche, favorendo narrazioni di merito e condizionalità che restringono solidarietà e accesso, con effetti particolarmente marcati su

³⁰ C. Bacchi, *Analysing Policy: What's the Problem Represented to Be?* Pearson, 2009.

³¹ J. W. Kingdon, *Agendas, Alternatives, and Public Policies*. Boston: Little, Brown, 1984.

³² P. Herd, & D.P. Moynihan, *Administrative Burden: Policymaking by Other Means*. Russell Sage Foundation, 2018.

³³ Ivi.

³⁴ A. Schneider & H. Ingram, *Social construction of target populations: Implications for politics and policy*. In *American Political Science Review*, 87(2), 1993, pagg. 334–347.

persone senza dimora, migranti, disoccupati di lungo periodo e target *hard to reach*³⁵.

La grammatica dei diritti, al contrario, tende a stabilizzare gli interventi e a renderli governabili lungo sequenze coerenti: sposta l'attenzione dalla risposta episodica al bisogno alla costruzione di capacità (istituzionali e individuali) che rendono i diritti concretamente esigibili. Questo passaggio si può leggere, sul piano teorico, dentro almeno tre tradizioni consolidate. La prima è la riflessione sulla cittadinanza sociale: se i diritti sociali sono parte costitutiva della cittadinanza, allora la marginalità non è un'anomalia da gestire, ma un indicatore della distanza tra appartenenza formale e appartenenza sostanziale alla comunità politica³⁶. La seconda è l'approccio delle capacità: povertà e esclusione possono essere interpretate come deprivazioni di *capability*, cioè come limitazioni sistematiche delle libertà sostanziali (accesso a salute, istruzione, lavoro dignitoso, relazioni, mobilità), con la conseguenza che le politiche efficaci non si misurano solo per trasferimenti o servizi erogati, ma per l'espansione delle reali opportunità di vita³⁷. La terza è la teoria della giustizia che integra redistribuzione e riconoscimento: nelle marginalità, lo svantaggio materiale e il dis riconoscimento simbolico si intrecciano (povertà e stigma, vulnerabilità e colpevolizzazione), e un lessico di cittadinanza può contribuire a ridurre lo stigma e ad aumentare la legittimazione degli interventi, mentre un lessico assistenzialistico rischia di riprodurre asimmetrie di status e barriere relazionali all'accesso³⁸.

In termini operativi, il passaggio semantico da beneficiari a cittadini, da aiuti ad abilitazioni, da spesa a impatto non è dunque retorico: modifica l'architettura degli strumenti (più universalistici e

³⁵ W. Van Oorschot, *Who should get what, and why? On deservingness criteria and the conditionality of solidarity among the public*, in *Policy & Politics*, 28(1), 2000, pp. 33–48.

³⁶ T.H. Marshall, *Citizenship and Social Class*. Cambridge: Cambridge University Press, 1950.

³⁷ A. Sen, *Development as Freedom*. New York: Alfred A. Knopf, 1999 (ed. orig.; trad. it. *Lo sviluppo è libertà*, Milano: Mondadori).

³⁸ N. Fraser, *From Redistribution to Recognition? Dilemmas of Justice in a "Post-Socialist" Age*. *New Left Review*, I (212), 1995, pp. 68–93.

continuativi, meno episodici e condizionali), il disegno delle procedure (meno onerose e più inclusive), la governance (più multilivello e orientata alla presa in carico) e persino l'implementazione quotidiana, che nelle politiche di prossimità dipende in modo decisivo dalla discrezionalità e dalle pratiche degli operatori di front-office (*street-level bureaucracy*)³⁹. In questa cornice, la coesione – quando trattata come politica democratica e non come capitolo contabile – può funzionare da infrastruttura stabile di diritti: non soltanto finanzia, ma orienta classificazioni, priorità, strumenti e criteri di responsabilità pubblica verso la riduzione strutturale delle marginalità.

11. Un ciclo di policy orientato all'inclusione: continuità tra design, implementazione, valutazione

Ripensare il ciclo della policy in chiave inclusiva consente di evitare che l'azione pubblica – soprattutto nelle politiche anti-marginalità – si esaurisca nella fase dei bandi o nell'adempimento formale della spesa. La letteratura sul *policy design* sottolinea, infatti, che l'efficacia dipende dalla coerenza tra la definizione del problema, la scelta degli strumenti e le condizioni di implementazione, più che dalla qualità isolata del singolo intervento: i risultati emergono dalla solidità del *mix* e dalla sua adattabilità ai contesti⁴⁰. Questo vale in modo particolare per la marginalità sociale, intesa come esito multidimensionale e territorializzato: la politica di coesione, sin dal suo impianto regolatorio e programmatico, offre un quadro operativo coerente con questa impostazione, poiché orienta la programmazione verso obiettivi misurabili, governance multilivello e approcci *place-based*.

Nella fase di agenda-setting, diagnosi territoriali fondate su dati e su conoscenza di front-office aiutano a definire problemi non astratti

³⁹ M. Lipsky, *Street-Level Bureaucracy: Dilemmas of the Individual in Public Services*. New York: Russell Sage Foundation, 1980.

⁴⁰ M. Howlett & I. Mukherjee, I. (Eds.), *Routledge Handbook of Policy Design* (1st ed.). Routledge, 2018.

ma ben circostanziati (povertà educativa, rinuncia alle cure, esclusione amministrativa, isolamento abitativo), evitando rappresentazioni stereotipate dei target: la costruzione del problema, come ricorda la letteratura sulla “costruzione sociale” delle popolazioni-obiettivo, influenza già a monte la selezione degli strumenti e la legittimazione delle scelte distributive⁴¹. Nel design, la coerenza del *policy mix* e la riduzione delle barriere di accesso determinano la capacità di raggiungere i gruppi vulnerabili: qui risultano decisivi gli oneri amministrativi, come ad esempio i costi informativi, di adempimento e psicologici che, se non governati, operano come meccanismi di esclusione incorporati nelle procedure e colpiscono proprio chi dispone di minori risorse cognitive, digitali e relazionali⁴². Per la politica di coesione, questa attenzione si traduce nella necessità di progettare strumenti e procedure coerenti con il principio di inclusione, raccordando risorse per le persone (FSE+) e per i luoghi/servizi (FESR) e valorizzando il partenariato come condizione di efficacia operativa, in linea con l’impianto del Reg. (UE) 2021/1060⁴³.

Nell’implementazione, la continuità tra design e risultati dipende da catene decisionali brevi, chiarezza delle responsabilità, integrazione tra livelli di governo e cooperazione strutturata con la terzietà: nelle politiche anti-marginalità ciò riduce frammentazione e discontinuità, rafforzando la presa in carico nei passaggi critici tra servizi (sociale–sanitario–lavoro–scuola). La dimensione street-level è cruciale: la letteratura sui *street-level bureaucrats* evidenzia come la discrezionalità e le condizioni di lavoro del front-office incidano concretamente sull’accesso ai diritti e sugli esiti, rendendo essenziale allineare regole, risorse e pratiche operative⁴⁴. Nella valutazione, l’orientamento a *outcome* e

⁴¹ A. Schneider, H. Ingram, *Social Construction of Target Populations: Implications for Politics and Policy*, in *American Political Science Review*, 87(2); 1993, pp. 334-347.

⁴² P. Herd & D.P. Moynihan, *Administrative Burden: Policymaking by Other Means*. New York: Russell Sage Foundation, 2018.

⁴³ <https://eur-lex.europa.eu/eli/reg/2021/1060/oj/eng>

⁴⁴ M. Lipsky, *Street-Level Bureaucracy: Dilemmas of the Individual in Public Services* (30th Anniversary Expanded Edition). New York: Russell Sage Foundation, 2010.

impatti rende possibile apprendimento e correzione lungo il ciclo, spostando il baricentro da output e spesa verso cambiamenti osservabili nella vita delle persone; la coesione 2021–2027 rafforza questa traiettoria attraverso un impianto di performance, monitoraggio e valutazione, supportato da documenti di indirizzo della Commissione e aggiornamenti sul performance framework ⁴⁵. Infine, nella comunicazione, l’accountability restituisce verificabilità e contribuisce alla fiducia: nella politica di coesione ciò si traduce in trasparenza e open government. In sintesi, un ciclo di policy orientato all’inclusione diventa tale quando mantiene continuità tra diagnosi, design, implementazione, valutazione e comunicazione, riconoscendo che la riduzione delle marginalità dipende tanto dalle risorse quanto dalla capacità istituzionale di trasformarle in diritti effettivamente esigibili.

12. Che cosa significa “dal margine al centro”

“Dal margine al centro” può essere inteso come un criterio operativo per valutare la qualità delle politiche anti-marginalità, ma anche come test di cittadinanza effettiva: misura se l’azione pubblica riduce lo scarto tra diritti formalmente riconosciuti e possibilità concrete di esercitarli. In questa prospettiva, lo spostamento non coincide con un generico miglioramento delle condizioni di vita, bensì con un cambiamento osservabile nella distribuzione dell’accesso (chi entra, quando, con quali esiti), nella continuità della presa in carico (quanto i percorsi reggono nel tempo) e nella riduzione di barriere che trasformano la vulnerabilità in esclusione. La nozione richiama implicitamente una lettura della marginalità come deprivazione di capacità e opportunità reali e, al contempo, come distanza dalla cittadinanza sociale: se il problema è una cittadinanza incompleta, la soluzione non può essere

⁴⁵ https://ec.europa.eu/regional_policy/en/information/publications/evaluations-guidance-documents/2021/performance-monitoring-and-evaluation-of-the-european-regional-development-fund-the-cohesion-fund-and-the-just-transition-fund-in-2021-2027

unicamente redistributiva, ma deve essere abilitante e strutturale (infrastrutture, servizi, procedure e fiducia).

Un intervento produce effettivamente lo spostamento dal margine al centro quando i servizi e le risorse raggiungono prioritariamente i luoghi e i gruppi dove i bisogni sono maggiori e dove, spesso, le politiche falliscono per selettività implicita: non basta che una misura esista, deve essere progettata in modo da intercettare i target *hard to reach* e da non premiare sistematicamente chi possiede già capitale informativo, digitale e relazionale. In questo senso, il criterio decisivo non è solo l'eleggibilità formale, ma l'architettura di accesso: semplificazione, multicanalità, accompagnamento, mediazione, *outreach* e figure di prossimità riducono gli oneri amministrativi e i costi di ingresso che la letteratura ha mostrato essere tutt'altro che neutrali, perché spesso colpiscono più duramente proprio i gruppi vulnerabili. Un'ulteriore condizione riguarda la qualità del design distributivo: le popolazioni-obiettivo sono sempre definite anche simbolicamente, e il modo in cui vengono nominate (beneficiari, assistiti, cittadini) tende a riflettersi in strumenti più o meno punitivi, condizionali o abilitanti, con effetti sulla stigmatizzazione e sulla legittimazione dell'intervento.

"Dal margine al centro", inoltre, implica una dimensione territoriale e infrastrutturale coerente con l'approccio *place-based*: gli spazi rigenerati (biblioteche, poli civici, presidi di comunità, servizi digitali e sanitari territoriali) producono inclusione solo se diventano piattaforme di cittadinanza, dotate di governance, gestione e programmazione inclusiva. Qui il raccordo con la politica di coesione è diretto: la logica integrata (FSE+ per persone e accompagnamento, FESR per infrastrutture e accessibilità) e gli strumenti territoriali previsti nel ciclo 2021–2027 (strategie urbane, strumenti integrati, partenariato) sono coerenti con l'idea che la marginalità si riduca non con progetti isolati, ma con sistemi locali capaci di offrire continuità, accesso e servizi affidabili. In questa chiave, lo spostamento al centro coincide anche con la capacità di trasformare investimenti in capitale istituzionale locale.

Infine, "dal margine al centro" è un criterio che richiede verificabilità pubblica. Lo spostamento è reale quando gli esiti sono misurabili e

discutibili: non soltanto output (attività svolte), ma *outcome* e impatti (cambiamenti nella vita delle persone e nelle barriere di accesso), con una *data capacity* che permetta di individuare chi resta fuori, dove si interrompono i percorsi, quali gruppi sono scarsamente raggiunti. In questo quadro, la collaborazione con la terzietà è parte della solidità del dispositivo: è “dal margine al centro” quando la terzietà non è ingaggiata in modo estemporaneo, ma è integrata strutturalmente (co-programmazione, co-progettazione, reti di prossimità) come risorsa di aggancio, fiducia e continuità, soprattutto in contesti in cui stigma e isolamento relazionale sono una parte del problema. La comunicazione, infine, chiude il cerchio come funzione di accountability e grazie alla capacità di rendere intelligibile e controllabile il nesso tra risorse impiegate e cambiamenti prodotti, includendo anche criticità e correzioni.

In sintesi, “dal margine al centro” significa che la policy non si limita a fare, ma ri-ordina l’accesso ai diritti in modo equo e sostenibile, spostando il baricentro dell’azione pubblica verso chi, per condizioni sociali e per barriere istituzionali, è più distante dalla cittadinanza effettiva.

13. Conclusioni: costruire il dispositivo di cittadinanza

I fondi europei non eliminano automaticamente le marginalità, ma possono creare condizioni concrete per ridurle, perché intervengono su più dimensioni che, nella traiettoria dell’esclusione, tendono a cumularsi e a rafforzarsi reciprocamente: possono potenziare diritti sociali e servizi essenziali, ricucire fratture territoriali che trasformano l’accesso ai diritti in una geografia diseguale, abilitare opportunità educative e lavorative, rendere la salute più accessibile e continuativa, sostenere infrastrutture sociali e reti di prossimità capaci di intercettare bisogni complessi. La condizione, tuttavia, è che tali risorse non siano trattate come somma di linee di spesa o come semplice capacità di assorbimento finanziario, ma come architettura integrata orientata a esiti

verificabili: riduzione di barriere, continuità della presa in carico, ampliamento delle opportunità reali e maggiore eguaglianza sostanziale nell'accesso ai servizi.

In questa prospettiva, l'argomento proposto è che la massima efficacia si realizzi quando i fondi vengono composti in un dispositivo di cittadinanza. Con questa espressione si intende, in senso operativo, un insieme coerente e interdipendente di elementi che, presi singolarmente, rischiano di produrre risultati parziali, mentre, integrati, rendono effettiva la cittadinanza sociale nei contesti di marginalità. Il dispositivo di cittadinanza include almeno cinque componenti, tra loro inseparabili. La prima è la componente strumentale-finanziaria: il *policy mix* e la complementarità tra fondi e misure (persone, luoghi, regole) che consentono di passare da interventi episodici a percorsi continui. La seconda è la componente procedurale: regole di accesso, semplificazione, multicanalità, criteri di eleggibilità e modalità di presa in carico, cioè le modalità di accesso che, nelle politiche anti-marginalità, determinano spesso più del *quantum* offerto, perché gli oneri amministrativi e informativi possono diventare barriere strutturali e produrre selettività implicite. La terza è la componente infrastrutturale-territoriale: presidi di comunità, infrastrutture sociali, accessibilità fisica e digitale, spazi rigenerati con gestione e programmazione inclusiva, senza i quali il diritto resta formale perché il servizio non è raggiungibile, non è comprensibile o non è accogliente. La quarta è la componente relazionale e di prossimità, che comprende reti locali, figure di intermediazione (tutor, mediatori, case manager) e cooperazione tra servizi; qui si colloca anche la terzietà, non come mero fornitore, ma come co-produttrice di aggancio, fiducia e continuità nei confronti dei target *hard to reach*. La quinta è la componente informativa e valutativa: *data capacity*, monitoraggio orientato agli esiti, valutazione di *outcome* e impatti, trasparenza e *accountability*, che consentono di verificare chi viene raggiunto, chi resta fuori, dove i percorsi si interrompono e quali correttivi attivare.

Definito così, il dispositivo di cittadinanza non è una metafora, ma un criterio di progettazione e governo: serve a trasformare risorse in

diritti esercitabili e a rendere la riduzione della marginalità un esito intenzionale, misurabile e correggibile.

È in questo quadro che la politica di coesione appare, in senso sostanziale, non come capitolo contabile ma come politica democratica: una pratica istituzionale che misura – e può ridurre – la distanza tra l'uguaglianza promessa e l'uguaglianza vissuta. Tale distanza non dipende soltanto dal livello di risorse, ma dalla capacità di organizzare accesso, prossimità, continuità e responsabilità pubblica nei territori. In altri termini, la coesione contribuisce alla qualità democratica quando non si limita a finanziare interventi, ma incentiva e stabilizza modalità di governo multilivello, approcci *place-based*, integrazione tra strumenti, trasparenza e orientamento agli esiti.

Dentro questa prospettiva, diventa necessario aggiungere una riflessione operativa su una strategia di comunicazione coerente con politiche che intendono portare le persone svantaggiate dal margine al centro.

La comunicazione, in un dispositivo di cittadinanza, non può essere pensata come attività *ex post* di promozione o come narrazione di successo: nelle politiche anti-marginalità, comunicare significa prima di tutto abilitare accesso, ridurre barriere e rafforzare fiducia. La conclusione del contributo è dedicata alla proposta di un approccio efficace che può essere descritto come comunicazione abilitante e di *accountability*, articolata lungo tre funzioni integrate.

La prima funzione è relativa all'accesso e all'ingaggio: rendere conoscibili opportunità e servizi non in astratto, ma attraverso linguaggi, canali e mediazioni adeguate ai contesti e ai target vulnerabili. Ciò implica multicanalità reale (non solo digitale), presenza nei luoghi di vita, uso di intermediari credibili (reti di prossimità, terzietà, operatori), messaggi orientati all'azione (cosa posso fare domani, dove vado, cosa porto, chi mi accoglie) e una progettazione comunicativa che consideri esplicitamente i costi informativi come parte del problema. In questa fase, la comunicazione rende attraversabile la policy e non si limita a raccontarla.

La seconda funzione concerne il coordinamento e continuità: nelle politiche anti-marginalità l'utente attraversa sistemi diversi (sociale, sanitario, lavoro, scuola) e rischia di perdersi nei passaggi. Una comunicazione orientata all'inclusione deve quindi essere anche comunicazione di sistema: lessici condivisi tra enti, protocolli informativi tra sportelli e servizi, strumenti di orientamento, standard minimi di informazione, mappe e percorsi comprensibili. Qui la comunicazione agisce come infrastruttura immateriale che riduce la frammentazione percepita e sostiene la presa in carico.

La terza funzione riguarda l'*accountability*, legittimazione e apprendimento pubblico: rendere verificabile il nesso tra risorse impiegate e cambiamenti prodotti, non solo attraverso indicatori e reportistica, ma anche mediante narrazioni documentate, trasparenti e rispettose, capaci di mostrare come vengono rimosse barriere e quali esiti si ottengono, includendo criticità e correzioni. In un campo in cui stigma e sfiducia sono parte della marginalità stessa, l'*accountability* comunicativa contribuisce a costruire fiducia istituzionale, riduce la distanza simbolica tra amministrazioni e cittadini e rafforza la legittimazione delle politiche di inclusione. La comunicazione, così intesa, diventa un elemento del dispositivo di cittadinanza: non un accessorio, ma una componente che sostiene l'effettività dei diritti, perché rende la policy accessibile, coordinata e controllabile.

In conclusione, costruire il dispositivo di cittadinanza significa assumere che la riduzione delle marginalità non dipende soltanto dalla presenza di risorse, ma dalla capacità di comporre strumenti, procedure, infrastrutture e relazioni in un percorso coerente e continuo. Significa progettare l'accesso come parte della giustizia distributiva, istituzionalizzare la prossimità e la terzietà come tecnologie di inclusione, rafforzare capacità amministrative e informative per rendere l'azione pubblica misurabile e correggibile, e integrare una comunicazione abilitante e di *accountability* che accompagni le persone lungo il percorso "dal margine al centro". In questa prospettiva, la coesione è pienamente politica democratica: non soltanto redistribuisce risorse, ma

organizza – nei territori – le condizioni concrete perché l’uguaglianza promessa diventi, progressivamente, uguaglianza vissuta.

Note minime in materia di amministrazione condivisa tra Codice del Terzo settore e Codice dei contratti pubblici

Giulia Taraborrelli

1. Solidarietà sociale, pluralismo e sussidiarietà orizzontale

Il Terzo settore – realtà in costante espansione nel nostro Paese¹ – racchiude molteplici espressioni della vita associativa, spinta da finalità estranee a logiche di mero profitto. Tale settore comprende quel complesso di organismi che svolgono attività di interesse generale, ma non sono riconducibili né allo Stato né al mercato, affermando così un assetto “tripolare”, orientato a valorizzare l’attitudine tipica degli enti solidaristici verso il perseguimento di finalità di promozione sociale².

¹ Il *Censimento permanente delle istituzioni non profit* condotto dall’Istat, aggiornato nel 2025 (<https://www.istat.it/tavole-di-dati/censimento-permanente-delle-istituzioni-non-profit-2/>), evidenzia che nell’annualità 2021 sono state rilevate in Italia 360.625 istituzioni non profit, per un totale di 893.741 dipendenti. Nel 2016, anno della prima rilevazione Istat, le istituzioni non profit attive in Italia erano 343.432 e complessivamente impiegavano, al 31 dicembre 2016, 812.706 dipendenti: il Terzo settore ha aumentato l’incidenza rispetto al complesso delle imprese dell’industria e dei servizi, passando dal 5,8% del 2001 al 7,8% del 2016 per le istituzioni e dal 4,8% del 2001 al 6,9% del 2016 per gli addetti (<https://www.istat.it/comunicato-stampa/struttura-e-profilo-del-settore-non-profit-anno-2016/>).

² Sanchini F. (2021), *Profili costituzionali del Terzo settore*, Giuffrè, Milano, p. 157. Il riferimento è alle *Linee guida per la riforma del Terzo settore* predisposte dal Governo nel maggio 2014

(https://www.camera.it/leg17/465?tema=riforma_del_terzo_settore-1), in cui viene precisato che “per superare le vecchie dicotomie tra pubblico/ privato e Stato/mercato e passare da un ordine civile bipolare a un assetto ‘tripolare’, dobbiamo definire in modo compiuto e riconoscere i soggetti privati sotto il profilo della veste giuridica, ma pubblici per le finalità di utilità e promozione sociale che

Nell'erogazione di prestazioni rivolte ai gruppi sociali più vulnerabili, il Terzo settore esprime dunque tanto la dimensione della marginalità quanto quella della terzietà, poiché interviene colmando le carenze del welfare state e contribuendo in modo significativo ad alleggerire l'azione pubblica dall'onere connesso all'impegno sociale, pur essendo rimasto per molti decenni ai margini del confronto con le amministrazioni pubbliche e del dibattito politico³.

Il ruolo del Terzo settore a livello ordinamentale risiede in alcuni principi costituzionali, che ne legittimano la natura di soggetto "politico" che partecipa all'organizzazione del Paese attraverso attività di produzione ed offerta di servizi sociali, ma anche attraverso altre prestazioni finalizzate alla tutela dell'ambiente o la protezione dei beni culturali⁴.

Le "caratteristiche costituzionali"⁵ del Terzo settore possono essere rintracciate nel legame che intercorre tra forme di auto-organizzazione della società civile e i principi personalista, pluralista e di solidarietà, enunciati all'articolo 2 della Costituzione italiana⁶. Il principio

perseguono. Abbiamo inoltre bisogno di delimitare in modo più chiaro l'identità, non solo giuridica, del terzo settore, specificando meglio i confini tra volontariato e cooperazione sociale, tra associazionismo di promozione sociale e impresa sociale, meglio inquadrando la miriade di soggetti assai diversi fra loro che nel loro insieme rappresentano il prodotto della libera iniziativa dei cittadini privati per perseguire il bene comune".

³ Cosmo N. (2019), *Note su Terzo settore e solidarietà. Alla riscoperta dell'ontologia dell'essere sociale*, in "Democrazia e diritti sociali", 2, pp. 95-114.

⁴ Vivaldi E. (2012), *Garanzia dei diritti sociali e ruolo degli enti non profit. Alcune considerazioni a margine del disegno di legge delega per la riforma fiscale e assistenziale (ddl n. 4566) e dei primi provvedimenti di un governo tecnico*, in "Rivista AIC", 2, pp. 1-16, p. 6.

⁵ Simoncini A. (2004), *Il terzo settore ed il nuovo Titolo V della Costituzione*, in E.A. Ferioli (ed.), *Sussidiarietà e politiche sociali dopo la riforma del Titolo V della Costituzione. Atti del Convegno svoltosi a Pisa il 27 e 28 settembre 2002*, Torino, 2004, p. 70. Sul tema, in generale, si segnala Gori L. (2022), *Terzo settore e Costituzione*, Giappichelli, Torino.

⁶ Costituzione italiana, art. 2: "La Repubblica riconosce e garantisce i diritti inviolabili dell'uomo, sia come singolo, sia nelle formazioni sociali ove si svolge la sua personalità, e richiede l'adempimento dei doveri inderogabili di solidarietà politica, economica e sociale". Per una trattazione generale dei principi richiamati, si v. Di Cosimo G. (2008), *Art. 2*, in S. Bartole, R. Bin (eds.), *Commentario breve alla Costituzione*, Cedam, Padova.

personalista definisce la preminenza e l'incomprimibilità dei diritti della persona, la cui coerenza deriva dal principio solidaristico, che impone alla comunità di garantire il pieno sviluppo dell'intera compagine sociale, alla luce del riconoscimento nel nostro ordinamento dello spontaneo articolarsi della società civile, al fine di realizzare il principio di uguaglianza in una chiave di tutela dei soggetti deboli⁷.

Lo strumento che razionalizza la solidarietà corrisponde al principio di sussidiarietà, che ne definisce il contenuto sia nei rapporti orizzontali – fra Repubblica e cittadini – sia nei rapporti verticali, stabilendo i parametri per l'individuazione del soggetto pubblico responsabile per la tutela dei diritti⁸. La costituzionalizzazione del principio di sussidiarietà orizzontale nell'articolo 118, comma 4 della Costituzione⁹ ha contribuito a scardinare il concetto di "paradigma bipolare" che vedeva contrapposti la pubblica amministrazione – unico soggetto deputato alla cura degli interessi pubblici – e i cittadini, per preferire un sistema in cui anche questi ultimi sono legittimati a svolgere attività di interesse generale e a partecipare all'organizzazione politica, economica e sociale del Paese¹⁰.

A partire da tale ricostruzione teorica, in letteratura sono state avanzate due prospettive sul tema della sussidiarietà orizzontale: la prima valorizza il carattere "autonomo" dell'iniziativa privata in

⁷ Colapietro C. (2002), *L'inclusione sociale delle persone con disabilità: un imperativo costituzionale*, in "Non profit", 2, pp. 11-35, p. 26; Ainis M. (1999), *I soggetti deboli nella giurisprudenza costituzionale*, in *Studi in onore di Leopoldo Elia*, I, Giuffrè, Milano, pp. 11 e ss.

⁸ D'Alessandro D. (2004), *Sussidiarietà, solidarietà e azione amministrativa*, Giuffrè, Milano, p. 108; ⁸ Vivaldi E. (2012), *Garanzia dei diritti sociali e ruolo degli enti non profit*, op. cit., p. 4.

⁹ Costituzione italiana, art. 118 co. 4: "Stato, Regioni, Città metropolitane, Province e Comuni favoriscono l'autonoma iniziativa dei cittadini, singoli e associati, per lo svolgimento di attività di interesse generale, sulla base del principio di sussidiarietà". La novella è stata introdotta dalla legge costituzionale del 18 ottobre 2001, n. 3.

¹⁰ Cassese S. (2001), *L'arena pubblica. Nuovi paradigmi per lo stato*, in "Rivista Trimestrale di Diritto Pubblico", 3, pp. 601-650, p. 602; Arena G. (2003), *Il principio di sussidiarietà orizzontale nell'art. 118, u.c. della Costituzione*, in "Amministrazione in Cammino", pp. 1-36, pp. 7-11.

un'ottica di pluralismo competitivo, rimanendo separata rispetto all'azione dei pubblici poteri, che mantengono una funzione di garanzia rispetto al corretto svolgimento della concorrenza tra diversi gruppi sociali¹¹. In opposizione a tale paradigma, la sussidiarietà è stata intesa da altri autori come una forma di integrazione e cooperazione tra pubblici poteri e cittadini attivi: l'attività pubblica non è dunque separata da quella privata, ma si sviluppa in forme complesse di cooperazione riunite sul piano funzionale nel perseguimento dell'interesse pubblico, secondo uno schema di "amministrazione condivisa", introdotto prima sul piano giurisprudenziale e poi nel diritto positivo e incentivato da un ripensamento del ruolo della "cittadinanza attiva" e del rapporto tra pubblica amministrazione ed enti non profit nell'ordinamento¹².

Il Codice del Terzo settore (d.lgs. 3 luglio 2017, n. 117) tende a valorizzare entrambe le concezioni di sussidiarietà, sia esprimendo un favore verso le iniziative spontanee del privato per il perseguimento di

¹¹ Palazzo D. (2022), *Pubblico e privato nelle attività di interesse generale. Terzo settore e amministrazione condivisa*, Giappichelli, Torino, p. 89.

¹² Sul concetto di amministrazione condivisa, tra i maggiori studi risalenti alla fine del secolo scorso, si v. Arena G. (2003), *Il principio di sussidiarietà orizzontale nell'art. 118, u.c. della Costituzione*, op. cit., pp. 29 ss.; Benvenuti F. (1994), *Il nuovo cittadino. Tra libertà garantita e libertà attiva*, Marsilio, Venezia. Sulla "kooperative Verwaltung", si v. Grohs S. (2015), *Die verwaltungswissenschaftliche Perspektive auf Demokratie*, in G. Breitmeier (ed.), *Politikwissenschaft, Verwaltungswissenschaften Soziologie; eine interdisziplinäre Einführung*, Fernuniversität Hagen, Hagen, pp. 104-105. Il riferimento alla giurisprudenza corrisponde a Corte costituzionale, 26 giugno 2020, n. 131, mentre quello al diritto positivo all' art. 6, d.lgs. n. 36 del 31 marzo 2023 – Codice dei contratti pubblici. Nella legislazione regionale v. l.r. Emilia-Romagna 13 aprile 2023, n. 3 – Norme per la promozione ed il sostegno del Terzo settore, dell'amministrazione condivisa e della cittadinanza attiva; l.r. Umbria, 6 marzo 2023, n. 2 – Disposizioni in materia di amministrazione condivisa; l.r. Molise, 7 ottobre 2022, n. 21 – Terzo settore – Istituzione della Consulta regionale del Terzo settore – Misure di sostegno e promozione del volontariato; l.r. Toscana, 22 luglio 2020, n. 65 – Norme di sostegno e promozione degli enti del Terzo settore toscano; l.r. Lazio, 26 giugno 2019, n. 52 – Promozione dell'amministrazione condivisa dei beni comuni: Palazzo D. (2025), *Enti del Terzo settore, attività sportiva dilettantistica e amministrazione condivisa*, in L. Zambelli, A. Francini (eds.), *Diritti, gestione e sostenibilità sull'impiantistica sportiva*, Bologna University Press, Bologna, 2025, pp. 38-39. Sul tema della "cittadinanza attiva", si rinvia a Arena G. (2011), *Cittadini attivi*, Laterza, Roma-Bari.

finalità civiche, solidaristiche e di utilità sociale, sia disciplinando alcune forme di collaborazione tra cittadini e pubblica amministrazione, esemplificate dagli istituti della co-progettazione, co-programmazione e delle convenzioni, in cui gli enti pubblici assumono l'iniziativa di coinvolgere nell'ambito del sistema pubblico di prestazione di servizi pubblici e sociali gli enti del Terzo settore, investendoli di un inedito ruolo attivo¹³.

Il Terzo settore si porrebbe dunque come “duplice veste di collaboratore e di competitor” rispetto all'apparato pubblico nel perseguimento dell'interesse generale¹⁴, assicurando un beneficio in termini di efficacia dell'azione amministrativa in virtù della propria esperienza, delle proprie competenze e del proprio patrimonio informativo, ma non come risposta alle lacune della pubblica amministrazione¹⁵.

Tali elementi sono inclusi agli articoli 1 e 2 del Codice del Terzo settore, i quali enunciano il sostegno del legislatore verso “l'autonoma iniziativa dei cittadini che concorrono, anche in forma associata, a perseguire il bene comune, ad elevare i livelli di cittadinanza attiva, di coesione e protezione sociale, favorendo la partecipazione, l'inclusione e il pieno sviluppo della persona, a valorizzare il potenziale di crescita e di occupazione lavorativa” e il riconoscimento del “valore e [della] funzione sociale degli enti del Terzo settore, dell'associazionismo, dell'attività di volontariato e della cultura e pratica del dono quali espressione di partecipazione, solidarietà e pluralismo”.

¹³ Arena G. (2020), *Sussidiarietà orizzontale ed enti del terzo settore*, in A. Fici, L. Gallo, F. Giglioni (eds.), *I rapporti tra pubbliche amministrazioni e terzo settore. Dopo la sentenza della Corte Costituzionale n. 131 del 2020*, Editoriale scientifica, Napoli, p. 28; Lombardi A. (2020), *Gli strumenti collaborativi tra P.A. e Terzo settore nel sistema delle fonti*, in A. Fici, L. Gallo, F. Giglioni (eds.), *I rapporti tra pubbliche amministrazioni e terzo settore. Dopo la sentenza della Corte Costituzionale n. 131 del 2020*, Editoriale scientifica, Napoli, p. 38.

¹⁴ Simeoli D. (2019), *Il non profit: radici culturali ed evoluzione normativa del fenomeno*, in C. Contessa, D. Simeoli, I. Volpe (eds.), *Codice del Terzo settore*, La Tribuna, Piacenza, p. 15; Palazzo D. (2022), *Pubblico e privato nelle attività di interesse generale*, op. cit., p. 90.

¹⁵ Arena G. (2004), *Un nuovo modo di amministrare*, Relazione tenuta alla Convenzione Nazionale della Sussidiarietà, pp. 1-11, p. 3.

2. Co-progettazione, co-programmazione, accreditamento, convenzioni e concessioni

Il Titolo VII del Codice del Terzo settore, dedicato ai “rapporti con gli enti pubblici”, delinea alcuni istituti che costituiscono forme di collaborazione tra enti del Terzo settore e pubblica amministrazione nel perseguimento di attività di interesse generale, attuando i criteri di sussidiarietà, cooperazione, efficacia, efficienza ed economicità nell’azione pubblica. L’articolo 55 del d.lgs. n. 117/2017 impone alle amministrazioni il coinvolgimento attivo degli enti del Terzo settore “nell’esercizio delle proprie funzioni di programmazione e organizzazione a livello territoriale degli interventi e dei servizi” attraverso forme di co-programmazione, co-progettazione e accreditamento, che devono essere realizzate in rispetto ai principi fondamentali dell’attività amministrativa¹⁶.

La co-programmazione ha la finalità di consentire alla pubblica amministrazione di individuare i bisogni da soddisfare, degli interventi a tal fine necessari, delle modalità di realizzazione degli stessi e delle risorse disponibili mediante l’apporto degli enti del Terzo settore, mentre la co-progettazione mira a definire e a realizzare specifici progetti di servizio o di intervento per soddisfare i bisogni individuati in fase di programmazione¹⁷. Quest’ultima rappresenta una forma di condivisione della funzione programmatoria pubblica con il Terzo settore di natura sostanzialmente consultiva¹⁸, contribuendo all’individuazione

¹⁶ Art. 55 comma 1. In termini di “obbligo” nei confronti della pubblica amministrazione di procedere a moduli di co-programmazione, si v. Gili 2018, pp. 1-8; in merito all’obbligo rispetto alla co-progettazione, si v. Donato A. (2020), *L’affidamento di servizi sociali*, Giuffrè, Milano, p. 105.

¹⁷ Art. 55 commi 2 e 3.

¹⁸ Tiberii M. (2019), *Il ruolo degli enti no profit nell’attività pubblica di programmazione e co-progettazione*, in “Amministrativamente”, 4, pp. 84-94, p. 91: “Si tratta probabilmente di una forma di partecipazione che si può definire consultiva e non co-decisoria, atteso che il ruolo di questi soggetti nell’ambito del procedimento programmatorio dovrebbe essere limitato ad una mera collaborazione rivolta a garantire una migliore e più adeguata qualità e completezza dell’istruttoria. Tuttavia, il richiamo anche alla

dei bisogni della collettività e al tempo stesso orientare l'attività degli enti del Terzo settore secondo gli obiettivi prefigurati dall'amministrazione, aumentando la qualità della regolazione¹⁹. Prendendo parte al processo decisionale dei pubblici poteri, la co-progettazione correggerebbe "in senso individualistico l'erogazione collettivistica delle prestazioni, [conferendo] umanità e aderenza individuale alla produzione seriale dei servizi"²⁰.

La co-progettazione era stata introdotta dall'art. 7 del d.p.c.m. 30 marzo 2001 in ordine agli interventi innovativi e sperimentali volti ad affrontare specifiche problematiche sociali, ma il legislatore del 2017 ha conferito all'istituto un ambito di applicazione più esteso, essendo ora riferito a tutte le attività di interesse generale di cui all'art. 5 del d.lgs. n. 117/2017²¹. Sul piano soggettivo, l'individuazione degli enti del Terzo settore con cui attivare la co-progettazione – definita dal legislatore come una forma di partenariato – avviene nel rispetto dei principi di trasparenza, imparzialità, partecipazione e parità di trattamento, previa definizione, da parte della pubblica amministrazione procedente, degli obiettivi generali e specifici dell'intervento, della durata e delle caratteristiche essenziali dello stesso nonché dei criteri e delle modalità per l'individuazione degli enti interessati²².

Per quanto riguarda l'accreditamento, questo è menzionato nell'art. 55 sia come ulteriore forma di collaborazione tra amministrazione ed

disciplina degli altri procedimenti speciali ed in particolare ai piani di zona potrebbe anche consentire, specie nel settore dei servizi sociali, d'intendere la partecipazione come una forma di collaborazione finalizzata ad una decisione concordata". Sul tema si v. anche Gilli L. (2018), *Il Codice del Terzo Settore ed i rapporti collaborativi con la p.a.*, in "Urbanistica e appalti", 1, pp. 15-22.

¹⁹ Tiberi G. (2008), *La dimensione costituzionale del Terzo settore*, in F. Bassanini, C. Cittadino (eds.), *Dove lo Stato non arriva. Pubblica amministrazione e Terzo settore*, Passigli, Firenze, p. 34; Frediani E. (2021), *La co-progettazione dei servizi sociali. Un itinerario di diritto amministrativo*, Giappichelli, Torino, p. 188.

²⁰ Nigro M. (1980), *Il nodo della partecipazione*, in "Rivista trimestrale di diritto e procedura civile", 1, pp. 225-236, p. 232, citato da Palazzo D. (2022), *Pubblico e privato nelle attività di interesse generale*, op. cit., p. 451.

²¹ Consorti P., Gori L., Rossi E. (2021), *Diritto del Terzo settore*, il Mulino, Bologna, pp. 142-143.

²² Art. 55 comma 3.

enti del Terzo settore sia come modalità per la realizzazione della co-progettazione²³. Gli ambiti dell'ordinamento in cui l'istituto è principalmente impiegato corrispondono alla legislazione sanitaria e alla legge quadro per la realizzazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali²⁴. L'articolo 56 del Codice del terzo settore conferisce poi alle pubbliche amministrazioni la facoltà di sottoscrivere con le organizzazioni di volontariato e le associazioni di promozione sociale convenzioni finalizzate allo svolgimento in favore di terzi di attività o servizi sociali di interesse generale, se più favorevoli rispetto al ricorso al mercato, prevedendo esclusivamente il rimborso delle spese effettivamente sostenute e documentate, in conformità al principio di efficienza della pubblica amministrazione²⁵.

Il legislatore ha definito nel dettaglio il contenuto della convenzione, che si caratterizza per essere uno strumento di collaborazione di particolare rilievo sociale, alla luce del ruolo tradizionalmente ricoperto dagli enti non lucrativi nel settore dei servizi sociali, cui è accounata all'art. 57 del d.lgs. n. 117/2017 anche una forma peculiare di convenzione, destinata al servizio sanitario di emergenza e di urgenza²⁶. Nella convenzione, a differenza di quanto avviene negli

²³ Leondini G. (2020), *Riforma del Terzo settore e autonomie locali*, Giappichelli, Torino, pp. 82-83. Giglioni F. (2019), *Principi e ricadute sistemiche di diritto pubblico nella recente riforma del Terzo settore*, in "Munus", 2, pp. 499-524, p. 513: in relazione alla co-progettazione l'accreditamento ha la funzione di preselezionare i soggetti che la realizzano.

²⁴ Palazzo D. (2022), *Pubblico e privato nelle attività di interesse generale*, op. cit., p. 477. Alle pagine 478-494 l'A. esamina le principali forme di accreditamento previste dalla legge dell'8 novembre 2000, n. 328 – accreditamento libero, accreditamento contingentato, accreditamento come modalità o presupposto dell'affidamento di un servizio – valutandone la compatibilità con il Codice dei contratti pubblici e con la direttiva 2006/123/CE (c.d. direttiva Bolkestein). Sul tema dell'accreditamento nel settore dei servizi sociali, si v. Jorio E. (2004), *L'accreditamento istituzionale e il ruolo del privato nell'organizzazione della salute*, in "Sanità pubblica e privata", 2, pp. pp. 151-177; Piscopo M. (2008), *Sistema integrato di interventi e servizi sociali*, in "Nuova rassegna di legislazione, dottrina e giurisprudenza", 23, pp. 2383-2425; Parona L. (2019), *Le potenzialità dell'accreditamento nel sistema integrato dei servizi sociali*, in "Munus", 2, pp. 641-665.

²⁵ Art. 56, commi 1 e 2.

²⁶ Albanese A. (2007), *Diritto all'assistenza e servizi sociali. Intervento pubblico e attività dei*

istituti di co-progettazione e co-programmazione, non è però in gioco l'esercizio di funzioni pubbliche di natura programmatica e progettuale²⁷.

Il Codice del Terzo settore riconosce la possibilità che gli enti pubblici territoriali possano prevedere forme e modalità per l'utilizzazione non onerosa di beni mobili e immobili per manifestazioni e iniziative temporanee degli enti del Terzo settore (art. 70, comma 1), concedano loro in comodato beni mobili ed immobili di loro proprietà, non utilizzati per fini istituzionali per lo svolgimento di attività istituzionali per un periodo massimo di trent'anni (art. 71, comma 2) e infine concedano loro i beni culturali immobili per l'uso dei quali non è corrisposto alcun canone e che richiedono interventi di restauro, dietro il pagamento di un canone agevolato, ai fini della riqualificazione e riconversione dei medesimi beni tramite interventi di recupero, restauro, ristrutturazione a spese del concessionario (art. 71, comma 3)²⁸.

3. L'apporto del privato sociale nella giurisprudenza costituzionale

Il contributo del privato sociale nella sfera pubblica è stato esaltato dalla sentenza della Corte costituzionale del 26 giugno 2020, n. 131, che ha affrontato la questione di legittimità costituzionale sollevata dal Presidente del Consiglio dei ministri relativamente dell'art. 5, co. 1, lett. b) della legge della Regione Umbria 11 aprile 2019, n. 229, inerente alla disciplina delle cooperative di comunità, sollevata dal Presidente del Consiglio dei ministri in riferimento all'art. 117, co. 2, lett. l) della

privati, Giuffrè, Milano, p. 132.

²⁷ Palazzo D. (2022), *Pubblico e privato nelle attività di interesse generale*, op. cit., pp. 443-444.

²⁸ Per un approfondimento sul tema, si segnalano gli scritti Franca S. (2019), *Misure di sostegno pubblico e vantaggi economici per gli enti del Terzo settore*, in "Munus", 2, pp. 719-746; Vaccari S. (2020), *Sulla concessione in comodato di beni pubblici a enti del terzo settore*, in "Diritto amministrativo", 2, pp. 427-455; Torelli G. (2020), *Le deroghe alla concorrenza per attività di rilevanza sociale: l'affidamento degli immobili pubblici ai comitati*, in "Rivista giuridica dell'edilizia", 3, pp. 191-211.

Costituzione, poiché la legge regionale avrebbe ampliato il novero dei soggetti del Terzo settore elencati nel d.lgs. n. 117/2017²⁹.

La pronuncia ha ricostruito il quadro storico e giuridico relativo alla collaborazione tra pubblica amministrazione e gli enti del Terzo settore, soffermandosi sul ruolo di questi ultimi e sul loro valore nell'assetto costituzionale come promotori di sviluppo economico, coesione e solidarietà sociale sulla base dell'analisi degli istituti disciplinati all'art. 55 del Codice del Terzo settore³⁰.

Il Titolo VII del d.lgs. n. 117/2017 è considerato dalla Consulta come "una delle più significative attuazioni del principio di sussidiarietà orizzontale": le forme associative hanno infatti preceduto lo sviluppo del sistema pubblico di welfare, garantendo "assistenza, solidarietà e istruzione a chi, nei momenti più difficili della nostra storia, rimaneva escluso"³¹. Le espressioni della solidarietà sociale sono ancora radicate nel nostro Paese, trovando espressione in una forma di organizzazione delle libertà sociali che non è riconducibile né allo Stato né al mercato, ma a quelle forme di solidarietà che corrispondono ai valori fondanti

²⁹ La questione di legittimità costituzionale dell'art. 5, comma 1, lettera b), della legge della Regione Umbria 11 aprile 2019, n. 2 è stata considerata infondata, poiché la legge regionale non contiene un'espressa qualificazione delle cooperative di comunità come enti del terzo settore: "le cooperative di comunità, proprio in forza della normativa statale, possono: a) essere costituite come cooperative sociali e, ai sensi dell'art. 1, comma 4, del d.lgs. n. 112 del 2017, «acquisiscono di diritto la qualifica di imprese sociali»; oppure b) essere qualificate come imprese sociali, in quanto però rispettino i requisiti costitutivi previsti dal d.lgs. n. 112 del 2017 – tra i quali in primo luogo l'assenza di scopo di lucro – e si iscrivano nell'apposita sezione del registro delle imprese [...] In entrambe queste ipotesi non è imputabile, a carico dell'impugnato art. 5, comma 1, lettera b), della legge reg. Umbria n. 2 del 2019, alcuna alterazione dell'impianto dell'art. 55 CTS: le cooperative di comunità saranno infatti qualificate come imprese sociali e quindi come ETS. Nell'ipotesi, invece, che le cooperative di comunità siano diversamente costituite [...] o qualificate [...], rimane fermo [...] che alle stesse non sono riferibili le forme di coinvolgimento attivo disciplinate dall'art. 55 CTS" (paragrafo 2.3.1.).

³⁰ In merito alla sentenza, si segnalano i commenti di Arena G. (2020), *L'amministrazione condivisa e i suoi sviluppi nel rapporto con cittadini ed enti del Terzo settore*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 3, pp. 1449 -1457; Ferro G.A. (2023), *Dimensione, rilievo e rilevanza del Terzo Settore. Qualche riflessione a margine della sentenza della Corte costituzionale n. 131 del 2020*, in *"Società e diritti"*, 15, pp. 7-29.

³¹ Corte Cost., 26 giugno 2020, n. 131, par. 4.

dell'ordinamento giuridico come base della convivenza sociale descritta in Costituzione³².

L'art. 55 del Codice del Terzo settore rappresenterebbe espressa attuazione dell'art. 118 comma 4 della Costituzione, realizzando "per la prima volta in termini generali una vera e propria procedimentalizzazione dell'azione sussidiaria" in un rapporto collaborativo con gli enti pubblici per una maggiore efficacia dell'azione amministrativa: in qualità di "rete capillare di vicinanza e solidarietà", gli enti del Terzo settore mettono a disposizione della pubblica amministrazione un fondamentale apporto informativo in tempo reale, accanto a una rilevante capacità organizzativa e di intervento, conseguendo al tempo stesso un risparmio di risorse pubbliche e un aumento della qualità delle prestazioni erogate nei confronti della "società del bisogno".

Il paradigma di amministrazione condivisa si pone quindi come alternativo a quello del profitto e del mercato, configurando un rapporto tra ente pubblico e soggetti privati svincolato dal mero scambio utilitaristico e alternativo rispetto a uno scambio sinallagmatico, sostituendo al principio di concorrenza quello di solidarietà. La terzietà rispetto al mercato e al profitto si concretizza nell'originalità delle realtà associative, organizzate su uno scambio mutuale tra i membri, giustificando quindi una disciplina di favore rispetto alle regole della concorrenza imposte agli operatori economici³³.

La stessa Consulta richiama sul punto le sentenze della Corte di giustizia dell'Unione europea "Spezzino" e "Casta" in materia di

³² Corte cost., 17 dicembre 2013, n. 309, par. 6: "[le prestazioni personali effettuate spontaneamente a favore di altri individui o della collettività] rappresentano la più diretta realizzazione del principio di solidarietà sociale, per il quale la persona è chiamata ad agire non per calcolo utilitaristico o per imposizione di un'autorità, e la partecipazione a tale forme di solidarietà deve essere ricompresa tra i valori fondanti dell'ordinamento giuridico, riconosciuti, insieme ai diritti inviolabili dell'uomo, come base della convivenza sociale normativamente prefigurata dal Costituente".

³³ Giglioni F. (2020), *L'Amministrazione condivisa è parte integrante della Costituzione italiana*, in *www.labsus.org*; Ciarlariello F. (2022), *Un conflitto di competenza sul terreno della sussidiarietà: quale rapporto tra Pubblica amministrazione ed enti del Terzo settore?*, in "Diritti regionali", 1, pp. 262-287, p. 276. Su sussidiarietà, Terzo settore e concorrenza, si rinvia a Carrer M. (2023), *Terzo settore e principio di sussidiarietà. Profili problematici nella sistematizzazione costituzionale*, in "Società e diritti", 15, pp. 30-54.

affidamento di servizi di trasporto sanitario d'urgenza, le quali non hanno escluso l'onerosità della convenzione di affidamento di un servizio che preveda un mero rimborso spese, ma non un prezzo per il servizio reso³⁴.

In virtù delle considerazioni espresse, la sentenza della Corte costituzionale n. 131/2020 è stata ritenuta “destinata a divenire una pietra miliare dell'evoluzione giuridica e culturale del Terzo settore”³⁵, valorizzando la natura sociale dell'uomo e la necessità di riconoscere agli enti solidaristici di spazi autonomi nella realizzazione degli interessi pubblici, non più esclusivo appannaggio dell'amministrazione³⁶.

³⁴ La Corte al par. 6 richiama sul punto anche il diritto dell'Unione europea: “lo stesso diritto dell'Unione – anche secondo le recenti direttive 2014/24/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26 febbraio 2014, sugli appalti pubblici e 2014/23/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26 febbraio 2014, sull'aggiudicazione dei contratti di concessione, nonché in base alla relativa giurisprudenza della Corte di giustizia (in particolare Corte di giustizia dell'Unione europea, quinta sezione, sentenza 28 gennaio 2016, in causa C-50/14, CASTA e a. e Corte di giustizia dell'Unione europea, quinta sezione, sentenza 11 dicembre 2014, in causa C-113/13, Azienda sanitaria locale n. 5 «Spezzino» e a., che tendono a smorzare la dicotomia conflittuale fra i valori della concorrenza e quelli della solidarietà) – mantiene, a ben vedere, in capo agli Stati membri la possibilità di apprestare, in relazione ad attività a spiccata valenza sociale, un modello organizzativo ispirato non al principio di concorrenza ma a quello di solidarietà (sempre che le organizzazioni non lucrative contribuiscano, in condizioni di pari trattamento, in modo effettivo e trasparente al perseguimento delle finalità sociali)”.

³⁵ Gori L. (2020), *Sentenza 131/2020: sta nascendo un diritto costituzionale del Terzo settore*, in www.rivistaimpresasociale.it.

³⁶ Con la sentenza del 28 febbraio 1992, n. 75, la Corte costituzionale aveva affermato che “la più diretta realizzazione del principio di solidarietà sociale, per il quale la persona è chiamata ad agire non per calcolo utilitaristico o per imposizione di un'autorità, ma per libera e spontanea espressione della profonda socialità che caratterizza la persona stessa. Si tratta di un principio che, comportando l'originaria connotazione dell'uomo *uti socius*, è posto dalla Costituzione tra i valori fondanti dell'ordinamento giuridico, tanto da essere solennemente riconosciuto e garantito, insieme ai diritti inviolabili dell'uomo, dall'art. 2 della Carta costituzionale come base della convivenza sociale normativamente prefigurata dal Costituente. Della natura di tali diritti fondamentali il volontariato partecipa: e vi partecipa come istanza dialettica volta al superamento del limite atomistico della libertà individuale, nel senso che di tale libertà è una manifestazione che conduce il singolo sulla via della costruzione dei rapporti sociali e dei legami tra gli uomini, al di là di vincoli derivanti da doveri pubblici o da comandi dell'autorità» (par. 2).

4. Un nuovo modo di amministrare

Le forme di collaborazione tra enti pubblici e Terzo settore disciplinate dal d.lgs. n. 117/2017 sono stati “stabilizzati” dall’art. 6 del nuovo Codice dei contratti pubblici (D.lgs. 31 marzo 2023, n. 36), che stabilisce, in relazione ad attività a spiccata valenza sociale, la possibilità per la pubblica amministrazione di apprestare modelli organizzativi di amministrazione condivisa, privi di rapporti sinallagmatici, fondati sulla condivisione della funzione amministrativa con gli enti del Terzo settore.

Il nuovo Codice dei contratti consegue dunque il duplice obiettivo di rafforzare la compatibilità con il diritto europeo del ricorso agli strumenti di amministrazione condivisa e renderli una soluzione ordinaria a disposizione della pubblica amministrazione, scongiurando il rischio di “marginalizzazione” cui sembravano destinati a seguito del parere 2052/2018 del Consiglio di Stato³⁷. In quella sede i giudici di Palazzo Spada hanno infatti affermato che le procedure di affidamento dei servizi sociali contemplate dal Codice del terzo settore sono soggette al Codice dei contratti pubblici, al fine di tutelare la concorrenza anche fra enti del Terzo settore, solo ove il servizio sia svolto dall’affidatario in forma onerosa – che può ricorrere anche in presenza di meri rimborsi spese –, ma non in presenza di procedure prive di carattere selettivo o affidamenti svolti a titolo integralmente gratuito.

In opposizione alle considerazioni espresse dalla giurisprudenza europea nelle sentenze “Spezzino”, “Casta” e “Asade”, la giurisprudenza amministrativa italiana sembrerebbe quindi orientata nel senso di considerare la gratuità del rapporto tra enti pubblici e Terzo settore come elemento costitutivo per il legittimo ricorso agli strumenti previsti dal d.lgs. n. 117/2017: enfatizzando la distinzione tra “spese vive” (o “correnti”) e “spese di investimento”, il Consiglio di Stato ha negato

³⁷ Vettori N. (2023) *L'amministrazione condivisa nel nuovo codice dei contratti pubblici: matrici teoriche, disallineamenti sistematici e profili innovativi*, in “P.A. Persona e Amministrazione”, 2, pp. 813-850.

la genuinità di un rimborso spese tale da remunerare tutti i fattori della produzione, finendo così per assimilare il rimborso dei costi indiretti/generali a una vera e propria remunerazione nei confronti degli enti solidaristici, travisandone la natura e il ruolo³⁸.

Il legislatore del nuovo Codice dei contratti pubblici ha deciso di aderire e consacrare il paradigma sussidiario affermato dalla Corte costituzionale nella sentenza n. 131/2020, poiché ha inserito il concetto di amministrazione condivisa nella parte destinata ai principi, accompagnandolo a una serie di norme specifiche concernenti gli affidamenti di specifici servizi a carattere sociale, aprendo la strada a un modello di amministrazione basato su un'analisi economica e sociale della soluzione scelta che evidenzia il valore aggiunto rispetto al ricorso agli ordinari strumenti di evidenza pubblica tramite affidamento competitivo, secondo la logica del principio di risultato³⁹.

Può dirsi che il legislatore italiano abbia determinato il progressivo superamento del difetto di riconoscimento da parte delle istituzioni della capacità del terzo settore di contribuire a orientare le scelte politiche: la consolidata visione da parte delle pubbliche amministrazioni del Terzo settore come mero erogatore di servizi, che ha provocato lo scarso coinvolgimento dei relativi enti nei luoghi deputati al dialogo e

³⁸ Cons. Stato, par. 20 agosto 2018, n. 2052, paragrafo 5: "è, in special modo, necessario che sia acclarata l'assenza di qualunque remunerazione a carico del soggetto pubblico affidante, quale che ne sia la formale denominazione e qualunque sia il meccanismo economico o contabile anche indiretto, al personale volontario o dipendente e direttivo dell'ente e, altresì, che non ricorrano forme di forfetizzazione dei rimborsi né di finanziamento a fondo perduto, né di finanziamento, acquisto o contributo in conto capitale. Solo la sicura esclusione di ogni possibile ripianamento con risorse pubbliche del costo dei fattori produttivi utilizzati dall'ente e l'assenza di alcuna forma di incremento patrimoniale anche se finalizzato al servizio stesso dimostrano, infatti, l'oggettiva assenza dell'economicità e, dunque, determinano l'iscrizione del servizio entro la categoria dei servizi non economici di interesse generale, con conseguente fuoriuscita dall'ambito oggettuale del Codice dei contratti pubblici".

³⁹ Manzetti V. (2023), *La co-programmazione e la co-progettazione tra PA [Pubblica Amministrazione] e enti del Terzo settore: dal ritrovarsi nel mezzo del cammin per una selva oscura, che la diritta via era smarrita ... ai raggi del "nuovo" pianeta dei Contratti pubblici*, in "Nuove autonomie", 2, pp. 603-666, pp. 658-660.

al confronto politico, è stata definitivamente stravolta⁴⁰. Gli istituti della co-programmazione, della co-progettazione e dell'accREDITamento invitano a ripensare il rapporto che la pubblica amministrazione ha tradizionalmente intrattenuto con il Terzo settore, poiché il privato sociale, per espressa previsione normativa, deve essere necessariamente considerato come entità che collabora a pieno titolo con i soggetti pubblici rispetto ai bisogni della cittadinanza e agli strumenti per soddisfarli⁴¹.

Se l'amministrazione decidesse di valorizzare appieno il paradigma sussidiario introdotto a livello costituzionale, allora potrebbe ricoprire il ruolo di "catalizzatore" delle energie presenti nella comunità, incoraggiandone in vari modi l'affermazione per la cura dei beni comuni e la costruzione delle proprie politiche insieme ai cittadini attivi, finendo per responsabilizzare la società rispetto alla tutela degli interessi generali e delle fasce più deboli della popolazione, in un paradigma alternativo a quello tradizionale di subordinazione dei cittadini alle determinazioni dello Stato⁴².

⁴⁰ Gotti G. (2024), *La co-programmazione tra politica e amministrazione. Teoria, prassi e nuove prospettive*, in *Federalismi*, 8, pp. 51-91, p. 90.

⁴¹ Consorti P., Gori L., Rossi E. (2021), *Diritto del Terzo settore*, op. cit., p. 160: gli A. si soffermano anche sul fatto che gli istituti del Codice del Terzo settore dovrebbero indurre le amministrazioni pubbliche a ripensare la competenza istituzionale a tenere i rapporti con il TS, che tradizionalmente viene delegata all'assessore ai servizi sociali.

⁴² Arena G. (2004), *Un nuovo modo di amministrare*, op. cit., pp. 1-11, p. 8. Sul rapporto tra amministrazione condivisa, prerogative dei poteri pubblici e paradigmi tradizionali del diritto amministrativo, si v. Giglioni F. (2025), *Il diritto dell'amministrazione condivisa*, FrancoAngeli, Milano.

Storia di una pace nel mondo multipolare: la mediazione in Mozambico e la firma degli Accordi di Roma del 1992

Ilaria Zavaresco

La riflessione sul processo di pacificazione mozambicano rimane un tema che possiede una moltitudine di elementi interessanti, meritevoli di approfondimento. Dalla conclusione del conflitto che martoriava il Mozambico (1975-1992) si può trarre *in primis* una grande lezione di fiducia nei confronti del dialogo e della conciliazione, ma anche diversi spunti per riflettere sulla storia della cooperazione italiana rivolta all'Africa subsahariana. Il processo di mediazione non fu solamente un'occasione a livello governativo per dimostrare il potenziale ruolo della diplomazia italiana all'interno dei processi di pacificazione, fu anche lo spazio per riflettere sull'ascesa delle Organizzazioni non governative (ONG) nei contesti internazionali nel ruolo di facilitatrici tra società civile e istituzioni governative (nella storia del conflitto mozambicano l'azione di facilitazione operata dalla Comunità di Sant'Egidio fu essenziale per il processo di risoluzione della guerra e per l'apertura di un iniziale dialogo tra le parti, che fino ad allora non aveva avuto successo).

Il contributo si compone di una iniziale introduzione alla storia della decolonizzazione mozambicana e di una breve disamina sui movimenti anticoloniali lusitani; in una seconda parte si riassumono le vicende che hanno rafforzato l'interesse italiano per il Mozambico e le conseguenti relazioni politiche italo-mozambicane. La ricostruzione storica dei primi anni del Mozambico indipendente è condotta con l'obiettivo di delineare il quadro causale che ha determinato l'insorgere del conflitto interno tra *Frente de Libertação de Moçambique*

(FRELIMO)¹ e *Resistência Nacional Moçambicana* (RENAMO). In conclusione, l'articolo analizza il processo di mediazione e le sue particolarità in ambito di pacificazione. Il presente articolo analizza dal punto di vista storico il processo di pacificazione attuato in Mozambico presentandolo in un secondo momento come un esempio di *multi-track diplomacy* o, meglio, come sistema di interazioni tra soggetti di natura differente che operano sulla base del medesimo obiettivo. Nel caso considerato, la sinergia che muove questo sistema è rappresentata dalle relazioni politiche e culturali che s'instaurano a partire dagli anni Sessanta tra la FRELIMO e l'Italia (intesa come "sistema" poiché beneficia dell'azione di attori diversi come il Ministero degli Affari Esteri, la sezione esteri del Partito Comunista Italiano, la società civile e il mondo dell'associazionismo cattolico). Il successo della mediazione e della pacificazione si riconduce sia all'intuizione maturata in seno alla Comunità di Sant'Egidio di porsi come facilitatore della mediazione, sia al profondo rapporto di fiducia nato tra Italia e Mozambico a seguito del coinvolgimento del PCI e della cooperazione decentrata di alcune città italiane (es. Reggio Emilia) nelle vicende mozambicane.

All'interno del contributo il concetto di "terzo" prende forma nelle azioni dei diversi attori non governativi che operarono in funzione del dialogo e della cooperazione. Il comune di Reggio Emilia, la Comunità di Sant'Egidio, la Chiesa cattolica mozambicana e la società civile italiana operarono parallelamente alla politica estera e di cooperazione italiana. Il loro contributo fu fondamentale per avvicinare le parti in lotta e avviare un processo di pacificazione sociale. Ciò che venne più tardi chiamata solidarietà italiana, fu un esempio di cooperazione e collaborazione tra autorità centrale e attori terzi che operarono in sinergia in funzione di una pace duratura.

L'intervento interpreta il concetto di "terzieta" attraverso le azioni e la partecipazione di attori non governativi in processi tradizionalmente riservati ai governi, in questo caso il processo di mediazione

¹ All'interno del testo, l'acronimo FRELIMO viene coniugato al femminile nel rispetto al genere (anch'esso femminile) del sostantivo portoghese "Frente".

degli accordi di pace. Mentre, per evidenziare il concetto di marginalità, si ripercorre brevemente la storia di violenza, discriminazione e povertà del Mozambico coloniale, considerando il processo di decolonizzazione e di repressione portoghese, l'indipendenza e l'ascesa del potere socialista.

1. Il processo di decolonizzazione mozambicano

Il dominio coloniale portoghese in Mozambico, e in generale nei territori d'oltremare africani, non fu investito dalla prima ondata di decolonizzazione chiusasi con la Conferenza di Bandung dell'aprile del 1955, ma subì una lunga e sanguinosa guerra di liberazione a partire dai primi anni Sessanta che si concluse in concomitanza con la caduta del governo portoghese di Caetano².

Il processo di decolonizzazione dei possedimenti portoghesi in Africa Subsahariana rappresentò quindi una "seconda indipendenza" del continente³. Nonostante alcuni tentativi di opposizione, i territori lusitani erano rimasti sotto il dominio del Portogallo che sosteneva l'impossibilità di concedere l'indipendenza ai suoi possedimenti coloniali. Nonostante le pressioni provenienti dalla comunità internazionale e la nascita di gruppi di opposizione interni alle colonie portoghesi, Lisbona sembrava decisa a non concedere spazio ai nuovi attori politici africani che considerava come soggetti destabilizzanti. Per sopperire alle gravi lacune socioeconomiche maturate durante tutto il periodo coloniale, a partire dalla seconda metà degli anni Sessanta propose un piano di cooperazione rivolto ai territori d'oltremare ed in particolare al Mozambico. Notizie dettagliate riguardo a questo progetto sono reperibili all'interno del Notiziario trimestrale (30 settembre

² Per approfondire la storia del colonialismo portoghese in Mozambico si rimanda a Ki-Zerbo, J. (1977), *Storia dell'Africa nera. Un continente tra la preistoria e il futuro*, Einaudi, Torino; Newitt, M. (1995), *A History of Mozambique*, Indiana University Press, Bloomington (IN); MacQueen, N. (1997), *The Decolonization of Portuguese Africa: Metropolitan evolution and the Dissolution of Empire*, Longman, New York (NY).

³ Calchi Novati, G. (1979), *Decolonizzazione e Terzo Mondo*, Laterza, Roma-Bari, p. 76.

1967) a firma dell'Addetto Militare, Navale ed Aeronautico portoghese, intitolato "Lineamenti di politica estera". Nel documento si rende nota l'intenzione della politica portoghese di modificare le proprie inclinazioni verso i territori africani. Nonostante il cenno alla situazione di conflittualità interna ai territori (incrementata fortemente dalla presenza di movimenti di opposizione e della guerriglia armata), veniva sottolineato l'impegno portoghese nel tentativo di liberalizzare la colonia attraverso la costituzione di un'amministrazione integrata "[...] che preluderebbe ad una società multirazziale e ripudiando apertamente e polemicamente l'apartheid sud-africano e rodesiano"⁴. Un tentativo un po' scaltro di ricoprire un ruolo di garante dello sviluppo politico ed economico delle proprie colonie. Il tentativo di revisione della politica coloniale toccò anche la politica estera rivolta ai Paesi vicini. A partire dal 1967 il Portogallo dichiarò l'avvio di "un'aperta politica di solidarietà con l'Africa del sud, nonché l'apertura verso paesi di nuova indipendenza nera disposti a concedere la loro amicizia, quali il Malawi"⁵. A prescindere dalle posizioni della comunità internazionale e dell'Onu in merito al tema delle indipendenze africane e della decolonizzazione, il Portogallo rimase ancorato all'idea che la sua presenza nei territori d'oltremare fosse fondamentale per garantirne l'equilibrio e, in futuro, per un ordinato sviluppo economico.

L'atteggiamento sicuro del Portogallo rispetto alla propria politica estera era in contrasto con la progressiva erosione del sostegno internazionale rivoltagli. Nonostante il latente dissenso, la comunità internazionale rispondeva in maniera ambivalente alla politica estera portoghese. Gli Stati Uniti, ad esempio, alternavano fasi di sostegno con momenti di aperto dissenso: nel marzo 1961, sotto l'amministrazione Kennedy, gli USA votarono all'interno del Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite in appoggio ad un programma portoghese di riforme in

⁴ Archivio Storico Istituto Luigi Sturzo (d'ora in avanti ASILS), Archivio Giulio Andreotti (d'ora in avanti AGA), "Notiziario trimestrale dell'Addetto Militare, Navale ed Aeronautico di Lisbona, datato 30 settembre 1967", busta (b.) Portogallo n. 1408, Fascicolo (f.) n. 11 Colonie e possedimenti d'oltremare.

⁵ *Ibidem*.

Angola nonostante la grave situazione interna di conflitto. Il dilemma americano s'inquadrava nelle logiche politico-strategiche della Guerra Fredda: benché sostenesse le istanze indipendentiste e i processi di decolonizzazione, Washington si poneva in continuità con una posizione di mantenimento degli equilibri anticomunisti all'interno del continente africano⁶. Dal canto suo, l'Europa rispose ambiguamente all'atteggiamento portoghese, finendo per assecondare il rallentamento del processo di decolonizzazione nei territori lusitani.

La stessa l'Italia non riuscì a dare chiara definizione dei suoi rapporti con la politica portoghese in Africa almeno fino a primi anni Settanta.

Per quanto riguarda la mobilitazione anticoloniale interna al Mozambico, a partire dalla fine della Seconda Guerra Mondiale, erano nate, su impulso del mondo culturale e intellettuale (molti esponenti della cultura mozambicana si erano formati e vivevano all'estero, ad esempio Eduardo Mondlane, primo leader della FRELIMO)⁷, forme di dissenso e opposizione principalmente nella forma di opere satiriche di accusa nei confronti dell'autorità portoghese⁸. Tuttavia, a causa di un tasso di analfabetismo estremamente alto, la dissidenza culturale rimase un fenomeno minoritario inaccessibile per la maggioranza della popolazione. Sul finire degli anni Cinquanta nacquero alcuni movimenti politici di contrapposizione come il *Nucleus of African Secondary Students of Mozambique* (NESAM) che coordinarono le prime forme di dissenso della futura classe dirigente mozambicana. Oltre al NESAM si aggiunsero nel 1960 la *National Democratic Union of Mozambique* (UDENAMO), la *Mozambican-Makonde Union* (MANU) e la *National African Union of Independent Mozambique* (UNAMI)⁹. A partire dal 1962, in

⁶ MacQueen, N. (1997), op. cit., pp. 52-54.

⁷ Marcum, A., J. (2018), *Conceiving Mozambique*, Palgrave Macmillan, Londra (UK), pp. 1-11.

⁸ Tra i diversi contributi riguardanti la resistenza culturale al colonialismo vedasi: Russo, V. (2020), *La resistenza continua. Il colonialismo portoghese, le lotte di liberazione e gli intellettuali italiani*, in *Pensiero atlantico*, No. 2, Meltemi Editore, Milano, pp. 43-49.

⁹ Per approfondire la nascita dei movimenti di liberazione delle colonie portoghesi

risposta all'incrinarsi dei rapporti interni con i colonizzatori portoghesi, i tre movimenti si unirono in un'unica organizzazione che prese il nome di *Frente de Libertação de Moçambique* (FRELIMO) alla cui guida venne nominato Eduardo Mondlane¹⁰. Alla nascita della FRELIMO, in Mozambico si respirava un'aria carica di tensioni. La presenza della polizia politica portoghese (PIDE) e la politica di controllo coercitivo che Lisbona applicava sulle colonie, non facevano altro che acutizzare le tensioni esistenti. Uno degli episodi più gravi della repressione portoghese avvenne nel giugno 1960 a Mueda, una città nella regione nord-orientale di Cabo Delgado, dove una manifestazione organizzata dai lavoratori di etnia Makonde di una fabbrica di cotone si trasformò in un massacro (sotto il fuoco delle forze portoghesi presenti morirono circa cinquecento operai). L'episodio, che non fu l'unico (nel 1961 in Angola, nella città di Malanje, vennero uccisi altrettanti lavoratori), divenne una delle immagini del nazionalismo mozambicano accelerando la formazione di una coscienza popolare nazionale e di un conseguente processo di autodeterminazione¹¹.

Il 25 settembre 1964 iniziarono le prime forme di opposizione armata da parte della FRELIMO che portò avanti, nonostante diverse difficoltà organizzative e tattiche, un attacco nella regione amministrativa del Chai nel nord della provincia di Cabo Delgado. La prossimità con il territorio tanzaniano permetteva alla guerriglia di nascondersi al di là del confine, lungo le rive del fiume Rovuma, dove erano state

vedasi: Tornimbeni, C. (2019), *Dall'UDENAMO al COREMO. Un'opposizione al FRELIMO nella guerra di liberazione in Mozambico e il panorama continentale*, in Tornimbeni, C. (a cura di) *Possibilità delle indipendenze in Africa*, «Afriche e Orienti», Anno XXI, No. 1, pp. 47-66.

¹⁰ Isaacman, A., Isaacman B. (1983), *Mozambique. From Colonialism to Revolution, 1900-1982*, Westview Press, Colorado (Co), pp. 73-81; per approfondire ulteriormente il tema vedasi: Humbaraci, A., Muchnik, N. (1974), *Portugal's African Wars. Angola, Guinea Bissao, Mozambique*, The Third Press, New York (NY); Mondlane, E. (1983), *The struggle of Mozambique*, Indiana University Press, Bloomington (IN).

¹¹ Finnegan, W. (1992), *A complicated War. The Harrowing of Mozambique*, University of California Press, London, p. 29; Macqueen, N. (1997), *The Decolonization of Portuguese Africa*, op. cit., p. 18.

disposte le prime basi operative FRELIMO¹². La campagna di liberazione fu complessa anche a causa della mancata compattezza ideologica del gruppo armato; le divisioni ideologiche interne e il prematuro abbandono di alcuni esponenti, contribuirono a minare la compattezza del gruppo e a rallentare l'avanzamento verso la liberazione, che peraltro incontrava l'opposizione del Portogallo, intransigente nel voler mantenere il controllo sui territori mozambicani. Nel febbraio del 1969 la morte di Eduardo Mondlane fu un grave colpo per la resistenza mozambicana. La guida della FRELIMO venne inizialmente affidata ad un Triumvirato (composto da Uria Simango, Marcelino dos Santos e Samora Machel) e successivamente posta sotto la direzione di Machel, che fino a quel momento era stato comandante delle operazioni della guerriglia. Nonostante un acutizzarsi delle violenze a partire dagli attacchi perpetrati ai danni dei territori di Manica e Sofala – enclaves dei possedimenti portoghesi – nel 1972, le sempre più complesse difficoltà interne al Portogallo e il traballante equilibrio del governo di Lisbona portarono ad un allentamento graduale della morsa politico militare sulle vicende d'oltremare. La guerra di liberazione si chiuse con la caduta del regime di Caetano a seguito del colpo di stato militare del 25 aprile 1974. La lunga crisi della politica interna portoghese si era ripercossa sulle vicende africane quasi a segnare un rapporto viscerale tra Portogallo e territori coloniali che ben rifletteva le posizioni da sempre affermate dai portoghesi in sede internazionale¹³. La fase negoziale apertasi nel 1974 tra Portogallo e FRELIMO (unico attore politico ad aver maturato un progetto di costruzione nazionale) per l'apertura del processo di trasferimento dei poteri, si concluse con la firma dell'Accordo di Lusaka che metteva fine alla guerra di liberazione e ristabiliva le relazioni diplomatiche tra Portogallo e Mozambico indipendente¹⁴. Il 25 giugno 1975 venne dichiarata l'indipendenza del Paese.

¹² Macqueen, N. (1997), *The Decolonization of Portuguese Africa*, op. cit., p. 25.

¹³ Ivi, pp. 64-98, pp. 205-218.

¹⁴ Ivi, pp. 136-147.

Il Mozambico si presentava sullo scenario africano come un Paese a guida marxista con una politica estera piuttosto chiara di sostegno ai popoli in lotta per l'indipendenza e di contrapposizione ai regimi dell'apartheid ancora presenti in Africa australe (la Rhodesia bianca di Ian Smith e il Sudafrica). La contrapposizione ideologica tra gli Stati confinanti si manifestò con misure volte a limitare e contrastare l'immigrazione economica mozambicana, per poi evolvere in vere e proprie interferenze nei reciproci affari interni. A fronte delle prime ingerenze del Mozambico nella politica interna rhodesiana, la Rhodesia reagì finanziando la creazione di un gruppo militare in funzione anti-FRELIMO, che prese il nome di *Resistência Nacional de Moçambique* (RENAMO). La RENAMO, nata in un clima di tensioni interne ed esterne, si poneva in opposizione alla visione politica di Samora Machel, promotore di un processo veloce di modernizzazione e nazionalizzazione delle risorse, in opposizione al tradizionale sistema tribale e al potere decentrato proprio della società mozambicana. L'abolizione delle antiche strutture sociali e le successive politiche di redistribuzione delle terre e di collettivizzazione forzata causarono delle profonde spaccature nella società civile che cominciò a nutrire insoddisfazione verso tali misure. La RENAMO, pur in assenza di un patrimonio ideologico, sfruttò il malcontento della popolazione e nonostante le violenze riuscì ad acquisire sostegno in funzione anti-FRELIMO¹⁵.

2. All'origine delle relazioni politiche italo-mozambicane

Il 1960, anche chiamato "anno dell'Africa", aprì la seconda fase del processo di decolonizzazione del continente, rivolgendosi soprattutto all'Africa subsahariana non solamente dal punto di vista politico ma

¹⁵ Bartoli, A. (2005), *Learning from the Mozambican Peace Process. The Role of the Community of Sant'Egidio*, in Fisher, J., R., (a cura di) *Paving the Way. Contributions of Interactive Conflict Resolution to Peacemaking*, Lexington Books, Oxford (UK), pp. 79-81.

anche culturale. Si parlò di un nuovo umanesimo africano, della fallacia dei rapporti euro-africani e della necessità di rivedere le relazioni con l'Europa. L'Italia, a seguito della firma della convenzione di Yaoundé (1963) che contribuiva alla razionalizzazione dei rapporti tra Europa e Paesi ex coloniali, si sentì coinvolta nell'urgenza di rafforzare le interazioni politico-economiche con il continente africano (soprattutto a seguito degli interessi maturati nel Corno). L'assenza di una politica estera e di cooperazione ben definita nei confronti dell'Africa subsahariana rappresentò un rallentamento nelle interazioni con i Paesi di nuova indipendenza. Il disinteresse dell'Italia si contrapponeva all'interesse che, invece, alcuni Paesi africani nutrivano verso di essa; la perdita precoce delle colonie dell'Africa Orientale Italiana (AOI) aveva influito sull'idea che il colonialismo italiano si fosse distinto da quello degli altri Paesi europei, e che un eventuale interesse economico e politico verso l'Africa non avesse in grembo i germi del neocolonialismo¹⁶. A sostegno dell'idea che l'Italia si volesse porre in maniera pacifica e paritaria nei confronti dei Paesi di nuova indipendenza, a partire dalla seconda metà degli anni Cinquanta, il sindaco di Firenze Giorgio La Pira (DC) organizzò un'iniziativa tra intellettuali europei e africani che prese il nome di "Dialoghi Mediterranei" con l'obiettivo di dibattere la costruzione delle future relazioni politiche con il continente africano. Nel maggio 1961, il Terzo Dialogo Mediterraneo intitolato "L'idea del Mediterraneo e l'Africa nera" (19-24 maggio 1961) diede uno slancio all'interesse italiano oltre il Sahara che si realizzò nella volontà di interagire con i movimenti di liberazione nazionali africani e, soprattutto, nell'invito a Roma del leader sudafricano per Oliver Tambo dell'*African National Congress* (ANC)¹⁷.

I primi contatti tra Italia e Mozambico indipendente si strinsero su iniziativa della FRELIMO e, in particolare, di Marcelino dos Santos (delegato agli affari esteri) che nei primi anni Sessanta intraprese alcuni

¹⁶ Borruso, P. (2024), *L'Italia e l'Africa. Strategie e visioni dell'età postcoloniale (1945-1989)*, Editori Laterza, Bari-Roma, pp. 64-71.

¹⁷ Ivi, p. 78.

scambi con l'Ufficio esteri del Partito Comunista Italiano¹⁸. Tale contatto diede parallelamente inizio ad un secondo ramo di rapporti tra FRELIMO e la città di Reggio Emilia, grazie alla presenza del sindaco Renzo Bonazzi (PCI) che aveva conosciuto dos Santos in occasione del Consiglio mondiale della pace tenutosi a Varsavia dal 28 novembre al 3 dicembre 1963¹⁹. La spinta ad interloquire con i rappresentanti politici italiani ed europei giungeva principalmente dai movimenti di liberazione stessi che all'inizio degli anni Sessanta si erano uniti in funzione di una comune lotta all'imperialismo attraverso i propri leader: Agostinho Neto per il *Movimento Popular de Libertação de Angola* (MPLA), Amílcar Cabral per *Partido Africano de Independencia da Guiné e Capo Verde* (PAIGC), ed Eduardo Mondlane della FRELIMO (il quale a partire dal 1964 dichiara l'apertura dell'insurrezione armata in Mozambico)²⁰.

L'interesse maturato dal PCI nel sostenere la lotta di liberazione coloniale dei territori portoghesi, nonché la volontà di mostrare la propria opposizione alla presenza in Europa di un Paese ancora non democratico, portò i comunisti italiani a rispondere alle richieste di sostegno dei movimenti d'indipendenza. Alcuni rappresentanti del PCI parteciparono alla Conferenza delle organizzazioni nazionaliste delle colonie portoghesi (CONCP) organizzata sotto la presidenza di Agostinho Neto (MPLA) tra il 3 e l'8 ottobre 1965 a Dar es Salaam. L'interesse dei comunisti italiani rispetto ai movimenti di liberazione dell'Africa portoghese prese forma anche per la possibilità di maturare delle riflessioni sui possibili adattamenti dei modelli socialisti e marxisti all'interno dei contesti africani²¹. La morte di Eduardo Mondlane, avvenuta il 4 febbraio 1969, portò ad un ulteriore coinvolgimento

¹⁸ Lanzafame, M., C., Podaliri, C. (2004), *La stagione della solidarietà sanitaria a Reggio Emilia: Mozambico 1963-1977*, L'Harmattan Italia, pp. 25-30. Per approfondire vedasi Tornimbeni, C. (2018), *Nationalism and Internationalism in the Liberation Struggle in Mozambique: The role of the FRELIMO's Solidarity Network in Italy*, in "South African Historical Journal", DOI: 10.1080/02582473.2018.1433712.

¹⁹ Ivi, p. 25.

²⁰ Borruso, P. (2024), op.cit., p. 89.

²¹ Ivi, p. 90.

nell'ambito della lotta per l'indipendenza e accelerò il processo di avvicinamento tra la FRELIMO e il PCI. A seguito della maturazione di una simpatia politica verso le vicende dell'Africa subsahariana, alcuni esponenti del PCI appartenenti alla sezione reggiana (tra i quali Giuseppe Soncini, che dal 1961 al 1975 fu Presidente dell'Arcispedale S. Maria Nuova di Reggio Emilia) trovarono il modo di costruire profondi legami di sostegno e cooperazione con i movimenti di liberazione²². Dieci anni di fitte relazioni portarono al coordinamento della Conferenza di solidarietà alla lotta di liberazione delle colonie portoghesi che ebbe luogo dal 27 al 29 giugno 1970 a Roma²³.

Fin dall'inizio era chiara l'importanza di ospitare una conferenza di tale natura sul suolo di un Paese europeo alleato del Portogallo che, nonostante le pressioni esterne, continuava a mantenere il dominio coloniale nei possedimenti africani. L'organizzazione di tale evento trovava sostegno all'interno dei nuovi quadri diplomatici italiani, nell'ambito di un profondo rinnovamento che prese avvio contemporaneamente alla nomina a Ministro degli Esteri del socialista Pietro Nenni all'interno del primo governo Rumor (12 dicembre 1968-5 luglio 1969)²⁴. La Conferenza rappresentò un'occasione anche per valutare la posizione della Chiesa Cattolica in merito alla questione della decolonizzazione africana già parzialmente espressa dal Pontefice Giovanni XXIII con la promulgazione delle encicliche *Mater et Magistra* (1961) e *Pacem in Terris* (1963), e successivamente ampliata sotto il papato di Paolo VI con l'enciclica *Populorum Progressio* (1967)²⁵.

²² Per approfondire: Borruso, P. (2009), *Il PCI e l'Africa indipendente. Apogeo e crisi di un'utopia socialista (1956-1989)*, Le Monnier, Firenze.

²³ Ad operare per il coordinamento dei movimenti e l'organizzazione della conferenza si muove il Comitato di mobilitazione per l'appoggio ai popoli delle colonie portoghesi e dell'Africa australe (il cui presidente era Marcelino dos Santos). Inoltre, si costituisce il Comitato internazionale d'iniziativa per la preparazione e la convocazione della Conferenza internazionale di solidarietà, composto dai tre movimenti di liberazione FRELIMO, PAIGC, MPLA.

²⁴ Lanzafame, M., C., Podaliri, C. (2004), op. cit., p. 36.

²⁵ Borruso, P. (2006), *L'Italia tra cooperazione e terzomondismo negli anni '60 e '70*, in Tosi, L., Tosone, L., (a cura di), *Gli aiuti allo sviluppo nelle relazioni internazionali del Secondo dopoguerra*, CEDAM, Padova 2006, p. 213.

La fase di rinnovamento della politica estera continuò attraverso la guida del Dicastero degli Esteri di Aldo Moro (1969-1974, interrotto da una breve parentesi di Giuseppe Medici nel secondo governo Andreotti tra il 26 giugno 1972 e il 12 giugno 1973). La scelta di ospitare una simile conferenza sul suolo italiano sottolineava la volontà politica di trovare uno spazio di partecipazione all'interno del processo di decolonizzazione africana²⁶. Dal punto di vista del mondo cattolico, l'organizzazione della conferenza determinò il sostegno al progetto nazionalista dei movimenti di liberazione anti-portoghesi. Si arrivò quindi alla decisione del Pontefice Paolo VI di concedere un'udienza privata ai rispettivi leader Marcelino dos Santos, Amílcar Cabral e Agostinho Neto. Paolo VI riconobbe il ruolo dei suoi interlocutori come guida dei movimenti di liberazione anticoloniale condannando le atrocità commesse nei territori africani e auspicando una soluzione pacifica dei conflitti²⁷. L'incontro con Paolo VI fu infatti un momento molto importante per il Mozambico e per la FRELIMO. Per lungo tempo la Chiesa cattolica lusitana aveva affiancato l'autorità portoghese nella costruzione e nel rafforzamento del sistema coloniale in Africa australe consolidando l'idea di braccio spirituale del colonialismo²⁸. A seguito del processo di razionalizzazione dell'attività missionaria in Africa e della formazione di un clero indigeno a fronte di una prospettiva pluralistica della civiltà cristiana, la Chiesa mozambicana aveva gradualmente preso le distanze dall'autorità coloniale portoghese fino ad accogliere il processo di decolonizzazione²⁹. Nel 1974, Alexandre dos Santos divenne il primo arcivescovo nero di Maputo e nel 1988 venne nominato cardinale. I primi rapporti con la FRELIMO non furono semplici, l'attitudine antireligiosa del partito portò con il tempo all'abolizione delle

²⁶ Vedasi: Calandri, E. (2019), *Italy, the developing world, and aid policy, (1969-1979): the "historic compromise" and Italian foreign policy*, in "Cold War History", vol. 19, n. 3, pp. 363-381.

²⁷ Lanzafame, M., C., Podaliri, C. (2004), op. cit., pp. 60-61.

²⁸ Newitt, M. (1995), *A History of Mozambique*, op. cit., p. 479.

²⁹ Menozzi, D. (2001), *La Chiesa Cattolica*, in G. Filoramo, D. Menozzi (a cura di), *Storia del cristianesimo. L'età contemporanea*, Laterza, Roma-Bari, pp. 224-229.

festività religiose, alla nazionalizzazione dei beni ecclesiastici, alla privazione del monopolio educativo di eredità coloniale, fino ad episodi di persecuzione ai danni di alcuni membri cattolici³⁰. Nonostante le complesse relazioni tra Chiesa cattolica e FRELIMO, il 1970 segnò un momento di avvicinamento politico tra le due parti che andò a consolidarsi gradualmente grazie al sopracitato rinnamento interno alla chiesa mozambicana. La nomina di Jaime Gonçalves a vescovo di Beira, qualche settimana dopo la dichiarazione d'indipendenza, rappresentò un evento chiave per il futuro processo di pacificazione; la simpatia maturata da Gonçalves rispetto alle visioni nazionaliste di Machel portò quest'ultimo a considerare il vescovo come un potenziale interlocutore all'interno del mondo cattolico³¹.

Se da una parte la FRELIMO era riuscita ad aprire dei canali di dialogo con i partiti comunisti europei, in particolare con il PCI oltre che con alcune realtà locali comuniste come Reggio Emilia, dall'altra Gonçalves e la chiesa mozambicana erano riusciti a trovare sostegno nel mondo cattolico italiano. A seguito delle prime manifestazioni di violenza e destabilizzazione ad opera della RENAMO, la FRELIMO cercò il sostegno dell'Italia che, a seguito della proclamazione d'indipendenza del 1975, era stata uno dei primi Paesi europei a riconoscerne l'autorità e a considerare il Mozambico tra le potenziali priorità della cooperazione allo sviluppo in Africa subsahariana³².

Il conflitto tra FRELIMO e RENAMO venne inizialmente interpretato come una situazione di crisi tra il governo riconosciuto e un gruppo terrorista operante in funzione di una destabilizzazione. A partire dalla firma dell'Accordo di Nkomati (1985) la RENAMO (conseguentemente alla drastica riduzione dei finanziamenti e della collaborazione

³⁰ Newitt, M. (1995), *A History of Mozambique*, op. cit., p. 539; vedasi anche Morozzo della Rocca, R. (1994), *Mozambico. Dalla guerra alla pace. Storia di una mediazione insolita*, Edizioni San Paolo, Cinisello Balsamo, p. 20.

³¹ Hume, R. C. (1994), *Ending Mozambique's War*, United States Institute of Peace, Washington (DC), p. 17.

³² Borruso, P. (2013), *Le nuove proiezioni verso l'Africa postcoloniale*, in "Studi Storici", vol. 54, n. 2 (aprile-giugno 2013), pp. 449-479.

militare sudafricana) tentò di costruire un'identità politico ideologica in opposizione al governo. I primi tentativi della diplomazia tradizionale di aprire un dialogo per porre fine al conflitto, si risolsero in un nulla di fatto a causa dell'acuirsi della conflittualità e dell'indisposizione delle parti. La complessità della guerra risiedeva maggiormente nella natura asimmetrica dello stesso ed in particolare dei due attori in lotta: la FRELIMO rappresentava l'autorità politica legittima, vantava un riconoscimento internazionale e riconduceva il conflitto interno ad una crisi terroristica, mentre la RENAMO - che era nata come gruppo mercenario - riconduceva la sua esistenza all'arena conflittuale e al mantenimento di uno stato di crisi interna. L'asimmetria dei contendenti faceva sì che in sede negoziale venisse considerato solo l'attore governativo in quanto attore legittimo. L'assenza di dialogo con la controparte non permetteva soluzioni continuative e benché meno la firma di un cessate il fuoco. Fu così necessario trovare un'altra via alla pacificazione.

3. Il processo di pacificazione e la firma degli accordi di pace di Roma

Dal punto di vista dei modelli operativi di pacificazione, all'inizio degli anni Ottanta venne coniata l'espressione *Two Track Diplomacy* che si poneva in contrasto con la tradizionale diplomazia statale (*One Track Diplomacy*) introducendo l'idea che nelle relazioni internazionali gli interlocutori non fossero più solo attori governativi. Gli sviluppi della dottrina portarono, all'inizio degli anni Novanta, all'introduzione della *multi-track diplomacy* che evidenziava la possibilità di integrare il modello classico di risoluzione dei conflitti attraverso l'utilizzo di "canali" e di soggetti appartenenti a diversi ambiti della società: potevano essere rappresentanti del mondo religioso, dell'imprenditoria, e da enti no profit³³. Tra i nuovi attori della politica internazionale le

³³ Se inizialmente era stata identificata solo una via alla Multi-Track Diplomacy, alla fine degli anni Ottanta alcuni autori trovarono il modo di espandere la categoria

organizzazioni non governative (ONG) trovarono uno spazio d'azione soprattutto nei contesti di conflitti interni caratterizzati dall'assenza delle istituzioni, dalla disgregazione sociale e dalla povertà. In questi ambiti, a differenza degli attori governativi, le ONG erano in grado di inserirsi con maggiore facilità e dinamismo diventando dei soggetti essenziali per colmare la distanza tra società civile e istituzioni³⁴.

Il modello di mediazione impostato sull'inserimento di soggetti non governativi prevedeva alcuni elementi diversi dalle tradizionali tecniche di mediazione: tra questi, la "non esclusività" del processo negoziale permetteva, in un quadro istituzionale, la partecipazione di attori non governativi al fianco della diplomazia governativa. La loro partecipazione rispondeva alle difficoltà riscontrate dalla diplomazia tradizionale, soprattutto nei casi di conflitti interni caratterizzati da gruppi armati non riconosciuti. Un esempio lo ritroviamo proprio all'interno della storia del conflitto mozambicano: per diverso tempo, infatti, la natura terroristica della RENAMO fece sì che il conflitto venisse interpretato come un problema di ordine pubblico e non come un conflitto civile, e la conseguenza fu l'organizzazione iniziale di azioni diplomatiche unilaterali che esclusero la RENAMO dal dialogo esacerbandone le posizioni. Proprio per il motivo della natura asimmetrica del conflitto e dell'assenza di legittimità della RENAMO, il negoziato svolto a partire dal 1989 dovette andare di pari passo con la trasformazione politica dell'attore sopradDETTO. Nel caso mozambicano, infatti, i ventisette mesi di negoziato servirono soprattutto a riconsiderare la natura della RENAMO, da «*bandidos armados*» a partito politico. In questo problematico passaggio furono essenziali gli sforzi investiti nella promozione del rafforzamento dei rapporti umani e di coesione sociale che andarono a vantaggio anche del processo negoziale stesso,

concettuale aggiungendovi altre otto tracce diplomatiche, vedasi: McDonald, J. (2011), *Multi-Track Diplomacy – Its Origins and Some of its Accomplishments*, in Nan, A.S., Mampilly, Z. C., Bartoli, A. (a cura di), *Peacemaking. From Practice to Theory*, Vol. 1, Praeger, Santa Barbara (CA).

³⁴ Giro, M. (2011), *Noninstitutional Organizations and Conflict Resolution: Some Reflections on the Experiences of the Community of Sant'Egidio*, in Nan, A. S., Mampilly C. Z., Bartoli, A. (a cura di), *Peacemaking. From Practice to Theory*, op. cit., pp. 93-94.

considerato che dopo sedici anni di guerra civile RENAMO e FRELIMO avevano subito un profondo processo di deumanizzazione. La Comunità di Sant'Egidio che operava nel Paese in sostegno alla popolazione stremata attraverso gli aiuti umanitari, riuscì a costruire un rapporto di fiducia, che avrebbe rappresentato un elemento importante all'interno della mediazione³⁵.

All'interno di un processo di pacificazione, nonostante si sia detto in precedenza che non è possibile elaborare un modello di risoluzione uguale per tutti, si possono evidenziare degli elementi fondamentali per lo sviluppo corretto delle operazioni. Tra questi, alcuni sono già stati accennati, ma in generale ci si riferisce: alla necessità per le parti interne al conflitto di partecipare attivamente sostenendo gli obiettivi del processo; all'assenza di vincoli temporali in modo tale da permettere una più libera interazione tra le parti³⁶; alla creazione di un clima di reciproca fiducia; alla canalizzazione delle rispettive volontà verso un obiettivo comune³⁷. Il processo di mediazione viene costruito man mano a seconda dei nodi negoziali evidenziati durante il dialogo. La necessità di non applicare dei modelli perfettamente razionali risponde alla richiesta di mantenere le distanze con l'autorità, così come anche al presupposto fondamentale di non supporre come definitivi gli obiettivi posti durante la mediazione.

Nel caso di un conflitto duraturo e sanguinoso, raggiungere un accordo risulta estremamente difficile dato il clima di sospetto e diffidenza tra le parti che può acuirsi in caso di repentine accelerazioni. Diventa fondamentale quindi l'attesa, e in particolare la possibilità di approfondire specificatamente i temi strategici di entrambe le parti.

³⁵ Morozzo della Rocca, R. (1994), *Mozambico dalla guerra alla pace*, op. cit., pp. 19-39; 61-77.

³⁶ Un rallentamento nella partecipazione al processo negoziale rappresenta per i gruppi armati uno strumento per proteggersi da un troppo rapido mutamento della propria posizione negoziale. Vedasi Egeland, J. (2011), *10 Lessons from 10 Peace Processes*, in Nan, S., et al, op. cit., p. 59.

³⁷ Ivi, p. 54.

L'eventuale risoluzione, raggiunta con la firma dell'accordo di pace, nella totalità dei casi non porta ad un immediato miglioramento delle condizioni di vita socioeconomiche della popolazione. In questi casi si deve tener conto delle condizioni in cui versa il Paese oggetto dell'operazione di *peacemaking*, che solitamente è afflitto da una grave crisi sociale ed economica dovuta principalmente alla distruzione del territorio, dei tessuti sociali, all'abbandono delle infrastrutture e dei servizi pubblici. I mediatori devono quindi tener conto del fatto che il processo di pacificazione non si conclude con la firma della pace, ma che prende nuovamente inizio con le successive fasi d'implementazione dell'accordo. Per tale ragione, le fasi di pacificazione e implementazione devono essere definite e concordate prima della firma dei trattati.

La facilitazione operata dalla Comunità, che venne portata avanti sia in fase preventiva all'apertura dei negoziati sia in fase operativa, ebbe il merito di convincere gli attori belligeranti a distanziarsi dall'arena militare e a riconsiderare le proprie posizioni e status all'interno di una possibile arena politica³⁸.

Il primo grande problema che risaltò agli occhi dei mediatori fu la diversa identità delle parti; la FRELIMO era un attore statuale, per altro l'unico partito mozambicano che guidava la politica interna, partito di governo detentore delle redini dello Stato nonché interlocutore nel sistema internazionale nel quale era riconosciuto; la RENAMO invece era un gruppo armato delegittimato dallo Stato attraverso l'appellativo di «*bandidos armados*». L'assenza di una legittimazione politica, data dal fatto che il movimento era nato in opposizione al governo e soprattutto come gruppo armato, ne acuiva la ferocia e l'emarginazione sociale. Sulla base di quanto detto in precedenza, il modello negoziale della Comunità di Sant'Egidio doveva essere innovativo e adattabile ai possibili sconvolgimenti interni alla realtà mozambicana.

³⁸ Riccardi, A. (2010), *Introduzione*, in Morozzo della Rocca, R. (a cura di) *Fare Pace. La comunità di Sant'Egidio negli scenari internazionali*, Leonardo International s.r.l., Milano, pp. 17-18; Gianturco, L. (2010), *La pace in Mozambico*, in Morozzo della Rocca, R. (a cura di) *Fare Pace.*, op.cit., pp. 46-48.

Venne quindi scelta la mediazione come strumento di interazione con le parti in conflitto e venne chiarito che il principio sottostante il processo sarebbe stato la costruzione di uno Stato di diritto unito da un'identità nazionale³⁹. La mediazione seguì un paradigma flessibile e venne deciso di mantenere la comunicazione diretta tra le parti come elemento chiave della tecnica negoziale. Si operò per costituire uno spazio in cui le delegazioni di FRELIMO e RENAMO potessero inizialmente esprimere la propria identità politica, etnica o culturale, in modo tale da portare avanti una distensione delle posizioni inizialmente intransigenti. Divenne sostanziale che l'interazione fosse quindi diretta e che permettesse di tramutare la conflittualità da fisica a verbale aprendo la possibilità al raggiungimento di un compromesso o di una collaborazione tra i dialoganti. Oltre a porre le basi per una risoluzione interna del conflitto, si lavorò anche sulla legittimazione degli attori sovversivi all'interno del sistema sociopolitico dal quale erano stati esclusi, nonché sul riconoscimento da parte di quest'ultimi delle istituzioni, del potere statale e dell'esistenza di una sfera politica nella quale interagire⁴⁰.

4. Conclusioni

Il processo di pacificazione del Mozambico, chiusosi in un successo con la firma degli Accordi di Roma del 1992, può essere considerato come l'applicazione di tale modello negoziale. L'interazione sinergica tra attori diversi e l'inserimento di un'ONG (nonché trasversalmente della società civile) si iscrive in un periodo storico caratterizzato da un grande attivismo che proviene dal "basso"⁴¹. Lo dimostrò il

³⁹ Giro, M. (2011), op. cit., pp. 96-97.

⁴⁰ Vedasi Fisher, J. R. (2005), *Analyzing Successful Transfer Effects in Interactive Conflict Resolution*, in Fisher, J. R. (a cura di), *Paving the Way. Contributions of Interactive Conflict Resolution to Peacemaking*, Lexington Books 2005, Lanham (MD); Bartoli, A. (2005), *Learning from the Mozambique Peace Process. The role of the Community of Sant'Egidio*, in Fisher, J. R., op. cit.

⁴¹ Per approfondire i temi collegati alla para-diplomazia e alla storia delle relazioni tra Reggio Emilia e Mozambico vedasi: Ferretti, F. (2024), *Conciliating Subaltern and*

Vescovo Jaime Gonçalves quando cercò di costruire un contatto con il mondo cattolico e con la politica italiana tentando di trovare sostenitori internazionali per accelerare il processo di pacificazione mozambicano. L'intraprendenza di Gonçalves, facilitata anche da relazioni politico culturali italo-mozambicane già germogliate a partire dagli anni Settanta, venne premiata con l'organizzazione nel 1985 di un incontro ufficiale tra il Presidente Samora Machel e il Pontefice Giovanni Paolo II. La solidità delle relazioni rafforzate durante gli anni Ottanta non vide segni di cedimento nemmeno a seguito dell'improvvisa morte di Samora Machel (19 ottobre 1986) e della successiva nomina di Joaquim Chissano alla presidenza del Paese. Fu l'inizio di una sinergia che portò alla firma degli Accordi di Roma del 1992 a conclusione di un conflitto pluriventennale e al successivo avviamento del percorso di implementazione e democratizzazione del Mozambico.

La firma degli accordi di Roma e l'avvio del processo di implementazione sotto la guida delle Nazioni Unite concluse quindi un percorso negoziale complesso. Il successo della mediazione se da una parte rappresentò l'apice di una fase di grande attivismo e dinamicità della società e della politica italiana, dall'altra evidenziò l'inizio di un profondo ripensamento dei modelli di pacificazione occidentali ed europei. Ma non solo, in quanto aprì la possibilità di riflettere sull'ascesa di nuovi attori internazionali nel mondo contemporaneo e sulla loro potenziale azione in contesti complessi in aiuto agli Stati nel caso questi non siano in grado di, o non vogliano, agirvi. La fiducia che viene riposta nelle capacità delle organizzazioni non governative e nella società civile apre un dibattito sulle modalità della partecipazione pubblica alla costruzione degli indirizzi politici dello Stato.

Liminal Geopolitics: Reggio Emilia's City Diplomacy and the Geographies of Lusophone Africa's Decolonisation, in "Geopolitics", vol. 29, n. 5, pp. 1942-1470; Marchetti, R. (2018), *Italian hybrid diplomacy*, in "Contemporary Politics", DOI: 10.1080/23248823.2018.1472900.

The Political Role of the European Commission of Human Rights as a “Third Party”

Pietro Massaini

This study investigates the political function of the European Commission of Human Rights (hereafter, “the Commission”) as a third-party mediator, particularly in the context of tensions between national sovereignty and supranational jurisdiction, and amid the ideological polarisation of the Cold War. The essay draws on Pier Paolo Portinaro’s analysis of the political use of “third”.¹ Before the reforms introduced by Protocols No. 9 and No. 11 in the 1990s, the Commission not only served as a procedural filter for individual applications — one of the most innovative features of the European Convention on Human Rights (ECHR) — but also, as will be discussed in the following paragraphs, as an instrument of political compromise.

Conceived within a systemic reflection involving European societies in the post-war period, the ECHR has also been described as a “guard”, a “conscience”, an “alarm”,² to prevent the resurgence of totalitarianism and the gradual erosion of democracy by establishing robust legal protection for human rights. While 1989 was a crucial year in the redefinition of the global order and saw the Court’s role as a guarantor of individual rights and an impartial “third party” solidify,³

¹ PORTINARO, P.P., *Il terzo. Una figura del politico*, Milano, Franco-Angeli, 1986.

² Consultative Assembly of the Council of Europe, *Commission des Questions juridiques et administratives, Présentation du Rapport n°77*, intervention of P.-H. Teitgen, Seventeenth Sitting (7 September 1949), in *Reports*, 10th August-8th September 1949, 1158.

³ PORTINARO, P.P., *Il terzo. Una figura del politico*, cit., 121.

1945 did not have a similarly impactful effect in this direction.

Behind art. 25 of the pre-existing ECHR text, which allowed individuals to submit applications, and art. 19 providing the introduction of the Court, lie divergent visions of Europe, rooted in the past and projected into the future. This study, although recognising the fundamental legal importance of filtering the petitions, considering the actual workload of the Court, seeks to reconsider the political reasons for the introduction of the Commission's filter, whose objective was trying preserving the State's authority, moving cautiously towards the new European order.

This work aims to enrich the vast literature on the history of the ECHR by focusing on a specific analysis of one aspect of the Convention. Through the study of the preparatory works, the memoirs of the "founding fathers" and the case-law of the first years, the essay investigates how, within the early European community, existed a recalcitrant group, which was sceptical towards what we now consider as *diriment*: the Court. Within this context, the ideal that would later be realized at the century's end was merely sketched: the role of the "third" embodied by the Commission sought primarily to ensure the stability of a fragile and unstable system, reflecting more the demands of states than those of individuals.

To substantiate this political vision of the Commission as a political third, this essay is structured in two main parts. The first section (Paragraph 2) offers an analysis of the Commission's filtering function, contextualized through a critical review of the relevant scholarly literature. The second section (Paragraph 3) examines the preparatory works of the European Convention on Human Rights, revealing a dual role played by the Commission as a political "third": on the one hand, as a mechanism for preserving state authority; on the other, as an instrument for safeguarding Western interests within the broader framework of Cold War. The concluding section will offer a synthesis of the main findings and reflect on the potential for a comparative analysis involving the Inter-American and African human rights systems,

thereby opening new avenues for further scholarly investigation.⁴

1. About Solitude, War, Goats and Cabbages.

The Commission as a Third

The significance of the European Convention on Human Rights (ECHR) and its Court (ECtHR) in international law and the protection of human rights is widely recognised today. Born from a normative vision, they have played an effective role in creating a more unified international legal system for Western European democracies during the Cold War. They contributed to shape Europe's post-war identity around commitment to the Rule of Law, democracy, and the protection of human rights.

However, their origins were marked by considerable tension and uncertainty. The political context in which they came into being required political and legal guarantees. This section therefore introduces the Commission's filtering function in its early stages, providing quantitative and qualitative evidences, as well as contextualising it within the framework of the Cold War and the internal dynamics leading to

⁴ There is evidence of reciprocal influence between the ECHR and other regional systems, such as the Inter-American and African human rights regimes. In the Inter-American system, the Inter-American Commission on Human Rights (1959) adopted a comparable filtering role. A similar influence can be observed in the African Commission on Human and People's Rights (1987), which likewise incorporated a filtering mechanism. A potential avenue for future research is a comparative analysis of the political rationales underlying the respective filtering mechanisms of each system. See for e.g. HUNEEUS, A., MADSEN, M.R., *Between universalism and regional law and politics: A comparative history of the American, European, and African human rights systems*, in "International Journal of Constitutional Law", vol. 16, no. 1, January 2018, 136–160; KOWALSKI, J., *Measuring the Effectiveness of Control Mechanisms in Regional Human Rights Systems-from Conception to Execution*, <https://doi.org/10.31743/ppe.16568> last seen 22 April 2025; SANCHEZ, M.A., *The African Court on Human and Peoples' Rights: forging a jurisdictional frontier in post-colonial human rights*, in "International Journal of Law in Context", vol. 19, no. 3, 2023; 352-366; VON BOGDANDY, A., PIOVESAN, F., MAC GREGOR, E.F., ANTONIAZZI, M.M. (edited by), *The Impact of the Inter-American Human Rights System. Transformations on the Ground*, edited by Oxford, Oxford University Press, 2024; SCHEMAN, L.R., *The Inter-American Commission on Human Rights*, in "American Journal of International Law", vol. 59, no. 2, 1965, 335-344.

the drafting of the Convention. This part is based on existing scholarly literature and introduces the two case studies examined in the following paragraphs (regarding sovereignty and fear of Communism), which are the result of a more detailed examination of the preparatory work.

To explore this issue, a concept commonly employed in legal theory will be adapted to the political context. In 1986, the Italian scholar P. P. Portinaro introduced the notion of the “third” as a political figure.⁵ In the preface to his work, he recurred to a poem by the poet Eugenio Montale, one that resonates powerfully with the case study at the heart of this essay.⁶ In this framework, the “one” represents the individual, isolated yet simultaneously embedded within both the state and the international community. The “two” symbolizes conflict, in terms of States sovereignty and of Cold War tensions. The “three” is the Convention, both a necessary legal and political instrument, acting as a powerful filter.

Before proceeding with the argumentation, it may be helpful to inscribe it in the context of the events that led to the adoption of the European Convention. The *Message to Europeans* was adopted on 10 May 1948, during the Congress of Europe (also known as the Hague Congress), a conference attended by hundreds of delegates and observers coming from more than 30 countries, to discuss the future of European political cooperation (7-11 May 1948). This declaration pledged for a united Europe, a Charter of Human Rights, a Court of Justice to enforce it, and the establishment of a European Assembly. Meanwhile, on the other side of the Atlantic, the United Nations General Assembly adopted the Universal Declaration of Human Rights (UDHR) on 10 December 1948.

⁵ PORTINARO, P.P., *Il terzo. Una figura del politico*, cit.

⁶ “La fortuna del 3/ non è opera del diavolo. /L’uno è la solitudine/ il due la guerra/ e il 3/ salva la capra/ e i cavoli.”, *Il Tre*, in ZAMPA, G. (edited by), *Eugenio montale, Tutte le poesie*, Milano, Mondadori, 1984, 837. English translation provided by the author of the article: “The fortune of the 3/ is not the work of the devil/ One is solitude/ two is war, / and 3/ saves the goat/ and the cabbages”.

The European Assembly was set up shortly afterwards, while it would take a few years for the Charter and the Court to be established. Indeed, on 5 May 1949 the Statute of the Council of Europe, an international organisation bringing together ten European states, was signed in London.⁷ Shortly thereafter, on 12 July 1949, the European Movement submitted a 32-page document entitled *The European Convention on Human Rights* to the Council of Europe's Committee of Ministers.⁸ This document included a draft version of what would become the ECHR.

In August and September 1949, the first session of the Consultative Assembly of the Council of Europe, the parliamentary body of the organisation, convened in Strasbourg, where the European Movement's proposal was formally presented. The draft Convention was examined by the Assembly's Committee on Legal and Administrative Questions, chaired by Sir David Maxwell Fyfe.⁹ The Committee's rapporteur, Pierre-Henri Teitgen,¹⁰ produced a detailed report, which was subsequently debated, amended, and approved by the Assembly. This process culminated in the adoption of *Recommendation 38* on 8 September 1949, addressed to the Committee of Ministers.

On 5 November 1949, the Committee of Ministers decided to

⁷ Belgium, Denmark, France, Ireland, Italy, Luxembourg, the Netherlands, Norway, Sweden and the United Kingdom adhered. Türkiye and Greece would soon have joined.

⁸ The European Movement was formally established on 25 October 1948 from the organising body of the Hague Congress. As a private umbrella organisation, it aimed to coordinate pro-European groups and to promote European unity.

⁹ He was a British lawyer, crucial as well in the drafting of the ECHR, chairing the Consultative Assembly's Committee on Legal and Administrative Questions and being rapporteur for the committee responsible for drafting the Convention. For his memoirs about his work with the European Movement (1946-1951) see MAXWELL-FAYFE, D., *A Glam in Alsace*, in *Political Adventure. The Memoirs of the Earl of Kilmuir*, London, Weidenfeld and Nicolson, 1964, 174-189.

¹⁰ He was a French former Minister of Justice, professor, with a pivotal role in the Consultative Assembly in the establishment of the ECHR, and participated in the Congress of Europe in The Hague (1948), with a central role alongside David Maxwell-Fyfe. He was appointed rapporteur of the Committee on Legal and Administrative Questions.

convene a Committee of Legal Experts to re-examine the drafting of the Convention from the beginning, effectively sidelining the legal work of the Assembly. The Committee of Experts completed its report on 16 March 1950, endorsing the conclusion of a binding European Convention for the protection of human rights. The unanimous support of this expert body made it increasingly difficult for the Committee of Ministers to resist advancing toward formal adoption. A political decision was subsequently taken to proceed. In order to resolve the more contentious aspects of the Convention's design, a Conference of Senior Officials was convened to lay the groundwork for ministerial decisions. The Senior Officials' report, completed on 17 June 1950, included a draft Convention containing several compromise provisions that were significantly deficient respect to the proposals advanced by the European Movement and the Consultative Assembly.

On 7 August 1950, the Committee of Ministers adopted the draft Convention, which had been finalized by a Sub-Committee on Human Rights. The draft was forwarded to the Consultative Assembly for review, and several amendments were suggested. Finally, on 4 November 1950, the Convention was signed in Rome by 13 member states of the Council of Europe: Belgium, Denmark, France, the Federal Republic of Germany, Iceland, Ireland, Italy, Luxembourg, the Netherlands, Norway, the Saar, Republic of Türkiye and the United Kingdom. Greece and Sweden joined shortly thereafter, signing the Convention on 28 November 1950.¹¹

The scholarly debate on the early years of the Convention has become increasingly nuanced. Still recognising its shattering character for the present days, contemporary research critically reassesses the Convention's constitutional development, interrogating both its foundational intentions and the political dynamics that shaped its initial version.¹² A clearer picture of the ECHR is starting to emerge. Not only

¹¹ For a more detailed analysis of the process briefly summarized here, see BATES, E., *The Evolution of the European Convention on Human Rights*, Oxford, Oxford University Press, 2010, 44-107.

¹² TULLI, U., *L'Europa dei diritti. Nascita ed evoluzione della Convenzione europea dei diritti*

as a purely pioneering instrument, but also as a conservative tool.¹³ This is being shaped both by a commitment to defend Western European democracies against totalitarian regimes, and by the impact of colonial empires, by a desire to uphold national sovereignty.¹⁴

In fact, despite their public rhetoric, certain governments within the Council of Europe were reluctant to support the establishment of a binding international legal system for the protection of human rights in Europe.¹⁵ Conversely, prominent advocates such as the French Pierre-Henri Teitgen and the British Sir David Maxwell Fyfe, widely regarded as the principal architects of the European Convention, envisioned a transformative legal order in which individuals would be recognized as subjects of international law, empowered to bring claims against states before a supranational court.

Their views converged with an emerging intellectual current of the time, within which Hans Kelsen stood out as a particularly prominent advocate of the possibility of resorting to a court for the protection of

dell'uomo, in "Contemporanea", vol. 27, no. 4, 2024; DURANTI, M., *The Conservative Human Rights Revolution: European Identity, Transnational Politics, and the Origins of the European Convention*, Oxford, Oxford University Press, 2017, <https://lcn.loc.gov/2016017656>.

¹³ TULLI, U., *L'Europa dei diritti. Nascita ed evoluzione della Convenzione europea dei diritti dell'uomo*, cit.

¹⁴ MARIAGER, R., MOLIN, K., BRATHAGEN, K. (edited by), *Human Rights in Europe during the Cold War*, Abingdon, Routledge, 2014, 1-41; SCHMALE, W., *Before Self-Reflexivity: Imperialism and Colonialism in the Early Discourses of European Integration*, in SPIERING, M., WINTLE, M. (edited by), *European Identity and the Second World War*, Basingstoke, Palgrave Macmillan, 2011, 186-201. HOFFMANN, S.-L (edited by), *Human Rights in the Twentieth Century*, Cambridge, Cambridge University Press, 2011; SIMPSON, A. W. B., *Human Rights and the End of the Empire. Britain and the Genesis of European Convention*, Oxford, Oxford University Press, 2004; RICHARDS, A. I., *The European Convention of Human Rights' Colonial Clause and the End of Empire*, 22 January 2022, <https://verfassungsblog.de/the-european-convention-of-human-rights-colonial-clause-and-the-end-of-empire/>, last seen 17 April 2025; WASSENBERG, B., *Histoire du Conseil de l'Europe (1949-2009)*, Brussels, Peter Lang, 2012, 81; BATES, E., *The Evolution of the European Convention on Human Rights*, cit., 77-107.

¹⁵ SIMPSON, A.W.B., *Human Rights and the End of the Empire. Britain and the Genesis of European Convention*, cit., 664-690; BATES, E., *The Evolution of the European Convention on Human Rights*, cit., 59.

human rights.¹⁶ In his opinion, «the protection of the rights of the individual is possible only if an international court with compulsory jurisdiction is established “to which individual has direct access”».¹⁷

For these reasons, alongside the two dominant visions of the Convention — as a boundary between liberal-democratic Europe and the Soviet bloc, and as a foundational treaty for a future federal Europe —¹⁸ a more cautious “grey area” emerged. This was marked by scepticism, prudent engagement, and provisions for potential withdrawal. Indeed, while the ECHR is now the cornerstone of human rights protection in Europe, it attracted limited political and legal attention in its early stages,¹⁹ and its most transformative features — the Court and the right of individual petition — were introduced merely as optional mechanisms.²⁰ Consequently, when the Convention entered into force

¹⁶ See MAZOWER, M., *The Strange Triumph of Human Rights, 1933-1950*, in “The Historical Journal”, vol. 47, no. 2, 2004, 379–98, 385. JSTOR, <http://www.jstor.org/stable/4091564>, last visit 20 August 2025.

¹⁷ World Citizen’s Association, *The World’s destiny and the United States*, Chicago, 1943, 112-113.

¹⁸ BATES, E., *The Evolution of the European Convention on Human Rights*, cit., 6-8.

¹⁹ Ivi, 9-10. A.W.B Simpson points out how the perception of the importance of human rights changed. He reminds that, in the Alan Bullock 896-page biography of the British Foreign Secretary Ernest Bevin — BULLOCK, A., *Ernest Bevin: Foreign Secretary 1945-1951*, Oxford, Oxford University Press, 1985 — the Convention is only mentioned once. See on this purpose *Human Rights, Fundamental Freedoms, and the World of the Common Law*, in A.W. B. SIMPSON, *Human Rights and the End of Empire. Britain and the Genesis of the European Convention*, cit., 2.

²⁰ The acceptance of the jurisdiction Court and the right Individual Petition — the defining features of the present system — were optional and seemed unrealistic. According to art. 25.1 ECHR, «the High Contracting Party against which the complaint has been lodged has declared that it recognises the competence of the commission to receive such petitions », to art. 63 ECHR «Any State may at the time of its ratification or at any time thereafter declare by notification addressed to the Secretary-General of the Council of Europe that the present Convention shall extend to all or any of the territories for whose international relations it is responsible. (2) The Convention shall extend to the territory or territories named in the notification [...] (3) The provision of this Convention shall be applied in such territories with due regard, however, to local requirements. », to art. 64 ECHR «Any State may, when signing this Convention or when depositing its instrument of ratification, make a reservation in respect of any particular provision of the Convention to the extent that any law then in force in its territory is not in conformity with the provision».

on 3 September 1953, only a limited number of states had accepted the optional provisions concerning individual petition and the jurisdiction of the Court, which remained non-operational. Pierre-Henri Teitgen's memories enshrine concerns about the *in fieri* legal system for the protection of human rights:

"A ma honte, la France [...] a bien tardé à le faire [the signing and ratification of the Convention, accepting the jurisdiction of the Court and of the individual appeal] en raison, dans un premier temps, d'une opposition socialiste au protocole n°1 qui consacre la liberté de l'enseignement et donc interdit à l'État de monopoliser, dans un second temps du fait que nos comportements pendant la guerre d'Algérie étaient incompatibles avec les dispositions de la Convention ; dans un troisième temps enfin, parce que le gouvernement du général de Gaulle n'acceptait pas le contrôle "supranational" de nos juridictions et de notre législation par une organisation "étrangère"."²¹

Another clarification should be made. Before the reform introduced by Protocol 11 (signed in 1994 and entered into force in 1998),²² the Commission and,²³ to some extent, the Committee of Ministers, helped prevent the Court from being overloaded with cases. In particular, the Commission acted as a barrier to prevent frivolous or ill-intentioned claims, a practical necessity widely shared by legal experts. The right of individual petition became effective in 1955, and the first petitions of this kind were submitted to the ECtHR in the summer of 1957.²⁴ The

²¹ TEITGEN, P.-H., « Faites entrer le témoin suivant », 1940-1958 de la résistance à la Ve République, Rennes, Ouest-France, 1988, 483.

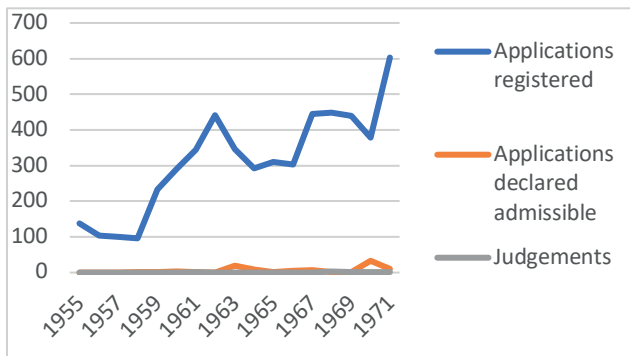
²² Introducing crucial reforms as the establishment of the permanent Court, the removal of the Commission and of the Committee of Minister supervisory role and giving individuals the right to apply directly to the Court.

²³ See for the Commission's role at the turning point introduced by the drafting of the Protocol 11 in 1994, ZWART, T., *The Admissibility of Human Rights Petitions. The Case Law of the European Commission of Human Rights and the Human Rights Committee*, Dordrecht, Martinus Nijhoff Publishers, 1994.

²⁴ On the ECHR, as well as on the Commission, see for e.g. SUDRE, F., *La Convention Européenne des droits de l'homme*, Paris, PUF, 2004. ROBERTSON, A.H., *Human Rights in the World*, Manchester, Manchester University Press, 1972; ROBERTSON, A.H., *Human*

Court delivered its inaugural judgment on 14 November 1960 in the case of *Lawless v. Ireland*, which focused on the issue of preventive detention and laid the foundations for the Court's jurisprudence on the matter.²⁵

For a considerable period, the number of cases addressed by the Court remained notably limited. Of approximately 4,000 petitions submitted by 1968, only 51 were deemed admissible.²⁶ Moreover, between 1962 and 1967, the Court did not issue any judgments.²⁷



Graph 1.1. Applications registered, declared admissible and judgements through time: 1955-1971. Data source: *Yearbook of the European Convention on Human Rights*, Martinus Nijhoff, The Hague, 1976, 534.

As illustrated in *Graph 1.1*, the disparity between the number of applications registered, those declared admissible, and the final judgments

Rights in Europe, Manchester, Manchester University Press, 1963.

²⁵ WASSENBERG, B., *Histoire du Conseil de l'Europe. 75 ans de coopération européenne*, Strasbourg, Council of Europe Publishing, 2024, 28-33. For the *affaire "Lawless"*, see <https://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-62076>, last consulted on 02 April 2025.

²⁶ REINALDA, B., *Routledge History of International Organizations. From 1815 to the present day*, New York, Routledge, 2009, 532. «The first thing the Commission did was to investigate whether a complaint could be accepted. It declared less than five per cent of the complaints submitted by individuals to be admissible, hence it was actually functioning as a filter».

²⁷ For all the data concerning the initial activity of the Court, see *Survey. Forty Years of activity 1959-1998*,

https://www.echr.coe.int/documents/d/echr/Annual_reports_1959_1998_BIL, last seen 16 April 2025.

is considerable, spanning two orders of magnitude. This reflects the effectiveness and stringency of the initial filtering system. Such a vast imbalance underscores the Commission's cautious approach in its early years, shaped by the sensitive and complex institutional role it was tasked with fulfilling. Understanding the Commission's initial filtering capacity is crucial to appreciate the extent of the early hesitations surrounding a shift toward a more expansive system of individual rights protection. It also reveals that the transition to the current model was far more delicate and, in certain respects contested, than is often acknowledged.

Shifting the attention to the international order, scholarly literature has long recognised the challenges posed by state sovereignty and Cold War political tensions to the development of international human rights protection.²⁸ On one hand, the history of human rights after the Second World War has been marked by the political clash between the need for collective, global protection of individuals, the "ultimate unit of all law",²⁹ and the particular interests of the governments that represent them.³⁰ On the other hand, at least initially, there was the fear of Communism and the perceived urgency of establishing a credible alternative to the Soviet model, which proposed that peace should be preserved through economic and social justice, and attributed the failures of the "old world" to unregulated capitalism.³¹

This sense of urgency stemmed from the fact that, by the late 1940s, as historiography has shown, Europe had already been divided into

²⁸ See for e.g. MADSEN, M. R., *La genèse de l'Europe des Droits de l'Homme. Enjeux juridiques et stratégies d'État. France, Grande-Bretagne et Pays Scandinaves, 1945-1970*, Strasbourg, Presses Universitaires de Strasbourg, 2010.

²⁹ LAUTERPACHT, H., *International Law and Human Rights*, New York, F.A. Praeger, 1950, 62.

³⁰ NORMAND, R., ZAIDI, S. (edited by), *Human Rights at the UN. The Political History of Universal Justice*, Bloomington, Indiana University Press, 2008, 30.

³¹ This model suggested that future salvation should be pursued through full employment, social security systems, educational opportunities, healthcare, decent housing, and similar measures. See *The Ideological Response to War. Codes of Human Rights*, in SIMPSON, A.W.B., *Human Rights and the End of Empire. Britain and the Genesis of the European Convention*, cit., 157-220.

two opposing blocs.³²

The ECHR thus emerged not only as a legal response to the atrocities of fascism and totalitarianism, but also as a political instrument in the ideological contest between East and West.³³ By embedding values such as democracy, the Rule of Law, and individual liberties within a binding legal framework, Western Europe asserted a moral and political identity distinct from that of the Soviet sphere. In this sense, the Convention functioned as a strategic tool of soft power in the context of Cold War, advancing a vision of liberal democracy in explicit contrast to Eastern authoritarianism.

2. Behind the Debates. More Political “Thirds”

At 4 PM on 4 November 1950, the European Convention on Human Rights (ECHR) was publicly signed in the grand hall of Palazzo Barberini, under Pietro da Cortona’s *Triumph of Divine Providence*. Present at the ceremony were the Belgian Paul Henri Spaak, President of the Consultative Assembly, and Sir David Maxwell-Fyfe, Chairman of the Committee on Legal and Administrative Questions, along with other members of the Standing Committee. Notably, the French and German representatives of the Standing Committee did not participate, in response to the Committee of Ministers’ sudden and complete rejection of all amendments proposed by the Assembly. The Greek and Swedish representatives abstained from signing, as their constitutions prevented them from immediately signing the Convention they had approved. Following the signing, several ministers expressed their thoughts, with Robert Schuman (France), Sean MacBride (Ireland), and Dirk Stikker (Netherlands) lamenting that the Convention remained incomplete, hoping for its swift finalization. The ceremony was recorded and broadcast in its entirety by various European radio

³² DI NOLFO, E., *Dagli imperi militari agli imperi tecnologici. La politica internazionale dal XX secolo a oggi*, Roma-Bari, Laterza, 2007, 162-164.

³³ See *Human Rights and the Brave New World*, in SIMPSON, A.W. B., *Human Rights and the End of Empire. Britain and the Genesis of the European Convention*, cit., 232-235.

stations.³⁴ Using famous Paul-Henry Spaak's words, «The Convention of Human Rights will be signed by fifteen countries at 3 pm at the Palazzo Barberini. It is not a very good Convention, but it is a lovely palace».³⁵

Undoubtedly, the issues of individual petition and the establishment of a Court were highly divisive. An analysis of the preparatory works of the European Convention on Human Rights reveals the underlying tensions previously identified, namely the prominence of the state and Cold War dynamics.³⁶ This analysis therefore highlights the role of the Commission as a politically situated “third” actor within this framework.

2.1. National-International Dichotomy

This section illustrates how the Commission functioned as a mediating “third” between national legal sovereignty and supranational authority, a paradigm that has consistently characterized the broader trajectory of European integration. It is perhaps self-evident, yet worth reiterating, that the principal *locus* of contention was the role and prerogatives of the nation-state.

From the outset, the proposal to create binding legal mechanisms for the protection of human rights raised fundamental questions about the limits of national sovereignty. During the first session of the

³⁴ See Committee of Ministers, Sixth Session held at Rome, 3rd-4th November 1950, *Communication Made 15th November 1950 by the Directorate of Information to journalists*, Doc. IP/180 - PL/Gd B; A 3033, 46.

³⁵ MAXWELL-FAYFE, D., *Political Adventure. The Memoirs of the Earl of Kilmuir*, cit., 183. He was disappointed by the Committee of Minister's interference.

³⁶ See *Collected edition of the “Travaux préparatoires” of the European Convention on Human Rights / Council of Europe = Recueil des travaux préparatoires de la Convention européenne des droits de l'homme*, edited by Council of Europe, 8 vols., The Hague, Martinus Nijhoff, 1975-1985. Henceforth CETP. For the index see https://www.echr.coe.int/documents/d/echr/library_collection_travprep_official_eng?download=true, last visit 16 April 2025. See also https://www.echr.coe.int/documents/d/echr/library_travprep_table_eng, last visit 04 November 2025.

Consultative Assembly (August–September 1949),³⁷ figures like Pierre-Henri Teitgen and David Maxwell-Fyfe argued that only a judicial system situated above the state could adequately guard against the re-emergence of authoritarianism. Teitgen's remarks were notably impassioned and persuasive. Drawing on his personal experience as a former prisoner of the Gestapo, he issued a compelling warning against the dangers of placing blind trust in national authorities. He underscored the necessity of establishing an international safeguard rooted in the principles of the rule of law and moral responsibility. According to Teitgen, the very foundation of European unity lay in the unwavering belief that every individual holds inalienable rights which no invocation of *raison d'État* can legitimately override. Citing Montesquieu, he observed that «whoever holds power is tempted to abuse it»,³⁸ identifying the doctrine of *raison d'État* as one of the principal and enduring threats to individual liberty.³⁹ He was persuaded that «there will be only just homelands in Europe», and that «the only sovereignty worthy dying for, worth defending, respecting, and safeguarding in all circumstances, is the *sovereignty of morality and law*».⁴⁰

Maxwell-Fayfe echoed Teitgen's sentiment, later recognising in his memoirs both its «great emotional and rhetorical power»⁴¹ and Teitgen's being a «brilliant speaker, a strong emotional thinker».⁴² Not coincidentally his personality and strong commitment contributed influencing the Assembly. On his part, Maxwell-Fyfe replied to the vexed

³⁷ See CETP vol. 1.

³⁸ Consultative Assembly of the Council of Europe, *Reports*, 10th August-8th September 1949, Eight Sitting (19th August 1949), 404.

³⁹ The others were fascist and Nazi ideologies and the socio-economic conditions of the modern world. In this respect, Communism capitalized on the discontent emerging by the possible erosion of individual freedoms by economic freedom, asserting that liberty and social justice were incompatible.

⁴⁰ Consultative Assembly of the Council of Europe, *Reports*, 10th August-8th September 1949, Eight Sitting (19th August 1949), 410. Emphasis added by the author by the use of italic.

⁴¹ MAXWELL-FAYFE, D., *Political Adventure. The Memoirs of the Earl of Kilmuir*, cit., 180.

⁴² Ivi, 176.

question of the «surrender of sovereignty» by stating that

“of course this Proposal is a new departure. It is an international assurance of what ordinary people want. Like all treaties, the proposed Convention would involve some voluntary surrender of sovereignty: namely, the sovereign right to suppress liberty and democratic institutions. I cannot imagine that any Member State of the Council of Europe would wish to insist upon this power, or that their citizens would not be happier if it did not exist.”⁴³

Nevertheless, as well as Teitgen, he conceived the Commission as a filter, reinforcing the necessity of procedural safeguards. Alongside this role attributed to the Commission, alternative functions were put forward by other members of the Assembly, more recalcitrant and sceptical.

Will Nally,⁴⁴ for instance, argued that the effectiveness of European human rights initiatives would ultimately depend more on the actions of national parliaments than on supranational institutional mechanisms. He pointed to contentious issues such as labour strikes to illustrate the limitations of relying solely on legal frameworks at the European level.⁴⁵ Others viewed the idea of bringing a state to trial with suspicion, even after review by a filtering mechanism, due to its grave implications.⁴⁶ Given that certain members would initially have

⁴³ Consultative Assembly of the Council of Europe, *Reports*, 10th August-8th September 1949, Eight Sitting (19th August 1949), 450.

⁴⁴ He was a British Labour and Co-operative politician. See Consultative Assembly of the Council of Europe, *Reports*, 10th August-8th September 1949, Eight Sitting (19th August 1949), 464-467.

⁴⁵ He questioned whether leading a strike constituted a fundamental human right and argued that such matters could not be conclusively resolved by a European Institution.

⁴⁶ See CETP, vol. 1, Sixteenth sitting held 6 September 1949, *Amendments to the report of the Committee on Legal and Administrative Questions*, Amendment proposed by MM. Rolin, Sundt, Edberg and Elmgren (Doc. No. 80, 219), 242-245. Among the reasons of the Amendment, “we must consider the possibility of such a dispute [between States, parties to the Convention] as improbable -such as might not happen even once a year. If that is the case, the creation ad hoc of a new legal organisation would

preferred to leave the collective protection of human rights to Member States, the Commission configured itself as a compromise body, a “third”, through which

“the collective protection of human rights would be completely ensured [...]. Without having power to make a declaration on the merit of the request submitted to it, this organisation would at least have the power to establish the facts and to make them public.”⁴⁷

Its nudging power would have been sufficient for the initial stage. Among the critics of the right of individual appeal there was Henri Rolin.⁴⁸ Although he was a faithful upholder of the Rule of Law, his personal vision of international congresses convinced him of the “complexity of similar problems [as the protection of the individual] and the uselessness of Resolutions, so often generous in their inspiration, which are incapable of practical realization”.⁴⁹ He was well aware of the dangerous repercussions on public opinion of the non-binding nature of Resolutions, and therefore proposed an amendment to the draft Recommendation submitted by the Committee to the Assembly: he suggested leaving out “a draft convention providing a collective guarantee” and inserting “a collective convention”, as the word “guarantee” was too ambitious, illusory, risking to create a

not be justified. Moreover, there is already in existence an International Court of Justice” and “the undersigned are not in favour, at least as a first stage, of allowing private individuals, nationals of one of the Members of the Council of Europe or residing within the territory of that Member, to bring one of the States to trial, even after examination and with the authority of a “sorting” organisation. Such an accusation before a Court of Justice, called upon to give judgment, involves such grave considerations that it is necessary for the responsibility to be left to the Governments of the different Members of the Council of Europe whether they operate severally or collectively”.

⁴⁷ Ivi, 244.

⁴⁸ He was a Belgian jurist, politician and academic. Consultative Assembly of the Council of Europe, *Reports*, 10th August-8th September 1949, Eighteenth Sitting (8th September 1949), 1280.

⁴⁹ Consultative Assembly of the Council of Europe, *Reports*, 10th August-8th September 1949, Eighteenth Sitting (8th September 1949), 1166.

“false impression among the public that the object and effect of the Convention is to make Member States of the European Community collectively responsible for the respect of human rights by each one of them severally”.⁵⁰

Keeping the state actors at the centre was a cautious approach to preserve the credibility of the newly formed organisation, avoiding illusions and ambiguities, and advancing the creation of a legal system while simultaneously protecting individual rights. In this view, the Commission served as a compromise institution, an investigative body with no binding authority, offering the appearance of oversight without fundamentally altering the state-centric balance of power.

The solution was procedural compromise. A filtering mechanism was built into the system: individual claims would first be reviewed by the Commission to determine admissibility, after verifying the exhaustion of domestic remedies and the absence of manifest ill-foundedness of abuse of the right of petition.⁵¹ Only if deemed admissible, the Commission sought a friendly settlement with the parties, and if it was not reached, drew a report setting out the facts and expressing its opinion on whether there had been a violation of the Convention. This report was transmitted to the Committee of Ministers and to the States concerned; it was not legally binding. Following the Commission’s report, the case could be brought before the European Court of Human Rights, but only under limited conditions. Individuals had no right of direct access to the Court. The Court therefore acted only if seised, and

⁵⁰ European Court of Human Rights, *Preparatory work on Article 1 of the European Convention on Human Rights, Amendments to the draft Recommendation submitted by the Committee of the Assembly. Amendment proposed by MM. Rolin (Belgium), Sundt (Norway) and Wolter (Luxembourg)*, 19, doc. Cour(77)9, 31 March 1977, https://www.echr.coe.int/documents/d/echr/library_travprep_table_eng, last visit 13 December 2025.

⁵¹ The Commission consisted of a number of members equal to that of the High Contracting Parties (art. 20 ECHR), elected by the Committee of Ministers (art. 21 ECHR) for a period of six years, with possibility of re-election (art. 22 ECHR). They sat on the Commission in their individual capacity (art. 23).

not automatically. Where the case was referred, the Court exercised full judicial review and delivered a binding judgment on the existence of a violation of the Convention. This two-tiered structure attempted to reconcile the need for international scrutiny with the imperative of maintaining state control over legal authority.

2.2. Cold War Tensions

As anticipated, the ideological influence of the Cold War had a profound impact on debates surrounding the ECHR. While the memory of fascism created a sense of moral urgency, it was anti-communist fears that defined its limits. This meant that the Commission was perceived as a true political filter and prevented the new legal mechanism from becoming overloaded or exploited for subversive purposes.

While the Hague Congress was held and the Statute of the Council was signed, civil War in Greece, the Berlin Blockade and the coup de Prague occurred. As A. H. Robertson asserted, citing P. H. Spaak:

“the man who did most to bring about the union of Western Europe was Josef Stalin. It was when the European countries were acutely aware of the challenge of Communism that they felt the need to reaffirm the principles of their own political faith; it was the danger of dictatorship that made them conscious of the value of democracy.”⁵²

A first concern about legal representation was expressed during the meetings of the Committee of Experts (2-8 February 1950 and 6-10 March 1950). It was therefore expressed the risk that, in periods of political tension, it might have been difficult for individuals to find lawyers who would be willing to defend their interest.⁵³ Anyway, the principal worry in this sense emerged more structurally during the Conference of Senior Officials (8-17 June 1950),⁵⁴ where the British

⁵² ROBERTSON, A.H., *Human Rights in Europe*, cit., 4.

⁵³ CEPT, vol. 4, 38.

⁵⁴ Ivi, 100-297.

Samuel Hoare highlighted the political tensions between democratic and anti-democratic regimes.⁵⁵ For that reason, the filtering mechanism could have also a subtly different symbolic value. As believed by French law professor Charles Chaumont,

“If the protection of individuals could be ensured despite the ideological struggle this would be an excellent demonstration of the superiority of western civilisation.”⁵⁶

The effective functioning of the Commission, despite prevailing ideological tensions and the risk of overloading, was also intended to serve as further evidence of the claimed “superiority” of Western civilization over its “political enemies, the Communists, [who] would take every opportunity to abuse the right of access to the Commission of Human Rights”.⁵⁷

The fear of ideological subversion, intertwined with sovereignty concerns, encouraged a group of delegates to ensure unanimity before adopting art. 25 on individual petition, even if it was not formally required.⁵⁸ During the second session of the Consultative Assembly (11–16 August), the Danish representative Hermod Lannung, regarded the

⁵⁵ He was a conservative British politician and diplomat. In his perspective, the danger of anonymous or ill-founded applications told against recognising the right of petition. In fact, “Of course, in relations between western States, applications would be made in good faith, but where individuals were concerned, applications must be expected whose sole purpose was anti-democratic propaganda”. CETP, vol. 4, *Conference of Senior officials (8-17 June 1950)*, 132-134.

⁵⁶ CETP, vol. 4, *Conference of Senior officials (8-17 June 1950)*, 134. He also believed that “The task of the investigating commission could only be political conciliation, and the Court was not intended to create an authoritative new body of law”.

⁵⁷ CETP, vol. 5, *Fifth session of the Committee of Ministers*, Ernest Davies’s intervention (United Kingdom), 114.

⁵⁸ Ivi, *Provisions of the Draft Convention about which agreement was not reached in the Sub-Committee*, “seven delegations were able to agree, five other delegations wishing the right of individual petition to be suppressed [...] Compromise text was considered acceptable by all delegations except one, on condition that it should be unanimously approved by the Committee of Ministers”. Unanimity was required to transmit a proposition to governments, but not for the transmission of a proposition to the Consultative Assembly, 98, 117.

transformation of art. 25 into an optional clause as “the most serious retrograde step”,⁵⁹ and the veto as

“absolutely unnecessary. The demand for the introduction of the optional clause is presumably due to the fear that certain States feel themselves threatened by subversive propaganda, or to the view that in this period of the cold war, which is becoming more serious day by day, we must not weaken the authority of those Governments which are responsible for the maintenance of law and order as against a possible active, cynical fifth column.”⁶⁰

According to this perspective, the Commission was seen as a way to counterbalance the introduction of the right of individual petition, by ensuring that complaints liable of being propaganda by a State were dealt with. In fact, as maintained by the chairman Sean MacBride, speaking as the Irish representative, in occasion of the Fifth Session of the Committee of Ministers,

“A Convention on Human Rights which did not grant any right of redress to individuals was not worth the paper it was written on. It was obvious that no Government would come before the Commission to accuse itself.”⁶¹

Meanwhile, other delegates like Teitgen – later one of the strongest promoters of a *conventio ad excludendum* in the European Coal and Steel Community (ECSC)⁶² – countered that the true defence against communism was not to suppress rights, but to expand them. He evidenced that «through fear of Communism, and fear of petitions of Communist origin, we are to deprive the whole body of European, our co-citizens,

⁵⁹ Ivi, 236.

⁶⁰ Ivi, 238.

⁶¹ Ivi, 112.

⁶² GUERRIERI, S., *Un Parlamento oltre le nazioni. L'Assemblea Comune della Ceca e le sfide dell'integrazione europea (1952-1958)*, Bologna, il Mulino, 2016, 82, 116.

of the safeguards which we deem indispensable»,⁶³ and that the fear of Communism should not have prevented them from safeguarding the «spirit of Europe» and individual freedoms. On the contrary, this fear-driven negation could have led to the establishment of police regimes and restrictions upon liberties comparable of those in totalitarian countries, to the creation of «Communist societies in our own countries». ⁶⁴ For this reason, he argued that:

“It is not by suppressing or restricting liberties, or by suppressing or refusing the safeguards of freedom, that you will succeed in combating Communism; it is, on the contrary, by building a Europe which will be at the furthest pole from such barbarism, and in which freedoms are clearly defined and guaranteed for everybody in virtue of the law.”⁶⁵

Perhaps it was this vision of a robust legal framework for protecting liberty that provided a credible alternative to authoritarian models and paved the way for the "European model", enhancing the prosecution of preparatory works. For many of the representatives working on the drafting of the convention, the Commission was therefore the keystone that was necessary to introduce the right of individual petition, protect against communist propaganda and create a new model of post-war moral and legal Europe. It was one of the compromises that made the new international legal system acceptable to states wary of a strong court, losing sovereignty and the communist threat. The Commission's investigative and filtering nature served to reduce the perceived risk of ideological or sovereign interference. It acted as a "third" between the newly formed Europe and potential destabilising factors.

⁶³ CETP, vol. 5, *First part of second session of the Consultative Assembly*, 298.

⁶⁴ *Ibidem.*

⁶⁵ *Ibidem.*

Conclusions

The drafting of the ECHR was not a straightforward march toward legal idealism. It was, rather, a cautious experiment, one shaped by memories of totalitarianism, the willing to protect the State supremacy and the strategic calculations behind Cold War. The debates that surrounded the formation of the Commission and the Court reflected enduring dilemmas: how to reconcile state sovereignty with international surveillance; how to extend justice without destabilizing fragile political orders; and how to enshrine and enforce human rights protection without enabling its manipulation by hostile ideologies.

Preventing the realisation of the founding fathers' fears, namely, that a system of rights protection might gradually erode without anyone noticing, proved instrumental in the establishment of a warning mechanism, of an «alarm bell»: the European Convention on Human Rights, which continues to serve that function to this day. While the value of the Charter granted to us by a generation who endured the deprivation of rights with great hardship and suffering is now widely recognised, this study seeks to contribute to a body of scholarship which has also sought to shed light on the difficulties and tensions that made the creation of such a legacy possible.

The architecture of the Convention, its emphasis on procedural safeguards, optional clauses, and incremental enforcement, mirrors these unresolved tensions. It was a legal innovation born of compromise: a system designed not to revolutionize European governance but to plant the seeds of accountability within a constrained and cautious framework.

Through an interpretation of the Commission as a “third political actor”, it becomes evident that it served not only as a crucial legal intermediary between the individual and the Court, but also as a political compromise aimed at introducing significant, albeit optional, innovations, such as the recognition of the right of individual petition and the establishment of the Court itself. Faced with a group of states reluctant to relinquish sovereignty and fearful of subversive

propaganda, the Commission played a mediating role that ultimately enabled the signing of the Convention in Rome. Seventy-five years later, it may be possible to reassure Paul-Henri Spaak: in the end, the effort to reach a compromise yielded an outcome far more meaningful than initially expected.

To conclude, this analysis invites a broader question that may serve as a foundation for future research: was the impulse to preserve state authority distinctive to the European context, or does it reflect a more general feature of regional human rights systems? By applying a similar analytical lens, centered on the concept of the “political third” and grounded in a historical-legal methodology, it becomes possible to trace comparable dynamics in the Inter-American and African systems.⁶⁶ Such a line of inquiry could illuminate common political reasons underlying the design of regional human rights enforcement mechanisms and open new avenues for comparative analysis.

⁶⁶ See note 6.

Feminist Standpoint Theory nella relazione tra centro e margine. Per una critica epistemologica

Rossana Capobianco

L'obiettivo di questo saggio è proporre una riflessione sulla relazione epistemologica tra centro e margine. Il punto di partenza è il riconoscimento del margine non come zona di esclusione passiva, ma come luogo epistemico attivo, da cui si genera una conoscenza critica che interroga ciò che si considera come centro e lo ripensa radicalmente. In secondo luogo, si tenterà di indicare, almeno in prospettiva, le critiche che sono state sollevate a questo dibattito. Infine, a partire da queste riflessioni, si ragionerà su come l'assunzione stessa di categorie quali "centro" e "margine" debba essere messa in discussione, proponendo un tentativo di superamento dialettico di questa dicotomia.

1. La *Standpoint Theory*. Un'introduzione

La cosiddetta *Standpoint Theory*, elaborata da Nancy Hartsock, che ne è considerata in qualche modo pioniera con il suo testo fondativo *The Feminist Standpoint. Developing the Ground for a Specifically Feminist Historical Materialism* del 1983¹, è un riferimento fondamentale per introdurre il tema del "punto di vista" circa la posizione di marginalità. Hartsock, ispirandosi al materialismo storico marxiano, elabora questa nozione per indicare come l'esperienza delle donne, radicata in particolare nel lavoro di riproduzione e cura, costituisca un punto di vista

¹ Hartsock, N.C.M. (1983). *The Feminist Standpoint: Developing the Ground for a Specifically Feminist Historical Materialism*, in: Harding, S., Hintikka, M.B. (eds) "Discovering Reality", vol 161. Springer, Dordrecht.

epistemicamente privilegiato nella comprensione e nella critica delle strutture patriarcali e capitalistiche. Tale prospettiva consiste nell'attribuire alle donne un punto di vista epistemico specifico derivante dalla loro collocazione sociale, analogamente, per l'appunto, a ciò che studiosi marxiani attribuiscono al proletariato nei confronti delle dinamiche del capitale. Hartsock sottolinea quindi la possibilità di produrre forme di conoscenza situata e parziale che, proprio in virtù della loro posizione "marginale", risultano capaci di mettere in luce le contraddizioni e i limiti dei saperi dominanti.

La *Standpoint Theory* sarà poi sviluppata qualche anno dopo da Sandra Harding con la pubblicazione, nel 1986, di *The Science Question in Feminism*². Il punto principale dell'opera è che la conoscenza sia sempre socialmente situata e che il sapere non sia mai neutrale o universale, ma condizionato dal contesto storico, da specifiche posizioni sociali e prodotto da un gruppo egemonico. Harding sottolinea l'importanza delle prospettive situate per analizzare criticamente i rapporti di potere, in quanto i gruppi marginalizzati e che subiscono dinamiche di oppressione si trovano in una posizione epistemica tale da mettere in discussione quella del gruppo dominante.

Successivamente, nel 1988, Donna Haraway pubblica un celebre saggio intitolato *Situated Knowledges*³, in risposta e in dialogo all'opera citata di Sandra Harding. Haraway radicalizza e riformula l'idea di conoscenza situata, sottolineando la necessità di un sapere posizionato, parziale, ma consapevole della propria parzialità, che si costruisce cioè nella storia, nella corporeità e nel contesto sociale e culturale. Haraway sostiene che ogni forma di conoscenza emerga da un luogo concreto, sia incorporata, relazionale ed è proprio la combinazione di visioni parziali che può offrire un sapere più ampio. Questa prospettiva, radicata nella filosofia della scienza, mette in discussione l'illusione di un sapere neutrale, universale e soprattutto disincarnato, riconoscendo

² Harding, S. (1986). *The Science Question in Feminism*. Cornell University Press.

³ Haraway, D. (1988). *Situated Knowledges: The Science Question in Feminism and the Privilege of Partial Perspective*, in "Feminist Studies", 14, pp. 575-599.

invece la parzialità come condizione di affidabilità critica. L'urgenza di questa teoria è determinata dal

bisogno di una rete di rapporti che copra il mondo, e includa l'abilità di tradurre parzialmente conoscenze tra comunità molto differenti e differenziate in termini di potere. Abbiamo bisogno del potere delle moderne teorie critiche su come significati e corpi vengono costruiti, non a scopo di negare significati e corpi, ma per costruire significati e corpi che abbiano un futuro⁴.

Di conseguenza, i gruppi marginalizzati e soggetti a oppressione occupano spesso quella che Patricia Hill Collins definisce come la posizione degli *outsider within*. Si tratta di quelle soggettività che, pur appartenendo apparentemente ad un gruppo, non beneficiano degli stessi privilegi, e riescono quindi ad assumere una doppia prospettiva (per l'appunto interna ed esterna), in grado di mettere in luce le problematicità del gruppo dominante. Affinché questo sapere produca resoconti affidabili e strumenti capaci di abilitare il cambiamento sociale, deve fondarsi su un'epistemologia radicale, che neghi innanzitutto la possibilità di accedere al mondo reale da un punto di vista unico, oggettivo e privilegiato, stabilendo invece una serie di scambi provvisori, mai conclusivi o eterni. Nelle parole di Haraway:

Scrivo per sostenere politiche ed epistemologie legate a un luogo, a una posizione e collocazione, dove la parzialità, e non l'universalità, è la condizione perché siano ascoltate le nostre proposte di sapere razionale. Sono proposte che coinvolgono la vita delle persone. Scrivo per sostenere la visuale che proviene da un corpo, un corpo sempre complesso, contraddittorio, strutturante e strutturato, scrivo contro la visuale dall'alto, da nessun luogo, dalla semplicità⁵.

Questa posizione assume ulteriore rilievo nell'opera *Elogio del margine*

⁴ Haraway, D. (1995). *Manifesto Cyborg*. Feltrinelli, p. 109.

⁵ Ivi, p. 120.

di bell hooks⁶, la quale attinge dalla propria esperienza incarnata di donna afroamericana per la proposta di un'epistemologia della resistenza. Nella sua analisi, la condizione di marginalità non corrisponde soltanto al posizionamento dalla parte dell'oppresso, ma diventa una posizione politica attiva e consapevole, dalla quale esercitare uno sguardo obliquo sul sistema egemonico di matrice patriarcale, capitalistico e suprematista bianco. Infatti, è a partire dallo sguardo della donna nera, corpo all'intersezione tra oppressione razzista, sessista e sfruttamento di classe, che si può formulare una critica mirata non tanto all'inclusione, bensì al rovesciamento dei paradigmi dominanti.

Ad esempio, riguardo la posizione specifica della donna nera, nel saggio *Casa: un sito di resistenza*⁷, bell hooks sostiene che, sebbene la famiglia e lo spazio domestico siano stati ampiamente criticati dal femminismo bianco egemonico in quanto istituzioni a stampo patriarcale – l'una organizzazione centrale dell'appropriazione della capacità procreativa delle donne, l'altro luogo della formalizzazione giuridica di un rapporto di forza – nell'esperienza della donna nera ciò non sempre risulta veritiero. bell hooks sostiene che uscire dal proprio quartiere segregato e giungere nella parte bianca della città significava principalmente superare sguardi di odio: "anche quando erano vuote o abbandonate, quelle verande sembravano dire 'pericolo', 'tornate a casa vostra', 'non siete al sicuro'"⁸. Significava insomma uscire dalla propria invisibilità per esporsi a un luogo di violenza razzista. Sebbene l'autrice descriva il proprio ambiente familiare, all'interno della casa in cui è cresciuta, in ogni caso come patriarcale e, sebbene le donne della sua famiglia rispettassero una certa divisione del lavoro, nella sua esperienza di razzializzazione questo aspetto si congiunge contraddittoriamente con il sollievo dell'essere nell'unico luogo in cui la propria soggettività si esperisce come non oppressa.

Da questo punto di vista, il margine è quindi il luogo privilegiato

⁶ hooks, b. (1998). *Elogio del margine*. Feltrinelli.

⁷ Ibid.

⁸ Ivi., p. 25.

per immaginare una contro-egemonia. L'obiettivo di bell hooks è quello di creare un discorso antagonista capace di opporsi a quei saperi che legittimano continuamente l'esistenza dei rapporti di dominio. Per essere efficace, hooks ritiene necessario che un discorso contro-egemonico sia di massa e che allo stesso tempo dia conto dell'eterogeneità della massa e della sua articolazione. Per articolazioni si intendono quelle connessioni contingenti, mutevoli, casuali e quindi anche non necessarie che però definiscono le relazioni sociali materiali e le pratiche culturali significative, in questo caso tra una forza sociale che si sta costruendo e una prospettiva che renda intellegibile il processo che si sta attraversando, il quale inizia proprio con il portare all'interno del contesto storico una nuova posizione sociale e nuovi soggetti politici.

2. Critiche alla *Standpoint Theory*

Nonostante il potenziale trasformativo, le teorie del punto di vista hanno attirato critiche rilevanti. Susan Hekman⁹ fa giustamente notare che privilegiare un particolare insieme di esperienze condivise dalle donne può condurre, da un lato, ad occultare importanti differenze esistenti all'interno della categoria "donna", dall'altro, può indurre al rischio di assumere una posizione di privilegio epistemico che, invece di essere assunto come una caratteristica universale ed astorica, richiederebbe piuttosto un certo impegno per essere raggiunto. Il pericolo consiste infatti nel fissare alcune soggettività in posizioni di autenticità garantita, trasformando così l'oppressione in un fondamento indiscusso di verità, una sorta di tentativo di trovare una qualche verità fondativa in un certo tipo di esperienza femminile. Per alcune autrici, come Wendy Brown, a partire da queste considerazioni, il rischio sarebbe quello di cadere in un essenzialismo ontologico, in cui identità e prospettive vengono fissate e l'esperienza è ridotta a una forma di epistemologia confessionale, che lega cioè specifici punti di vista a categorie identitarie stabili, congelando così il terreno esperienziale da cui

⁹ Hekman, S., (1997). *Truth and Method: Feminist Standpoint Theory Revisited*, in "Signs", vol. 22, No. 2.

originano.

Patricia Hill Collins risponde chiaramente a queste critiche, chiarendo che la prospettiva situata non è individuale, bensì storica, collettiva ed è espressione di esperienze di gruppo. Occupare semplicemente una posizione marginale non è infatti un criterio sufficiente per supporre di parlare da un luogo di verità: è necessaria un'elaborazione consapevole e una pratica politica.

In primo luogo, la *Standpoint Theory* si riferisce a esperienze storicamente condivise, basate sui gruppi. I gruppi hanno un certo grado di continuità nel tempo e quindi le loro realtà trascendono le esperienze individuali. Per esempio, gli afroamericani, in quanto gruppo razziale stigmatizzato, esistevano molto prima di me [...] Al contrario, la *Feminist Standpoint Theory* enfatizza meno le esperienze individuali all'interno di gruppi socialmente costruiti, e più le condizioni sociali che costituiscono questi gruppi¹⁰.

Il dibattito continua ad essere molto lungo e complesso, ma, in questa sede, non è tanto interessante trovare una posizione esaustiva, quanto mettere in luce i passaggi del dibattito che portano ad una decostruzione o messa in discussione di alcune questioni circa il proprio posizionamento e la natura plurale del sapere. Per questo motivo risulta efficace fare riferimento alle teorie femministe postcoloniali di Chandra Mohanty, la quale espande questo discorso dal femminismo nero statunitense a un contesto globale attraverso la figura della donna subalterna. Mohanty mostra come anche all'interno del discorso femminista siano state riprodotte gerarchie epistemiche, posizionando la donna occidentale come soggetto centrale e normativo e rappresentando le donne del cosiddetto Sud globale come "periferiche", attraverso narrazioni omogeneizzanti che sono servite da agende politiche neocoloniali, in una prospettiva all'intersezione tra capitalismo globale e patriarcato, il quale ha contribuito a sostenere l'affermazione

¹⁰ Collins, P. (1997). *Comment on Hekman's Truth and Method: Feminist Standpoint Theory Revisited* in "Signs", vol. 22, No. 2.

capitalistica nell'esperienza coloniale. Secondo Mohanty, la costruzione della "donna del Terzo Mondo" come soggetto oppresso, passivo e bisognoso di emancipazione è un prodotto discorsivo che contribuisce attivamente a legittimare politiche di dominio globale, anche quando queste si presentano sotto forma di interventi femministi o umanitari. Dal punto di vista epistemologico, in *Femminismo senza frontiere*¹¹, Mohanty nota la diffusa costruzione occidentale della donna del Terzo Mondo come subordinata nella famiglia, giuridicamente oppressa, economicamente dipendente. Queste risultano essere strategie di costruzione della donna attraverso delle categorie che sezionano e scelgono una visione della realtà e che si trasformano poi in tipi sociologici che valgono normativamente. Inoltre, tali categorie non sono mai astratte o isolate, ma sono sempre complici della costituzione di figure contrapposte ed antitetiche, ossia affermano l'idea di una donna del Primo Mondo come autonoma, libera, emancipata ed autodeterminata. Tale soppressione dell'eterogeneità al fine di legittimare delle pratiche politiche è definita da Mohanty come una riconfigurazione dei processi di colonizzazione, in quanto si espande globalmente un dominio attraverso uno specifico tipo di giustificazione ideologica.

Mohanty fornisce degli esempi concreti. Nella definizione di quello che chiama un nuovo ordine economico mondiale, ossia la diffusione del capitalismo neoliberale, le Conferenze Mondiali sulle Donne convocate dalle Nazioni Unite sostengono l'integrazione e la piena partecipazione delle donne del cosiddetto Terzo Mondo allo sviluppo e all'integrazione economica. Anche Françoise Vergès, politologa e militante femminista francese, analogamente, sostiene che

I programmi di aggiustamento strutturale che promettono sviluppo e autonomia hanno assunto un volto femminile. Ben presto, allora, questo alibi è utilizzato nelle campagne imperialiste. Se il femminismo come missione civilizzatrice non è nuovo – ha servito il colonialismo – ora dispone di mezzi di diffusione eccezionali: assemblee

¹¹ Mohanty, C. T. (1986), *Femminismo senza frontiere. Teoria, differenze, conflitti*. Ombre Corte.

internazionali, sostegno di stati occidentali e postcoloniali, di media femminili, di riviste di economia, di istituzioni governative e internazionali, sovvenzioni e sostegno della Banca Mondiale, del Fondo Monetario Internazionale, di fondazioni e ONG¹².

Le donne diventano dunque protagoniste di politiche di sviluppo e di piani di aggiustamento strutturale, che il Fondo Monetario Internazionale e la Banca Mondiale mettono in pratica per finanziare lo sviluppo dei paesi ex-coloniali, i quali sono stati terreno extraeuropeo di sperimentazione del neoliberalismo. Sembrerebbe, quindi, che l'antitesi tra Paesi sviluppati e non sviluppati, analoga alla dicotomia che esiste tra centro-margine, così come la rappresentazione della donna del Terzo Mondo come favorita destinataria di politiche dello sviluppo, sostengano piuttosto una retorica di legittimazione della globalizzazione del capitale. Mohanty smaschera questa costruzione, sottolineando quindi come anche la produzione di sapere sia una *pratica politica* complice di rapporti di dominio. Nelle parole di Mohanty:

La sfida è vedere come le differenze ci permettono di spiegare meglio e in modo più accurato le connessioni e gli attraversamenti, come la specificazione della differenza rende possibile una teorizzazione più piena delle questioni universali. [...] Questa discussione mi permette di sottolineare perché le differenze non siano mai solo "differenze". Se conosciamo le differenze e le particolarità possiamo meglio cogliere le connessioni e le comunanze, poiché nessun confine o frontiera è mai definitivamente compiuta o rigidamente determinata. [...] Quel che sto affermando non è che tutte le posizioni di marginalità posseggano un sapere critico sul potere e la disuguaglianza, ma che all'interno di un sistema capitalistico strettamente integrato, il punto di vista particolare delle donne indigene e povere del Terzo Mondo/Sud fornisce la visione più inclusiva del potere sistemico¹³.

¹² Vergès, F. (2020). *Un femminismo decoloniale*. Ombre Corte, p. 56.

¹³ Mohanty, C. T. (1986), *Femminismo senza frontiere. Teoria, differenze, conflitti*. Ombre Corte, pp. 183-190.

Mohanty propone dunque un procedimento strategico simile a quello proposto da bell hooks, attraverso l'idea di partire dal particolare come punto di analisi dell'universale, piuttosto che omologare tutte le differenze al cospetto di un'idea universale. Mohanty dimostra la rilevanza della differenza attraverso alcuni esempi riguardanti l'attività ed il contesto lavorativo delle donne del Sud del mondo, dove si intersecano determinate condizioni. Uno di questi è l'analisi del caso delle merlettaie indiane¹⁴, operaie all'interno di un'industria che traeva profitto attraverso una gestione patriarcale del lavoro, la quale, a sua volta, rendeva lecita la loro condizione di sfruttamento - necessario all'interno delle logiche di un'industria di lavoro tessile transnazionale. Il fatto di essere donne consentiva, infatti, una riduzione salariale e permetteva una diversa organizzazione degli spazi in quanto dalle lavoratrici era preteso il lavoro a domicilio. In questo contesto, la casa diventa ancora il luogo in cui il marito, fungendo da padrone, garantisce la disciplina nel lavoro ed è anche il luogo che impedisce l'organizzazione sindacale annullando il momento di incontro con altre lavoratrici. Dunque, Mohanty dimostra come questo tipo di industria transnazionale si regga sul lavoro femminile esattamente in quanto vi è il presupposto di un'oppressione sessuale che pone le condizioni adatte per lo sfruttamento capitalistico. Sebbene, infatti, il discorso sullo sviluppo sostenga che i piani economici, i finanziamenti e gli aiuti, siano necessari alla costruzione di stati industrializzati, ad ottenere diritti e democrazia, il capitalismo globale per le sue proprie logiche interne di funzionamento, non può operare in uno spazio omogeneo, ma, al contrario, contiene e produce disomogeneità. Vediamo dunque che

[...] l'assiomatica capitalistica ha introdotto un nuovo squilibrio, secondo un nuovo asse, cioè quello Nord-Sud, centro-periferia, maggioranza-minoranze. [...] In altre parole, se il capitalismo ha riconosciuto una maggioranza al centro, lo ha fatto moltiplicando delle minoranze (complementari), e ciò, non solo alla periferia, ma anche nel seno stesso

¹⁴ Ibid., pp. 150-154.

del centro, sotto forma di “enclavi” (le donne, gli immigrati, le minoranze etniche, i precari, gli LGBT, ecc.)”¹⁵.

Il capitale finanziario presuppone quello industriale e quest’ultimo presuppone forme di sfruttamento che mettono a valore, tra le altre, le condizioni di organizzazione patriarcale nella quale vivono le donne del Terzo Mondo. Questo meccanismo, tuttavia, non si realizza soltanto con le lavoratrici delle ex-colonie, ma si riproduce anche nelle città industrializzate occidentali, come ad esempio attraverso il lavoro delle donne migranti. In entrambi casi, risulta che l’identità occidentale trovi conferma di sé attraverso il rapporto di sottomissione di quei corpi connotati per genere, razza e classe.

A questo proposito, Vergès in *Un femminismo decoloniale*¹⁶ riporta la vicenda del grande sciopero del 2018 delle lavoratrici che si occupano delle pulizie per la SNCF di Parigi, sottolineando la triplice oppressione che subiscono queste donne: razzializzate, in quanto perlopiù immigrate di prima o seconda generazione; sottopagate e precarie, in quanto svolgono il lavoro femminile per eccellenza di cura e pulizia; e, per le ragioni appena descritte, come in un circolo vizioso, risultano relegate nella propria condizione sociale di sfruttamento e povertà. Nelle parole di Vergès:

Nel gennaio 2018, dopo quarantacinque giorni di sciopero, delle donne razzizzate, che lavorano alla Gare du Nord, vincono contro il loro datore di lavoro, la società di pulizie Onet, che subappalta per la SNCF. Queste lavoratrici, che fanno parte di una forza lavoro razzizzata e prevalentemente femminile, che svolgono lavori sottoqualificati e quindi sottopagati, lavorano mettendo a rischio la loro salute, il più delle volte a tempo parziale, all’alba o alla sera quando gli uffici, gli ospedali, le università, i centri commerciali, gli aeroporti e le stazioni ferroviarie si sono svuotati, e nelle camere d’albergo quando i/le clienti se ne sono

¹⁵ Fujita Jun, Sato Yoshiyuki (2017). *Una strategia e tre tattiche per la rivoluzione in Deleuze e Guattari. I proletari, le minoranze e l’uomo*, in “Commonware”, www.archivio.commonware.com.

¹⁶ Vergès, F. (2020). *Un femminismo decoloniale*. Ombre Corte.

andati/e. Ogni giorno, instancabilmente, miliardi di donne puliscono il mondo. [...] Questo lavoro, indispensabile per il funzionamento di qualunque società, deve rimanere invisibile. Non dobbiamo essere consapevoli che il mondo in cui ci muoviamo è pulito da donne razzizzate e supersfruttate. Da un lato, questo lavoro è considerato come rientrante in ciò che le donne devono fare senza lamentarsi da secoli: il lavoro femminile di cura e pulizia è un lavoro gratuito. D'altro lato, il capitalismo produce inevitabilmente lavoro invisibile e vite usa e getta. [...] Su queste vite precarizzate, stancanti per il corpo, su queste vite messe in pericolo, poggiano quelle, comode, delle classi medie e del mondo dei potenti¹⁷.

Le condizioni materiali di esistenza di alcune donne e le possibilità di soddisfare i propri bisogni sono empiricamente connesse, su scala globale, a quelle di tutti gli altri, e ciò metterebbe in luce in maniera più nitida il sistema intersezionale di oppressioni al quale si è subordinati, anche sulla base del rapporto esistente tra centralità e marginalità.

A partire da queste riflessioni, risulta evidente quindi come la produzione di conoscenza sia sempre una pratica politica ed è possibile ragionare, piuttosto, su come le stesse categorie di analisi, quali "centro" e "margine", spesso utilizzate per analizzare relazioni di potere, debbano essere interrogate nei termini delle loro funzioni normalizzanti e debbano essere messe in discussione nella misura in cui presentano un'implicita tendenza a cristallizzare regimi di verità.

Tale processo di spazializzazione della marginalità, tuttavia, non si realizza soltanto su scala globale, come abbiamo visto con Mohanty, ma si riproduce anche in scala locale, nelle città industrializzate occidentali, come abbiamo visto con Vergès, tanto nelle periferie quanto nel seno stesso del centro, sotto forma di quelle enclavi descritte precedentemente, le quali ripropongono tuttavia lo stesso tipo di rapporto gerarchico.

¹⁷ Ibid., pp. 7-9.

3. Superare la dicotomia centro/margine. Appunti

A partire da queste riflessioni, diventa necessario ripensare la dicotomia centro/margine, per interrogarne la logica sottesa. Un'analisi incisiva di tali meccanismi è offerta da Sylvie Tissot nel saggio *La spatialisation des problèmes sociaux*¹⁸ in riferimento al contesto francese. Nel testo, Tissot analizza criticamente il modo in cui povertà e disuguaglianza siano state progressivamente ricodificate come questioni territoriali e tradotte in termini spaziali. Secondo l'autrice, non si parla più semplicemente di diseguaglianze economiche o sociali, ma si tende ad associare automaticamente categorie come "esclusi", "immigrati" o "giovani" a determinati luoghi, e ciò avrebbe indotto alla creazione di categorie come quelle di "banlieues", "cités" o "quartiers sensibles". Questa territorializzazione, sotto forma di sapere diffuso, ha avuto effetti profondi sul modo in cui sono stati percepiti e affrontati i problemi sociali, fino al punto da influenzare le politiche pubbliche.

Tissot afferma che si è consolidato un consenso intorno a una "grammatica territoriale" e occorre piuttosto interrogarsi sulle categorie stesse utilizzate per pensare e agire sulle diseguaglianze. Secondo il suo studio, analisi statistiche e sociologiche dimostrano che focalizzarsi solo sui territori più segregati significa ignorare i meccanismi più ampi che generano diseguaglianze, come la distribuzione della ricchezza, l'accesso all'istruzione e le trasformazioni del mercato del lavoro. Viene a mancare una lettura strutturale delle disuguaglianze e si perde la capacità di cogliere i conflitti sociali, sostituiti da una visione umanitaria e gestionale della povertà urbana.

La costruzione e l'uso di categorie come "quartiere sensibile" o "ghetto" producono effetti reali nella società: non solo contribuiscono a stigmatizzare alcune fasce di popolazione (spesso giovani, immigrati o poveri), ma alimentano anche una visione omogeneizzante e stereotipata di gruppi sociali differenti, legittimando misure d'intervento

¹⁸ Tissot, S. (2005), *La spatialisation des problèmes sociaux*, in "Actes de la recherche en sciences sociales" n. 159.

mirate e spesso repressive. In alcuni casi questo atteggiamento verso i luoghi periferici delle città francesi è stato identificato proprio come un atteggiamento di stampo coloniale, in analogia con quanto riportato precedentemente su scala globale da Mohanty.

Nel saggio *Les sociologues et la banlieue: construction savante du problème des quartiers sensibles*¹⁹, Sylvie Tissot smonta quindi il mito della “banlieue” come luogo oggettivamente problematico, mostrando come il concetto stesso sia il prodotto di un’alleanza tra sapere sociologico, ambizioni riformatrici e strategie di legittimazione istituzionale. Il cosiddetto “problema delle banlieues” è quindi piuttosto una costruzione “sapiente”, una produzione intellettuale, che ha influenzato profondamente l’azione pubblica, orientandola verso interventi focalizzati più sulla gestione simbolica della marginalità che sulla trasformazione reale delle condizioni sociali.

È quindi necessario interrogare le stesse categorie che utilizziamo per pensare e agire sull’ineguaglianza. La mancanza di analisi strutturale e l’incapacità di cogliere il conflitto sociale, sostituito da una visione umanitaria e gestionale della povertà urbana, neutralizza la conflittualità dello spazio urbano e costruisce un margine funzionale alla riproduzione del centro.

Questa dicotomia centro/margine può essere dunque vista come un prodotto dell’epistemologia moderna e occidentale, che si basa fondamentalmente su opposizioni binarie: maschile/femminile, bianco/nero, dentro/fuori e riformulare la relazione tra centro e margine richiede dunque una radicale decostruzione di questi binarismi. Il centro così si identifica non tanto come un luogo stabile, tanto spazialmente, per come lo abbiamo appena definito, quanto socialmente, per la posizione che ricopre: è un dispositivo di legittimazione, si potrebbe forse dire, che produce, per l’appunto, margini funzionali alla propria riproduzione. Allora il margine non è mai altrove, né è esterno, né semplicemente opposto. Che cos’è il margine?

¹⁹ Tissot, S. (2005). *Les sociologues et la banlieue: construction savante du problème des “quartiers sensibles”*, in “Genèses”, n. 60(3), pp. 57-75.

I margini potrebbero essere intesi come costruzioni politiche e discorsive prodotte dalla tracciatura di confini. Tali confini sono tanto materiali quanto simbolici, e si manifestano nella distinzione tra ciò che è considerato centrale, che è interno, e ciò che è espulso, che è esterno. Sono i confini a rendere i margini visibili e operativi, poiché è attraverso di essi che si costituiscono soggetti e spazi “altri”.

Lancione in *Rethinking life at margins*²⁰ contesta le definizioni sociologiche e geografiche della marginalità, le quali tendono a suddividerla in categorie descrittive (economica, culturale, spaziale) in modo tale da renderla gestibile e misurabile. Tali approcci, sebbene utili, rischierebbero infatti di depotenziarne la carica politica e critica. Lancione individua quindi gli approcci teorici principali alla definizione della marginalità. Quest'ultima viene letta innanzitutto come effetto di forze macro-strutturali, come la classe o la razza, che però, tende a ridurre la complessità dei margini a un'unica variabile dominante. Un altro tipo di approccio si focalizza invece sulle pratiche quotidiane, le interazioni e i vissuti locali, quindi attraverso un'ottica più etnografica e micro-analitica, ma che rischia talvolta di scollegarsi dalle dinamiche strutturali. C'è poi un'analitica postcoloniale, come abbiamo visto in precedenza, ossia dove la marginalità è indagata come risultato di processi discorsivi e storici di costruzione dell'“altro”. L'approccio si caratterizza per una forte politicizzazione e per la volontà di produrre saperi alternativi e non normativi. In questa prospettiva, il sapere viene decentrato e situato perché la marginalità è effetto di binarismi coloniali, patriarcali, razziali, che vanno decostruiti. Lancione propone poi una quarta analitica, fondata sull'ontologia relazionale e sul pensiero post-umano. Questo approccio, che indico qui sotto forma di proposta di interesse, assume che la vita, intesa in senso spinoziano e deleuziano, sia una forza immanente condivisa dall'umano e dal non-umano. L'oggetto di analisi non è più quindi il soggetto razionale, ma l'insieme di relazioni, affetti, materiali, atmosfere e potenzialità che costituiscono il reale. Questa analitica rompe con le distinzioni

²⁰ Lancione, M. (2016). *Rethinking Life at Margins*. Routledge.

soggetto/oggetto e propone una lettura dinamica, processuale e anti-essenzialista della marginalità.

Attraverso le teorie dell'assemblaggio²¹, ad esempio, è consentito pensare il margine non tanto come posizione fissa, quanto come un campo di possibilità. I contesti marginali si trasformano così dall'essere semplici luoghi o ambienti, a composizioni fluide di affetti, infrastrutture, corpi e pratiche. Margini e confini sono patchwork instabili e la marginalità può essere dunque compresa come un'articolazione post-umana di dispositivi, linguaggi e poteri. In questo caso, non si tratta di includere il margine nel centro, ma di riconoscere che il centro stesso è un assemblaggio di esclusioni e incorporazioni parziali.

4. Conclusione

A partire da queste riflessioni, la proposta ancora aperta è quindi quella di ragionare su come l'assunzione stessa di categorie quali "centro" e "margine" debba essere messa in discussione col presupposto di evitare la normalizzazione di determinate categorie epistemiche, secondo una prospettiva plurale che rompa con i binarismi e che si faccia portatrice di una lettura dinamica, processuale e anti-essenzialista della marginalità. Il superamento di questa dicotomia centro-margine non deve essere interpretato come un semplice aggiornamento alla contemporaneità globalizzata: esso richiede piuttosto una riconfigurazione più radicale, capace di mettere in discussione le strutture disciplinari e il senso comune attraverso un processo di ricomposizione, in grado di generare nuove articolazioni collettive orientate alla trasformazione.

²¹ Gli assemblaggi sono configurazioni fluide e instabili di relazioni tra elementi umani e non umani, materiali e discorsivi, che si formano e si disfano continuamente. Si veda a tal proposito: Deleuze, Guattari, Haraway, Latour.

CONSIGLIO SCIENTIFICO-EDITORIALE
SAPIENZA UNIVERSITÀ EDITRICE

Presidente

AUGUSTO ROCA DE AMICIS

Membri

MARCELLO ARCA
ORAZIO CARPENZANO
MARIANNA FERRARA
CRISTINA LIMATOLA
ENRICO ROGORA
FRANCESCO SAITTO

COMITATO SCIENTIFICO – SERIE STUDI POLITICI

Coordinatore

LUCA MICHELETTA (Sapienza Università di Roma)

Membri

CRISTIANA ABBAFATI
(Roma, Sapienza)
ERICA ANTONINI
(Roma, Sapienza)
DONATELLO ARAMINI
(Roma, Sapienza)
PAOLO ARMELLINI
(Roma, Sapienza)
TOMMASO BARIS
(Palermo, Università degli Studi)
MARC BELISSA
(Paris Ouest Nanterre)
MASSIMO BUCARELLI
(Roma, Sapienza)
CRISTINA CASSINI
(Università di Pisa)
RICHARD COHEN
(Buffalo, State University
of New York)
AUGUSTO D'ANGELO
(Roma, Sapienza)
STEFANO DE LUCA
(Napoli, Suor Orsola Benincasa)
FRANCO DI SCIULLO
(Messina, Università degli Studi)
JEAN-NUMA DUCANGE
(Université de Rouen)
ISABELLA FERRON
(Università degli studi di Modena
e Reggio Emilia)

FABRIZIO FORNARI
(Chieti, Università G.
D'Annunzio)
JEAN GARRIGUES
(Université d'Orléans)
ENRICO GRAZIANI
(Roma, Sapienza)
ALESSANDRO GUERRA
(Roma, Sapienza)
SANDRO GUERRIERI
(Roma, Sapienza)
ROBERTA IANNONE
(Roma, Sapienza)
SILVIO LABBATE
(Università del Salento)
LUIGI MANZETTI
(Dallas, Southern Methodist
University)
MARIA CRISTINA MARCHETTI
(Roma, Sapienza)
TITO MARCI
(Roma, Sapienza)
MATTEO MARCONI
(Roma, Sapienza)
LAURA MARIOTTINI
(Roma, Sapienza)
MONICA MARTINAT
(Lyon, Université Lumière
Lyon 2)
AURÉLIA MICHEL
(Università Paris-Diderot)

SAŠA MISIC
(Belgrado, Università degli Studi)
GIOVANNI MORO
(Roma, Sapienza)
MICHELA NACCI
(L'Aquila, Università degli Studi)
PAOLO NAPOLI
(École Des Hautes Études en
Sciences Sociales - EHESS)
GABRIELE NATALIZIA
(Roma, Sapienza)
MARIA PIA PARTENÒ
(Roma, RomaTre)
ANTONIO PUTINI
(Roma, Sapienza)
ETTORE RECCHI
(Sciences Po, Paris)
MAURIZIO RICCIARDI
(Bologna, Università degli Studi)
GIOVANNI RUOCCO
(Roma, Sapienza)
FLAMINIA SACCÀ
(Viterbo, Università della Tuscia)
LUCA SCUCCIMARRA
(Roma, Sapienza)
PAOLO SELLARI
(Roma, Sapienza)
ERNESTO SFERRAZZA PAPA
(Roma, Sapienza)
ALESSANDRA TARQUINI
(Roma, Sapienza)
MAURIZIO ZINNI
(Roma, Sapienza)

Opera sottoposta a peer review. Il Consiglio scientifico-editoriale, anche attraverso i comitati scientifici di serie, assicura una valutazione trasparente e indipendente delle opere sottoponendole in forma anonima a due valutatori ignoti agli autori e ai curatori. Per ulteriori dettagli si rinvia al sito: www.editricesapienza.it

This work has been subjected to a peer review. The Scientific-editorial Board, also through the scientific committees of series, ensures a transparent and independent evaluation of the works by subjecting them anonymously to two reviewers, unknown to the authors and editors. For further details please visit the website: www.editricesapienza.it

COLLANA MATERIALI E DOCUMENTI

Per informazioni sui volumi precedenti della collana, consultare il sito:
www.editricesapienza.it | *For information on the previous volumes included
in the series, please visit the following website: www.editricesapienza.it*

- 120. Al di là del tavolo
Processi partecipativi e co-progettazione: modelli e strumenti
Vittoria Laino
- 121. Casi di Marketing Vol. XIX
Quaderni del Master Universitario in Marketing Management
a cura di Niccolò Piccioni
- 122. Excavations and Surveys of 2022 and 2023 at Wadi al-Ma'awil (Oman)
edited by Ahmed Fatima Kzzo, Alessandro Di Ludovico, Marco
Ramazzotti
- 123. Controverso Novecento
François Furet e Giuliano Procacci
- 124. Il Virgilio inedito di Achille Stazio
Studi sul commento alle Bucoliche (Vallic. E 60.II)
a cura di Agnese D'Angelo
- 125. Marginalità, potere e terzietà
Una lettura interdisciplinare
a cura di Vittoria Laino, Marco Panfili, Jacopo Scudero



Materiali e documenti

Studi politici



Il volume raccoglie i contributi presentati al workshop dottorale “Marginalità, potere e terzietà” (Sapienza Università di Roma, giugno 2025) e propone un percorso interdisciplinare volto a indagare tali categorie come dispositivi analitici per comprendere le trasformazioni socio-istituzionali contemporanee.

Dalla riflessione teologico-politica alle politiche europee, dall'amministrazione condivisa alla mediazione nei conflitti internazionali, fino alla teoria femminista della conoscenza, i contributi mostrano come marginalità, potere e terzietà vengano declinati in ambiti di ricerca differenti. La coerenza del volume risiede nell'intreccio tra pluralità disciplinare e unità concettuale, offrendo al lettore strumenti interpretativi per illuminare le dinamiche che interessano tali categorie.

Vittoria Laino è dottoranda in Studi Politici presso Sapienza Università di Roma, in co-tutela con l'Università di Coimbra. È autrice della monografia *Al di là del tavolo. Processi partecipativi e co-progettazione: modelli e strumenti* (2025).

Marco Panfili è dottorando in Studi Politici presso Sapienza Università di Roma. Si occupa di politica estera italiana e di relazioni con l'Africa subsahariana nel contesto postcoloniale, con particolare attenzione alla Nigeria.

Jacopo Scudero è dottorando in Studi Politici presso Sapienza Università di Roma. I suoi interessi di ricerca riguardano le relazioni diplomatiche tra Gran Bretagna e Libia, nonché la storia della politica estera libica e italiana.

ISBN 978-88-9377-467-3



9 788893 774673



www.editricesapienza.it

Opera diffusa in modalità *open access*
e distribuita con licenza Creative Commons
Attribuzione – Non commerciale – Non opere derivate
4.0 Internazionale (CC BY-NC-ND 4.0)