

ISTITUZIONI DIRITTO ECONOMIA

ON LINE

ANNO VIII

2-2026



Istituto Europeo di Ricerca e studio comparato
del Diritto e delle Scienze Amministrative e Finanziarie

JOVENE EDITORE

ISTITUZIONI DIRITTO ECONOMIA

[on line] ISSN 2704-8667

Rivista IERDISAF – Istituto europeo di ricerca e studio comparato del diritto e delle scienze amministrative e finanziarie – pubblicata *open access* con il patrocinio dell'Università degli Studi di Napoli Parthenope

DIREZIONE SCIENTIFICA

Direttore: Domenico Crocco

Condirettori: Dario Luongo, Marco Musella, † Federico Pica, Andrea A. Salemme, Marco Tiberii

COMITATO SCIENTIFICO

Salvatore Aceto di Capriglia - Carlo Amatucci - Carlo Amirante - Enrico Bonelli - Sergio Capozzi - Raffaello Capunzo - Andrea R. Castaldo - Stefano Cherti – Michele Corleto - Gabriella De Maio - Vasco Fronzoni - Manlio Ingrosso - Pier Francesco Lotito - Vincenzo Mastronardi - Giovanni Neri - Giorgio Spangher - Gennaro Terracciano - Salvatore Villani - Paolo Wulzer

COMITATO SCIENTIFICO INTERNAZIONALE

Sandra Cassotta (*Danimarca*) – Abdelhadi Elhalhouli (*Marocco*) - Renata Franc (*Croazia*) - Margareth Helfer (*Austria*) – Esnel Iyembit (*Gabon*) - Anthony W. Mckenzie (*USA*) - Andrea Nuvoli (*Spagna*) - Cosimo Risi (*Svizzera*) - Carmen Parra Rodriguez (*Spagna*) – Muamar Salameh (*Arabia Saudita*) - Francesco A. Schurr (*Austria*) - Silvia Trifonova (*Bulgaria*) – Aleš Trunk (*Slovenia*) - Matthias Theodor Vogt (*Germania*)

RAPPORTI INTERNAZIONALI

Vasco Fronzoni - Salvatore Villani

COMITATO DI REDAZIONE

Michele Alesci, Rossella Ciscognetti,
Massimino Crisci, Ivan Cuocolo, Jean Paul De Jorio,
Alfonso Maresca, Sara Piancastelli

SEGRETERIA DI REDAZIONE

Francesco Camplani, *Redattore Capo*

DIRETTORE RESPONSABILE

Domenico Dente Gattola

Con il patrocinio dell'Università degli Studi di Napoli Parthenope



I contributi pubblicati sono soggetti a previa
valutazione secondo il metodo *double blind peer review*.

DIRITTI D'AUTORE RISERVATI

© Copyright 2026

ISSN 2704-8667

JOVENE EDITORE

Via Mezzocannone 109 - 80134 Napoli - Italia

Tel. (+39) 081552 10 19 - Fax (+39) 081 552 06 87

web site: www.jovene.it e-mail: info@jovene.it

INDICE

giugno - settembre 2026

CONTRIBUTI E RICERCHE

DOMENICO CROCCO

- Lo straniero nell'ordine giuspolitico dell'Antico Regime.*
Un profilo storiografico comparato..... » 7

MARIA VISCOLO

- Gli strumenti di attuazione del Green Deal:*
dalle agevolazioni fiscali agli aiuti di stato ambientali.
Quale futuro?..... » 69

MARTINA RIANNA

- La riforma dell'onere della prova nel processo tributario:*
questioni interpretative e resistenze giurisprudenziali..... » 99

ROBERTA MARINO - SEYED MILAD MAHMOOD KASHANI

- Future Security: the legal perspective on the role of digital*
signatures in modern identification..... » 125

RECENSIONI

EDOARDO PEZZONI MAURI - SALVATORE SFRECOLA (a cura di),
L'Italia in eredità. Vittorio Emanuele III, il Re costituzionale,
Prefazione di Alessandro Sacchi, Historica Edizioni, Roma,
2026, pp. 464.

- (a cura di Salvatore Aceto di Capriglia)..... » 156

MARIO CALIGIURI,
L'algoritmo educativo e i suoi nemici. Strategie pedagogiche per
orientarsi nella metamorfosi del mondo

- (a cura di Salvatore Aceto di Capriglia)..... » 173

CONTRIBUTI E RICERCHE

DOMENICO CROCCO*

LO STRANIERO NELL'ORDINE GIUSPOLITICO
DELL'ANTICO REGIME.
UN PROFILO STORIOGRAFICO COMPARATO

SOMMARIO: 1. Introduzione. – 2. Sudditanza, sospetto e governo della mobilità: lo straniero come corpo non leggibile. – 3. La mobilità amministrata fra documenti e controlli. – 4. Stranieri utili, stranieri separati: fondachi e privilegi quali strumenti di governo dell'alterità. – 5. Lo straniero come specchio politico: identità, confini e fragilità del "noi". – 6. Universalismo dei diritti e sovranità: lo straniero come figura critica dell'Illuminismo. – 7. Dalla fenomenologia alla topografia del potere: la mobilità come evento giuspolitico e la sua declinazione nell'ordine napoletano. – 8. La Napoli spagnola: controllo, mobilità e identità nel Regno. – 9. Verso una documentazione più strutturata: il bando del 1680. – 10. Dalla Spagna all'Austria: un Regno conteso, una mobilità sorvegliata. Il controllo degli stranieri nella Napoli del primo Settecento. – 11. Sicurezza, sovranità e passaporti nella prammatica napoletana del 1708. – 12. Dalla difesa del territorio alla polizia amministrativa: la prammatica napoletana del 1708 nel confronto europeo. La coeva legislazione francese e spagnola. – 13. La legislazione prussiana e austriaca. – 14. Dal presidio di sicurezza alla polizia amministrativa: l'eredità del 1708 nelle prammatiche borboniche. – 15. Considerazioni conclusive.

1. *Introduzione*

Nella storia giuridica europea del XVI e XVIII secolo la figura dello straniero si colloca in un punto di frizione in cui l'ordine giuspolitico rivela la propria struttura più profonda: quella di un sistema che, per governare, deve rendere leggibili i corpi, stabilizzare le appartenenze, delimitare ciò che può circolare e ciò che invece deve essere trattenuto ai margini. La mobilità, lungi dall'essere un

* Avvocato cassazionista, professore di ricerca t.d. di Storia del diritto europeo e comparato presso IERDISAF – Istituto europeo di ricerca e studio comparato del diritto e delle scienze amministrative e finanziarie, abilitato alle funzioni di professore associato di Storia del diritto medievale e moderno.

fenomeno neutro o meramente materiale, si configura come un vero e proprio evento giuspolitico, capace di mettere in forte tensione le categorie fondamentali dell'Antico Regime: sudditanza, protezione, sospetto, classificazione, documentazione. È dunque in questo spazio intermedio – tra ciò che si muove e ciò che pretende di governare il movimento – che si colloca la genealogia dello straniero come fattore di crisi dell'ordine giuridico e simbolico.

La storiografia ha mostrato come l'Europa premoderna non conoscesse ancora la cittadinanza come *status* impersonale e universale, ma si reggesse su un mosaico di appartenenze situate, di legami personali, di protezioni asimmetriche. In tale contesto lo straniero non era semplicemente “chi veniva da fuori”, ma colui che non poteva essere immediatamente collocato entro la tassonomia sociale: un corpo non leggibile, un segno privo di referenza, un elemento eccedente rispetto alla grammatica dell'ordine. La mobilità, dunque, non rappresentava un diritto, ma una perturbazione; non un'opportunità, ma una soglia critica che obbligava il potere a pronunciarsi, a classificare, a controllare. Da qui la proliferazione di dispositivi documentari, di controlli, di patenti, di salvacondotti, che non si limitavano a registrare l'identità, ma la producevano, trasformando così la circolazione in un vero e proprio campo di esercizio della sovranità.

La presente ricerca si inserisce in questa linea interpretativa, proponendo una lettura della mobilità come luogo di emersione delle fragilità strutturali dell'ordine giuspolitico premoderno. Il percorso attraverso il quale esso si svolge intende mostrare come la gestione dello straniero costituisca un osservatorio privilegiato per comprendere la natura del potere nell'Antico Regime. E, nel passaggio dal quadro generale alla specificità del Regno di Napoli, il saggio intende mettere in luce come tale territorio – per la sua posizione mediterranea, la sua complessità, la sua naturale esposizione ai flussi migratori – rappresenti un laboratorio particolarmente sensibile in cui le logiche europee della mobilità trovano una declinazione intensa e rivelatrice.

2. *Sudditanza, sospetto e governo della mobilità: lo straniero come corpo non leggibile*

Nell'Antico Regime la figura dello straniero si inscriveva in un universo politico e simbolico in cui l'appartenenza non era un concetto astratto, ma un vincolo concreto radicato nella terra, nei corpi e nelle gerarchie, poiché l'Europa tra XVI e XVIII secolo non conosceva ancora la cittadinanza come *status* giuridico universale e impersonale.

In buona sostanza l'appartenenza non si presentava mai come una categoria giuridica universale, ma come un vincolo concreto rientrando pienamente nella trama dei rapporti personali e delle gerarchie locali. Essa non definiva un individuo in quanto portatore di diritti generali, bensì in quanto nodo di una rete di dipendenze, protezioni, obblighi e consuetudini che lo legavano a un signore, a una comunità, a un territorio e finanche a un determinato mestiere. Dire che qualcuno "apparteneva" significava collocarlo in un orizzonte di relazioni determinate, riconoscibili, spesso immutabili: si era sudditi di un sovrano, uomini di un feudo, membri di un casato, abitanti di una terra che non era un semplice spazio geografico, ma un corpo politico dotato di prerogative, immunità, giurisdizioni. In tale contesto l'identità giuridica non nasceva da un principio astratto di uguaglianza, ma da un intreccio di posizioni differenziate, ciascuna con i propri diritti particolari e i propri doveri specifici. In quel mondo, essere "di qualcuno" o "di qualche luogo" non era dunque una formula retorica, ma rappresentava la struttura stessa dell'esistenza sociale: il nome dell'altro – il signore, il patrono, la comunità – era ciò che dava forma al proprio. Solo con la Rivoluzione francese e con l'invenzione moderna della cittadinanza come appartenenza a un corpo politico definito da norme generali e impersonali, si affermò l'idea che l'individuo potesse essere riconosciuto non per le sue relazioni particolari, ma per la sua astratta qualità di soggetto uguale agli altri davanti alla legge. Prima di quel passaggio epocale, l'identità non era mai un punto di partenza, ma sempre il risultato di un posizionamento: non si era individui che

poi si legavano a una comunità, ma si era qualcuno solo in quanto già iscritti in un ordine relazionale.

In altri termini ciò che definiva un individuo era la sua sudditanza, il rapporto personale con un sovrano, con una comunità locale, con un ordine corporativo¹, sicché essere “di fuori” significava trovarsi immediatamente privi di quella trama di obblighi e protezioni che garantiva riconoscimento e stabilità.

La sudditanza, però, non era mera subordinazione, ma un vincolo di protezione reciproca. Il sovrano proteggeva, il suddito obbediva. In tale contesto lo straniero, proprio poiché privo di quel legame, rappresentava un corpo “non protetto”. La sudditanza nell’Antico Regime non si riduceva a una semplice condizione di subordinazione, ma costituiva un legame politico e simbolico che teneva insieme protezione e obbedienza in un equilibrio che oggi faticiamo a comprendere, abituati come siamo a pensare il potere in termini di diritti astratti e garanzie impersonali. A quell’epoca essere sudditi significava essere inseriti in un circuito di reciprocità: il sovrano non era soltanto colui che comandava, ma colui che garantiva sicurezza, continuità, ordine; la sua autorità trovava legittimità proprio nella capacità di proteggere e l’obbedienza del suddito era la contropartita di quella promessa. In un mondo in cui la forza del diritto non era affatto separata dalla forza della persona che lo incarnava la protezione non era un principio generale, ma un vincolo concreto, quasi corporeo, che avvolgeva chi vi rientrava e lasciava esposto chi ne era privo. Per questo lo straniero appariva come un corpo vulnerabile, un individuo sospeso, privo di quel tessuto di relazioni che conferiva identità e sicurezza. Non essendo “di” nessuno, egli non poteva appellarsi a un’autorità che lo riconoscesse come “proprio” e la sua presenza risultava sempre eccedente, proprio perché potenzialmente inquietante, dal momento che essa non risultava iscritta nel circuito di obblighi e responsabilità che definiva la comunità politica. Proprio la sua condizione rivelava per

¹ Cfr. J. H. ELLIOTT, *Empires of the Atlantic World: Britain and Spain in America*, 1492–1830, Yale University Press, New Haven (Connecticut, US), 2006, pp. 75-82.

contrasto la natura profonda della sudditanza: non un mero stato di inferiorità, ma un'appartenenza che proteggeva e delimitava, un patto asimmetrico ma necessario, attraverso il quale il potere si faceva garante e il singolo soggetto trovava il suo posto nel mondo. In quella logica la mancanza di protezione era una condizione esistenziale, quasi una forma di nudità politica, che rendeva lo straniero un essere esposto, privo di quella necessaria trama di riconoscimenti che trasformava *ipso iure* il suddito in un membro legittimo dell'ordine sovrano.

Pertanto, in una società costruita sulla fissità dei mestieri e dei luoghi la mobilità appariva come un elemento di squilibrio, perché il contadino doveva restare legato alla terra, l'artigiano alla corporazione, il mercante alla sua piazza².

In estrema sintesi la mobilità era percepita come minaccia perché rompeva la prevedibilità. Le società premoderne temevano ciò che non potevano classificare. La fissità sociale nelle società premoderne non era soltanto un dato di fatto, ma una vera e propria architettura dell'ordine, un dispositivo che garantiva prevedibilità, continuità e leggibilità del mondo. In un universo in cui il potere si esercitava attraverso relazioni personali, consuetudini stratificate e gerarchie riconosciute, la stabilità delle posizioni sociali costituiva la condizione stessa affinché ciascuno sapesse chi era, cosa doveva fare e a chi rispondere. La mobilità, al contrario, appariva come un elemento perturbante, perché introduceva l'imprevedibile, rompeva la simmetria tra ruoli e aspettative, incrinava la capacità delle autorità di classificare e quindi di governare. Le società premoderne temevano ciò che sfuggiva alle categorie note e l'individuo che si muoveva – il viandante, il forestiero, il lavoratore itinerante – incarnava proprio quella eccedenza. Infatti egli non era collocabile in un ordine stabile, non apparteneva a una comunità che potesse garantirne la reputazione, non portava con sé la trasparenza delle origini e dei legami. In buona sostanza, la sua presenza apriva una zona d'ombra, un'interruzione nella grammatica sociale, e per questo

² Cfr. P. BURKE, *Popular Culture in Early Modern Europe*, Routledge, New York, 2016, p. 33 ss.

veniva spesso circondata da sospetto, regolata da controlli, contenuta da normative che miravano a ricondurre il movimento entro forme riconoscibili. Ciò nondimeno, proprio tale esigenza di fissità rivelava un profilo di criticità profondo: un ordine che si reggeva sull'immobilità era un ordine fragile, incapace di integrare il nuovo, costretto a percepire ogni variazione come minaccia. La paura dell'indeterminato, del non classificabile, del non situato, mostra quanto il sistema fosse dipendente da una rigida tassonomia del sociale e quanto poco spazio lasciasse alla trasformazione. La mobilità, che oggi associamo alla libertà, allora appariva come una forza disgregatrice e il bisogno di fissità come una forma di autodifesa collettiva; ma quella difesa, nel lungo periodo, produceva irrigidimento, chiusura, incapacità di adattamento. Così, dietro l'apparente solidità dell'ordine premoderno, si intravedeva una tensione costante tra il desiderio di stabilità e la paura del mutamento, una tensione che rivelava la natura profondamente politica della classificazione sociale e il ruolo decisivo che essa svolgeva nel definire chi fosse riconoscibile e chi invece rimanesse ai margini, sospeso in quella zona di indeterminatezza che il potere non riusciva né a comprendere né a controllare pienamente.

Chi si muoveva rompeva l'ordine sociale, diventando per definizione sospetto: mendicante, vagabondo, spia, eretico, portatore di malattie o di idee sovversive³.

In altri e più chiari termini lo straniero rappresentava un "corpo non leggibile". Inoltre, l'assenza di documenti standardizzati rendeva ogni forestiero un potenziale pericolo. Il sospetto, nelle società dell'Antico Regime, non era un sentimento marginale né un mero riflesso emotivo, ma una vera categoria politica attraverso cui il potere interpretava il mondo e decideva chi potesse essere riconosciuto e chi invece dovesse restare escluso dall'ordine sociale. Lo straniero, privo di legami locali e di quella rete di appartenenze che rendeva un individuo "leggibile" agli occhi dell'autorità, appariva dunque come un corpo opaco, un segno senza referenza, un ele-

³ Cfr. C. GINZBURG, *Il formaggio e i vermi. Il cosmo di un mugnaio del '500*, Einaudi, Torino, 1976, *passim*.

mento che sfuggiva alla tassonomia sociale. In un contesto privo di documenti standardizzati, dove l'identità era garantita non da un supporto impersonale ma dalla reputazione e dalla testimonianza di una comunità, ogni forestiero diventava potenzialmente pericoloso non tanto per ciò che era quanto per ciò che non si riusciva a sapere di lui. Infatti, l'assenza di un sistema uniforme di riconoscimento trasformava la mobilità in un fattore di rischio e la circolazione degli individui in un problema politico: chi non poteva essere classificato non poteva essere controllato, e chi non poteva essere controllato minacciava *ipso facto* l'equilibrio di un ordine fondato sulla trasparenza delle posizioni sociali. Ma proprio tale centralità del sospetto rivela come l'ordine premoderno, pur apparendo solido, fosse in realtà estremamente vulnerabile a tutto ciò che eccedeva le sue categorie. La paura del non leggibile, del non situato, del non garantito, rivelava un potere che non disponeva di strumenti per integrare la differenza se non attraverso la diffidenza, la sorveglianza o l'esclusione. Lo straniero diventava così lo specchio negativo della comunità: ciò che essa non riusciva a comprendere e quindi ciò che essenzialmente temeva. E in questa dinamica si coglie la fragilità di un sistema che, non potendo affidarsi a criteri impersonali di identificazione, era costretto a trasformare l'ignoto in minaccia e la mancanza di informazioni in colpa presunta. Il sospetto, più che un meccanismo di difesa, era allora il sintomo di un ordine che si reggeva sulla necessità di rendere ogni corpo leggibile e che, proprio per questo, non sapeva come trattare chi sfuggiva alla sua griglia interpretativa, rivelando così i limiti strutturali di una politica fondata sulla classificazione rigida e sulla paura dell'indeterminato.

Nella società del XVI e XVIII secolo l'identità era dunque un concetto particolarmente fragile, anche per la mancanza di sistemi anagrafici centralizzati, e il controllo politico dipendeva dalla capacità di sapere chi fosse presente sul territorio, così che lo Stato esercitava la propria sovranità attraverso il potere di polizia, la po-

testà punitiva, quella tributaria e il potere di espulsione⁴, essendo libero di ammettere o meno stranieri, di escluderne alcune categorie, di condizionarne l'ingresso e il soggiorno, di vietarne la residenza in luoghi sensibili come le frontiere. Infatti, la sovranità territoriale dell'Antico Regime si manifestava come una forza che non si limitava a delimitare uno spazio, ma pretendeva di modellare i corpi che lo attraversavano, di selezionare i movimenti e, soprattutto, di classificare le presenze.

In tal senso la genealogia foucaultiana del potere⁵ illumina un tratto profondo dell'ordine antico: governare significava amministrare la mobilità, regolare i flussi, distinguere tra corpi legittimi e corpi sospetti, tra presenze autorizzate e presenze eccedenti. Lo spazio quindi non era mai neutro, ma diventava intelligibile solo attraverso la distribuzione dei corpi che lo abitavano e la sovranità si esercitava proprio nel rendere quella distribuzione leggibile, prevedibile, controllabile. La mobilità, lungi dall'essere un semplice fatto materiale, diveniva così un delicato problema politico, dal momento che ogni corpo in movimento sfuggiva temporaneamente alla presa del potere, sospendeva la sua collocazione, apriva una zona di indeterminazione che l'autorità stessa doveva colmare attraverso controlli, interrogatori, permessi, attestazioni. Quella centralità della gestione dei corpi che attraversa l'intera storia giuridica della sovranità rivelava un profilo di criticità: un potere che doveva continuamente inseguire ciò che si muoveva era un potere strutturalmente inquieto, costretto a moltiplicare dispositivi di sorveglianza per compensare la propria incapacità di governare l'imprevisto. La mobilità diventava così il punto cieco dell'ordine giuspolitico, ciò che ne metteva alla prova i limiti, ciò che rivelava quanto la sovranità, per quanto si proclamasse assoluta, fosse in realtà dipendente da una rete fragile di pratiche quotidiane, di registrazioni, di controlli,

⁴ Cfr. J. BREWER, E. HELLMUTH (a cura di), *Rethinking Leviathan: The Eighteenth-Century State in Britain and Germany*, Oxford University Press, London & Oxford, 1999, p. 134-142.

⁵ Cfr. *amplius* M. FOUCAULT, *Sécurité, territoire, population. Cours au Collège de France, 1977-1978*, Gallimard-Seuil, Paris, 2004.

di verifiche. E in quella tensione tra il desiderio di totalità e la resistenza del movimento si intravede la continuità con il mondo contemporaneo, dove la gestione dei corpi – attraverso documenti, banche dati, algoritmi, sistemi di tracciamento – resta il cuore pulsante del potere, ma anche il luogo in cui emergono le sue contraddizioni più profonde, perché ogni corpo che sfugge, che devia, che eccede ricorda che nessuna amministrazione della mobilità può essere davvero completa e che la sovranità, proprio nel tentativo di governare integralmente ciò che si muove, rivela la propria vulnerabilità.

3. *La mobilità amministrata fra documenti e controlli*

Dall'esigenza di rendere leggibile la mobilità nacque così nell'Antico Regime una complessa architettura di documenti di viaggio, lasciapassare, certificati di buona condotta, patenti di sanità, secondo una logica che anticipa quella che John Torpey, professore di Sociologia e Storia all'Università di New York, avrebbe definito, secoli dopo, il «monopolio statale della legittima circolazione»⁶, e che trova riscontro concreto nelle serie del Magistrato alla

⁶ Infatti, la necessità di dare forma intelligibile ai movimenti delle persone – cioè di sottrarre la circolazione umana all'opacità dell'indistinto – generò, nel tempo, un articolato sistema di attestazioni e controlli. Si sviluppò così un vero e proprio universo amministrativo fatto di vari tipi di documenti di viaggio che, pur essendo formalmente diversi gli uni dagli altri, risultavano comunque accomunati dall'intento di rendere la mobilità non solo visibile, ma anche valutabile, autorizzabile, controllabile.

In quella trama di scritture e di verifiche si intravedeva già quella che, molti secoli più tardi, sarebbe stata la capacità degli Stati moderni di trasformare il semplice atto del muoversi in un gesto regolato, incasellato entro procedure, permessi, identità certificate. La mobilità, da fatto naturale, divenne così un fenomeno iscritto a pieno titolo nella crescente ambizione dei poteri pubblici di conoscere, ordinare e disciplinare i corpi che attraversano il loro spazio politico. Sul punto v. J. TORPEY, *The Invention of the Passport. Surveillance, Citizenship and the State*, Cambridge University Press, Cambridge, 2000, pp. 39-43. Cfr. pure P. BURKE, *A Social History of Knowledge. From Gutenberg to Diderot*, Polity Press, Cambridge, 2000, pp. 106-142.

Sanità conservate presso l'Archivio di Stato di Venezia, dove già si osserva che dalla metà del Cinquecento alla fine del Seicento vi era una produzione sistematica di certificazioni e attestazioni⁷.

Queste ultime, introdotte nei secoli della grande paura della peste, nacquero come strumenti eminentemente sanitari, concepiti per certificare che una persona, una nave o una comunità non provenissero da luoghi infetti, ma si trasformarono progressivamente in dispositivi politici che regolavano la mobilità molto oltre l'emergenza epidemiologica, secondo una dinamica che Carlo M. Cipolla ha efficacemente ricostruito nei propri studi di storia economica medievale⁸ e che trovava conferma nelle Patenti di Sanità

⁷ Cfr. ASVe, *Magistrato alla Sanità*, serie *Lettere e Atti di Sanità*, filze 132–147 (dal 1587 al 1679 circa); e *Registri di Sanità*, regg. 18–24 (dal 1590 al 1617 circa).

⁸ La dinamica ricostruita da Cipolla mostra come, nel cuore dell'Europa attraversata dalla peste, gli strumenti concepiti per proteggere la collettività dalla minaccia del contagio finirono per assumere una funzione ben più ampia e duratura. Le patenti di sanità, le fedi di provenienza e i salvacondotti, nati come dispositivi di profilassi amministrativa, pensati cioè per rispondere a un'urgenza epidemiologica e per filtrare i movimenti in un'epoca in cui la mobilità era percepita come vettore privilegiato del morbo, non rimasero confinati alla contingenza della crisi. La loro logica — distinguere il "sicuro" dal "pericoloso", l'ammesso dal sospetto — si rivelò utile anche al di fuori dell'emergenza e le autorità politiche compresero rapidamente che tali certificazioni potevano essere impiegate per conoscere, sorvegliare e disciplinare i movimenti delle persone. Pertanto la mobilità, da fenomeno naturale, divenne un campo di intervento amministrativo stabile, un ambito in cui il potere pubblico poteva esercitare la propria capacità di ordinare lo spazio sociale.

Tuttavia, la ricostruzione dello storico pavese, pur illuminante, non appare priva di profili problematici. La sua narrazione tende talvolta a presentare la trasformazione dei dispositivi sanitari in strumenti politici come un processo sostanzialmente lineare, quasi naturale, mentre la realtà storica appare certamente ben più frastagliata. Infatti le patenti di sanità non furono ovunque adottate con la stessa intensità né la loro funzione politica si consolidò in modo uniforme: in molte regioni europee rimasero strumenti episodici, legati più alla cultura istituzionale locale che a una logica statale coerente. Inoltre, la lettura di Cipolla rischia di enfatizzare la capacità delle istituzioni di appropriarsi di quegli strumenti, trascurando le resistenze, le elusioni, le negoziazioni quotidiane che accompagnavano la loro applicazione. La mobilità non fu mai completamente disciplinata: i viaggiatori trovavano modi per aggirare i controlli, le co-

del Magistrato della Sanità di Firenze, dove la distinzione tra “luoghi sani” e “luoghi sospetti” diventava criterio stabile⁹.

munità locali interpretavano le norme in modo flessibile e le stesse autorità oscillavano tra rigore e pragmatismo. Infine, la genealogia che conduce dai dispositivi sanitari ai moderni documenti di identità, pur suggestiva, può apparire eccessivamente teleologica: non sempre ciò che nasce in un contesto emergenziale si stabilizza in un dispositivo di potere duraturo e la storia della circolazione europea si mostra segnata da discontinuità che complicano la linearità del racconto.

Resta però vero che, nel lungo periodo, la peste offrì ai poteri pubblici un laboratorio amministrativo decisivo. La necessità di filtrare i movimenti per ragioni mediche rese accettabile l'idea che la circolazione dovesse essere diffusamente autorizzata e registrata e quella accettazione sociale costituì il terreno su cui si svilupparono, nei secoli successivi, forme sempre più articolate di controllo politico della mobilità. Cfr. C. M. CIPOLLA, *Fighting the Plague in Seventeenth-Century Italy*, University of Wisconsin Press, Madison (Wisconsin, US), 1981, p. 23 ss. V. pure S. K. COHN, *Cultures of Plague. Medical thinking at the end of the Renaissance*, Oxford University Press, London & Oxford, 2009, pp. 112-131.

⁹ Cfr. *amplius* ASF, *Magistrato della Sanità*, serie *Patenti*, filze 18–29 (dal 1629 al 1653 circa); *Registri delle Patenti*, regg. 5–11 (dal 1630 al 1637 circa). La distinzione tra “luoghi sani” e “luoghi sospetti”, così come si sedimentò nelle Patenti di Sanità del Magistrato della Sanità di Firenze conservate presso l'Archivio di Stato di Firenze, non operò come un semplice dispositivo descrittivo, ma come una matrice classificatoria che precedette ogni esperienza e come tale la rende oggi leggibile. Infatti, ciò che appariva come constatazione empirica era in realtà l'effetto di una griglia amministrativa che, ripetuta nei registri, nei protocolli e nelle rubriche, trasformava la contingenza del contagio in una topologia stabile del rischio, dove il luogo non era più ciò che effettivamente era, ma ciò che l'amministrazione decideva che fosse. Quella decisione, inscritta nella serialità documentaria, si trasferiva immediatamente sul corpo che da quel luogo proveniva, così che la provenienza diventava un destino amministrativo, un marchio di sospetto o di innocenza che precedeva il viaggiatore e lo definiva prima ancora che egli si presentasse. Ed era proprio in quella traslazione dal territorio al corpo che si rivelava la natura eminentemente politica della sanità, poiché la categoria di “luogo sospetto”, nata come misura emergenziale, si istituzionalizzava come criterio di governo. Così facendo si costruiva, attraverso un operatore di selezione che non registrava il contagio ma lo produceva come oggetto amministrabile, una vera e propria geografia del pericolo che non rifletteva la realtà epidemiologica, ma la plasmava, la ordinava, la gerarchizzava, trasformando la paura in norma e quest'ultima in procedura, e mostrando come la sanità, lungi dall'essere un ambito tecnico, fosse uno dei

La loro funzione originaria era quindi estremamente semplice: attestare l'assenza di contagio, garantire che il viaggiatore non fosse un vettore di morte, permettere alle autorità di distinguere tra corpi sicuri e corpi pericolosi. Ciò nondimeno, proprio tale necessità di certificare la salute divenne il punto di ingresso per una più ampia amministrazione degli spostamenti, perché chi controllava la salute controllava anche il movimento e chi controllava il movimento esercitava una forma di sovranità, secondo la logica foucaultiana dei dispositivi di sicurezza¹⁰.

Le patenti di sanità, nate come barriere contro la peste, divennero così antenate del passaporto moderno, come mostra la genealogia ricostruita da Torpey e come confermano, sul piano istituzionale, le pratiche monarchiche in vigore particolarmente nella Francia di Antico Regime analizzate dallo storico e archivista francese Bernard Barbiche¹¹: documenti che non solo autorizzavano il transito, ma definivano chi potesse circolare, quando, verso dove e a quali

linguaggi attraverso cui il potere disegnava la mappa dei corpi legittimi e di quelli che dovevano essere trattenuti, filtrati, rallentati, sospesi, secondo una logica in cui la mobilità non era mai un fatto, ma sempre una decisione.

¹⁰ Infatti, secondo Foucault, la necessità di certificare la salute non si esauriva in un atto tecnico di verifica, ma inaugurava una soglia attraverso cui il potere accedeva a una forma più sottile di governo, poiché la salute, una volta resa oggetto di registrazione e di calcolo, diventava il punto in cui la vita collettiva si lasciava amministrare. In quel sostanziale slittamento, il controllo sanitario si convertiva immediatamente in controllo dei movimenti, perché la possibilità stessa di circolare veniva subordinata alla capacità dell'autorità di distinguere tra ciò che poteva passare e ciò che doveva essere trattenuto, trasformando la mobilità in un campo di intervento in cui il potere non vietava, ma modulava, distribuiva, differenziava, organizzava i flussi secondo una razionalità che non reprimeva il rischio, ma lo utilizzava come principio di ordinamento. In tal modo si diede vita ad una forma di sovranità che non si manifestava più nella verticalità del comando, ma nella gestione differenziale delle possibilità, nella produzione di una geografia amministrata del rischio in cui la circolazione diventava il luogo privilegiato in cui il potere si misurava con la vita, la orientava, la lasciava passare o la sospendeva, facendo della sicurezza non una mera protezione, ma una peculiare tecnica di governo. Cfr. FOUCAULT, *Sécurité, territoire, population*, cit., p. 78 ss.

¹¹ Cfr. *amplius* B. BARBICHE, *Les institutions de la monarchie française à l'époque moderne*, PUF, Paris, 1999.

condizioni. In quella trasformazione si coglie un profilo di criticità profondo: poteva davvero un dispositivo creato per proteggere la collettività non evolvere in uno strumento di controllo politico, quando la distinzione tra sicurezza sanitaria e sicurezza dell'ordine tendeva a sfumare, come ha osservato lo storico francese Jean Delumeau nella sua analisi della cultura della paura occidentale¹² e come mostrano le giurisdizioni sanitarie veneziane e fiorentine?¹³

E non era forse significativo il fatto che, una volta introdotta la logica del lasciapassare, essa sopravvivesse anche quando l'emergenza che l'aveva giustificata si attenuava, secondo un meccanismo di permanenza del controllo che Samuel K. Cohn jr. ha mostrato essere tipico delle amministrazioni della peste e che trova riscontro anche nelle pratiche di polizia dell'Europa moderna ricostruite dallo storico della medicina tedesco Robert Jütte¹⁴? Infatti, le

¹² Cfr. J. DELUMEAU, *La Paura in Occidente (secoli XIV - XVIII). La città assediata*, Società editrice internazionale, Torino, 1979, partic. p. 130 ss., ove è ricostruita la cultura della paura che permeava l'Europa d'Antico Regime. Peraltro l'analisi svolta da Delumeau aiuta a comprendere come la paura del contagio, del disordine e dello straniero alimentasse nell'Antico Regime la produzione di documenti di controllo.

¹³ Cfr. pure ASVe, *Magistrato alla Sanità*, filze 201–215; ASF, *Magistrato della Sanità*, filza 33 (“*Luoghi sospetti*”).

¹⁴ In altri termini la logica del lasciapassare, cessata l'emergenza che l'aveva resa necessaria, inaugurava un regime di controllo destinato a sopravvivere alla crisi e a stabilizzarsi come forma ordinaria di governo, secondo quel meccanismo di persistenza amministrativa che Cohn (cfr. COHN, *Cultures of Plague*, cit., pp. 145-147) ha mostrato essere tipico delle istituzioni della peste, le quali, nate appunto per fronteggiare l'eccezione, tendevano a perpetuare le proprie pratiche anche quando il pericolo si attenuava, trasformando la risposta al contagio in un dispositivo permanente di sorveglianza. Tale sopravvivenza non era dunque un semplice riflesso d'inerzia burocratica, ma l'effetto di una precisa razionalità giuridica che, una volta introdotta la necessità di certificare la provenienza e la condizione sanitaria dei corpi, trasformava il lasciapassare in un titolo di legittimazione della mobilità, un documento che non attestava soltanto l'assenza di rischio per la comunità, ma istituiva il diritto stesso di circolare, così che la mobilità, da fatto naturale, diventava oggetto di autorizzazione, e l'autorizzazione, da misura eccezionale, diventava norma. In tal senso, la permanenza del lasciapassare trova anche riscontro nelle pratiche di polizia dell'Europa moderna ricostruite da Jütte (cfr. R. JÜTTE, *Poverty and Deviance*

patenti di sanità mostrano come la mobilità, lungi dall'essere un fatto naturale, fosse sempre stata oggetto di regolazione, sospetto, selezione; e rivelano al tempo stesso la fragilità di un sistema che, per proteggersi, doveva continuamente produrre documenti, certificazioni, prove di innocenza, secondo una logica di scritturazione amministrativa che Armando Petrucci ha descritto essere un vero e proprio elemento costitutivo del potere moderno¹⁵.

in *Early Modern Europe*, Cambridge University Press, Cambridge, 1994, pp. 73-79), dove si mostra che la gestione del sospetto, la registrazione degli stranieri, la richiesta di attestazioni di buona condotta e di certificati di provenienza non rispondevano più a un pericolo immediato, ma si consolidavano come strumenti di ordinamento sociale, capaci di produrre una gerarchia di accessi e di esclusioni, evidenziando come il controllo documentario, una volta attivato, tendesse a riprodursi e ad ampliarsi, trasformando l'emergenza in un laboratorio di normalizzazione e il lasciapassare in un dispositivo che, lungi dal ritirarsi con la fine della peste, continuava a operare come filtro permanente della circolazione e come forma discreta ma incisiva di sovranità amministrativa.

¹⁵ Petrucci ha osservato che lo Stato d'Antico Regime, per proteggersi, doveva incessantemente produrre documenti. Ma nel suo studio egli non descrive soltanto un tratto materiale della burocrazia barocca, ma procede ad individuare il nucleo di una trasformazione più profonda, poiché in quella proliferazione di scritture – registri, suppliche, fedì, licenze, attestati di condotta, dichiarazioni di provenienza – si manifestava la nascita di un potere che non governava più attraverso la presenza fisica o la forza immediata, ma attraverso la capacità di inscrivere gli individui in un ordine grafico, di renderli leggibili, classificabili, controllabili mediante la loro traccia scritta. Secondo lo storico medievista romano la scrittura amministrativa, lungi dall'essere un semplice strumento di registrazione, diventava così il luogo in cui il potere si costituiva come tale, perché era nella produzione continua di documenti che lo Stato costruiva la propria memoria, definiva ciò che era vero, stabiliva chi era innocente e chi era sospetto, chi poteva circolare e chi doveva essere fermato, trasformando la vita sociale in un insieme di posizioni documentarie e la protezione in un esercizio di sorveglianza. In tal senso, allora, la logica della scritturazione non può essere considerata un effetto collaterale del potere moderno, ma la sua condizione di possibilità, poiché solo attraverso la moltiplicazione delle scritture – e la loro capacità di precedere, accompagnare e seguire i corpi – il potere poteva effettivamente esercitarsi come amministrazione, come controllo diffuso, come capacità di definire l'identità attraverso la prova, la certificazione, la registrazione, mostrando come la modernità politica nasca non solo dalla legge, ma dalla carta, non solo dalla norma, ma dalla sua incessante produzione grafica, che rendeva il mondo governabile perché lo configurava, prima di tutto, come scrivibi-

In fondo, la loro storia suggerisce che ogni controllo nato per fronteggiare un pericolo eccezionale rischiava di diventare permanente, trasformando la salute in un criterio politico e il viaggio in un privilegio condizionato, e mostrando come la linea che separava la tutela della collettività dalla gestione dei corpi fosse sempre più sottile di quanto le autorità ammettessero,

Le patenti di sanità, dunque, erano parte di un mosaico di attestazioni che accompagnavano il viaggiatore e lo rendevano riconoscibile agli occhi del potere. Infatti, tali patenti attestavano la provenienza da luoghi “sani”, laddove i lasciapassare garantivano che il portatore non fosse un criminale o un vagabondo e le lettere di raccomandazione fungevano da capitale sociale portatile, secondo la dinamica ricostruita da Simona Cerutti per le società d'Antico Regime in generale¹⁶ e da Brian Pullan per la Repubblica Serenissima di Venezia in particolare¹⁷.

le. Cfr. A. PETRUCCI, *Scrittura e popolo nella Roma barocca (1585-1721)*, Quasar, Roma, 1982, p. 81 ss.

¹⁶ Nel lavoro di Cerutti la figura dell'*étranger* nelle società d'Antico Regime non era definita da un'appartenenza territoriale o da uno *status* giuridico stabile, ma da una condizione strutturale di incertezza, poiché lo straniero era colui che non poteva essere riconosciuto attraverso un'identità impersonale e doveva quindi essere continuamente ricostruito attraverso attestazioni, raccomandazioni, certificati e testimonianze che supplivano all'assenza di un'identità astratta garantita dallo Stato. E in quella dipendenza dalla parola altrui, dalla reputazione circolante, dalla capacità di mobilitare reti di protezione, la studiosa individua la logica relazionale della fiducia premoderna, una fiducia che non era mai presunta ma sempre negoziata, sempre situata, sempre esposta alla fragilità dei legami che la sostenevano, così che la mobilità non era un fatto neutro ma un percorso che doveva essere continuamente autorizzato, accompagnato, garantito da documenti che non attestavano solo la provenienza, ma la qualità morale, la rispettabilità, la non pericolosità del soggetto. Proprio la necessità di essere “portati” da altri, di essere introdotti, raccomandati, certificati, mostra come nelle società d'Antico Regime l'identità non fosse un attributo individuale ma un prodotto relazionale, un effetto della rete sociale che si era in grado di attivare, e come la condizione dello straniero illumini, per contrasto, la natura stessa dell'ordine giuridico premoderno, fondato non sull'universalità della legge, ma sulla particolarità dei rapporti, sulla forza delle intermediazioni, sulla capacità di rendersi leggibili attraverso la parola scritta e la parola altrui. Cfr. S.

A ciò si aggiungeva la dimensione portuale, particolarmente evidente nella documentazione della Sanità marittima genovese, dove i controlli sulle navi, sulle merci e sugli equipaggi mostrano come la mobilità marittima fosse sottoposta nella Superba a un regime di vigilanza ancora più serrato, anticipando forme di controllo che sarebbero diventate tipiche degli Stati moderni¹⁸.

La mobilità premoderna non era un flusso continuo e spontaneo, ma un mosaico di percorsi frammentati, di itinerari condizionati da pedaggi, immunità, franchigie, privilegi, interdizioni, secondo una logica che Petrucci ha mostrato essere iscritta nella stessa materialità della scrittura amministrativa¹⁹ e che Peter Burke colloca nel più ampio processo di razionalizzazione delle conoscenze²⁰. Nell'Antico Regime, infatti, la mobilità non era un diritto, ma un privilegio concesso caso per caso, un'eccezione regolata da permessi, franchigie, immunità che definivano chi potesse muoversi e a quali condizioni, trasformando lo spostamento in un atto politico prima ancora che in un'esperienza fisica, come confermano le pratiche di controllo territoriale analizzate da Barbiche²¹.

CERUTTI, *Étrangers. Étude d'une condition d'incertitude dans une société d'Ancien Régime*, Bayard, Paris, 2012, pp. 122-136.

¹⁷ Cfr. B. S. PULLAN, *Rich and Poor in Renaissance Venice: the social institutions of a Catholic state, to 1620*, Harvard University Press, Cambridge (Massachusetts, US), 1971, pp. 211-237.

¹⁸ Cfr. G. ASSERETO, «Per la comune salvezza dal morbo contagioso». *I controlli di sanità nella Repubblica di Genova*, Città del Silenzio, Genova, 2011.

¹⁹ Cfr. ancora PETRUCCI, *Scrittura e popolo nella Roma barocca*, cit., pp. 86-89.

²⁰ Cfr. BURKE, *A Social History of Knowledge*, cit., pp. 151-153.

²¹ Infatti, nell'ordine giuspolitico dell'Antico Regime la mobilità si configurava come una deroga amministrata all'assetto ordinario delle appartenenze. Il movimento non era un presupposto della vita sociale, bensì un'eccezione che doveva essere giustificata, autorizzata, iscritta in un regime di segni e di garanzie. Proprio per questo, come mostra Barbiche nella sua analisi delle istituzioni monarchiche francesi nel periodo compreso fra il Cinquecento e il Settecento, l'intero sistema amministrativo si strutturava attorno a una logica di concessione selettiva esercitata tramite dispositivi di classificazione con cui il potere definiva chi potesse attraversare lo spazio politico senza generare sospetto e

I privilegi di movimento – concessi a mercanti, pellegrini, studenti, funzionari – non erano strumenti di libertà, ma dispositivi di classificazione, come ha mostrato Jütte studiando la distinzione tra mobilità legittima e illegittima²² e come confermano le pratiche di

chi, invece, dovesse essere trattenuto, interrogato, ricondotto alla propria comunità d'origine.

In quel quadro lo spostamento assumeva una natura intrinsecamente politica. Non era un semplice fatto materiale, ma un atto che incideva sull'ordine delle giurisdizioni, sulla leggibilità dei corpi, sulla stabilità stessa delle comunità. Muoversi significava sottrarsi, anche solo temporaneamente, alla presa delle autorità locali; significava sospendere la propria identità amministrativa, presentarsi come corpo non immediatamente riconoscibile, dunque potenzialmente pericoloso. Per Barbiche, dunque, le pratiche di controllo territoriale descritte – dai lasciapassare alle patenti di sanità, dai registri di transito alle autorizzazioni per l'ingresso nelle città – non erano meri strumenti tecnici per gestire la mobilità, ma vere e proprie forme di governo. Cfr. B. BARBICHE, *Les institutions de la monarchie française à l'époque moderne (XVIe-XVIIIe siècle)*, PUF, Paris, 2015, p. 37 ss. e p. 79 ss.

²² Nella ricostruzione offerta da Robert Jütte i privilegi di movimento concessi nell'Europa premoderna non possono essere interpretati come anticipazioni di una libertà di circolazione moderna né come strumenti di emancipazione individuale. Essi funzionavano piuttosto come meccanismi attraverso i quali il potere distingueva tra forme di mobilità ammesse e forme di mobilità percepite come minacciose, tra corpi riconoscibili e corpi opachi, tra soggetti integrati nell'ordine politico e soggetti che ne restavano ai margini. In tale contesto il permesso di muoversi era solo un atto che confermava la posizione sociale, la reputazione, la funzione pubblica o l'utilità economica di chi lo riceveva.

Mercanti, pellegrini, studenti, funzionari itineranti – tutte figure che Jütte analizza con grande accuratezza – non godevano di una libertà intrinseca, ma di una mobilità autorizzata, resa possibile da lettere di scorta, salvacondotti, patenti, franchigie, attestazioni di studio o di servizio. Quei documenti non servivano soltanto a proteggere chi viaggiava: servivano soprattutto a rendere leggibile il suo movimento, a iscriverlo in una rete di responsabilità e garanzie che permetteva alle autorità di sapere chi attraversava lo spazio politico, per quali ragioni, sotto quale giurisdizione e con quali limiti. Ogni privilegio di movimento era dunque un atto di riconoscimento, ma anche un atto di controllo: definiva chi meritasse fiducia e chi, invece, dovesse essere sorvegliato o respinto.

Parallelamente, la distinzione tra mobilità legittima e illegittima costituiva uno dei criteri fondamentali attraverso cui le comunità premoderne difendevano la propria stabilità. Chi si muoveva senza documenti, senza garanti, senza una funzione riconosciuta – vagabondi, mendicanti, disertori, stranieri privi di pro-

polizia urbana ricostruite da Cerutti²³. Infatti essi definivano chi potesse circolare senza essere immediatamente sospettato e chi invece dovesse essere fermato, interrogato, ricondotto alla propria comunità d'origine. Tuttavia, proprio tale struttura mostra, nella sostanza dei fatti, come un ordine che temeva il movimento fosse costretto a moltiplicare eccezioni per funzionare, creando così una geografia diseguale della circolazione in cui alcuni corpi erano fluidi e altri pesanti, alcuni attraversavano i confini con facilità mentre altri vi restavano intrappolati.

In tal modo la mobilità come privilegio diventava il sintomo di un potere che non riusciva a governare il cambiamento se non attraverso la concessione selettiva di libertà e che proprio per questo produceva nuove forme di dipendenza. Infatti, chi si muoveva lo faceva solo perché qualcuno glielo permetteva, non perché ne avesse alcun diritto. E in questa asimmetria si intravede la fragilità dell'intero sistema, perché un ordine che doveva continuamente au-

tezione – veniva immediatamente collocato nella sfera della mobilità sospetta, percepita come potenziale vettore di disordine, criminalità o contagio. La stessa figura del viandante, così centrale nell'immaginario medievale, era ambivalente. Egli poteva essere un pellegrino devoto oppure un vagabondo pericoloso e la differenza non risiedeva nel suo comportamento, ma nella documentazione che lo accompagnava.

In tal senso la mobilità non era quindi un fenomeno da regolare, ma un campo di produzione del diritto. Ogni privilegio, ogni patente, ogni salvacondotto contribuiva a definire la mappa sociale dello spazio politico. La libertà di movimento, lungi dall'essere un valore universale, era considerata un bene selettivo, distribuito in base alla funzione, al rango, alla reputazione, alla capacità di essere riconosciuti come soggetti affidabili.

Jütte mostra così che la mobilità premoderna deve essere letta come una tecnologia di governo che ordina la società distinguendo tra movimenti legittimi e illegittimi, tra circolazioni utili e circolazioni pericolose. In tale prospettiva il privilegio di muoversi diventava allora il luogo in cui si manifestava la natura profondamente gerarchica dell'ordine giuspolitico. Un ordine che non temeva il movimento in sé, ma temeva ciò che non poteva classificare, ciò che sfuggiva alle sue categorie, ciò che attraversava lo spazio senza lasciare tracce amministrative. Cfr. JÜTTE, *Poverty and Deviance in Early Modern Europe*, cit., pp. 101-109.

²³ Cfr. CERUTTI, *Étrangers*, cit., pp. 142-147.

torizzare ciò che non poteva impedire del tutto finiva per rivelare la propria incapacità di integrare la dinamica sociale senza trasformarla in una eccezione amministrata. La mobilità, lungi dall'essere un semplice fatto materiale, diventava allora il luogo in cui si misuravano i limiti della sovranità premoderna, la sua difficoltà a conciliare il controllo e la circolazione, la stabilità e la trasformazione, mostrando come il privilegio, più che garantire l'ordine, ne rivelasse le crepe, secondo una dinamica che Barbiche ha mostrato essere intrinseca alle istituzioni monarchiche moderne²⁴ e che trova riscontro nella genealogia del passaporto moderno ricostruita da Torpey²⁵.

4. *Stranieri utili, stranieri separati: fondachi e privilegi quali strumenti di governo dell'alterità*

Accanto alla diffidenza verso lo straniero pericoloso esisteva però una forte attrazione per lo straniero utile: mercanti, banchieri, tecnici, artigiani specializzati, medici, giuristi, ai quali monarchie e repubbliche offrivano privilegi, esenzioni fiscali, protezioni giuridi-

²⁴ Il privilegio di muoversi, lungi allora dall'essere un beneficio neutro, rivelava invece la fragilità strutturale dell'ordine sovrano: un potere che temeva il movimento era costretto a moltiplicare le eccezioni per funzionare, a creare una geografia diseguale della circolazione in cui alcuni corpi erano fluidi e altri pesanti, alcuni attraversavano i confini con facilità mentre altri vi restavano intrappolati. La mobilità diventava il luogo in cui si manifestava la tensione irrisolta tra controllo e circolazione, tra stabilità e trasformazione, tra l'esigenza di mantenere l'ordine e la necessità di gestire un mondo che, in Età moderna, era attraversato da flussi commerciali, diplomatici, militari, sanitari.

In quel senso il privilegio non appariva soltanto un segno di favore, ma un indice di vulnerabilità: mostrava che l'ordine politico non poteva integrare la dinamica sociale se non trasformandola in eccezione amministrata. E proprio qui, secondo Barbiche, si collocava la portata critica del dispositivo: la mobilità, regolata e sorvegliata, diventava il prisma attraverso cui leggere la logica profonda dell'Antico Regime, la sua dipendenza da un sistema di autorizzazioni che, nel tentativo di garantire la sicurezza, finiva per rivelare i limiti della sovranità stessa. Cfr. BARBICHE, *Les institutions de la monarchie française*, cit., pp. 80-85.

²⁵ Cfr. TORPEY, *The Invention of the Passport*, cit., p. 71 ss.

che, creando *status* intermedi tra il forestiero e il cittadino, come nel caso dei mercanti tedeschi a Venezia o degli ebrei tollerati in alcune piazze commerciali²⁶.

²⁶ Lo storico francese dell'Età moderna Fernand Braudel ha infatti osservato come oltre alla figura dello straniero pericoloso – che condensava timori di sovversione politica, contagio morale o destabilizzazione economica – la società dell'Antico Regime conoscesse anche quella dello straniero utile, categoria che le monarchie e le repubbliche italiane ed europee impararono presto a coltivare come risorsa strategica e nei cui confronti incominciarono a nutrire una vera e propria attrazione. Tale attrazione non era un semplice rovescio della paura, ma un vero e proprio dispositivo di governo: l'inclusione selettiva di mercanti, banchieri, tecnici, artigiani specializzati, medici e giuristi rispondeva a logiche di potenziamento economico e di competizione internazionale e si traduceva nella costruzione di *status* intermedi, sospesi tra la condizione di forestiero e quella di cittadino. Quegli individui non venivano assimilati, ma nemmeno lasciati nel limbo giuridico dell'estraneità assoluta: erano invece collocati in un regime speciale, calibrato per massimizzare l'utilità economica e, al contempo, minimizzare il rischio politico.

Le autorità concedevano a tali gruppi privilegi fiscali, franchigie doganali, protezioni giuridiche, giurisdizioni autonome, talvolta persino immunità personali: strumenti che, lungi dall'essere eccezioni marginali, costituivano un vero e proprio linguaggio politico dell'economia-mondo. La concessione del privilegio diventava così un atto sovrano che riconosceva allo straniero una funzione pubblica, pur senza integrarlo pienamente nel corpo civico. Il caso dei mercanti tedeschi a Venezia, organizzati nella Fondaco dei Tedeschi, è emblematico: accolti come indispensabili intermediari nei traffici con l'Europa settentrionale, essi erano al tempo stesso sorvegliati, regolati, separati, inseriti in uno spazio architettonico e giuridico che ne valorizzava la competenza commerciale ma ne limitava la capacità di incidere sull'ordine politico veneziano. Analoga era la posizione degli ebrei tollerati in alcune piazze commerciali italiane ed europee: la loro presenza era giustificata dalla funzione economica – il credito, il commercio internazionale, la mediazione finanziaria – e regolata attraverso un complesso sistema di protezioni, obblighi, restrizioni e privilegi che li rendeva al contempo indispensabili e vulnerabili.

In quella dialettica tra utilità e sospetto si rivela un tratto strutturale dell'economia-mondo braudeliana: la circolazione delle competenze e dei capitali non poteva essere garantita senza una politica della differenza, senza la creazione di figure giuridiche ibride che permettessero allo Stato di beneficiare dello straniero senza dissolvere i confini dell'appartenenza. Lo straniero utile diventò così un laboratorio istituzionale, un luogo in cui si sperimentarono forme di cittadinanza condizionata, di inclusione reversibile, di protezione nego-

Lo straniero non era tuttavia solo un individuo isolato: spesso viveva in comunità riconosciute, con propri statuti, luoghi di culto, consolati, tribunali consuetudinari, e le nazioni straniere nelle città portuali – dai fondachi veneziani ai quartieri mercantili di Livorno, Marsiglia, Anversa – costituivano non solo spazi di mediazione culturale e commerciale, ma anche di separazione, poiché l'inclusione avveniva attraverso la distinzione e lo straniero era accolto proprio perché mantenuto in una condizione regolata e sorvegliata. In tal modo si rivelava il paradosso tipico dell'Antico Regime per cui l'alterità era ammessa solo se confinata, riconosciuta solo se delimitata, integrata solo se controllata²⁷.

Nelle grandi città mercantili del Mediterraneo tardo-medievale e moderno le comunità straniere organizzate nei fondachi rappresentavano uno dei dispositivi più emblematici attraverso cui gli ordinamenti giuspolitici tentavano di governare l'alterità senza rinunciare ai benefici economici che essa portava con sé: spazi di inclusione separata, in cui lo straniero era accolto proprio in quanto isolato, integrato nella vita urbana ma al tempo stesso circoscritto entro

ziata. La sua presenza illuminava la natura profondamente selettiva dell'apertura economica dell'Antico Regime: non un cosmopolitismo ingenuo, ma un sistema di filtraggio, di gerarchizzazione e di controllo, in cui l'alterità era accolta solo nella misura in cui poteva essere funzionalizzata agli interessi del potere politico ed economico.

In tal senso la figura dello straniero utile non era soltanto un attore economico, ma un indice della capacità degli Stati di manipolare la frontiera tra interno ed esterno, tra appartenenza e esclusione. Essa mostrava come l'Antico Regime avesse costruito la propria modernità economica non attraverso l'abbattimento delle barriere, ma attraverso la loro sofisticazione: non eliminando la differenza, ma amministrandola. È dunque proprio in questa gestione calibrata dell'alterità che si intravede la genealogia di molte categorie giuridiche moderne – dal residente non cittadino ai regimi speciali per investitori e professionisti stranieri – che continuano a riprodurre, sotto forme nuove, la tensione braudeliana tra utilità economica e controllo politico. Cfr. *amplius* F. BRAUDEL, *Le temps du monde. Civilisation matérielle, économie et capitalisme*, Armand Colin, Paris, 1979, 3 voll.

²⁷ Cfr. E. ASHTOR, *Levant Trade in the Later Middle Ages*, Princeton University Press, Princeton (NJ), 1983, pp. 121-128.

confini giuridici e spaziali ben definiti²⁸. Il fondaco veneziano dei Tedeschi, quello dei Turchi, i quartieri riservati ai mercanti genovesi o pisani nelle città del Levante, così come le *nationes* straniere nelle fiere di Champagne o nelle città anseatiche, non erano semplici infrastrutture commerciali, ma veri e propri laboratori di gestione politica della differenza. Al loro interno si concentravano, infatti, funzioni economiche, regimi fiscali specifici, forme di giurisdizione parzialmente autonome, spesso affidate a consoli o rappresentanti della comunità d'origine, mentre verso l'esterno essi costituivano una sorta di filtro che proteggeva la città ospitante dal contatto diretto e incontrollato con l'alterità. L'idea di fondo era chiara: lo straniero era necessario per il commercio, per l'approvvigionamento di merci, per la circolazione di informazioni e capitali, ma la sua presenza diffusa nello spazio urbano veniva percepita come potenzialmente destabilizzante; di qui la scelta di concentrarlo in luoghi specifici, facilmente sorvegliabili, dove la sua visibilità era al tempo stesso riconosciuta e contenuta. Dal punto di vista giuridico il fondaco era spesso regolato da capitolazioni, privilegi, statuti che definivano con precisione diritti e obblighi dei suoi abitanti. Essi godevano di protezione, potevano commerciare, talvolta disponevano di tribunali propri per le controversie interne, ma restavano comunque sottoposti a limitazioni nella proprietà immobiliare, nella libertà di movimento, nell'accesso alle cariche pubbliche²⁹. La logica era quella di una cittadinanza funzionale e parziale: si riconosceva allo straniero un ruolo economico, ma non gli si concedeva una piena integrazione politica. In quell'assetto la separazione spaziale, pur presentata come misura di ordine e sicurezza, tendeva a cristallizzare stereotipi, a trasformare la differenza in una condizione permanente, a rendere l'alterità non un dato contingente ma una categoria stabile, inscritta nella topografia stessa della città. Il fondaco diventava così una soglia ambivalente: da un lato, testimoniava la capacità delle società premoderne di elaborare

²⁸ Cfr. ASHTOR, *Levant Trade in the Later Middle Ages*, cit., pp. 141-149.

²⁹ Sul punto v. ancora ASHTOR, *Levant Trade in the Later Middle Ages*, cit., pp. 212-232.

forme sofisticate di convivenza con lo straniero, evitando l'esclusione totale; dall'altro, rivelava la difficoltà a pensare una vera coappartenenza, una condivisione piena dello spazio civico. Accogliere ciò che si isolava significava, in ultima analisi, riconoscere che l'alterità era considerata certamente utile ma non del tutto desiderata, che la sua presenza veniva tollerata a condizione che restasse confinata, che non si confondesse con il corpo politico dei "cittadini". In tal senso, le comunità straniere nei fondachi funzionavano come specchi deformanti dell'ordine urbano: ne mostravano l'apertura economica e, insieme, la chiusura politica. Essi rivelavano una sovranità che si proclamava capace di governare la pluralità, ma che lo faceva attraverso la segmentazione, la compartimentazione, la produzione di spazi "altri" in cui la differenza era amministrata più che riconosciuta.

5. *Lo straniero come specchio politico: identità, confini e fragilità del "noi"*

La figura dello straniero funzionava anche come uno specchio politico: definire chi era "di fuori" significava principalmente definire chi era "dentro", e le comunità politiche dell'Antico Regime si costruivano attraverso confini simbolici prima ancora che territoriali³⁰. Lo straniero, nelle società premoderne, non era soltanto una presenza esterna, ma un dispositivo politico attraverso cui la comunità definiva sé stessa, perché l'identità collettiva non nasceva mai in modo autosufficiente: prendeva forma per contrasto, si scolpiva delimitando ciò che non era, riconoscendo nell'altro il limite che rendeva visibile il "noi". L'alterità funzionava come uno specchio rovesciato: ciò che appariva estraneo, indecifrabile, non integrato nelle consuetudini locali, permetteva alla comunità di percepire la propria coesione, di rafforzare i propri confini simbolici, di attribuire valore a ciò che condivideva. In tal senso lo straniero diventava una figura strutturale, non un accidente: era il margine che consentiva al centro di esistere, il punto di discontinuità che

³⁰ Cfr. B. ANDERSON, *Imagined Communities. Reflections on the Origin and Spread of Nationalism*, Verso Books, London-New York, 1983, pp. 136-139.

permetteva alla comunità di riconoscersi come unità. Tuttavia, se l'identità collettiva dipendeva dalla costruzione dell'altro come figura distinta, non rischiava forse di trasformare l'alterità in una necessità politica, in un elemento da produrre e riprodurre per garantire la stabilità interna? Non si correva il pericolo che la comunità, per mantenere la propria coesione, avesse bisogno di irrigidire i confini, di attribuire allo straniero tratti problematici, di proiettare su di lui paure e insicurezze che non avrebbe saputo altrimenti elaborare? La definizione dell'altro diventava così un'operazione ambivalente: da un lato, permetteva di costruire un'identità condivisa; dall'altro, rischiava di generare esclusione, sospetto, chiusura. Lo straniero come specchio politico illuminava dunque la natura relazionale dell'identità, ma anche la sua fragilità: se il "noi" esisteva solo in opposizione a un "loro", cosa sarebbe accaduto quando l'altro fosse cambiato, si fosse avvicinato, si fosse integrato, o semplicemente non avesse corrisposto più alla funzione che gli era stata assegnata? La comunità sarebbe stata allora costretta a ridefinire sé stessa, a rinegoziare i propri confini, a confrontarsi con la possibilità che l'identità non fosse un dato stabile, ma un processo in continua trasformazione.

In fondo, ogni ordine giuspolitico che si fondava sul contrasto rivelava implicitamente la propria dipendenza da ciò che escludeva e mostrava come la costruzione dell'altro fosse al tempo stesso un atto di definizione e un atto di vulnerabilità, perché ciò che serviva a stabilizzare il "noi" poteva, in ogni momento, metterlo in discussione.

6. *Universalismo dei diritti e sovranità: lo straniero come figura critica dell'Illuminismo*

Pertanto lo straniero diventava il limite che permetteva di pensare l'identità collettiva, e non sorprende che nel Settecento, con l'emergere delle prime riflessioni sul diritto naturale e sulla cittadinanza universale, la figura dello straniero divenisse oggetto di discussione filosofica, da Montesquieu a Vattel, da Beccaria ai riformatori.

matori illuministi, finendo per costituire un banco di prova per ripensare il rapporto tra individuo e sovranità.

L'Illuminismo segnò infatti una frattura profonda nella storia della figura dello straniero: per la prima volta l'individuo non venne più pensato come parte di un ordine particolare, ma come portatore di diritti naturali che precedevano ogni appartenenza. In tale passaggio concettuale, che trovò in autori come Montesquieu, Vattel e Beccaria³¹ alcuni dei suoi interpreti più lucidi, lo straniero cessava di essere un corpo sospetto, un elemento eccedente da controllare, e diventava un soggetto dotato di dignità intrinseca, riconoscibile non per ciò che rappresentava agli occhi di una comunità, ma per ciò che era in quanto essere umano. Vattel, con la sua opera *Le Droit des gens*, affermava che ogni individuo, anche fuori dal proprio Stato, conservava diritti fondamentali che nessuna sovranità poteva violare³²; Montesquieu, nello *Spirito delle Leggi*, legava la civiltà di un

³¹ Cfr. C.-L. DE SECONDAT DE MONTESQUIEU, *De l'esprit des lois*, Barrillot & Fils, Geneve, 1748, ediz. moderna: MONTESQUIEU, *Lo Spirito delle Leggi*, prefazione di Giovanni Macchia, introduzione, cronologia, bibliografia e commento di Robert Derathé, traduzione di Beatrice Boffito Serra, Rizzoli, Milano, 2016; E. DE VATTEL, *Le droit des gens, ou Principes de la loi naturelle appliqués à la conduite et aux affaires des nations et des souverains*, tome I, Londres, 1758, ediz. moderna: VATTEL, *Le droit des gens*, Hachette, Paris, 2024; C. BECCARIA, *Dei delitti e delle pene*, Tipografia Coltellini, Livorno, 1764, ediz. moderna: C. BECCARIA, *Dei delitti e delle pene*, prefazione di Stefano Rodotà, cura di Alberto Burgio, Feltrinelli, Milano, 2024.

³² Vattel, nell'opera *Le droit des gens* (1758), elaborò un principio che sarebbe diventato uno dei cardini del diritto internazionale moderno: l'individuo non perdeva la propria dignità giuridica quando oltrepassava i confini dello Stato di appartenenza. La persona, anche in terra straniera, restava titolare di diritti fondamentali che nessuna sovranità poteva legittimamente violare. In buona sostanza, l'ingresso in un altro Stato non comportava affatto una sorta di "sospensione" della soggettività giuridica: ciò che mutava era soltanto il quadro normativo entro cui l'individuo si muoveva, non la sua qualità di essere portatore di diritti originari. Vattel insisteva sul fatto che la sovranità territoriale non era un potere assoluto, ma un'autorità limitata da obblighi che derivava dalla natura stessa delle nazioni e dalla comune appartenenza degli uomini a un ordine morale universale.

Il trattamento dello straniero diventava così un banco di prova della civiltà giuridica: uno Stato che abusava del proprio potere nei confronti di chi prove-

popolo alla sua capacità di accogliere lo straniero e di non trattarlo come un nemico³³; Beccaria, infine, con la sua critica radicale all'arbitrio penale, apriva la strada a un'idea di giustizia che non distingueva più tra "nostri" e "altri", ma si fondava su principi universali³⁴. Ciò nondimeno, proprio questa universalizzazione dei di-

niva da fuori non violava soltanto un dovere di ospitalità, ma incrinava il fondamento stesso della sua legittimità. La protezione minima dovuta allo straniero – sicurezza personale, libertà da violenze arbitrarie, rispetto dei beni essenziali – non era una concessione discrezionale, bensì un obbligo che discendeva dalla natura razionale e sociale dell'uomo.

³³ Montesquieu individuava un nesso profondo tra il grado di civiltà di una comunità e il modo in cui essa si rapportava allo straniero. L'ospitalità, per il presidente del Parlamento di Bordeaux, non era un semplice dovere morale né un gesto di generosità contingente: essa rappresentava la manifestazione concreta di un ordine giuspolitico capace di riconoscere nell'altro non una minaccia, ma un'occasione di ampliamento della propria umanità.

In tale prospettiva il trattamento riservato al forestiero diventava una sorta di "cartina di tornasole" della maturità istituzionale e del livello di equilibrio delle leggi. Un popolo che accoglieva chi veniva da fuori mostrava di possedere un senso della sicurezza fondato non sulla chiusura, bensì sulla stabilità delle proprie norme e sulla fiducia nella propria forma di vita. Al contrario, la tendenza a percepire lo straniero come un nemico rivelava un ordinamento fragile, dominato dalla paura e incapace di distinguere tra la tutela dell'ordine interno e la diffidenza indiscriminata.

Montesquieu suggeriva così che la civiltà non coincideva con la potenza militare o con la ricchezza materiale, ma con la capacità di integrare la differenza senza dissolvere la propria identità. In altri termini l'accoglienza diventava un indice della qualità delle istituzioni. Infatti solo dove le leggi erano giuste e temperate, dove il potere era limitato e bilanciato, poteva fiorire quella disposizione a riconoscere nello straniero un essere umano portatore di diritti e non un avversario da respingere. Cfr. MONTESQUIEU, *Lo Spirito delle Leggi*, cit., Parte IV, Libro XX, capitolo 13, p. 502, ove venivano analizzati il commercio, l'apertura dei popoli e la relazione tra prosperità e ospitalità. Qui l'idea che muoveva Montesquieu era che la circolazione degli uomini e delle merci richiedeva un atteggiamento non ostile verso lo straniero e che tale atteggiamento non nasceva da un impulso morale isolato, ma da un ordine giuridico equilibrato, capace di distinguere tra difesa e diffidenza.

³⁴ Infatti Beccaria, nella riflessione consegnata all'opera *Dei delitti e delle pene* (1764), introduceva una trasformazione decisiva del modo di concepire la giustizia penale: essa non poteva più fondarsi su appartenenze, privilegi, consuetudini particolari, né distinguere tra "noi" e "gli altri". La giustizia, per esse-

ritti induce ad ulteriori riflessioni che si traducono nei seguenti interrogativi: poteva davvero l'Illuminismo, pur animato da un ideale di razionalità e uguaglianza, cancellare secoli di diffidenza, di gerarchie, di esclusioni? Poteva davvero la categoria di "uomo" sostituire quella di "suddito", quando gli Stati continuavano a definire sé stessi attraverso confini, appartenenze, identità collettive? La cittadinanza universale nacque come promessa, ma restò sospesa tra aspirazione e realtà, tra l'idea di un diritto naturale valido ovunque e la persistenza di sistemi politici che continuavano a distinguere tra chi apparteneva e chi non apparteneva. Lo straniero per i filosofi illuministi era un individuo astratto, portatore di diritti in quanto tale, ma quell'astrazione rischiava di ignorare le condizioni materiali, sociali, politiche che determinavano concretamente la sua vulnerabilità. Così, mentre Vattel, Montesquieu e Beccaria aprivano la strada a una nuova concezione dell'umanità, restava aperta la domanda più inquietante: poteva davvero esistere una cittadinanza universale in un mondo fondato su Stati particolari? E non era forse proprio quella tensione irrisolta a mostrare come l'Illuminismo, pur rivoluzionario, portasse con sé il limite di una universalità pro-

re tale, doveva poggiare su principi universali, validi per ogni essere umano in quanto tale.

La sua critica all'arbitrio penale – cioè all'uso discrezionale, violento e spesso segreto del potere punitivo – non era soltanto un attacco alle pratiche crudeli del suo tempo, ma la costruzione di un nuovo paradigma: la pena doveva essere regolata da leggi chiare, uguali per tutti e applicate secondo criteri di necessità e proporzione. In tale quadro l'identità del soggetto giudicato non assumeva alcun rilievo: ciò che contava davvero era soltanto la violazione della legge, non la condizione sociale, politica o nazionale dell'imputato.

In tal modo Beccaria scardinava l'idea che la giustizia potesse essere uno strumento di difesa di un gruppo contro altri gruppi. La legge, per lui, era un patto razionale stipulato tra uomini liberi e uguali e la pena è un mezzo limitato, strettamente funzionale alla tutela della sicurezza comune. Da ciò derivava che ogni individuo, chiunque egli fosse, doveva essere protetto da trattamenti arbitrari, da torture, da giudizi segreti, da punizioni sproporzionate. Così concepita, dunque, la giustizia non costituiva più un attributo del sovrano, ma diventava una vera e propria garanzia dell'umanità.

clamata più che realizzata, una universalità che illuminava l'orizzonte ma non cancellava le ombre?

In tal modo l'Antico Regime, con il suo intrico di poteri, consuetudini e sospetti, appariva come un grande organismo che respirava lentamente, diffidente verso ciò che si muoveva ai suoi margini. Pertanto, il controllo dello straniero non diveniva un mero dettaglio amministrativo, ma un vero e proprio gesto politico, quasi un riflesso di autoconservazione, poiché chi entrava, chi usciva, chi attraversava i confini non era mai un semplice viaggiatore, ma un possibile alleato oppure un potenziale nemico, in ogni caso un corpo da classificare e sorvegliare.

7. Dalla fenomenologia alla topografia del potere: la mobilità come evento giuspolitico e la sua declinazione nell'ordine napoletano

Se si tenta ora di trasporre il quadro concettuale delineato dalla storiografia generale al caso specifico del Regno di Napoli, ciò che emerge non è una semplice declinazione locale di dinamiche comuni, ma la concreta possibilità di osservare come le categorie fondamentali dell'Antico Regime – appartenenza, sospetto, leggibilità, mobilità, documentazione – si disponessero in una configurazione che ne rivelava la struttura profonda. Il Regno di Napoli non si limitava infatti a “riflettere” le logiche europee: le intensificava, le portava a un grado di visibilità tale da trasformare la teoria in fenomenologia concreta. In un territorio segnato da una sovranità stratificata, da una geografia porosa e da una circolazione incessante di uomini e informazioni, la mobilità non appariva come un semplice fatto sociale, ma come il luogo in cui l'ordine giuspolitico misurava la propria capacità di produrre realtà, di rendere leggibili i corpi, di trasformare il movimento in un oggetto amministrabile. In quel senso il Regno di Napoli funzionava come una sorta di “camera di risonanza” delle tensioni che attraversavano l'Antico Regime: la paura dell'indeterminato, la necessità di classificare, la produzione documentaria come tecnica di veridizione, la

sovranità come potere di delimitare ciò che poteva entrare e ciò che doveva restare fuori.

La mobilità, che nella teoria generale appariva come un vettore di crisi dell'ordine giuspolitico, nel contesto napoletano assumeva la forma di una prova di forza della sovranità. Ogni corpo che attraversava il territorio obbligava il potere a pronunciarsi, a decidere se quel movimento fosse leggibile o opaco, utile o pericoloso, integrabile o eccedente. Era in tale necessità di decisione che si manifestava la natura eminentemente giuspolitica della mobilità. In altri termini questa non era un fenomeno da registrare, ma un evento che costringeva il potere a esercitarsi, a produrre documenti, a interrogare, a classificare, a delimitare. Il Regno di Napoli, con la sua rete di strade, porti, giurisdizioni e magistrature, rendeva evidente ciò che altrove restava spesso implicito: che la mobilità non era mai neutra, ma costituiva sempre un campo di forze in cui si confrontavano la volontà di controllo e la resistenza del movimento, la pretesa di totalità della sovranità e la sua strutturale vulnerabilità di fronte all'imprevisto.

In quella prospettiva i provvedimenti napoletani – dalla riforma del Corriere Maggiore del 1559 al bando del 1680, fino alla prammatica austriaca del 1708 – non rappresentavano semplici atti amministrativi, ma momenti in cui la sovranità si auto-esPLICITAVA, mostrando come il potere premoderno tentasse di colmare la propria inquietudine di fronte al corpo che si muoveva. La documentazione, che nella teoria generale appariva come un dispositivo di scritturazione del reale, nel Regno di Napoli diventava un vero e proprio operatore ontologico: essa non si limitava a registrare l'identità, ma la produceva, la stabilizzava, la rendeva visibile, trasformando il viaggiatore in un soggetto amministrabile. Il passaggio dalla teoria al caso napoletano non era dunque un movimento discendente, ma un approfondimento: il Regno di Napoli non illustrava la teoria, la complicava, la espandeva, la radicava in una trama di pratiche che mostrano come la mobilità fosse il luogo in cui l'ordine dell'Antico Regime si costruiva e, al tempo stesso, si incrinava.

8. *La Napoli spagnola: controllo, mobilità e identità nel Regno*

Nel cuore della Napoli del Cinquecento, quando il dominio spagnolo stava consolidando la propria architettura istituzionale, il problema della mobilità delle persone – e dunque della loro identificazione – divenne una questione cruciale di ordine pubblico e di governo. Il Regno di Napoli era attraversato da una rete di strade che collegavano la capitale ai territori pontifici, alla Puglia, alla Calabria e ai porti del Tirreno: vie percorse da mercanti, funzionari, soldati, pellegrini, ma anche da vagabondi, banditi e sospetti. In quel contesto il controllo degli ingressi nel Regno non era solo un'esigenza di sicurezza, ma un tassello essenziale della costruzione dello Stato moderno, secondo una logica che la storiografia sulla polizia d'Antico Regime ha ampiamente ricostruito³⁵.

Un episodio emblematico di questa crescente attenzione si ebbe nella seconda metà del Cinquecento sotto il regno di Filippo II di Spagna, quando fu riformato l'ufficio del Corriere Maggiore³⁶. La

³⁵ Cfr. J.-M. FECTEAU, *La liberté du pauvre. Sur la régulation du crime et de la pauvreté au XIXe siècle québécois*, VLB, Montréal (Québec, CA), 2004, pp. 97-121; CERUTTI, *Étrangers. Étude d'une condition d'incertitude dans une société d'Ancien Régime*, cit., p. 159 ss.; V. DENIS, *Une histoire de l'identité. France, 1715-1815*, Champ Vallon, Seyssel, 2008, *passim*.

³⁶ Nel sistema postale del Regno di Napoli la figura del Corriere Maggiore emergeva come il punto in cui la volontà del potere centrale si traduceva in un ordine concreto, capace di disciplinare la mobilità delle notizie e di trasformare un insieme eterogeneo di pratiche locali in una rete coerente. Non era un semplice coordinatore di corrieri né un appaltatore privilegiato: la sua funzione aveva un carattere pubblico, quasi sovrintendente, perché da lui dipendeva la regolarità delle comunicazioni che collegavano il viceré alle province, le città ai tribunali, le autorità locali alla corte di Madrid. La sua autorità si esercitava attraverso un controllo costante delle corse, dei tempi, dei cavalli, delle stazioni, e soprattutto attraverso la capacità di imporre una disciplina uniforme a un territorio che, per natura e tradizione, tendeva alla frammentazione.

In quell'architettura i mastri di posta rappresentavano l'altro polo del sistema: uomini radicati nelle comunità locali, spesso legati a famiglie che da generazioni gestivano stazioni di posta, custodi di un sapere pratico fatto di strade, cavalli, stagioni, imprevisti. La loro funzione era indispensabile perché senza di loro la posta non avrebbe potuto avanzare di stazione in stazione; ma proprio

storiografia sul mondo iberico ha mostrato come la Corona spagnola avesse sviluppato precocemente forme di controllo dei movimenti, soprattutto nei territori periferici dell'Impero³⁷. In quell'epoca, il Regno di Napoli si trovava nel pieno della trasformazione istituzionale impressa dal dominio spagnolo. Le poste, introdotte nel Regno già nel Quattrocento e riorganizzate dagli Aragonesi, erano divenute sotto gli Spagnoli un'infrastruttura strategica non solo per la circolazione delle lettere, ma anche per quella delle persone. In un sistema giuspolitico che si reggeva sulla capillarità dell'informazione e sulla capacità del sovrano di “vedere” il territorio – secondo la logica della *police* come sapere di governo analizzata da Michel Foucault³⁸ – la rete postale non era un semplice servizio logistico, bensì un dispositivo di governo,

per questo la riforma vicereale li collocava in una posizione subordinata, vincolandoli a un'obbedienza rigorosa. Non potevano modificare orari, trattenere dispacci, alterare percorsi o negoziare tariffe: tutto ciò che riguardava l'organizzazione del servizio dipendeva dal Corriere Maggiore, che aveva il compito di vigilare, correggere, sanzionare e, quando necessario, riferire direttamente al viceré.

Il rapporto tra Corriere Maggiore e mastri di posta non era dunque solo un rapporto di comando e obbedienza, ma il riflesso di una trasformazione più profonda: la progressiva statalizzazione della comunicazione, la volontà di sottrarre la circolazione delle notizie all'arbitrio dei singoli e di farne uno strumento di governo. Il Corriere Maggiore incarnava la razionalità amministrativa della monarchia ispanica; i mastri di posta, pur restando figure locali, diventavano ingranaggi di un meccanismo che li superava. In quella tensione tra centro e periferia, tra autorità e consuetudine, tra controllo e radicamento territoriale, si delineava così la fisionomia di un servizio postale che non era più un semplice mezzo di comunicazione e di trasporto, ma una delle prime infrastrutture attraverso cui lo Stato moderno imparava a conoscere, ordinare e dominare il proprio spazio.

³⁷ Cfr. B. YUN-CASALILLA, *Iberian World Empires and the Globalization of Europe 1415–1668*, Springer, Singapore, 2019, pp. 153-167; A. DOMÍNGUEZ ORTIZ, *Sociedad y Estado en el siglo XVIII español*, Ariel, Barcelona, 1976, p. 87 ss.

³⁸ Cfr. FOUCAULT, *Sécurité, territoire, population*, cit., *passim*.

un'anticipazione di quella burocrazia territoriale che avrebbe caratterizzato gli Stati moderni³⁹.

La riforma, introdotta durante il vicereame di Pedro Afán de Ribera duca di Alcalá (1559-1571) con la prammatica *De ordinatione ac gubernatione super officio Correi Majoris Regni Neapolitani* del 18 settembre 1559⁴⁰, si collocava precisamente in quello snodo. Il ma-

³⁹ Cfr. W. REINHARD, *Geschichte der Staatsgewalt. Eine vergleichende Verfassungsgeschichte Europas von den Anfängen bis zur Gegenwart*, Beck, München, 1999, pp. 232-239.

⁴⁰ Cfr. *Prammatiche, Decreti e altre Leggi del Regno di Napoli, raccolte e ordinate per S. M. Ferdinando IV da D. Alessio De Sarii Giudice della Gran Corte della Vicaria e Giureconsulto*, Tomo I, Napoli, 1786, presso Vincenzo Orsino, pp. 164-166. La riforma postale introdotta dal viceré Pedro Afán de Ribera, si presenta come uno dei primi tentativi organici di trasformare un servizio ancora frammentario in un dispositivo amministrativo stabile, capace di sostenere le esigenze di un potere che andava centralizzandosi e che aveva bisogno di una rete di comunicazione affidabile, continua e soprattutto controllata. Nel testo della prammatica del 1559 emergeva con chiarezza l'intento di sottrarre la circolazione delle notizie all'arbitrio dei corrieri privati e alle consuetudini locali, per ricondurla entro un ordine uniforme che rispecchiasse la logica della monarchia ispanica: un ordine fatto di tempi certi, percorsi definiti, responsabilità individuali e un sistema di tariffe che impedisse abusi e dispersioni. La figura del Corriere Maggiore veniva così rafforzata e trasformata in un vero e proprio funzionario del potere vicereale, incaricato non solo di garantire la regolarità delle corse, ma anche di vigilare sulla condotta dei corrieri ordinari e straordinari, di verificare la puntualità delle partenze e degli arrivi, di controllare la qualità dei cavalli e la disponibilità delle stazioni di posta. La prammatica insisteva sulla necessità di mantenere un ritmo costante delle comunicazioni, stabilendo giorni e orari precisi per le spedizioni, imponendo ai corrieri l'obbligo di non trattenersi lungo il percorso e prevedendo sanzioni severe per chi ritardasse o comunque alterasse il tragitto o si rendesse responsabile di negligenza. Allo stesso tempo la riforma introduceva un sistema di prezzi regolamentati, sottraendo il servizio alle contrattazioni improvvisate e alle richieste arbitrarie che spesso gravavano sui sudditi e sugli stessi funzionari regi, e definiva con maggiore precisione la distinzione tra posta ordinaria, destinata alla corrispondenza pubblica e amministrativa, e posta straordinaria, utilizzabile solo in casi di necessità e comunque soggetta a un controllo più stretto. In tal modo il servizio postale diventava un'estensione della macchina governativa, uno strumento di sorveglianza e di coordinamento che permetteva al viceré di mantenere un contatto costante con le province, con le autorità locali e con la corte di Madrid, riducendo gli spazi di autonomia informale che avevano caratteriz-

stro di posta, figura già presente nel sistema aragonese, assumeva così una funzione più complessa: non era più soltanto il responsabile della trasmissione dei dispacci, ma diventava un agente di controllo della mobilità, incaricato di vigilare su chi viaggiava, indagando da dove provenisse e quali intenzioni avesse. Tale trasformazione si inseriva perfettamente nella logica della polizia d'Antico Regime ricostruita da Vincent Milliot per la Francia⁴¹ e ancora perdurante nel Mezzogiorno nei primi decenni dell'Unità d'Italia, come emerge dagli studi di Francesco Benigno⁴².

Il provvedimento del 1559 sottolineava infatti che, venendo al seguito dei procacci e dei corrieri, giungevano a Napoli persone provenienti da Roma e da altre parti della penisola, la cui identità non era sempre chiara. Da qui l'esigenza che si accertasse chi fossero e da dove venissero. È probabile quindi che i viaggiatori comuni, per attestare la propria identità, presentassero una "fedé", cioè un documento rilasciato dall'autorità – spesso il parroco o il sindaco – del luogo di residenza che certificava nome, condizione e provenienza. La fedé non era ancora un passaporto in senso moderno, ma ne anticipava comunque la funzione: garantire la tracciabilità dell'individuo e la sua collocazione in un ordine sociale definito, secondo una logica che trova riscontro nella costruzione giuridica dell'identità personale analizzata da Vincent Denis⁴³.

Naturalmente, il sistema prevedeva eccezioni. Infatti le persone illustri, riconoscibili per rango o fama, erano comunque esentate da tali controlli. Come mostrano gli studi di Cerutti⁴⁴, la distinzio-

zato il sistema aragonese precedente. La prammatica del 1559, pur nella sua apparente tecnicità, rivelava così la volontà di costruire un'infrastruttura amministrativa moderna, fondata sulla prevedibilità, sulla disciplina e sulla responsabilità individuale, e anticipava quella progressiva burocratizzazione della comunicazione che, nei secoli successivi, avrebbe reso la posta uno dei pilastri dello Stato territoriale europeo.

⁴¹ Cfr. V. MILLIOT, *Un policier des Lumières. Suivi de Mémoires de J.-C.-P. Lenoir*, Champ Vallon, Seyssel, 2011.

⁴² Cfr. F. BENIGNO, *La mala setta. Alle origini di mafia e camorra 1859-1878*, Einaudi, Torino, 2015.

⁴³ DENIS, *Une histoire de l'identité. France, 1715-1815*, cit., pp. 176-192.

⁴⁴ Cfr. CERUTTI, *Étrangers*, cit.

ne tra “notabili” e “altri” rifletteva la gerarchia sociale dell’Antico Regime, in cui l’identità non era un fatto propriamente documentale, ma un attributo sociale riconosciuto pubblicamente.

In tale contesto, allora, il mastro di posta locale diventava un vero e proprio funzionario posto a presidio della frontiera interna. Conseguentemente le stazioni di posta più vicine alla capitale riceverono l’ordine di far condurre i viaggiatori sospetti nella casa del mastro di posta locale, affinché questi potesse interrogarli, verificare le loro “fedi”, registrarli e trasmettere per via gerarchica le informazioni così raccolte al Viceré tramite il Collaterale. La catena amministrativa era infatti ben definita: mastro di posta locale → Corriere Maggiore → Collaterale → Viceré. Si realizzava così un modello di sorveglianza che, già nel XVI secolo, mostrava come il controllo della mobilità fosse percepito come un elemento essenziale della sicurezza del Regno, secondo una logica che anticipa le forme di polizia territoriale analizzate da Aurelio Musi, Giuseppe Galasso e Giovanni Muto⁴⁵.

Infatti, non si trattava soltanto di prevenire il brigantaggio o il vagabondaggio, categorie centrali nella polizia dell’Antico Regime, ma di esercitare un controllo sistematico sugli ingressi.

La riforma del 1559, dunque, non può ritenersi un episodio marginale. Essa rappresentò uno dei primi tentativi di trasformare la rete postale in un meccanismo di controllo giuspolitico in cui la circolazione delle persone diventava oggetto di vera e propria regolazione giuridica.

In altri termini le poste, da infrastruttura tecnica, si fecero infrastruttura di sovranità, luogo in cui si intrecciavano comunicazione, polizia e amministrazione. Ed è proprio in tale intreccio che si radicò la modernità istituzionale del Regno di Napoli, secondo una traiettoria che trova parallelismi nella Francia di Le-

⁴⁵ Cfr. A. MUSI, *Il Regno di Napoli*, Morcellania, Brescia, 1999; G. GALASSO, *Il Regno di Napoli: Il Mezzogiorno borbonico e napoleonico (1734–1815)*, UTET, Torino, 2007; G. MUTO, *Il Regno di Napoli nel Settecento*, Guida, Napoli, 2013.

noir⁴⁶, nella Spagna dei *salvoconductos*⁴⁷ e nella Prussia disciplinare descritta da Clark, Evans e Stolleis⁴⁸.

9. *Verso una documentazione più strutturata: il bando del 1680*

Il processo di istituzionalizzazione del controllo documentale si intensificò nel Seicento, secolo segnato da crisi economiche, epidemie e tensioni sociali. In quel clima il governo vicereale spagnolo percepiva la mobilità come un potenziale fattore di disordine, secondo una logica che la storiografia sulla Spagna moderna ha ampiamente messo in luce⁴⁹. Non sorprende dunque che il 12 maggio 1680, sotto il vicereame di Fernando Joaquín Fajardo de Requesens y Zúñiga marchese di Los Vélez (1675–1683), venisse emanato il bando *De custodia Regni et circulatione personarum* che rappresentava una tappa fondamentale nella storia giuridica del documento di frontiera, anticipando forme di controllo che la storiografia comparata sullo Stato moderno ha riconosciuto come tipiche dei sistemi amministrativi europei⁵⁰.

Il bando si concludeva con un ordine perentorio rivolto a tutti gli ufficiali del Regno, sia regi sia baronali: «Universis Officialibus huius Regni, tam Regiis quam Baronum, singulis in propria iurisdictione, mandamus ne ullo modo permittant ut in loca huius Regni ingrediantur personae vagabundae ac forasteriae, sub praetextu mendicantium; neque vero admittant eos qui artem aliquam in hoc

⁴⁶ Cfr. MILLIOT, *Un policier des Lumières*, cit., p. 142 ss.

⁴⁷ Cfr. DOMÍNGUEZ ORTIZ, *Sociedad y Estado en el siglo XVIII español*, cit., p. 91 ss.

⁴⁸ Cfr. C. CLARK, *Iron Kingdom: The Rise and Downfall of Prussia, 1600–1947*, Allen Lane, London, 2006; R. EVANS, *Rethinking German History: Nineteenth-Century Germany and the Origins of the Third Reich*, Allen & Unwin, London, 1987; M. STOLLEIS, *Geschichte des öffentlichen Rechts in Deutschland*, I. Reichspublizistik und Policywissenschaft 1600–1800, Beck, München, 1988, p. 213 ss.

⁴⁹ DOMÍNGUEZ ORTIZ, *Sociedad y Estado en el siglo XVIII español*, cit., pp. 92–97; YUN-CASALILLA, *Iberian World Empires and the Globalization of Europe 1415–1668*, cit.

⁵⁰ REINHARD, *Geschichte der Staatsgewalt*, cit., p. 243 ss.

Regno exercere vellent, nisi legitimas litteras ferant de sua conditione et patria»⁵¹.

Quella disposizione, di straordinaria chiarezza, introduceva almeno tre elementi innovativi: *i*) la distinzione tra stranieri e vagabondi, categorie percepite come minacciose per l'ordine pubblico e per l'economia locale; distinzione che, tra l'altro, trova pieno riscontro anche nelle analisi svolte da Cerutti sulla condizione giuridica dell'*étranger* nell'Europa moderna⁵²; *ii*) l'obbligo generalizzato di esibire documenti legittimi, che attestassero non solo l'identità, ma anche la "condizione" (cioè lo *status* sociale o professionale) e la "patria" (cioè la comunità di origine), anticipando così quella costruzione giuridica dell'identità personale che Vincent Denis ha ricostruito per la Francia del XVIII secolo⁵³; *iii*) la responsabilità condivisa tra ufficiali regi e baronali, segno che il controllo della mobilità diventava un compito strutturale dell'intero sistema amministrativo del Regno, coerente con la logica della "polizia come sapere di governo" analizzata da Michel Foucault⁵⁴.

Il bando del 1680, dunque, non si limitava a reprimere il vagabondaggio, ma costruiva un regime documentale che anticipava, per molti aspetti, il moderno sistema dei passaporti, secondo la genealogia ricostruita da Torpey⁵⁵. In tal modo la frontiera non era più solo un limite geografico, ma un dispositivo giuridico che selezionava chi poteva entrare e chi no, sulla base di criteri di utilità, sicurezza e appartenenza⁵⁶. Peraltro, come mostrano gli studi

⁵¹ Cfr. *Prammatiche, Decreti e altre Leggi del Regno di Napoli, raccolte e ordinate per S. M. Ferdinando IV da D. Alessio De Seriis Giudice della Gran Corte della Vicaria e Giureconsulto*, Tomo I, cit., pp. 202-204.

⁵² CERUTTI, *Étrangers*, cit., pp. 163-165.

⁵³ DENIS, *Une histoire de l'identité. France, 1715-1815*, cit., pp. 200-201.

⁵⁴ Cfr. FOUCAULT, *Sécurité, territoire, population*, cit., p. 120 ss.

⁵⁵ Cfr. TORPEY, *The Invention of the Passport. Surveillance, Citizenship and the State*, cit.

⁵⁶ In argomento v. D. CARNEVALE, *Cittadini ombratili: mobilità e accoglienza degli stranieri nel Regno di Napoli (secoli XVII-XVIII)*, Federico II University Press, Napoli, 2024.

comparatistici di Wolfgang Reinhard e Peter Sahlins⁵⁷, tale trasformazione si inseriva perfettamente nella più ampia evoluzione europea dei sistemi di controllo della mobilità e trova un parallelismo diretto anche nella tradizione iberica dei *salvoconductos* e delle *cédulas de paso* analizzata *funditus* da Antonio Domínguez Ortiz⁵⁸.

10. *Dalla Spagna all'Austria: un Regno conteso, una mobilità sorvegliata. Il controllo degli stranieri nella Napoli del primo Settecento*

Il XVIII secolo si aprì nel Mezzogiorno con un mutamento politico di portata continentale: il passaggio del Regno di Napoli dalla lunga dominazione spagnola alla nuova sovranità austriaca, sancita dagli equilibri della Guerra di Successione. Quel cambio di dinastia non fu un semplice avvicendamento dinastico, ma comportò una trasformazione profonda delle priorità amministrative, soprattutto in materia di controllo degli stranieri. Gli Asburgo, eredi di una tradizione imperiale attenta alla circolazione delle persone nei territori compositi della Monarchia – come mostrano gli studi di Pieter Judson sulla logica amministrativa dell'Impero austriaco e di Waltraud Heindl sulla professionalizzazione della burocrazia asburgica⁵⁹ – introdussero nel Regno una sensibilità più marcata verso la regolazione della mobilità, percepita come questione strategica tanto sul piano politico quanto su quello economico.

Le ragioni di tale attenzione vanno ricercate nel contesto internazionale. Il Regno di Napoli, collocato in una posizione cruciale nel Mediterraneo, era esposto a un'intensa circolazione di uomini, merci e informazioni. Nel primo Settecento i traffici marittimi con

⁵⁷ Cfr. REINHARD, *Geschichte der Staatsgewalt*, cit.; P. SAHLINS, *Boundaries: The Making of France and Spain in the Pyrenees*, University of California Press, Berkeley, 1989, p. 37 ss.

⁵⁸ Cfr. DOMÍNGUEZ ORTIZ, *Sociedad y Estado en el siglo XVIII español*, cit., p. 102 ss.

⁵⁹ Cfr. P. JUDSON, *The Habsburg Empire. A New History*, The Belknap Press of Harvard University Press, Cambridge (Massachusetts, US), 2016, p. 177 ss.; W. HEINDL, *Gelehrte Beamte. Der österreichische Verwaltungsdienst im 18. und frühen 19. Jahrhundert*, Böhlau Verlag, Wien, 1991.

Marsiglia, Livorno, Barcellona, Malta e l'Impero Ottomano erano in forte crescita, mentre le vie terrestri che collegavano il Regno allo Stato della Chiesa e all'Adriatico vedevano un flusso costante di mercanti, soldati, pellegrini, avventurieri e agenti politici. Tale quadro si inseriva perfettamente nella dinamica mediterranea ricostruita da Musi e da Galasso, che hanno mostrato come il Mezzogiorno fosse un crocevia di mobilità e di scambi e dunque un territorio particolarmente sensibile alle politiche di controllo⁶⁰.

In un simile scenario il governo austriaco percepiva la mobilità non come un fenomeno neutro, ma come un potenziale vettore di instabilità. Tale percezione era sostanzialmente coerente con la tradizione asburgica di gestione delle frontiere, analizzata da István Deák e Karl Vocelka⁶¹, secondo cui la sicurezza dell'Impero dipendeva dalla capacità di filtrare, classificare e autorizzare i movimenti lungo i suoi confini.

Da qui l'esigenza di esercitare un controllo più rigoroso su chi entrasse nel Regno, sia via mare sia via terra. I porti – Napoli, Brindisi, Manfredonia, Reggio, Messina (allora ancora formalmente parte della compagine asburgica) – erano punti sensibili, dove l'arrivo di stranieri poteva celare minacce politiche, militari o comunque sanitarie. Le autorità austriache temevano in particolare l'ingresso di «enemigos de la Real Corona», espressione che nei documenti dell'epoca designava non solo agenti politici ostili, ma anche mercanti sospetti, disertori, emissari di potenze rivali o semplicemente individui non identificati.

Il controllo degli stranieri rispondeva dunque a una duplice logica: *i*) difensiva, volta cioè a impedire infiltrazioni in un territorio appena conquistato e ancora fragile sul piano politico; e *ii*) amministrativa, ovvero orientata a conoscere, classificare e registrare la

⁶⁰ Cfr. MUSI, *Il Regno di Napoli*, cit.; GALASSO, *Il Regno di Napoli: Il Mezzogiorno borbonico e napoleonico (1734–1815)*, cit.

⁶¹ Cfr. I. DEÁK, *The Lawful Revolution: Louis Kossuth and the Hungarians, 1848–1849*, Columbia University Press, New York, 1979, pp. 97-107; K. VOCELKA, *Österreichische Geschichte. 1699–1815: Glanz und Untergang der höfischen Welt. Repräsentation, Reform und Reaktion im habsburgischen Vielvölkerstaat*, Ueberreuter, Wien, 2001, pp. 196-232.

presenza di forestieri, secondo una concezione della sovranità che si fondava sulla capacità dello Stato di “vedere” e ordinare la popolazione. Come è noto, tale logica è stata ampiamente analizzata da Foucault nella nozione di *police* come sapere di governo⁶².

⁶² Nel lessico politico dell'Età moderna la parola *police* non designava ancora l'istituzione che oggi associamo alla repressione del crimine o alla tutela dell'ordine pubblico. Nella ricostruzione di Foucault, essa era il nome di un'intera razionalità di governo, un sapere che non si limitava a sorvegliare, ma che *produceva* il campo stesso entro cui la vita collettiva poteva essere amministrata. La genealogia foucaultiana mostra come la *police* emergesse nel XVII e XVIII secolo non come un apparato circoscritto, ma come un dispositivo onnivoro, un sapere che si estendeva su tutto ciò che riguardava la vita degli uomini: la salute, la circolazione, il lavoro, la moralità, la ricchezza, la sicurezza, la popolazione. La *police* era, in tal senso, la forma attraverso cui lo Stato moderno imparava a “vedere” la società, a renderla leggibile, a trasformarla in un insieme di fenomeni misurabili, classificabili, correggibili. Nella sua opera Foucault insisteva sul fatto che la *police* non nacque per reprimere, ma per *far vivere*: essa era il sapere che permetteva allo Stato di ottimizzare le forze della popolazione, di regolare i flussi, di distribuire gli uomini nello spazio, di prevenire ciò che avrebbe potuto ostacolare la prosperità del corpo politico. Era un sapere che non si esercitava solo sui comportamenti devianti, ma su tutto ciò che costituiva la vita ordinaria: il movimento delle merci, la qualità dell'aria, la densità urbana, la presenza di forestieri, la disponibilità di manodopera, la salute pubblica. Così concepita la *police* era, dunque, un vero e proprio sapere totalizzante: non lasciava zone d'ombra, non tollerava spazi non amministrati, non accettava che vi fossero corpi non leggibili. Essa mirava a una trasparenza integrale, a una società in cui ogni individuo fosse collocato, registrato, identificato, reso parte di un ordine che si pretendeva completo.

In tale prospettiva la *police* non era un semplice strumento del sovrano, ma una tecnologia che trasformava la natura stessa del potere. Il sovrano dell'Antico Regime governava attraverso il diritto, il comando, la punizione; la *police*, invece, governava attraverso la conoscenza, la registrazione, la prevenzione. Essa non interveniva solo quando l'ordine veniva infranto, ma prima ancora che l'infrazione si producesse: essa era un sapere che anticipava, che prevedeva, che modellava. La *police* non puniva il movimento: lo *amministrava*. Non reprimeva la mobilità ma la *classificava*. Non vietava la circolazione ma la *condizionava*. Era un sapere che operava non per sottrazione, ma per inclusione. Infatti esso includeva gli individui in una rete di obblighi, di documenti, di controlli, di verifiche che li rendevano leggibili e quindi governabili.

La genealogia foucaultiana mostra che la *police* era inseparabile dalla nascita della popolazione come oggetto politico. Prima della *police*, il potere si eser-

citava sui territori e sui sudditi; con la *police* esso si esercita sulle *popolazioni*, su insiemi di fenomeni che devono essere misurati, regolati, ottimizzati. Cosicché la stessa popolazione diventava un campo di intervento, un oggetto di sapere, una realtà che doveva essere conosciuta per essere governata. La *police* era dunque il sapere che permetteva allo Stato di trasformare la vita in un problema amministrativo: la vita che si muoveva, che si ammalava, che lavorava, che si spostava, che si riproduceva. Era un sapere che non si limitava a “osservare” la vita, ma la “*produceva*” come oggetto politico. In quel quadro la mobilità assumeva allora un ruolo centrale. Per Foucault, il movimento degli uomini è il punto in cui la *police* incontra la propria sfida più radicale: ciò che si muove sfugge, devia, eccede. La mobilità era allora il luogo in cui la vita si sottraeva alla presa del potere, in cui la popolazione diventava flusso, in cui l’ordine rischiava di dissolversi. Per questo la *police* sviluppava dispositivi sempre più sofisticati per rendere leggibile ciò che si muoveva: documenti, lasciapassare, registri, interrogatori, certificati, passaporti. Ogni documento rappresentava un tentativo di fissare ciò che era mobile, di trasformare il movimento in identità, di rendere stabile ciò che per sua natura è instabile. La *police* non poteva tollerare corpi senza referenza, individui senza collocazione, stranieri senza origine: essi rappresentavano il limite epistemico del potere, la zona d’ombra che la *police* tentava incessantemente di illuminare.

La genealogia foucaultiana rivela così un paradosso: la *police* nacque per governare la vita, ma nel tentativo di farlo rivelò la propria vulnerabilità. Più essa cercava di rendere leggibile la società, più emergevano le zone di opacità; più tentava di classificare, più si moltiplicavano le eccezioni; più voleva prevenire, più si accorgeva che la vita eccedeva ogni griglia. La *police* costituiva, in tal senso, un sapere inquieto: un sapere che non raggiungeva mai la totalità che prometteva, un sapere che doveva continuamente inseguire ciò che sfuggiva, un sapere che si scopriva sempre in ritardo rispetto alla vita che pretendeva di governare.

In definitiva, la *police* foucaultiana non era un apparato, ma una *razionalità*: un modo di pensare il governo, un modo di organizzare il sapere, un modo di produrre la realtà politica. Essa era la matrice da cui sarebbero nati, nei secoli successivi, la statistica, la demografia, la medicina sociale, la polizia amministrativa, i sistemi di identificazione, i passaporti, le anagrafi, le burocrazie territoriali. Era la forma originaria del potere che governava non attraverso il comando, ma attraverso la gestione; non attraverso la punizione, ma attraverso la regolazione; non attraverso la forza, ma attraverso la conoscenza. La *police* era il luogo in cui il potere moderno prendeva forma: un potere che non si limitava a dire “no”, ma che pretendeva di dire “come”, “quando”, “dove”, “chi”. E in questa pretesa di totalità la *police* rivelava la sua verità più profonda: che governare significa sempre tentare di rendere leggibile ciò che non lo è, e che ogni tentativo di farlo lascia emergere, come un controcanto, la resistenza silenziosa

In definitiva, il cambio di dominazione nei territori napoletani inaugurò una stagione in cui la mobilità venne percepita come un fenomeno eminentemente giuspolitico: controllare gli ingressi significava controllare il territorio e controllare il territorio significava consolidare la sovranità. È in questa prospettiva che va dunque letta la crescente attenzione degli Austriaci verso gli stranieri. Essa non rappresentava un semplice irrigidimento amministrativo, ma l'avvio di una nuova concezione della sicurezza e dell'identità politica del Regno.

11. *Sicurezza, sovranità e passaporti nella prammatica napoletana del 1708*

La prammatica «De policía general del Reyno, en orden a los forasteros, hospedajes, puertos y pasaportes» del 24 marzo 1708⁶³ costituì uno dei momenti più significativi nella storia del controllo della mobilità e dello straniero nel Regno di Napoli durante la dominazione austriaca. Il provvedimento si apriva con una dichiarazione programmatica di forte impronta securitaria, che già nel lessico rivelava la volontà di trasformare la circolazione delle persone in un oggetto di amministrazione sistematica: «para la mas segura custodia [...del Regno], que los enemigos de la Real Corona desfractaren». In quella formula si condensava l'idea, tipica dell'assolutismo maturo, secondo cui la protezione del territorio e la prevenzione delle minacce politiche passavano attraverso un controllo capillare dei movimenti individuali.

La prammatica del 1708 rappresentava una novità nel panorama istituzionale del Regno non tanto perché introduceva *ex novo* l'obbligo documentale, quanto perché riordinava, centralizzava e irrigidiva una serie di pratiche già presenti nella legislazione prece-

della vita che continua a muoversi. Cfr. FOUCAULT, *Sécurité, territoire, population*, cit., pp. 136-142.

⁶³ Cfr. *Prammatiche, Decreti e altre Leggi del Regno di Napoli, raccolte e ordinate per S. M. Ferdinando IV da D. Alessio De Sariis Giudice della Gran Corte della Vicaria e Giureconsulto*, Tomo II, Napoli, 1787, presso Vincenzo Orsino, pp. 98-100.

dente. Già nel Seicento, infatti, la polizia napoletana aveva sviluppato forme di vigilanza sugli ingressi in città, imponendo alle locande, ai portieri dei palazzi e ai capitani dei porti l'obbligo di denunciare prontamente gli arrivi di forestieri. Tuttavia, tali obblighi erano dispersi in una pluralità di bandi e ordini locali, spesso applicati in modo disomogeneo.

Il provvedimento del 1708, invece, mirava a costruire un regime uniforme di identificazione e autorizzazione fondato su un documento che assumeva un valore giuridico generale: il passaporto. Non a caso la prammatica ribadiva gli obblighi di denuncia, ma li subordinava a un principio nuovo, espresso nella formula normativa che segue: «Mandamos y prohibimos que los extranjeros no salgan del Reyno, ni entren en él, si no fueren provistos de cartas públicas, llamadas en vulgar pasaportes». Tale formula, proprio grazie alla specificazione volgare del documento ritenuto necessario per l'ingresso nel Regno, mostrava la volontà di conferire al passaporto una dignità di vero e proprio istituto amministrativo riconosciuto: non si trattava più di una semplice attestazione di viaggio, ma di una condizione legale per la mobilità.

Con tale prammatica, dunque, il passaporto assurse a istituto necessario per entrare o uscire dal Regno, segnando un passaggio decisivo verso la modernizzazione delle tecniche di governo del territorio. Il testo era esplicito nel vietare qualsiasi forma di ingresso non autorizzato: «Prohibiéndose expresamente que no se deba admitir personas forasteras, de cualquier modo que sean, así por tierra como por mar, sin que traigan pasaportes de los Ministros Austríacos». Peraltro, l'apposizione della clausola «de cualquier modo que sean» ampliava la portata stessa del divieto, includendo non solo i viaggiatori ordinari, ma anche mercanti, pellegrini, soldati sbandati, marinai e tutti coloro che, per consuetudine, godevano fino ad allora di una mobilità relativamente libera.

L'obbligo di possedere un passaporto rilasciato da autorità austriache rivelava inoltre un tratto politico fondamentale: il documento non era solo uno strumento di identificazione, ma un atto di riconoscimento della sovranità imperiale austriaca. Attraverso il

controllo dei flussi, infatti, la monarchia asburgica consolidava la propria presa amministrativa sul Regno, trasformando la mobilità in un canale di legittimazione del potere. Il passaporto diventava così un dispositivo di appartenenza e di esclusione, un mezzo per distinguere i sudditi fedeli dagli «enemigos de la Real Corona», e per integrare il Regno di Napoli nel più ampio sistema di sicurezza della monarchia asburgica.

In quel senso la prammatica del 1708 anticipava alcuni tratti che sarebbero diventati tipici dello Stato moderno: la registrazione sistematica degli spostamenti, la produzione di documenti standardizzati, la cooperazione tra autorità centrali e periferiche, la trasformazione della polizia in un apparato di sorveglianza preventiva. Era un passaggio che segnava la progressiva giuridificazione della mobilità, preludio alle forme ottocentesche di passaporto come strumento di identificazione personale e di controllo politico.

12. *Dalla difesa del territorio alla polizia amministrativa: la prammatica napoletana del 1708 nel confronto europeo. La coeva legislazione francese e spagnola*

Se si colloca il provvedimento napoletano del 1708 nel più ampio quadro europeo, emergono interessanti convergenze e divergenze con le legislazioni coeve, in particolare con quelle francese e spagnola, che nel Settecento svilupparono sistemi di controllo della mobilità altrettanto articolati, ma fondati su presupposti politici e amministrativi differenti.

La Francia, già dal XVII secolo, aveva elaborato un complesso apparato di polizia volto a disciplinare gli spostamenti interni ed esterni. I *passports* francesi, regolati da una serie di *ordonnances* e ampliati sotto Luigi XIV e Luigi XV, erano strumenti non solo di identificazione, ma anche di classificazione sociale: mendicanti, vagabondi, lavoratori stagionali, mercanti ambulanti erano soggetti a controlli specifici, spesso più rigidi di quelli imposti agli stranieri. Tale quadro è stato ricostruito con grande accuratezza da Milliot, che ha mostrato come la polizia parigina del XVIII secolo, soprat-

tutto sotto Lenoir, sviluppasse una vera e propria amministrazione della mobilità⁶⁴. La logica francese era eminentemente interna: il passaporto serviva a ordinare la popolazione, a prevenire il vagabondaggio, a garantire la sicurezza delle città. L'attenzione verso lo straniero era reale, ma non esclusiva; ciò che preoccupava maggiormente la monarchia era la mobilità incontrollata dei propri sudditi, come ha evidenziato anche Arlette Farge nei suoi studi sulla vita urbana e sui "popoli in movimento"⁶⁵.

Il caso napoletano del 1708, invece, nasceva da una preoccupazione esterna: la minaccia degli *enemigos de la Real Corona* e la necessità di difendere un territorio strategico in un contesto di guerra europea. La prammatica napoletana risultava dunque più vicina, per finalità, alla legislazione spagnola coeva, che nel corso del XVII e XVIII secolo aveva sviluppato un sistema di controllo degli ingressi fondato su una rigida distinzione tra sudditi della Corona e stranieri. In Spagna, soprattutto dopo la guerra di Successione, il passaporto diventò uno strumento essenziale per monitorare gli ingressi nei porti e nelle città di frontiera, con particolare attenzione ai mercanti stranieri, ai diplomatici e ai militari. Le *cédulas de paso* e i *salvoconductos* spagnoli, rilasciati da autorità centrali o locali, rispondevano a una logica di difesa del territorio e di protezione dell'ordine pubblico, molto simile a quella che ispirava la prammatica napoletana del 1708. La storiografia giuridica iberica ha mostrato come tali strumenti costituissero un vero e proprio regime documentale, volto a filtrare la mobilità più che a favorirla⁶⁶. Tuttavia, mentre la

⁶⁴ MILLIOT, *Un policier des Lumières*, cit., pp. 145-149.

⁶⁵ Cfr. A. FARGE, *Vivre dans la rue à Paris au XVIIIe siècle*, Gallimard, Paris, 1979, p. 173 ss.

⁶⁶ Nel mondo amministrativo della Spagna moderna, le *cédulas de paso* e i *salvoconductos* costituivano gli ingranaggi di un sistema che trasformava la mobilità in un fenomeno da sorvegliare, classificare e, quando necessario, contenere. Tali documenti funzionavano come una sorta di "porta di controllo" attraverso cui ogni individuo doveva transitare per muoversi da un territorio all'altro. Essi dettero vita ad un vero regime documentale, un insieme coerente di pratiche che trasformava la mobilità in un dato amministrativo. Non è forse significativo che, in un'epoca di strade insicure e confini permeabili, la difesa del territorio passasse attraverso un pezzo di carta? E non è altrettanto rivelato-

Spagna tendeva a mantenere un sistema relativamente flessibile, basato su autorizzazioni caso per caso e su una forte discrezionalità delle autorità locali, il Regno di Napoli sotto gli Austriaci introduceva un modello più rigido e centralizzato, in cui il passaporto diventava un requisito generale e non più un'eccezione.

In tal senso il provvedimento napoletano del 1708 anticipava alcune tendenze destinate a ricomparire nella Francia pre-rivoluzionaria, quando la polizia riformata da Berryer e Lenoir avrebbe iniziato a utilizzare i passaporti come strumenti di sorveglianza sistematica⁶⁷, integrati in un più ampio progetto di conoscenza amministrativa della popolazione.

re che la protezione dell'ordine pubblico si giocasse sulla capacità dello Stato di sapere chi si muoveva, dove andava, perché, e con quali intenzioni? In tal modo la Spagna moderna costruiva la propria sicurezza non tanto con mura o eserciti, quanto con un paesaggio di scritture che trasformava ogni spostamento in un atto registrato, controllato, autorizzato. In tema cfr. DOMÍNGUEZ ORTIZ, *Sociedad y Estado en el siglo XVIII español*, cit., pp. 112-121.

⁶⁷ Nella Francia della seconda metà del Settecento, la polizia non era più soltanto un apparato di repressione o un braccio operativo del sovrano: era divenuta un organo di conoscenza, un laboratorio in cui si sperimentavano nuove forme di governo della popolazione. La trasformazione prese forma soprattutto a partire dagli anni Cinquanta del secolo, quando Nicolas René Berryer, nominato dal re Luigi XV *lieutenant général de police* nel 1757, avviò una profonda riorganizzazione dell'apparato di polizia. Berryer — magistrato energico, autoritario, convinto che l'ordine urbano dipendesse dalla capacità dello Stato di conoscere e classificare ogni presenza — fu il primo a concepire la polizia come una macchina amministrativa capace di produrre informazioni sistematiche sulla popolazione. A lui si dovette l'introduzione di registri più accurati, la riforma dei controlli ai varchi urbani e l'idea che la mobilità dovesse essere tracciata attraverso strumenti documentali uniformi.

Su quella base i suoi successori — Antoine de Sartine e soprattutto Joseph-Marie Lenoir — portarono a compimento un progetto più ambizioso: trasformare il passaporto in un dispositivo epistemico, uno strumento attraverso cui lo Stato imparava a vedere, ordinare e controllare la società. La storiografia ha mostrato con grande chiarezza questa metamorfosi: Vincent Milliot ha ricostruito la logica interna della polizia parigina come un sistema di sorveglianza capillare e di produzione di sapere (cfr. MILLIOT, *Un policier des Lumières. Suivi de Mémoires de J.-C.-P. Lenoir*, cit., pp. 163-167), mentre Vincent Denis ha evidenziato come il passaporto fosse parte integrante della nascita dell'identità amministrativa moderna (cfr. DENIS, *Une histoire de l'identité*.

France, 1715-1815, cit., p. 213 ss.). Ma proprio quell'ambizione totalizzante rivelava le prime crepe del sistema. La Francia di Berryer e Lenoir era attraversata da tensioni profonde: l'aumento della mobilità interna, la crescita dei mestieri itineranti, l'afflusso di poveri e mendicanti nelle città, la circolazione di idee politiche e religiose difficili da contenere. La polizia tentava di rispondere a quella complessità con una proliferazione di registri, interrogatori, permessi, controlli ai varchi urbani. Ciò nondimeno, più si moltiplicavano i dispositivi, più emergeva la fragilità della loro pretesa di esaustività. La mobilità sfuggiva, si insinuava nelle pieghe della città, si nascondeva nei margini, si confondeva con la folla. Laurent Turcot ha mostrato come la stessa figura del *promeneur*, cioè il "passeggiatore urbano", sfuggisse alle categorie amministrative, incarnando una mobilità quotidiana e non classificabile (cfr. L. TURCOT, *Le promeneur à Paris au XVIIIe siècle*, Gallimard, Paris, 2007). Il *promeneur* della Parigi del XVIII secolo era una figura nuova: un osservatore mobile che attraversava la città senza uno scopo preciso, lasciandosi guidare dalla curiosità e dallo spettacolo urbano. Non era dunque il viandante medievale ma un passeggiatore che scopriva la città mentre la città scopriva sé stessa: strade più ampie, piazze illuminate, giardini pubblici, vetrine, caffè, teatri. Camminando, il *promeneur* trasformava lo spazio in esperienza, la folla in racconto, il movimento in conoscenza. La sua passeggiata diveniva un modo di leggere Parigi, di interpretarne i rumori, le mode, le tensioni sociali. In quel senso, il *promeneur* non poteva essere considerato solo un corpo in movimento: la sua figura incarnava un nuovo tipo di cittadino, per il quale la città diventava un testo da decifrare e la mobilità un vero e proprio esercizio di libertà. Un'altra criticità riguardava la dimensione sociale del controllo. Il passaporto non era uno strumento neutro: classificava, gerarchizzava, distingueva. I mendicanti, i vagabondi, i lavoratori stagionali erano sottoposti a controlli più rigidi dei mercanti o dei notabili. La polizia non si limitava a registrare la mobilità: la produceva, la modellava, la selezionava. In questo senso, il passaporto era al contempo un dispositivo di inclusione e di esclusione (cfr. TORPEY, *The Invention of the Passport*, cit., pp. 60-63).

La Francia di Berryer e Lenoir mostra dunque un paradosso che attraversò l'intera modernità amministrativa: più lo Stato tentava di conoscere la popolazione, più si accorgeva che la popolazione eccedeva ogni tentativo di classificazione; più cercava di fissare la mobilità, più la mobilità rivelava la sua natura sfuggente; più voleva rendere trasparente la società, più emergevano zone d'ombra, interstizi, opacità. Il passaporto, in tal senso, divenne il simbolo di una promessa impossibile: la promessa di un ordine perfettamente leggibile, di una popolazione completamente visibile, di una mobilità totalmente controllabile. Eppure, proprio in questa tensione tra ambizione e limite, tra sapere e opacità, tra controllo e eccedenza, si colloca la modernità politica della Francia del tardo Settecento. Il passaporto non era solo un documento. Esso rappresentava

Il confronto con le legislazioni francese e spagnola permette dunque di cogliere la specificità del caso napoletano: esso si collocava a metà strada tra il modello francese, orientato alla gestione interna della popolazione, e quello spagnolo, focalizzato sulla difesa del territorio e sulla distinzione tra sudditi e stranieri. Infatti la prammatica del 1708 combinava elementi di entrambi i sistemi, ma allo stesso tempo li rielaborava in una forma originale, che rifletteva la particolare posizione geopolitica del Regno e la volontà degli austriaci di consolidare il proprio controllo amministrativo su un territorio appena conquistato. Tale ibridazione normativa era perfettamente coerente con quanto osservato da Cerutti a proposito delle condizioni di incertezza giuridica che caratterizzavano lo *status* dello straniero nelle società d'Antico Regime⁶⁸.

Un'ibridazione normativa che spiega anche perché, sotto i Borbone, il sistema dei passaporti nel Regno di Napoli si fosse ulteriormente sviluppato e burocratizzato: la monarchia riformatrice ereditò un modello già centralizzato, ma lo ampliò secondo logiche più moderne, avvicinandosi progressivamente al modello francese della polizia amministrativa. In tal senso, la prammatica del 1708 non rappresentò solo un provvedimento contingente, ma un vero e proprio punto di origine di una tradizione che avrebbe accompagnato il Regno di Napoli fino all'Età contemporanea, come mostrano gli studi di Galasso sulla lunga durata delle istituzioni meridionali⁶⁹.

il luogo in cui lo Stato scopriva la propria vulnerabilità, il proprio bisogno di sapere, la propria dipendenza dalla mobilità che pretendeva di governare. Era il punto in cui la polizia, da strumento di repressione, diventava sapere di governo, e in cui la mobilità, da minaccia, diventava oggetto politico.

⁶⁸ Cfr. CERUTTI, *Étrangers. Étude d'une condition d'incertitude dans une société d'Ancien Régime*, loc. cit.

⁶⁹ Galasso ha sostenuto che molte delle forme, dei linguaggi e delle logiche del governo borbonico non si dissolsero con le fratture politiche dell'Ottocento, ma continuarono a vivere – trasformate, adattate, talvolta mascherate – nelle strutture dello Stato unitario. Infatti lo storico napoletano insistette sulla lunga durata delle istituzioni meridionali: la burocrazia, i tribunali, le pratiche di registrazione, i modi di esercitare l'autorità non erano semplici residui del passato, ma elementi che ancora erano capaci di modellare il presente.

13. *La legislazione prussiana e austriaca*

Ponendo lo sguardo al contesto mitteleuropeo, poi, il confronto con la legislazione prussiana e austriaca del Settecento consente di cogliere la specificità e, al tempo stesso, la modernità del provvedimento napoletano dei primi del Settecento.

La Prussia, soprattutto a partire dal regno di Federico Guglielmo I e poi di Federico II, sviluppò un sistema di controllo della mobilità estremamente rigoroso, fondato su una concezione “militare-amministrativa” dello Stato. Tale modello è stato ricostruito da Christopher Clark e da Richard Evans, che hanno mostrato come la polizia prussiana fosse concepita come un apparato di disciplina sociale, volto a regolare la forza lavoro, prevenire l'emigrazione e controllare gli ingressi di stranieri potenzialmente pericolosi⁷⁰. Il passaporto prussiano non era solo uno strumento di identificazione, ma un mezzo per governare la popolazione secondo criteri di utilità economica e di sicurezza. I *Generalpolizeireglements* prussiani prevedevano registri dettagliati, controlli ai varchi urbani, obblighi di dichiarazione presso le autorità locali e, soprattutto, un sistema di

In tal senso la continuità amministrativa diventava allora una sorta di filo sotterraneo che attraversava rivoluzioni, restaurazioni, unificazioni. Non è forse sorprendente che un regno spesso percepito come fragile o arretrato avesse invece prodotto una tradizione così resistente da sopravvivere ai mutamenti di regime? E non è legittimo chiedersi se quella persistenza fosse stata una risorsa – una memoria istituzionale che garantisce stabilità – o un vincolo che avesse rallentato l'ingresso del Mezzogiorno nella modernità statale?

La metafora più efficace è forse quella della sedimentazione: ogni epoca deposita uno strato, ma gli strati precedenti non scompaiono, restano sotto la superficie e condizionano ciò che viene dopo. Così, le pratiche amministrative borboniche continuarono a influenzare la cultura burocratica meridionale, come se il Regno di Napoli fosse rimasto, in parte, un “regno di carta” la cui architettura documentale aveva continuato a orientare il modo di governare anche quando il Regno delle Due Sicilie non esisteva più. Cfr. GALASSO, *Il Regno di Napoli: il Mezzogiorno borbonico e napoleonico (1734–1815)*, cit.

⁷⁰ Cfr. CLARK, *Iron Kingdom: The Rise and Downfall of Prussia, 1600–1947*, cit.; EVANS, *Rethinking German History: Nineteenth-Century Germany and the Origins of the Third Reich*, cit.

autorizzazioni che distingueva tra categorie sociali, professioni, provenienze territoriali⁷¹.

⁷¹ I *Generalpolizeireglements* si configurano come il tentativo più compiuto di trasformare la “buona ordinazione” del regno di Prussia in un dispositivo amministrativo onnipotente, capace di intervenire su ogni piega della vita sociale. Non erano semplici raccolte di norme: erano la manifestazione di un progetto politico che ambiva a rendere la *Polizei* un principio di governo totale, una sorta di tessitura invisibile che sorreggeva – e talvolta stringeva – l'intero corpo sociale. Come ha mostrato Franz-Ludwig Knemeyer nel suo studio *Polizei im 18. Jahrhundert* (pubblicato in *Zeitschrift für die gesamte Staatswissenschaft*, 123, 1967, pp. 1–55), la *Polizei* prussiana non coincideva ancora con un apparato specializzato, ma con un campo di intervento vastissimo che spaziava dalla moralità pubblica alla disciplina urbana, dalla regolazione economica alla prevenzione dei disordini. Ci si poteva davvero illudere che un potere che pretendeva di garantire la prosperità collettiva non finisse per sorvegliare ogni gesto individuale?

La genealogia di quei regolamenti affondava le sue radici nelle normative territoriali del XVI secolo, ma nel XVIII la Prussia di Federico Guglielmo I e di Federico II accentuò la centralizzazione, trasformando la *Polizei* in un dispositivo coerente e autonomo. La separazione tra funzioni giudiziarie e funzioni di polizia, introdotta nel 1719, segnò un passaggio decisivo: la polizia non era più un'estensione della giustizia, ma un potere amministrativo orientato alla gestione preventiva del sociale. Fu in quello snodo che l'amministrazione moderna cominciò a percepire sé stessa non solo come custode delle leggi, ma come garante della sicurezza e della “buona condotta” dei sudditi?

In realtà la letteratura illuministica di matrice germanica – da Johann Stephan Pütter, uno dei più influenti giuspubblicisti tedeschi del XVIII secolo e figura centrale nella trasformazione dello *ius publicum* germanico, fino ai compilatori dell'*Allgemeines Landrecht* del 1794 – mise in discussione l'estensione smisurata del concetto di *Polizei*, sostenendo che la sua missione dovesse limitarsi alla prevenzione dei pericoli, non alla promozione della felicità pubblica. Ma come distinguere, in un sistema che pretendeva di regolare tutto, ciò che era “pericolo” da ciò che era “felicità”? E chi decideva quali comportamenti minacciavano l'ordine e quali invece lo rafforzavano?

Gli studi sulla *gute Policy*, come quelli di Gerhard Oestreich (*Strukturprobleme der frühen Neuzeit: gute Policy*, in *Zeitschrift für Historische Forschung*, 1, 1974, pp. 257–284) e di Karl Härter (*Policy und Straffjustiz in der frühen Neuzeit. Studien zur Rechtsgeschichte, Kriminalitätsgeschichte und Policywissenschaft*, Klostermann, Frankfurt am Main, 1996), mostrano come quella tradizione normativa fosse animata da un ideale di armonia sociale che, nel Settecento prussiano, si intrecciò con le ambizioni dell'assolutismo amministrativo. I *Generalpolizeireglements* divennero così il cuore pulsante del Po-

Il caso napoletano del 1708 presentava dunque alcune sorprendenti affinità con quel modello, pur nascendo in un contesto politico diverso. La prammatica napoletana, infatti, introduceva un principio di obbligatorietà generalizzata del passaporto che ricordava da vicino la rigidità prussiana, particolarmente nella volontà di eliminare ogni forma di mobilità non documentata. Tuttavia, mentre la Prussia utilizzava il passaporto come strumento di governo interno della popolazione, il Regno di Napoli lo impiegava principalmente per controllare gli ingressi dall'esterno, in un contesto segnato dalla guerra di Successione spagnola e dalla necessità di consolidare il dominio asburgico su un territorio appena conquistato.

Ma è il confronto con la legislazione austriaca coeva ad apparire ancora più illuminante. L'Impero asburgico, già nel XVII secolo, aveva sviluppato un sistema di controllo documentale particolarmente avanzato, soprattutto nelle regioni di confine e nei territori minacciati dall'espansione ottomana. I *Reisepässe* e i *Geleitbriefe*, cioè i passaporti e le "lettere di scorta" o salvacondotti austriaci, erano strumenti essenziali per monitorare gli spostamenti lungo le frontiere, per prevenire infiltrazioni nemiche, per controllare mercanti, pellegrini e soldati sbandati⁷². Nel Settecento, soprattutto sotto Ma-

lizeistaat prussiano: veri e propri strumenti attraverso cui il potere cercò di modellare la società secondo un ideale di ordine totale, mentre l'Illuminismo tentava di ridimensionarne la portata. In argomento cfr. pure K. HÄRTER, M. STOLLEIS (a cura di), *Repertorium der Policyordnungen der Frühen Neuzeit*, Klostermann, Frankfurt am Main, 1996, *passim*.

⁷² Infatti i *Reisepässe* e i *Geleitbriefe* erano molto più che semplici documenti di viaggio: erano occhi e orecchie dello Stato lungo le sue linee di confine. In un impero vasto e poroso come quello asburgico, dove mercanti, pellegrini, soldati sbandati e avventurieri attraversavano quotidianamente territori diversi, quei fogli certificavano identità, intenzioni e direzioni di marcia, trasformando così ogni passaggio in un atto registrato. La frontiera, grazie a essi, smetteva di essere un margine incerto e diventava una soglia sorvegliata. Non è forse significativo che un pezzo di carta potesse funzionare come una sorta di "filtro", capace di trattenere ciò che era considerato pericoloso e lasciar scorrere ciò che era utile? In tal senso il documento non era solo un permesso. Esso diveniva un vero e proprio dispositivo di sicurezza, un modo per prevenire infiltrazioni nemiche e per mantenere sotto controllo la mobilità sociale e milita-

ria Teresa d'Asburgo e suo figlio Giuseppe II, il sistema venne ulteriormente razionalizzato: si introdussero moduli standardizzati, registri centralizzati, controlli sistematici ai valichi e si rafforzò il ruolo della polizia come apparato amministrativo permanente. Tale evoluzione è stata ricostruita da Waltraud Heindl e Karl Vocelka, che hanno mostrato come la burocrazia austriaca si muovesse verso una crescente uniformazione delle pratiche documentali⁷³.

re. La burocrazia, attraverso tali scritture, trasformava il movimento in informazione e l'informazione in potere.

⁷³ La riflessione di Waltraud Heindl e Karl Vocelka sulla burocrazia austriaca del Settecento mostra come, nel cuore dell'assolutismo teresiano-giuseppino, la scrittura amministrativa si trasformò progressivamente in un'unica lingua del potere, una sorta di tessuto uniforme che avvolgeva l'intero corpo dell'Impero. Le antiche pluralità cancelleresche – stili diversi, idiomi locali, protocolli eterogenei – vennero lentamente assorbite in un ordine documentale che pretendeva coerenza, regolarità, prevedibilità. Era come se lo Stato, per governare territori vasti e disomogenei, avesse deciso di costruire una sola grande “grammatica” della decisione, un codice che consentiva a Vienna di leggere, classificare e controllare ciò che accadeva nelle sue molteplici periferie. Ma non è forse inevitabile chiedersi se quella uniformazione, pur necessaria alla razionalizzazione amministrativa, non rischiava di cancellare la ricchezza delle tradizioni locali?

La standardizzazione delle forme documentali – modelli di rapporto, rubriche, protocolli – appare allora come una tecnologia di governo che mirava a rendere impersonale la decisione: il funzionario non era più l'autore dell'atto, ma il tramite di una forma che lo precedeva e lo superava. La burocrazia diventava un sistema di scritture disciplinate, un archivio vivente che produceva memoria, controllo e comparabilità. Tuttavia, non è legittimo domandarsi se questa impersonalità, celebrata come progresso, non trasformava l'amministrazione in una macchina che, pur funzionando con efficienza, rischiava di perdere la capacità di ascoltare le singolarità dei territori? La metafora dell'archivio come organismo vivente suggerisce infatti che ogni documento era una cellula di un corpo più grande: ma cosa accadeva quando il corpo, per essere perfetto, pretendeva che tutte le cellule fossero identiche?

In quel processo la germanizzazione amministrativa svolgeva un ruolo decisivo: il tedesco diventava la lingua della burocrazia, riducendo la frammentazione linguistica e rafforzando il centro. Si trattava di un atto politico, non solo tecnico: la lingua comune diventava la spina dorsale dell'autorità sovrana. Eppure, non si può evitare di chiedersi se la lingua unica, pur facilitando la comunicazione, non imponesse anche una visione unica del mondo, una sorta di monocromia amministrativa che rischiava di appiattire la complessità culturale dell'Impero. La lingua, come la forma documentale, è un dispositivo di potere:

La prammatica napoletana del 1708 si inseriva perfettamente in quella tradizione. Non solo perché fu emanata in un momento in cui il Regno era sotto il controllo diretto degli austriaci, ma anche perché rifletteva la stessa concezione della mobilità come questione di sicurezza e di amministrazione territoriale. L'obbligo di possedere passaporti rilasciati da «Ministri Austriaci» mostra chiaramente la volontà di integrare il Regno di Napoli nel sistema di controllo documentale dell'Impero, trasformando il territorio meridionale in una sorta di avamposto amministrativo della monarchia asburgica nel Mediterraneo.

E tuttavia, il caso napoletano presenta anche elementi di indubbia originalità rispetto ai modelli prussiano e austriaco. La prammatica del 1708, infatti, non si limitava a recepire pratiche esterne, ma le adattava alla specificità del contesto meridionale, caratterizzato da una forte mobilità marittima, da una pluralità di comunità straniere presenti nei porti, da una tradizione di controlli locali spesso affidati a magistrature cittadine o a corpi di polizia non pienamente centralizzati. Il provvedimento del 1708 tentava di superare tale frammentazione, introducendo un principio di uniformità che anticipava, in qualche misura, le riforme borboniche della seconda metà del secolo.

uniformarla significa uniformare il modo stesso in cui il potere si pensa e si esprime. Così, la burocrazia austriaca del Settecento si presentava come un laboratorio della modernità statale: la scrittura diventava strumento di legittimazione, la forma diventava sostanza, l'atto amministrativo diventava il luogo in cui l'autorità si materializzava. Ma se la modernità nasceva anche da tale capacità di ordinare, classificare e controllare, non è forse vero che ogni ordine portava con sé la possibilità di un eccesso di ordine, una rigidità che poteva soffocare ciò che non rientrava nei suoi schemi? La domanda resta ancora aperta, come un margine di inquietudine che accompagna ogni progetto di razionalizzazione: fino a che punto l'uniformazione documentale è garanzia di buon governo e quando invece diventa la maschera di un potere che, per essere efficiente, rischia di diventare muto di fronte alle differenze? Cfr. W. HEINDL, *Gehorsame Rebellen. Bürokratie und Beamte in Österreich 1780 bis 1848*, Böhlau, Wien, 1991, pp. 317-327; VOCELKA, *Österreichische Geschichte. 1699–1815*, cit., p. 257 ss.

In tal senso, il confronto con la legislazione prussiana e austriaca mostra come la prammatica del 1708 combinasse la rigidità prussiana nel controllo documentale, la tradizione austriaca di sorveglianza delle frontiere e la specificità mediterranea del Regno di Napoli, dando vita a un modello che, pur radicato nell'assolutismo europeo, presentava senz'altro tratti peculiari. D'altronde proprio tale forma di ibridazione riesce a spiegare la lunga durata del sistema dei passaporti nel Mezzogiorno, che fra l'altro avrebbe trovato piena maturazione nelle riforme borboniche e, più tardi, nelle normative ottocentesche dello Stato unitario.

14. *Dal presidio di sicurezza alla polizia amministrativa: l'eredità del 1708 nelle prammatiche borboniche*

Se si osserva infine la prammatica del 1708 in una prospettiva diacronica, emerge con chiarezza come essa abbia costituito il modello implicito cui si ispirarono, pur con significative differenze, le prammatiche borboniche della seconda metà del Settecento.

Quando Carlo di Borbone ascese al trono nel 1734, il Regno ereditava un sistema di controllo della mobilità già strutturato, ma ancora frammentario e privo di una piena integrazione tra autorità centrali e periferiche. Le prammatiche borboniche, soprattutto quelle emanate tra gli anni '50 e '80 del secolo, si collocavano in una linea di continuità con il provvedimento del 1708 nella misura in cui confermavano l'obbligo del passaporto come strumento di identificazione e autorizzazione, ma al tempo stesso introducevano elementi di discontinuità che riflettevano la diversa concezione del potere e dell'amministrazione sviluppata dalla monarchia riformatrice.

La continuità era evidente nella persistenza dell'idea che la mobilità costituisse un potenziale fattore di rischio politico e sanitario: i Borbone, come gli Austriaci, consideravano il forestiero un soggetto da registrare, classificare e controllare. Tuttavia, mentre la prammatica del 1708 nasceva in un contesto di emergenza bellica e, di fatto, si concentrava sulla difesa del territorio contro «los

enemigos de la Real Corona», le prammatiche borboniche si inserivano in un progetto più ampio di razionalizzazione amministrativa, volto a disciplinare non solo gli ingressi, ma anche la presenza stabile degli stranieri, la loro attività economica, la loro integrazione nelle comunità locali. In quel senso, il passaporto non era più soltanto un presidio di sicurezza, ma diventava uno strumento di governo della popolazione, un mezzo per conoscere, ordinare e, se necessario, indirizzare i flussi umani secondo le esigenze dello Stato.

Un confronto significativo riguarda la progressiva burocratizzazione del sistema. Se nel 1708 il rilascio dei passaporti era affidato ai «Ministri Austriaci», con un'impostazione ancora fortemente legata alla logica della sovranità personale del monarca, le prammatiche borboniche tendevano a moltiplicare gli uffici competenti, a definire procedure più dettagliate, a prevedere registri, copie, controfirme, verifiche incrociate. La polizia, riformata secondo criteri più moderni, assumeva un ruolo centrale nella gestione dei documenti, mentre le autorità locali venivano integrate in una rete amministrativa più coerente. Era il segno di un passaggio d'epoca: dalla polizia di Antico Regime, fondata su ordini contingenti e su controlli episodici, a una polizia amministrativa che operava secondo principi di regolarità, prevedibilità e documentazione.

Un altro elemento di discontinuità riguardava la finalità economica del controllo. Le prammatiche borboniche, soprattutto dopo le riforme di Tanucci, collegavano il regime dei passaporti alla regolazione delle attività mercantili, alla prevenzione del contrabbando, alla tutela delle manifatture locali⁷⁴. Lo straniero non

⁷⁴ Per una ricostruzione del ruolo delle prammatiche nel sistema di polizia economica borbonica, v. le sezioni del volume di G. M. BARBUTO, G. MAZZARELLA e G. PATISSO (a cura di), *Consulte, rappresentanze, progetti per l'economia del Regno di Napoli*, CNR Edizioni, Roma, 2026, che documentano l'iter amministrativo attraverso cui le Consulte venivano tradotte in prammatiche e dispacci regi. In particolare si richiamano: i) pp. 87–94, dove le consulte proponevano l'emanazione di prammatiche per il controllo degli ingressi nei porti e per la verifica dei lasciapassare dei mercanti forestieri; ii) pp. 173–181,

era più soltanto un potenziale nemico, ma anche un possibile concorrente economico, un vettore di merci, capitali e informazioni che lo Stato intendeva monitorare. In tal modo, dunque, il passaporto diventava uno strumento di politica economica, oltre che di sicurezza.

E tuttavia, nonostante tali differenze, il nucleo originario della prammatica del 1708 rimaneva ancora riconoscibile: l'idea che la mobilità fosse un fatto politico, che il territorio fosse uno spazio da proteggere e amministrare, che l'identità delle persone dovesse essere attestata da un documento pubblico. In definitiva, le prammatiche borboniche non facevano che sviluppare, ampliare e sistematizzare quel principio, portandolo verso quella forma di controllo documentale che, nell'Ottocento, sarebbe diventata una delle caratteristiche fondamentali dello Stato moderno.

15. *Considerazioni conclusive*

Giunti al termine di questo percorso, qualche breve considerazione conclusiva s'impone. La mobilità, lungi dall'essere un semplice oggetto di studio, si rivela come una lente deformante attraverso cui l'ordine giuspolitico dell'Antico Regime lasciava intravedere le proprie incrinature. Lo straniero, figura mobile per eccellenza, appariva come un corpo-cometa: attraversava lo spazio po-

che riportano le deliberazioni relative alla necessità di prammatiche contro il contrabbando di seta e tabacchi, con esplicito riferimento al controllo dei movimenti di persone sospette e alla revisione dei passaporti; *iii*) pp. 241–249, sulle prammatiche destinate a proteggere le manifatture reali, in cui si raccomandava di subordinare gli spostamenti di maestranze specializzate al rilascio di passaporti nominativi e di vietare l'espatrio senza licenza; *iv*) pp. 312–320, dove si discute l'adozione di prammatiche per la sorveglianza dei traffici marittimi e per la regolazione dei movimenti di capitani, marinai e agenti commerciali, con l'obbligo di esibire passaporti vidimati dalle autorità locali.

Tutte queste sezioni mostrano come, nel quadro riformatore di Tanucci, le prammatiche fossero lo strumento normativo attraverso cui il governo borbonico integrava il regime dei passaporti nella più ampia strategia di polizia economica, volta a prevenire il contrabbando, disciplinare i traffici e proteggere le manifatture del Regno.

litico lasciando dietro di sé una scia di domande, di inquietudini, di tentativi di cattura. Ogni suo passaggio era un piccolo sisma che metteva alla prova la capacità del potere di stabilire ciò che era interno e ciò che era esterno, ciò che era leggibile e ciò che restava opaco. Era in quell'oscillazione tra luce e ombra, tra visibilità e invisibilità, che si manifestava la natura più profonda della sovranità premoderna: un potere che pretendeva di essere solido come pietra, ma che si scopriva fragile come vetro quando incontrava ciò che non poteva pienamente comprendere.

La mobilità, nel suo incessante scorrere, funzionava come un fiume carsico: scompariva sotto terra, riemergeva altrove, sfuggiva alle mappe, costringeva il potere a inseguirla con strumenti sempre più sofisticati, sempre più ansiosi, sempre più incompleti. I documenti – patenti, fedeli, salvacondotti, passaporti – rappresentavano le dighe che il potere costruiva per tentare di incanalare quel flusso. Ma come ogni diga, essi trattenevano solo ciò che era già trattenibile: il resto filtrava, scivolava, si insinuava nelle crepe.

La ricerca ha mostrato che la documentazione, lungi dall'essere un dispositivo neutro, è un gesto pienamente ontologico: non registra la realtà, la produce; non fotografa l'identità, la costruisce; non descrive il movimento, lo autorizza o lo interdice. E tuttavia, proprio in questa pretesa di fissare ciò che è mobile, si rivela la sua insufficienza: come una rete gettata in mare, essa cattura solo ciò che ha maglie abbastanza strette per essere trattenuto, mentre tutto il resto continua a nuotare nell'indeterminato.

Il Regno di Napoli, con la sua geografia porosa e la sua storia di dominazioni sovrapposte, amplificava quella dinamica fino a trasformarla in una sorta di teatro politico della mobilità. Qui il potere non si limitava a osservare il movimento: lo inseguiva, lo interrogava, lo sospettava, lo registrava, lo temeva. Ogni strada che conduceva alla capitale, ogni porto che apriva sul Mediterraneo, ogni stazione di posta diventava un varco, una fenditura, un punto in cui l'ordine rischiava di essere attraversato da ciò che non controllava. La riforma del Corriere Maggiore, il bando del 1680, la prammatica del 1708 non erano semplici atti amministra-

tivi: rappresentavano tentativi di cartografare l'invisibile, di trasformare il movimento in topografia, di inscrivere l'alterità in una grammatica di segni. Ma come ogni cartografia, essi rivelavano più ciò che mancava che ciò che mostravano: ogni norma era un contorno che lasciava intuire un vuoto, ogni controllo era un gesto che tradiva un timore, ogni documento costituiva una toppa su una tela che continuava a lacerarsi.

Il profilo di criticità più profondo che emerge da questa ricerca riguarda dunque la pretesa totalizzante della sovranità premoderna: l'idea che il potere potesse rendere il mondo completamente leggibile, che potesse trasformare ogni corpo in un segno, ogni movimento in un dato, ogni straniero in una categoria.

Ma la mobilità, come un vento che attraversava le strutture senza lasciarsi imprigionare, mostrava che ogni ordine era sempre un ordine provvisorio, un equilibrio instabile tra ciò che si voleva fissare e ciò che inevitabilmente si muoveva. Lo straniero, nella sua figura di corpo non leggibile, diventava così la metafora vivente della vulnerabilità del potere: un promemoria incarnato del fatto che nessuna sovranità può essere totale, perché il mondo che pretende di governare è intrinsecamente eccedente.

In tale prospettiva la storia della mobilità non era solo una storia di controlli, di documenti, di sospetti: era una storia della condizione umana nel suo rapporto con il potere. Era la storia di un ordine che tentava di fermare ciò che scorreva, di illuminare ciò che restava in ombra, di nominare ciò che sfuggiva al nome. Era la storia di un potere che, come un astronomo medievale, scrutava il cielo alla ricerca di costellazioni stabili, mentre le stelle – i corpi, i viaggiatori, gli stranieri – continuavano a muoversi secondo logiche che nessuna mappa poteva prevedere del tutto.

E forse è proprio in questa sostanziale impossibilità di chiudere il cerchio, in questa tensione irrisolta tra fissità e movimento, che si rivela la verità più profonda dell'ordine giuspolitico: che governare non significa mai dominare completamente, ma abitare l'instabilità, riconoscere che ogni confine è una linea tracciata sulla sabbia, ogni documento una promessa di leggibilità sempre mi-

nacciata dall'opacità, ogni straniero uno specchio che restituisce al potere la sua immagine più autentica, quella di un ordine che, per quanto si proclami solido, vive costantemente sull'orlo del proprio limite.

Riferimenti bibliografici

BENEDICT ANDERSON, *Imagined Communities. Reflections on the Origin and Spread of Nationalism*, Verso Books, London-New York, 1983; ELIJAHU ASHTOR, *Levant Trade in the Later Middle Ages*, Princeton University Press, Princeton (NJ), 1983; GIOVANNI ASSERETO, «Per la comune salvezza dal morbo contagioso». I controlli di sanità nella Repubblica di Genova, Città del Silenzio, Genova, 2011; BERNARD BARBICHE, *Les institutions de la monarchie française à l'époque moderne (XVIe-XVIIIe siècle)*, PUF, Paris, 2015; GENNARO MARIA BARBUTO, GIUSEPPE MAZZARELLA e GIUSEPPE PATISSO (a cura di), *Consulte, rappresentanze, progetti per l'economia del Regno di Napoli*, CNR Edizioni, Roma, 2026; CESARE BECCARIA, *Dei delitti e delle pene*, Tipografia Coltellini, Livorno, 1764, ediz. moderna: CESARE BECCARIA, *Dei delitti e delle pene*, prefazione di Stefano Rodotà, cura di Alberto Burgio, Feltrinelli, Milano, 2024; FERNAND BRAUDEL, *Le temps du monde. Civilisation matérielle, économie et capitalisme*, Armand Colin, Paris, 1979, 3 voll.; JOHN BREWER, ECKHART HELLMUTH (a cura di), *Rethinking Leviathan: The Eighteenth-Century State in Britain and Germany*, Oxford University Press, London & Oxford, 1999; PETER BURKE, *A Social History of Knowledge. From Gutenberg to Diderot*, Polity Press, Cambridge, 2000; PETER BURKE, *Popular Culture in Early Modern Europe*, Routledge, New York, 2016; DIEGO CARNEVALE, *Cittadini ombratili: mobilità e accoglienza degli stranieri nel Regno di Napoli (secoli XVII-XVIII)*, Federico II University Press, Napoli, 2024; SIMONA CERUTTI, *Étrangers. Étude d'une condition d'incertitude dans une société d'Ancien Régime*, Bayard, Paris, 2012; CARLO M. CIPOLLA, *Fighting the Plague in Seventeenth-Century Italy*, University of Wisconsin Press, Madison (Wi-

sconsin, US), 1981; CHRISTOPHER CLARK, *Iron Kingdom: The Rise and Downfall of Prussia, 1600–1947*, Allen Lane, London, 2006; SAMUEL K. COHN JR., *Cultures of Plague. Medical thinking at the end of the Renaissance*, Oxford University Press, London & Oxford, 2009; ISTVÁN DEÁK, *The Lawful Revolution: Louis Kossuth and the Hungarians, 1848–1849*, Columbia University Press, New York, 1979; JEAN DELUMEAU, *La Paura in Occidente (secoli XIV - XVIII). La città assediata*, Società editrice internazionale, Torino, 1979; VINCENT DENIS, *Une histoire de l'identité. France, 1715-1815*, Champ Vallon, Seyssel, 2008; ANTONIO DOMÍNGUEZ ORTIZ, *Sociedad y Estado en el siglo XVIII español*, Ariel, Barcelona, 1976; JOHN H. ELLIOTT, *Empires of the Atlantic World: Britain and Spain in America, 1492–1830*, Yale University Press, New Haven (Connecticut, US), 2006; RICHARD EVANS, *Rethinking German History: Nineteenth-Century Germany and the Origins of the Third Reich*, Allen & Unwin, London, 1987; ARLETTE FARGE, *Vivre dans la rue à Paris au XVIIIe siècle*, Gallimard, Paris, 1979; JEAN-MARIE FECTEAU, *La liberté du pauvre. Sur la régulation du crime et de la pauvreté au XIXe siècle québécois*, VLB, Montréal (Québec, CA), 2004; MICHEL FOUCAULT, *Sécurité, territoire, population. Cours au Collège de France, 1977-1978*, Gallimard-Seuil, Paris, 2004; GIUSEPPE GALASSO, *Il Regno di Napoli: Il Mezzogiorno borbonico e napoleonico (1734–1815)*, UTET, Torino, 2007; CARLO GINZBURG, *Il formaggio e i vermi. Il cosmo di un mugnaio del '500*, Einaudi, Torino, 1976; KARL HÄRTER, *Policey und Straßjustiz in der frühen Neuzeit. Studien zur Rechtsgeschichte, Kriminalitätsgeschichte und Policeywissenschaft*, Klostermann, Frankfurt am Main, 1996; KARL HÄRTER, MICHAEL STOLLEIS (a cura di), *Repertorium der Policeyordnungen der Frühen Neuzeit*, Klostermann, Frankfurt am Main, 1996; WALTRAUD HEINDL, *Gehorsame Rebellen. Bürokratie und Beamte in Österreich 1780 bis 1848*, Böhlau, Wien, 1991; WALTRAUD HEINDL, *Gelehrte Beamte. Der österreichische Verwaltungsdienst im 18. und frühen 19. Jahrhundert*, Böhlau, Wien, 1991; PIETER JUDSON, *The Habsburg Empire. A New History*, The Belknap Press of Harvard University Press, Cambridge (Massachusetts, US), 2016; ROBERT JÜTTE, *Poverty and Deviance in Early Mo-*

derm Europe, Cambridge University Press, Cambridge, 1994; FRANZ-LUDWIG KNEMEYER, *Polizei im 18. Jahrhundert*, in *Zeitschrift für die gesamte Staatswissenschaft*, 123, 1967; VINCENT MILLIOT, *Un policier des Lumières. Suivi de Mémoires de J.-C.-P. Lenoir*, Champ Vallon, Seyssel, 2011; CHARLES-LOUIS DE SECONDAT DE MONTESQUIEU, *De l'esprit des lois*, Barrillot & Fils, Geneve, 1748, ediz. moderna: MONTESQUIEU, *Lo Spirito delle Leggi*, prefazione di Giovanni Macchia, introduzione, cronologia, bibliografia e commento di Robert Derathé, traduzione di Beatrice Boffito Serra, Rizzoli, Milano, 2016; AURELIO MUSI, *Il Regno di Napoli*, Morcellania, Brescia, 1999; GIOVANNI MUTO, *Il Regno di Napoli nel Settecento*, Guida, Napoli, 2013; GERHARD OESTREICH, *Strukturprobleme der frühen Neuzeit: gute Policy*, in *Zeitschrift für Historische Forschung*, 1, 1974; *Prammatiche, Decreti e altre Leggi del Regno di Napoli, raccolte e ordinate per S. M. Ferdinando IV da D. Alessio De Sarsi Giudice della Gran Corte della Vicaria e Giureconsulto*, Tomi I e II, Napoli, 1786-1787, presso Vincenzo Orsino; ARMANDO PETRUCCI, *Scrittura e popolo nella Roma barocca (1585-1721)*, Quasar, Roma, 1982; BRIAN S. PULLAN, *Rich and Poor in Renaissance Venice: the social institutions of a Catholic state, to 1620*, Harvard University Press, Cambridge (Massachusetts, US), 1971; WOLFGANG REINHARD, *Geschichte der Staatsgewalt. Eine vergleichende Verfassungsgeschichte Europas von den Anfängen bis zur Gegenwart*, Beck, München, 1999; PETER SAHLINS, *Boundaries: The Making of France and Spain in the Pyrenees*, University of California Press, Berkeley, 1989; MICHAEL STOLLEIS, *Geschichte des öffentlichen Rechts in Deutschland, I. Reichspublizistik und Policywissenschaft 1600–1800*, Beck, München, 1988; JOHN TORPEY, *The Invention of the Passport. Surveillance, Citizenship and the State*, Cambridge University Press, Cambridge, 2000; LAURENT TURCOT, *Le promeneur à Paris au XVIIIe siècle*, Gallimard, Paris, 2007; EMER DE VATTEL, *Le droit des gens, ou Principes de la loi naturelle appliqués à la conduite et aux affaires des nations et des souverains*, tome I, Londres, 1758, ediz. moderna: VATTEL, *Le droit des gens*, Hachette, Paris, 2024; KARL VOCELKA, *Österreichische Geschichte. 1699–1815: Glanz und Untergang der höfischen Welt. Repräsentation, Reform und Reaktion im*

habsburgischen Vielvölkerstaat, Ueberreuter, Wien, 2001; BARTOLOMÉ YUN-CASALILLA, *Iberian World Empires and the Globalization of Europe 1415–1668*, Springer, Singapore, 2019.

Abstract

Il saggio, collocato nell'ambito della storia del diritto europeo e della storia delle istituzioni dell'Antico Regime, analizza la figura dello straniero come elemento critico dell'ordine giuspolitico premoderno. In un sistema fondato su appartenenze situate e privo di cittadinanza impersonale, lo straniero emerge come 'corpo non leggibile', rivelando la fragilità di un potere che deve rendere leggibili i corpi per governare. La mobilità – un vero e proprio evento giuspolitico – diventa così il punto di tensione attraverso cui si manifestano le categorie fondamentali della sovranità: sudditanza, protezione, sospetto, classificazione, documentazione.

Il saggio ricostruisce la genealogia dei dispositivi di controllo della circolazione (patenti di sanità, lasciapassare, privilegi) e le forme di inclusione separata (fondachi, *nationes*), interpretandole come strumenti centrali della polizia amministrativa europea durante l'Antico regime.

Nella parte finale, il lavoro applica tale quadro ricostruttivo al Regno di Napoli, analizzando la normazione sugli stranieri tra XVII e XVIII secolo e confrontandola con le legislazioni francese, spagnola, prussiana e austriaca.

The article, situated within the history of European law and the institutional history of the Ancien Régime, examines the figure of the foreigner as a critical element in the premodern juridical and political order. In a system grounded in situated forms of belonging and lacking impersonal citizenship, the foreigner emerges as a “non-legible body,” revealing the fragility of a power that must render bodies legible in order to govern. Mobility – a genuine ju-

ridical and political event – thus becomes the key point of tension through which the fundamental categories of sovereignty are articulated: subjection, protection, suspicion, classification, and documentation.

The article reconstructs the genealogy of circulation-control devices (health certificates, passes, privileges) and the forms of separated inclusion (*fondachi*, *nationes*), interpreting them as central instruments of European administrative policing during the Ancien Régime.

In its final section, the study applies this analytical framework to the Kingdom of Naples, examining the regulation of foreigners between the seventeenth and eighteenth centuries and comparing it with French, Spanish, Prussian, and Austrian legislation.

MARIA VISCOLO*

GLI STRUMENTI DI ATTUAZIONE DEL *GREEN DEAL*: DALLE AGEVOLAZIONI FISCALI AGLI AIUTI DI STATO AMBIENTALI. QUALE FUTURO?

SOMMARIO: 1. Premessa sistematica. – 2. L'evoluzione della politica fiscale per la tutela ambientale. – 3. Le politiche europee per finanziare il *Green Deal*. – 3.1. Gli aiuti di Stato nella transizione ecologica. – 3.2. Le agevolazioni ambientali in materia ambientale. – 4. Tutela ambientale e tutela della concorrenza: quale futuro? – 5. Conclusioni.

1. *Premessa sistematica*

La Commissione europea ha assegnato al *Green Deal* una priorità politica, con l'obiettivo di trasformare il vecchio continente in una società fiorente e proba, dotata di un'economia moderna, competitiva ed efficiente, in grado di ridurre le disuguaglianze. Tra i diversi obiettivi del progetto quelli climatici rappresentano la parte ambiziosa e corposa interessati da costanti rafforzamenti¹. Nel 2019 la comunicazione sul *Green Deal*², stabilì l'obiettivo di azzerare le emissioni nette di gas a effetto serra entro il 2050, affinché l'Unione potesse procedere in modo equilibrato, realistico e prudente verso il conseguimento della neutralità climatica fosse-

* Assegnista di ricerca in Diritto tributario, Università degli Studi di Napoli Federico II.

¹ L'ultimo intervento significativo del *Green Deal* europeo, relativo al ripristino della natura, è entrato in vigore il 18 agosto 2024, con l'applicazione del regolamento UE sul ripristino della natura. Questo regolamento mira a ricostruire la biodiversità nei paesi dell'Unione Europea e a raggiungere gli obiettivi climatici prefissati.

² Comunicazione della Commissione al Parlamento Europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle Regioni, del 11.12.2019 (COM 2019) 640 final.

ro previste misure per la riduzione delle emissioni di gas a effetto serra di almeno il 55 % entro il 2030 rispetto ai livelli del 1990.

Il conseguimento degli obiettivi di neutralità climatica quali l'adattamento ai cambiamenti climatici, l'uso efficiente delle risorse e in particolare l'efficienza energetica, la circolarità, l'azzeramento dell'inquinamento, il ripristino della biodiversità e l'accompagnamento della transizione verde richiederanno sforzi significativi e un sostegno adeguato. Per il conseguimento degli ambiziosi obiettivi indicati nella comunicazione sul *Green Deal* saranno necessari investimenti significativi, anche nelle fonti di energia rinnovabili. La Commissione ha stimato per conseguire gli obiettivi in materia di clima, di energia e di trasporti da realizzare entro il 2030, che occorreranno 350 miliardi di euro di investimenti annui rispetto ai livelli del periodo 2011-2020 e ulteriori 130 miliardi all'anno per gli altri obiettivi ambientali stimati in precedenza. Considerata l'entità di questa sfida in termini di investimenti, è necessaria una mobilitazione di fondi pubblici e privati efficiente sotto il profilo dei costi. Tutti i settori saranno interessati e quindi l'intera economia dell'Unione. La politica fiscale agevolativa e in particolare le norme in materia di aiuti di Stato possono svolgere un ruolo importante nel sostenere l'Unione per il conseguimento degli obiettivi del *Green Deal*. La Comunicazione della Commissione al riguardo stabilisce specificamente come le norme sugli aiuti di Stato saranno riviste alla luce di tali obiettivi politici per sostenere una transizione giusta verso la neutralità climatica efficiente sotto il profilo dei costi e faciliteranno l'eliminazione graduale dei combustibili fossili, in particolare quelli più inquinanti, garantendo allo stesso tempo condizioni di parità sul mercato interno. La Commissione, all'interno dei quattro pilastri su cui si fonda il *Green Deal*, ha identificato gli aiuti di Stato quali strumenti finanziari per la creazione di un'industria a zero emissioni ed in questo solco molte perplessità ha generato la scelta di includere il nucleare nella tassonomia escludendolo però dalle linee guida sugli aiuti di Stato a favore del clima, della protezione ambientale e dell'energia. Tale mancanza di coordinamento tra due strumenti di

politica economica – la Tassonomia e gli aiuti di Stato – non può essere considerata una svista alla quale, tra l'altro, la Commissione avrebbe potuto porvi rimedio. Il nucleare rappresenta per molti Paesi europei uno strumento indefettibile della transizione³; fornire supporto alla produzione di altre fonti energetiche basate sul nucleare, come ad esempio l'idrogeno a basse emissioni di carbonio prodotto utilizzando l'energia nucleare, non rappresenta una soluzione. Il ruolo della tassonomia nonché degli aiuti di Stato quali elementi fondamentali per la finanza sostenibile in Europa impone un'immediata rivisitazione delle previsioni in materia.

In questo quadro ambiguo solo l'adozione di un linguaggio e delle previsioni comuni può rappresentare il viatico per una concreta attuazione dei programmi europei così da raggiungere gli obiettivi previsti che mirano a garantire un benessere sociale collettivo sia per quanto concerne gli aspetti sociali sia per quelli fiscali.

2. L'evoluzione della politica fiscale per la tutela ambientale

Il diritto tributario da molto tempo si occupa di questioni ambientali utilizzando “il tributo” come uno strumento di indirizzo⁴ dei comportamenti individuali tesi a limitare condotte aventi esternalità negative sull'ambiente.

³ La Repubblica Ceca e la Francia nel giugno 2024 hanno ottenuto doppio disco verde da parte della Commissione europea agli aiuti di Stato che hanno deciso di destinare a progetti sul nucleare.

⁴ Una definizione di tributo ambientale non limitata all'analisi degli elementi strutturali tipici è stata fornita attraverso l'identificazione di concrete tipologie attuabili nell'ambito di scelte di politica fiscale riconducibili a due categorie: il reperimento di entrate erariali da utilizzare per porre in essere interventi di ripristino dei danni ambientali ovvero l'utilizzo di strumenti di politica fiscale per modificare modelli di comportamento e delle imprese con lo scopo di indirizzarli verso scelte economiche che non risultino lesive nei confronti dell'ambiente realizzandone così la tutela.

In passato l'inesistente attenzione ai problemi ambientali⁵ non poneva questioni in ordine ad una connotazione ambientale di un tributo; la mancanza di previsioni costituzionali⁶, puntuali, in materia riflettevano l'assenza di tali strumenti fiscali.

Il tributo, con il passare del tempo, ha assunto un ruolo sempre più importante⁷ non solo rispetto all'ambiente ma anche rispetto ai principi costituzionali *in primis* quello della capacità con-

⁵ L'evoluzione degli studi sui tributi ambientali si è sviluppata in Italia a partire dalla metà degli anni Novanta, con la L. n. 305 del 1989 e con il D. Lgs. n. 112 del 1998 tramite approfondimenti sull'ambiente inteso come bene comune. L'eccessivo sfruttamento delle risorse naturali, unitamente al depauperamento dell'ambiente in funzione delle esigenze della collettività, hanno favorito interventi di politica economica tesi a regolare lo sviluppo economico compatibile con il mantenimento dell'ambiente e idoneo a contrastare il diffondersi di fenomeni di inquinamento derivanti da realtà produttive e da processi economici. In questo contesto di politica economica tesa alla tutela dell'ambiente si è sviluppata l'esigenza di creare e introdurre degli strumenti di tassazione ambientale come misure finalizzate al contrasto di fenomeni tesi a contaminare risorse naturali.

⁶ M. AULENTA, *Ambiente: piccoli tributi crescono*, in *Riv. dir. fin. e sc. delle finanze*, fasc. 1, 2020, p. 72. L' A. sottolinea come i riferimenti in costituzione erano solo sul paesaggio e sulla salute (artt. 9 e 32 Cost.); continua soffermandosi sulla pochezza dei contributi dottrinari i quali valutavano sì la capacità contributiva ma senza porre riflessioni su quelli che poi sono stati considerati tributi ambientali sotto il profilo contenutistico, ovvero le accise e i contributi speciali.

⁷ G. D' ANDREA, *La nozione di tributo ambientale*, in *Riv. dir. trib. int.*, fasc. 2-3, 2004, p. 105. In un'analisi di tipo economico il tributo ambientale ha assolto le funzioni di internalizzare le esternalità ambientali; se si considera l'inquinamento come diseconomia esterna dei processi produttivi, il cui costo non è ricompreso tra i fattori che determinano il prezzo del bene e dei servizi prodotti, l'introduzione del prelievo tributario sulla produzione assolverebbe la funzione di includere tra i costi di produzione il costo fiscale legato all'utilizzo dell'ambiente inteso come valore economicamente rilevante e come tale, idoneo a orientare le scelte dei consumatori. Sulla base di questi elementi il tributo ambientale, assolvendo uno scopo di politica di tutela dell'ambiente, si configura come "tributo di scopo". Ciò determina l'inclusione delle problematiche ambientali all'interno della fattispecie impositiva ma anche la determinazione della tassazione, e quindi della base imponibile, in funzione del presupposto medesimo.

tributiva⁸ *in secundis* per tutte le iniziative previste a livello europeo sino a regolamentare anche il rapporto di competenza tra Stato e Regioni.

La nozione giuridica di ambiente si è trasformata da valore individuale a valore costituzionale primario; i testi degli artt. 9⁹ e 41¹⁰ della Costituzione italiana possono rappresentare il fonda-

⁸ L. DEL FEDERICO, *Tasse. Tributi paracommutativi e prezzi pubblici*, Torino, 2000, p. 60. L' A. ricorda come nella teoria di Massimo Giannini il riferimento alla capacità contributiva non attiene al concetto giuridico *ex art.* 53 Cost., ma alla concezione economica che distingue imposta, tassa e contributo, in base ai principi della capacità contributiva, della controprestazione e del beneficio, assumendo come rilevante la mera *ratio* del prelievo. Ancora, si veda, A. FEDELE, *La funzione fiscale e la capacità contributiva*, in L. PERRONE, C. BERLIRI (a cura di), *Diritto tributario e Corte Costituzionale*, Napoli, 2006, p. 13, il quale rileva come la prospettazione del principio di capacità contributiva quale capacità di pagare impone l'esclusione dall' area della fiscalità per tutti i tributi "ecologici" in senso proprio che non possono essere dichiarati in blocco incostituzionali, e devono essere riqualificati come istituti aventi natura risarcitoria, indennitaria o meramente sanzionatoria.

⁹ A. GIOVANNINI, *I diritti delle nuove generazioni e la finanza pubblica: un patto intergenerazionale in Costituzione*, in *Riv. dir. trib., on line*, 17 gennaio 2023, p. 3. La intergenerazionalità di cui all' art. 9 della Cost. dal punto di vista tributario e finanziario è stata oggetto di riflessione da parte della Consulta che, similmente ad altre Corti europee, ha elevato l'equità intergenerazionale a principio immanente dell'ordinamento costituzionale, affinché il legislatore nella gestione dei fabbisogni finanziari adotti provvedimenti rispettosi delle legittime aspettative delle nuove generazioni.

¹⁰ F. AMATUCCI, *I riflessi del nuovo art. 41 Cost. sulle politiche fiscali in materia ambientale*, in *Riv. trim. dir. trib.*, fasc. 1, 2024, sostiene che la nuova formulazione degli artt. 9 e 41 Cost. crea e impone un bilanciamento tra i diversi interessi costituzionali (libertà economica e tutela dell'ambiente) non previsto precedentemente determinando in materia tributaria il superamento del concetto di extra-fiscalità al quale si è fatto ricorso per lungo tempo per giustificare i fini diversi perseguiti. L'art. 41, commi 1-2, Cost., continua l'A., nella sua nuova formulazione a seguito delle modifiche ad opera della legge cost. n. 1 del 2022, impone delle limitazioni attraverso il vincolo consistente nel non arrecare danno all'ambiente e nel perseguimento di specifiche finalità da parte del legislatore (come quelle sociali ed ambientali) che condizionano, indirizzando e coordinando, le attività pubbliche e private a fini sociali e ambientali. Comprendere in che misura i vincoli imposti a livello cost. dall'art 41, commi 2 e 3, risultano

mento per un diritto tributario dell'ambiente in cui la sostenibilità ambientale può essere considerata nel presupposto del tributo.

La fiscalità ambientale, nella sua accezione volutamente più ampia, ha trovato nella modifica costituzionale nuova linfa rispetto al suo cammino, ha trovato spazio una concezione più vasta di prelievo ambientale, attraverso una rinnovata serie di strumenti tributari volti a valorizzare l'impatto ambientale delle attività e degli investimenti e a dare sostanza all'accidentato cammino verso la sostenibilità e circolarità dell'economia.

La novella costituzionale – in linea con le misure poste in essere in essere in sede europea in particolare con le recenti misure del *Fit for 55%* – ha il merito di aver iniziato un processo di transizione culturale con la collocazione riservata alla tutela dell'ambiente tra i diritti-doveri costituzionalmente garantiti. Le predette modifiche seguono una consolidata esperienza sia normativa, sia politica comunitaria che da tempo hanno elaborato due principi fondamentali del diritto ambientale: quello di precauzione¹¹ e quello di prevenzione¹²

pienamente compatibili e coordinati con quelli sovranazionali del *Green Deal*, con le norme TFUE (alla luce della loro interpretazione) che assicurano la tutela dell'ambiente e con l'intensa regolamentazione adottata a livello sovranazionale in materia di fiscalità dell'ambiente e dell'energia è estremamente difficile e complesso. Cfr. anche F. PICCIAREDDA, P. SELICATO, *I tributi e l'ambiente profili ricostruttivi*, Milano, 1996.

¹¹ V. FICARI, *Fiscalità e sostenibilità ambientale nella transizione ecologica delle attività economiche*, Torino, 2025. Il principio di precauzione quale corollario di quello dello sviluppo sostenibile di cui all' art. 191 TFUE rappresenta una regola comportamentale degli operatori nonché un criterio di controllo delle politiche legislative rilevando il livello di gestione del rischio della propria attività attraverso standard valutativi.

¹² Tale principio, quale antecedente logico di quello di precauzione, è diretto a quegli interventi tesi a non garantire forme risarcitorie di danni ambientali evitando il rischio del danno attraverso comportamenti virtuosi. Cfr. V. FICARI, *Le modifiche costituzionali e l'ambiente come valore costituzionale: la prima pietra di una "fiscalità" ambientale, Zone Economiche Speciali (Zes) e possibili Zone Economiche Ambientali (Zea)*, in *Riv. trim. dir. trib.*, n. 4, 2022; S. DORIGO, P. MASTELLONE, *La fiscalità per l'ambiente. Attualità e prospettive della tassazione ambientale*, Roma, 2013.

Il tributo ambientale¹³ ha costituito una delle tecniche legislative di intervento a favore dell'ambiente, insieme alle esenzioni fiscali tese a promuovere diversi modelli di consumo e produzione sostenibile ovvero la c.d. fiscalità premiale, perseguendo anche fini extra-fiscali¹⁴ senza mai dismettere la sua funzione di procurare entrate¹⁵. La necessità di integrare l'ambiente nella struttura del tributo quale elemento costitutivo è stato il passaggio fondamen-

¹³ V. FICARI, G. SCANU (a cura di), «*Tourism taxation*». *Sostenibilità ambientale e turismo fra fiscalità locale e competitività*, Torino, 2013; V. FICARI (a cura di), *I nuovi elementi di capacità contributiva. L'ambiente*, Roma, 2018; ID., *Nuovi elementi di capacità contributiva ed ambiente: l'alba di un nuovo giorno ... fiscalmente più verde?*, in *Riv. trim. dir. trib.*, 2016, 4, p. 827 ss.; A. GUIDARA, *Tassazione del turismo e tassazione dei rifiuti: interrelazioni tra tributi ambientali e possibile concorso della prima al finanziamento della gestione dei rifiuti*, in *Riv. dir. trib.*, 2023, 6, p. 619 ss.; A. MARANO, *La rivoluzione degli algoritmi verdi nella fiscalità ambientale: dall'esperienza spagnola alle novità italiane*, *ivi*, 2023, 6, p. 687 ss.; G. SALANITRO, *Sugar tax e plastic tax. Quando il tributo litiga con la capacità contributiva*, *ivi*, 2023, 4, p. 339 ss.; M. GREGGI, *L'ambiente e l'economia circolare nel diritto tributario*, in A. F. URICCHIO, G. SELICATO (a cura di), *Circular Economy and Environmental Taxation*, Bari, 2020.

¹⁴ P. SELICATO, *La tassazione ambientale: nuovi indici di ricchezza, razionalità del prelievo e principi dell'ordinamento comunitario*, in *Riv. dir. trib. intern.*, 2004, p. 277, secondo cui l'ambiente viene utilizzato nella definizione della fattispecie tributaria con due diverse modalità: talvolta esso è considerato lo scopo del tributo attraverso la previsione di una specifica destinazione del gettito al finanziamento di attività pubbliche rivolte alla sua salvaguardia; in altri casi è indicato come oggetto di tutela alla stregua di criteri extrafiscali che ispirano incentivi e disincentivi. In questa ottica si muovono gli orientamenti internazionali, che hanno inteso definire tutti quei tributi ambientali.

¹⁵ M. AULENTA, *Tributi deterrenti ambientali*, in A. F. URICCHIO, G. SELICATO (a cura di), *Green Deal e prospettive di riforma della tassazione ambientale*, Bari, 2022. Il concorso alle spese pubbliche rappresenta l'identità funzionale dei tributi impegnati di capacità contributiva, per essere tali e rientranti nell'art. 53 Cost., devono concorrere alle spese pubbliche e non in modo temporaneamente estemporaneo, ma duraturo. I tributi ambientali, indipendentemente dal *nomen* poggiato la propria *ratio* sul valore del costo marginale esterno associato al comportamento inquinante pertanto l'introduzione dell'imposta tende a garantire l'eguaglianza tra benefici e costi quindi la natura degli stessi ha un carattere durevole. In argomento v. P. SELICATO, *Fiscalità ambiente e costituzione*, in F. PICCIAREDDA, P. SELICATO, *I tributi e l'ambiente. Profili ricostruttivi*, Milano, 1996.

tale da ambiente mero oggetto di tutela, ad ambiente parametro giuridicamente rilevante per stabilire la misura del tributo, così da divenire elemento che giustifica l'obbligazione tributaria (tributo con funzione ambientale)¹⁶.

Il diritto ambientale negli anni ha avuto uno sviluppo tale da lasciare alle sue spalle discipline che sebbene rivestivano un ruolo secondario e di completamento avevano inciso sulla sua iniziale regolamentazione; la fiscalità ambientale si era ridotta - come unica funzione - ad imporre all'agente un carico finanziario di tipo compensativo oppure ripristinatorio¹⁷ sul presupposto del tributo ambientale in senso proprio, cioè costruito come relazione diretta, causale, fra unità fisica che determina un deterioramento dell'ambiente e fattispecie tributaria.

La logica della tassazione ambientale è stata connessa al controllo e alla limitazione delle azioni inquinanti¹⁸ secondo il princi-

¹⁶ F. GALLO, F. MARCHETTI, *I presupposti della tassazione ambientale*, in *Rass. trib.*, 1999, p. 115 ss. i quali evidenziano come “la tutela dell'ambiente è una finalità – politica, culturale, sociale – per sua natura extrafiscale. Fino a che si ritiene che lo strumento tributario debba essere utilizzato per la tutela dell'ambiente, non si potrà mai avere un tributo ambientale in cui cioè il bene ambientale in cioè il bene ambientale si collochi all'interno della fattispecie tributaria. La tutela ambientale è un effetto, sperato, derivante dall'introduzione di un prelievo, anche fiscale, che, determinando un aumento del costo del bene o dell'attività inquinante, induca il consumatore a rivolgersi verso altri beni con minore impatto ambientale”. L'aver spostato l'elemento di collegamento tra tributo ed ambiente, dalla tutela dell'ambiente – scopo quest'ultimo extra fiscale – all'unità fisica inquinante, ha consentito alla dottrina di poter elaborare la teoria esposta, in termini di presupposto ambientale, ribaltando la tradizionale teoria sull'extra-fiscalità del tributo ambientale.

¹⁷ F. GALLO, F. MARCHETTI, *I presupposti della tassazione ambientale*, cit., p. 115.

¹⁸ C. BUCCICO, *La precauzione: un principio a cui ispirarsi per una tassazione fiscale a tutela dell'ambiente*, in *Innovazione e dir.*, 2025, n. 1. È rilevante la considerazione che l'A. pone in essere rispetto all'individuazione della migliore politica fiscale tesa ad evitare i danni irreversibili e gravi. Sulla base del principio di precauzione, viene legittimata l'imposizione di specifiche cautele, in un momento anteriore a quello nel quale – in una logica di tipo preventivo – debbono essere disposti gli interventi preordinati alla difesa dal pericolo, per la peculiare natura dei beni da proteggere. Si è indirizzata la politica delle istituzioni verso

prio “*chi inquina paga*”, ovvero prevedere misure economiche volte a far gravare su coloro che inquinano i costi delle conseguenti attività di ripristino sostenuti dalle autorità pubbliche a ciò preposte¹⁹.

I tributi ambientali²⁰ hanno la funzione di prevedere l'imposizione su atti, fatti o attività di rilevanza economica in funzione della loro attitudine a degradare l'ambiente²¹; accanto ai tradizionali strumenti di natura repressiva si sono sviluppati meccanismi finalizzati a ridurre gli effetti distorsivi delle esternalità negative (ETS, permessi di emissione CO₂)²², attraverso interventi comunitari di regolamentazione diretta al sistema dei controlli ed alla resistenza degli operatori di conformarsi alle regole che impongono oneri rilevanti a carico dei loro bilanci.

L'utilizzo di strumenti fiscali, oltre che amministrativi, per perseguire gli obiettivi di tutela ambientale. Lo strumento della c.d. “tassazione ambientale”, utilizzato anche per fini extra-fiscali ha finito per essere inglobato nell'alveo dei mezzi disincentivanti i comportamenti inquinanti al pari degli altri interventi di tipo amministrativo ed economico.

¹⁹ L'orientamento pigouviano, fin dalla sua introduzione, ha inteso le esternalità come strumento idoneo a giustificare l'intervento pubblico, poiché questo intervento farebbe ridurre le esternalità negative o, almeno, lo farebbe sostenere a chi ne genera le spese, e questo è il fine del principio “*chi inquina paga*”, in un *set* di strumenti che utilizza tasse, sussidi e regolamenti per raggiungere l'obiettivo.

²⁰ R. ALFANO, *Tributi ambientali. Profili interni ed europei*, Torino, 2012. Secondo l'A. taluni tributi con finalità ambientale possono trovare giustificazione in termini di beneficio, rivelandosi anzi particolarmente coerenti, con il modello della fiscalità circolare.

²¹ A. F. URICCHIO, G. SELICATO, *Green Deal e prospettive di riforma della tassazione ambientale*, cit., ove si osserva come alcuni tributi ambientali hanno lo scopo di rendere accettabile la pretesa impositiva alla generalità dei contribuenti senza presentare una concreta connotazione ambientale la quale è addirittura estranea o marginale alla fattispecie imponibile oppure assunta in modo non coerente. In tal senso v. anche S. A. PARENTE, *Tassazione ambientale e politiche di intervento: principi, rimedi e forme di prelievo*, pt. I, in *Riv. trim. dir. trib.*, fasc. 3, 2020.

²² Il sistema consente alle imprese di acquistare in ambito comunitario quote da altri operatori economici per superare le soglie consentite con le relative problematiche connesse al trattamento fiscale nell'ambito della valutazione dei beni immateriali.

La sostenibilità ambientale volta a proteggere gli ecosistemi e le risorse naturali per assicurare la salute e il benessere delle persone, risultano esigenze fondamentali da garantire per il futuro; l'efficienza energetica punta ad ottimizzare il rapporto tra fabbisogno e livello di emissioni inquinanti al fine di contribuire al raggiungimento di obiettivi. L'impatto dell'attività umana sul patrimonio ambientale e quello derivante dall'utilizzo delle risorse energetiche fossili, è risultato di proporzioni tali da considerare la *green economy* una priorità che deve condizionare l'intera attività legislativa anche a livello nazionale. Per tale motivo la tutela dell'ambiente e la prevenzione dei danni all'ecosistema, non potrà risultare efficace se non è coordinata e indirizzata a livello sovranazionale²³.

Le evoluzioni europee in materia di ambiente finalizzate alla transazione ecologica hanno fatto spazio a quella che non era più solo una questione statale ma che avrebbe con il tempo assunto un aspetto globale e il *Green Deal* va a delineare una linea di politica ambientale nella quale un ruolo centrale è assunto dall'uso della leva fiscale. Con la Comunicazione della Commissione europea del 2019, l'Unione ha dichiarato la propria ambizione di diventare il primo continente climaticamente neutro entro il 2050, riconoscendo la necessità di un nuovo modello di sviluppo fonda-

²³ L. STRIANESE, *Energy transition: the role of tax and excise leverage. The necessary revision of Directive 2003/96/EC*, in *Innovazione e dir.*, 2024, n. 1, p. 59. Le considerazioni sviluppate nel lavoro pongono l'attenzione ai possibili interventi volti alla transizione energetica, tra le quali vi è la modifica delle accise secondo la quale abbandonandone l'applicazione per mere ragioni di gettito, emergerebbe la loro capacità di perseguire esigenze extrafiscali di interesse ambientale. Al riguardo la modifica della Direttiva 2003/96/CE del Consiglio, non più rimandabile, prevedendo aliquote minime di tassazione sui prodotti energetici, non promuoverebbe adeguatamente la riduzione delle emissioni di gas serra e favorirebbe l'utilizzo dei combustibili fossili, consentendo aliquote nazionali ampiamente divergenti e una vasta gamma di esenzioni e riduzioni. La previsione di una maggiore tassazione dei combustibili più inquinanti, promuove l'uso di combustibili puliti.

to sulla sostenibilità integrata e sulla transizione verso un'economia circolare e a basse emissioni di carbonio.

Il *Green Deal* non rappresenta soltanto una strategia ambientale, ma costituisce un vero e proprio patto sociale ed economico, volto a promuovere la crescita economica, la competitività e l'inclusione sociale, dissociando il progresso dallo sfruttamento intensivo delle risorse naturali. Gli obiettivi del *Green Deal* sono stati successivamente rafforzati dal Regolamento (UE) 2021/1119 ("*Climate Law*"), che ha reso giuridicamente vincolante il traguardo della neutralità climatica al 2050 e la riduzione delle emissioni di almeno il 55% entro il 2030 rispetto ai livelli del 1990²⁴.

3. Le politiche europee per finanziare il *Green Deal*

Dal tenore della Comunicazione con cui la Commissione ha avviato il *Green Deal*²⁵ si è percepito il ruolo che avrebbe rivestito, ovvero una risposta innovativa alle sfide poste dalla transizione, una nuova strategia di crescita mirata a trasformare l'UE in una società equa e prospera, fondata su un'economia moderna, efficiente sotto il profilo delle risorse e competitiva, in grado di raggiungere zero emissioni nette di gas a effetto serra e crescita economica dissociata ovvero gli obbiettivi per la neutralità climatica entro il 2050. Tale obiettivo - la neutralità climatica - è stato, successivamente, recepito ed elevato a norma europea, vincolante e direttamente applicabile dalla legge sul clima e ciò in conseguenza della notevole influenza esercitata dalla Comunicazione ma soprattutto per lo scopo da raggiungere.

²⁴ Tra i principali pilastri si segnalano il Regolamento (UE) 2020/852 (Tassonomia UE) sugli investimenti sostenibili; il Regolamento (UE) 2019/2088 (SFDR) sulla trasparenza finanziaria; la Direttiva (UE) 2022/2464 (CSRD) sulla rendicontazione societaria di sostenibilità.

²⁵ Il programma *Green Deal* ha dato impulso ad una stagione di politica economica comunitaria in cui la sostenibilità delle attività economiche è stata inquadrata attraverso un sistema di azioni combinate tra strumenti promozionali e disposizioni regolamentari tese ad orientare le scelte affinché si potesse realizzare concretamente lo sviluppo sostenibile.

Tuttavia, l'attuazione della riconversione ecologica verso la neutralità climatica richiede la realizzazione di infrastrutture intelligenti ed idonee a promuovere la diffusione delle tecnologie innovative nonché l'ammodernamento delle infrastrutture esistenti affinché siano conformi allo scopo e resilienti ai cambiamenti climatici.

In concomitanza a tale consapevolezza di carattere strutturale la rivoluzione industriale, in atto, ha subito un'accelerazione a causa dell'uscita di scena progressiva del petrolio e gas russi. Inevitabile è apparsa la necessità di muoversi su due percorsi, da un lato dare impulso agli incentivi alla ricerca, all'innovazione e alla diffusione di fonti di energia rinnovabile; dall'altro una mobilitazione dell'industria, con un' accelerazione verso un modello sostenibile di crescita inclusiva, e un nuovo piano d'azione per l'economia circolare, fondamentale per modernizzare l'economia dell'UE e incoraggiare le imprese a offrire, e a consentire ai consumatori di scegliere, prodotti riutilizzabili durevoli e riparabili.

In un contesto di cambiamenti radicali la Commissione si è impegnata a mobilitare somme elevate per investimenti sostenibili nel decennio 2020-2030 destinando, inoltre, il 30% del bilancio pluriennale dell'UE (2021-2028) agli investimenti verdi; ha previsto che i paesi dell'UE devono destinare almeno il 37% dei finanziamenti ricevuti nell'ambito del dispositivo per la ripresa e la resilienza a investimenti e riforme che sostengano gli obiettivi in materia di clima.

La politica di coesione attuata dell'UE è destinata ai paesi, alle regioni, ai governi locali e alle città dell'UE affinché attuino grandi investimenti che contribuiscono al *Green Deal* europeo. Le previsioni statuiscono le percentuali da destinare sia dal Fondo europeo di sviluppo regionale, sia dal Fondo di coesione per il conseguimento della neutralità climatica entro il 2050.

La Commissione ha messo in atto il piano di investimenti del *Green Deal* europeo (EGDIP), noto anche come piano di investimenti per un'Europa sostenibile (SEIP), che mira a garantire il meccanismo per una transizione giusta, inoltre, esorta in modo

costante gli Stati membri dell'Unione ad introdurre incentivi fiscali che premino la decarbonizzazione dell'industria e siano mirati e semplici da capire e da usare per le imprese.

La recente Raccomandazione²⁶, intervenuta a fornire sostegno concreto alle attività che le imprese devono predisporre, stabilisce principi guida comuni per orientare gli Stati membri nell'introduzione di agevolazioni fiscali volte a contribuire agli obiettivi indicati dal "*Clean industrial deal*". Il nuovo "patto" tra Istituzioni UE e mondo delle imprese per la transizione verso un'industria a basse emissioni chiarisce, per non creare distorsioni nella concorrenza tra le imprese nel mercato unionale, come i benefici concessi dagli Stati membri debbano essere il più possibile uniformi, in coerenza con la disciplina sugli aiuti di Stato e altre forme di agevolazioni.

Numerose sono state le sollecitazioni agli Stati, intervenute dalla Commissione, tese a stimolare l'approvazione di sgravi fiscali (nella forma di crediti d'imposta) affinché spingano progetti di investimento volti a fabbricare beni, comprese le attività dirette alla produzione o al recupero di materie prime critiche necessarie per realizzare i prodotti "*net zero*".

I benefici fiscali, precisa la Commissione europea, dovrebbero essere ben indirizzati, semplici da comprendere e da utilizzare per le imprese; non destinati a investimenti in infrastrutture a combustibili fossili o a macchinari che consumano combustibili fossili altrimenti si andrebbero a neutralizzare gli sforzi per una concreta transizione.

Appare ovvio come l'aiuto fiscale dovrebbe essere strutturato in modo da essere tempestivo e certo per le aziende, agevolando le decisioni imprenditoriali; una forma di ammortamento accelerato²⁷ potrebbe essere considerata come tecnica fiscale idonea a de-

²⁶ Raccomandazione della Commissione europea 2 luglio 2025, n. 2025/1307/UE.

²⁷ F. TESAURO, *Istituzioni di diritto tributario*, Milano, 2022. L' A. sottolinea come il super-ammortamento e l'iper-ammortamento rientrano tra le misure agevolative straordinarie: essi consentono, ai fini fiscali, la deduzione di impor-

durre fiscalmente più rapidamente il costo del bene, con il vantaggio di una minore imposta sul reddito.

3.1. *Gli Aiuti di Stato nella transizione ecologica*

Gli aiuti di Stato vennero individuati - dalla Commissione - come uno tra gli strumenti finanziari da utilizzare per la creazione di un'industria a zero emissioni.

L'istituzione europea individuò cinque linee di intervento²⁸ per creare una legislazione temporanea (con efficacia fino al 2025), fi-

ti maggiori rispetto al costo effettivo dei beni ammortizzabili, introducendo volutamente una divergenza temporanea (e in parte permanente) tra contabilità e imponibile fiscale. L'obiettivo di tali misure è puramente economico e di politica industriale: stimolare gli investimenti privati in beni strumentali nuovi, soprattutto in tecnologie avanzate, accelerando il processo di ammodernamento e digitalizzazione delle imprese italiane. Dal punto di vista giuridico, si tratta di agevolazioni tributarie che modulano la base imponibile in funzione di finalità extrafiscali (promozione degli investimenti), in deroga al principio di capacità contributiva (art. 53 Cost.) che vorrebbe il reddito tassato in misura proporzionata alla reale capacità economica. Tali deroghe sono ammesse purché sorrette da ragioni di interesse pubblico e siano temporanee, evitando irragionevoli disparità tra i contribuenti.

²⁸ Semplificazione degli aiuti per le energie rinnovabili. Il progetto di quadro temporaneo di crisi e transizione estendeva le disposizioni a tutte le tecnologie rinnovabili e allo stoccaggio dell'idrogeno rinnovabile e dei biocarburanti; eliminando la necessità di gare d'appalto aperte per le tecnologie meno mature (per le quali le procedure d'appalto possono essere meno indicate); prorogando i termini per il completamento dei progetti. Ancora, il quadro temporaneo di crisi aveva semplificato gli aiuti alla decarbonizzazione a favore dell'industria prevedendo un'autorizzazione con riferimento a percentuali standard dei costi di investimento, sulla base dell'esperienza acquisita, per l'uso dell'idrogeno, l'efficienza energetica e l'elettrificazione con massimali di aiuto più flessibili per beneficiario nei regimi che soddisfano condizioni specifiche. Infine, regimi potenziati di sostegno agli investimenti per la produzione di tecnologie strategiche a zero emissioni nette, compresa la possibilità di concedere aiuti di maggiore entità per compensare gli aiuti ricevuti da concorrenti situati al di fuori dell'UE per progetti simili, garantendo nel contempo la proporzionalità degli aiuti erogati. Da ultimo, più aiuti mirati per nuovi grandi progetti di produzio-

nalizzata a velocizzare e semplificare ulteriormente la concessione degli aiuti, con calcoli e procedure più agevoli, al fine di approvare più sollecitamente i piani presentati dagli Stati membri. Tra le preoccupazioni dell'UE vi era quella di scongiurare una perdita di competitività dell'industria europea, con correlata diminuzione dei livelli di occupazione e di ricchezza.

Nel contempo si avvertì la necessità di non violare il divieto di aiuti di Stato, cristallizzato, come noto, nell'art. 107 TFUE e dare impulso alla protezione dell'ambiente, alla promozione dell'energie verdi e rinnovabili perseguibili tramite gli aiuti di Stato.

L'obiettivo della Commissione e della Corte era volto a facilitare l'approvazione di aiuti di Stato tesi a ridurre il costo di produzione dell'energia rinnovabile senza alterare in misura sproporzionata la struttura concorrenziale del mercato interno.

I mutamenti necessari per le imprese avrebbero potuto generare, come in alcuni casi è accaduto, renderle propense a delocalizzarsi, attratte dalle maggiori opportunità offerte da Paesi terzi, come Stati Uniti, Giappone e India, dove l'intervento pubblico a favore dell'economia verde è stato molto consistente. Non a caso fondata è risultata l'impressione che il *Green Deal*, da programma diretto a facilitare la transizione energetica, veniva visto come una misura di protezione commerciale, in risposta ad una concorrenza di Paesi *extra* UE che immettono enormi liquidità nel circuito economico.

Proprio in considerazione di tali elementi è stata avvertita l'esigenza della ricerca di un corretto bilanciamento tra il divieto di aiuti di Stato, cristallizzato nell'art. 107 TFUE e la protezione dell'ambiente, perseguibile anche tramite gli aiuti, sulla base degli atti della Comunicazione della Commissione proprio in materia di disciplina di aiuti di Stato a favore del clima, dell'ambiente e dell'energia.

ne in catene del valore strategiche a zero emissioni nette, tenendo conto delle carenze di finanziamento a livello globale.

La promozione delle energie verdi, assicurata, in particolare, ma non soltanto, dalla direttiva 2018/2001 sulla promozione delle energie rinnovabili, anche attraverso lo studio della prassi, ha reso evidente quale sia stato, sin dall' inizio, l'obiettivo ultimo delle istituzioni UE: facilitare l'approvazione di aiuti di Stato volti a ridurre il costo di produzione dell'energia rinnovabile senza alterare in misura sproporzionata la struttura concorrenziale del mercato interno.

In questo contesto è apparso necessario il ricorso al principio di proporzionalità, poiché come spesso avviene quando si tratta di dover bilanciare interessi del mercato e interessi extra-economici; il rischio che un utilizzo massiccio di aiuti di Stato possa frenare le imprese dal perseguire l'innovazione e abbassare i costi, per un verso, e, per l'altro, che operatori produttori di energia non rinnovabili siano discriminati in misura ingiustificata risulta evidente ma soprattutto è un rischio che non deve essere reso concreto.

Sicuramente anche la Giurisprudenza del UE in diverse pronunce ha illustrato l'ambivalenza insita nella disciplina sugli aiuti di Stato in relazione al settore ambientale ed energetico, ossia promozione della transizione ecologica, per un verso, e, per l'altro, tutela della concorrenza. In alcune sentenze la Corte di giustizia sottolinea l'utilità del finanziamento a favore delle imprese che sono protagoniste della transizione verde. Un importante riferimento appare opportuno oltre che utile è alla causa C-558/22 *ARERA c. Fallimento Esperia e GSE*, nella quale la Corte doveva valutare se la normativa italiana in materia di "certificati verdi" potesse essere considerata in violazione dell'articolo 107 TFUE. In particolare, nell'analizzare il criterio della "selettività", la Corte spiega che la misura in questione, palesemente a favore dei produttori di energia rinnovabile, poteva essere giustificata qualora la natura stessa del mercato dell'energia elettrica in Italia fosse tale da richiedere necessariamente la presenza di un'offerta concorrenziale di energia verde sul mercato. Insomma, in questa causa l'aiuto è funzionale a garantire la concorrenza piuttosto che soltanto la protezione dell'ambiente. La proporzionalità, come os-

servato in merito alla prassi della Commissione, assume una rilevanza straordinaria, dal momento che la Corte di giustizia, da un lato, restringe le maglie della nozione di selettività, consentendo a misure di supporto energetico di non essere considerate come aiuti di Stato e, dall'altro, si cura di assicurare che tale restringimento, senz'altro funzionale a un miglior raggiungimento degli obiettivi dell'Unione in materia di transizione ecologica, non alteri *eccessivamente* la struttura concorrenziale del mercato.

Qualsiasi ruolo che si voglia assegnare agli aiuti di Stato in chiave di tutela dell'ambiente non può prescindere da un maggiore coinvolgimento delle istituzioni UE, un'efficace politica ambientale ed energetica deve essere condotta in modo complementare a una politica industriale autenticamente europea.

È, stato inoltre ritenuto imprescindibile assicurare un maggiore coordinamento a livello europeo tra le misure di aiuti di Stato adottate singolarmente dalle autorità nazionali così da contrastare i rischi di frammentazione del mercato associati a uno squilibrio tra Stati e tra imprese, quale risultato di agevolazioni distorsive e discriminatorie²⁹. La flessibilità della disciplina sugli aiuti di Stato diventa certamente meno discutibile se inquadrata in una cornice europea che incoraggia il perseguimento di grandi progetti europei da parte di più Stati membri congiuntamente.

Non si tratta soltanto di comunitarizzare determinati poteri di monitoraggio, indagine e decisione in capo alla Commissione, ma anche di prospettare l'utilizzo di risorse europee. In questo senso, l'art. 107, par. 3, lett. b) viene riscoperto in maniera simile, *mutatis mutandis*, a quanto avvenuto negli anni Novanta in relazione al par. 2 dell'art. 106 TFUE sui servizi d'interesse economico generale

²⁹ Si veda al riguardo Rapporto Draghi sul futuro della competitività europea il quale coglie un punto centrale: il necessario trasferimento della disciplina degli aiuti di Stato dal livello nazionale a quello europeo per quelle che vengono definite “*le decisioni e le funzioni di mercato di rilevanza transfrontaliera*”. Nella pluralità di strumenti proposti per garantire maggiore comunitarizzazione, nel Rapporto è dato grande peso a una specifica forma di aiuti di Stato, ovvero quelli finalizzati a finanziare gli “Importanti Progetti Comuni di Interesse Europeo” (o “IPCEI”), di cui all'art. 107, par. 3, lett. b) TFUE.

(SIEG). Una riscoperta che, con riferimento a quella norma, ha portato Commissione e Corti UE a individuare una serie di obblighi di servizio pubblico imposti ad autorità nazionali e imprese incaricate dei SIEG, tra cui quello di accesso e universalità nella prestazione dei servizi. Si avrebbe una modifica della funzione dell'art. 107, par. 3, lett. b) TFUE il quale passerebbe da deroga a strumento regolatorio, di tipo positivo, di integrazione, proprio come l'art. 106, par. 2 TFUE.

Tali statuizioni di principio rendono evidente che la Commissione è sempre più consapevole della necessità di bilanciare i già menzionati pilastri economici e ambientali al fine di poter garantire uno sviluppo che possa essere veramente sostenibile. Particolarmente indicativa di tale consapevolezza è, altresì, l'identificazione dei settori oggetto di interesse per il CID, ovvero, per un verso, «le industrie ad alta intensità energetica che necessitano di un sostegno urgente per realizzare la loro decarbonizzazione ed elettrificazione» e, per altro verso, «il settore delle tecnologie pulite». Il CID conferma, quindi, l'impegno per la promozione delle energie rinnovabili anche attraverso la sua decarbonizzazione, in modo da contemperare i contrapposti interessi dell'industrializzazione e della sostenibilità. Lo strumento più rilevante è il *Clean Industrial Deal State Aid Framework* ("CISAF"). Si tratta dell'unico piano concernente la politica industriale UE cui è stata data concreta attuazione: è entrato in vigore nel giugno 2025 e sarà operativo fino al 2030. Il CISAF, rappresenta un nuovo "quadro", non temporaneo, che mira a semplificare il controllo circa l'erogazione di aiuti di Stati in determinati settori, funzionali al perseguimento degli obiettivi contenuti nel CID. Questo strumento, sia nello scopo perseguito, sia nel metodo adoperato, si pone in stretta continuità con il TCTF, cioè il piano di sostegno adottato a seguito dell'invasione dell'Ucraina nella parte in cui si era previsto di rendere definitivi i *temporary frameworks* con tutte le conseguenze connesse.

3.2. *Le agevolazioni fiscali in materia ambientale*

L'applicazione di agevolazioni ambientali deve considerarsi legittima in tutti i casi in cui il singolo o l'impresa pongano in essere scelte aziendali che potenzino la cd. competitività non di prezzo; le scelte effettuate prescindono dai limiti di costi previsti dalla normativa e migliorano la reputazione ambientale del singolo o dell'impresa. Tali operatori privilegiano mercati caratterizzati da consumatori che attribuiscono valore alle esigenze sociali ed ambientali e sono disposti a sopportare l'onere del maggior prezzo del bene, per ottenere beni e servizi *environmentally correct*.

Dal punto di vista di diritto interno, si è rilevato che il fondamento di tali agevolazioni si sostanzia nella tutela di valori costituzionali diversi rispetto a quelli posti a base dell'imposizione, quale la tutela dell'ambiente: tali agevolazioni sono costituzionalmente legittime, nella misura in cui la deroga ai principi di uguaglianza e di capacità contributiva, con l'affievolimento del dovere di concorrere alla spesa pubblica, trovi razionale e congrua giustificazione in altri principi costituzionali. Dal punto di vista europeo, invece, le agevolazioni poste in essere per finalità extrafiscali quali la salvaguardia ambientale potrebbero creare, per la loro stessa natura, distorsioni sul mercato europeo.

Si è evidenziato che le agevolazioni fiscali ambientali devono necessariamente rispettare i principi fiscali europei che fungono da vincoli non derogabili a prescindere da qualsiasi finalità ambientale ci si sia prefissati³⁰. Una prospettiva peculiare europea è

³⁰ R. ALFANO, *Agevolazioni fiscali in materia ambientale e vincoli dell'Unione Europea*, in *Rass. Trib.*, 2011, n. 2, p. 328. L' A. osserva: "le agevolazioni interne per lo sviluppo sostenibile sono collegate a doppio filo con la disciplina degli aiuti di Stato e con la previsione di specifici aiuti per la tutela dell'ambiente. L'istituto giuridico interno delle agevolazioni fiscali deve essere analizzato congiuntamente a quello economico degli aiuti fiscali europei, per evitare il pericolo concreto che misure pienamente compatibili in campo interno siano qualificate come aiuti di Stato in sede europea". Rileva, nel suo scritto, che "agevolazioni fiscali finalizzate allo sviluppo sostenibile permettono di attivare comportamenti virtuosi in grado di agire da volano anche per la realizzazione di interessi socialmente rilevanti nonché per la diffusione di una diversa coscienza ecologica".

quella dettata dal Regolamento del 22 novembre 2023, n. 2631 dedicato alle “*obbligazioni verde europee*” e all’“*informativa volontaria per le obbligazioni commercializzate come obbligazioni ecosostenibili e per le obbligazioni legate alla sostenibilità*”. Il dato maggiormente interessante, per quel che qui rileva, è esplicitato nel Considerando n. 12 in cui si puntualizza che “*i proventi delle obbligazioni verdi europee dovrebbero essere utilizzati per finanziare attività economiche che abbiano un impatto duraturo sull’ambiente*” secondo diverse modalità o, meglio, vincoli di destinazione ben indicati.

Più nel dettaglio, una particolare attenzione deve essere riservata sia all’art. 2 il quale definisce come “ecosostenibile” un’obbligazione emessa con l’impegno a destinarne i proventi “ad attività economiche che contribuiscono a un obiettivo ambientale” e come “legata alla sostenibilità” quella le cui “caratteristiche finanziarie o strutturali variano a seconda del conseguimento da parte dell’emittente di obiettivi predefiniti di sostenibilità, sia all’art. 4 della medesima previsione normativa, il quale stabilisce che i proventi di tali obbligazioni devono essere interamente assegnati ad attività economiche conformi ai criteri di tassonomia fissati dal Regolamento (UE) 2020/852. A tal riguardo un profilo di rilievo fiscale è disciplinato nella predetta previsione al par. 3 e consente agli emittenti sovrani o locali di destinare i proventi anche a sgravi fiscali o sovvenzioni, purché allineati agli obiettivi ambientali.

Nonostante il quadro normativo finora descritto, a fronte di recenti e sempre più pressanti interventi normativi comunitari in materia non tributaria, rispetto alle pressanti esigenze - nascenti da un lato dalla ben nota situazione fattuale, dall’altro, dall’insuccesso di talune forme tradizionali di fiscalità ambientale - il legislatore tributario sembra essere rimasto inattivo se non, addirittura, “silente”³¹, essendosi finora limitato a timidi segnali di

³¹ Almeno secondo il parere di una parte della dottrina. Sul punto cfr. V. FICARI, *Fiscalità e sostenibilità ambientale nella transizione ecologica delle attività economiche*, cit. Sull’esigenza di un intervento decisivo v. anche F. DE LEONARDIS, *Lo Stato Ecologico. Approccio sistemico, economia, poteri pubblici e mercato*, Torino, 2023, p. 137 ss.

interesse sul versante agevolativo degli investimenti diretti ad accelerare la transizione. È ormai definitivamente acclarato che la sostenibilità deve essere considerata, dal mondo dell'impresa, non un mero costo ma un'opportunità: le imprese possono ottenere vantaggi da un comportamento virtuoso dal punto di vista ambientale maggiori dei costi che tali comportamenti presuppongono. E' proprio il diffondersi di una diversa sensibilità rispetto al ruolo della fiscalità nel contesto della transizione ecologica che pone l'accento sulla compatibilità tra il nuovo assetto delle agevolazioni e il principio che vieta gli aiuti di Stato fiscali anche nella forma di sussidi o agevolazioni tributarie.

4. Tutela ambientale e tutela della concorrenza: quale futuro?

La transizione verde, è considerata - a ragione - un fattore accelerante di innovazione e competitività che, finisce inesorabilmente per rendere complessa l'individuazione di un confine netto tra misure di sostegno da considerarsi compatibili con il mercato interno e interventi suscettibili di alterare in modo selettivo e ingiustificato la concorrenza.

Aspetti questi, come si è avuto modo di vedere, che interessano gli interventi normativi intorno alla nozione di aiuto di Stato e alle implicazioni pratiche dell'adozione di un generale criterio di flessibilità normativa e interpretativa.

La necessità di individuare pratiche sostenibili al fine di conseguire vantaggi competitivi in ambienti di mercato molto dinamici, frenetici e competitivi e l'implementazione di pratiche verdi è divenuta ormai un imperativo strategico per le imprese di ogni settore, spinte dalle crescenti preoccupazioni ambientali che acquisiscono sempre più importanza.

La sensibilità crescente verso le tematiche ambientali, assieme all'aumento della domanda di prodotti sostenibili, spinge le imprese a sviluppare iniziative in grado di coniugare insieme la tutela dell'ambiente e la competitività economica. Nel perseguimento di tale scopo, assumono sempre più rilevanza: l'adozione di pratiche

ecologicamente responsabili; l'impiego di tecnologie innovative; e una gestione strategica delle risorse organizzative.

Il fenomeno sociale della “transizione verde”, volto alla realizzazione di un modello economico sostenibile e rispettoso dell'ambiente, assume, dunque, un ruolo fondamentale nel contrastare le sfide poste dal cambiamento climatico, dalla ridotta disponibilità di risorse e dai problemi legati all'inquinamento ambientale.

Ruolo cruciale nell'indirizzamento e nel supporto del processo in questione, è svolto dagli investimenti di natura pubblica e privata. La riduzione delle emissioni di gas serra richiede l'impegno del mondo delle imprese verso un progressivo passaggio dai combustibili fossili a fonti di energia rinnovabili come solare, eolica, idroelettrica e geotermica e, al contempo, l'implementazione delle soluzioni sostenibili nell'intera catena di fornitura, nel trasporto e nella logistica.

Queste trasformazioni richiedono ingenti investimenti e grandi quantità di denaro per le aziende private che, in un'ottica di lungo periodo, possono rimodellare gli assetti concorrenziali, esponendo le imprese a rischi differenti in base alla loro capacità di innovare. Appare dunque altamente probabile, se non inevitabile, che la corsa alla transizione verso prodotti e processi eco-compatibili lasci indietro molte aziende, le quali non abbiano tempestivamente agito oppure non abbiano preso la giusta decisione in termini di investimenti futuri.

Uno degli obiettivi principali del programma politico della Commissione per il mandato 2025-2029 è l'istituzione di un nuovo Fondo europeo per la competitività, dedicato alla politica industriale dell'UE e finalizzato a sostenere lo sviluppo di tecnologie strategiche (comprese le tecnologie green) e la loro produzione, tuttavia, le sue modalità di finanziamento e di impiego non risultano ancora definite e dipenderanno da un accordo tra gli Stati membri. Pertanto, permane l'incertezza circa una eventuale sostituzione dei diversi fondi UE attualmente impiegati per supportare le grandi imprese nei loro progetti di produzione sotto l'egida del-

la piattaforma per le tecnologie strategiche per l'Europa, adottata nel febbraio 2024, o se invece si baserà su risorse proprie dell'UE.

Risulta imprescindibile instaurare sinergie tra i diversi strumenti finanziari europei così da garantire che gli aiuti pubblici si traducano in effetti tangibili e duraturi nel percorso di transizione ecologica.

In tale contesto, l'Unione Europea dovrà saper bilanciare il supporto alle imprese, la necessità di mantenere la competitività e l'esigenza di perseguire la sostenibilità, assicurando che gli incentivi pubblici vengano impiegati in maniera efficace e trasparente, senza compromettere il principio della concorrenza leale all'interno del mercato unico.

La questione è molto delicata, se da un lato, è evidente che senza un intervento pubblico molti progetti innovativi non riuscirebbero a decollare, soprattutto in ambiti ad alta intensità di capitale come le energie rinnovabili o la mobilità elettrica; dall'altro, il rischio di una frammentazione del mercato europeo è reale, con alcuni Stati membri più capaci di erogare aiuti rispetto ad altri, creando disparità e squilibri, per questo motivo, gli aiuti pubblici non dovrebbero essere visti come mere soluzioni temporanee per fronteggiare crisi immediate, ma come strumenti strategici volti a costruire, nel lungo periodo, un'industria europea più resiliente e autonoma.

L'UE ha il potenziale per diventare un leader globale nella transizione ecologica, ma per farlo servono regole chiare, strumenti di finanziamento efficienti e una visione comune tra gli Stati membri. Gli incentivi pubblici, se amministrati in modo trasparente e prestando la massima attenzione ad evitare distorsioni concorrenziali, potranno davvero dare un importante impulso per la crescita sostenibile, evitando di compromettere o sacrificare la competitività e l'innovazione.

È fondamentale considerare il duplice obiettivo da garantire: condizioni di parità tra le imprese e, contestualmente, promuovere il progresso verso un'economia a basso impatto ambientale. Sebbene il controllo degli aiuti sia volto a garantire delle condi-

zioni di parità concorrenziale in tutta l'Unione, un'ampia valutazione del loro impatto non sempre mette in evidenza il successo di tale iniziativa. Tuttavia, con il progressivo allineamento del controllo sugli aiuti di Stato con altri ambiti della politica della concorrenza, come il controllo delle fusioni, la lotta agli accordi anti-concorrenziali o l'abuso di posizione dominante, in cui la valutazione della concorrenza è aspetto centrale, e con gli obiettivi di sostenibilità ambientale e sociale, diventa più probabile che, in futuro, il controllo sugli aiuti possa maggiormente integrarsi con le altre politiche europee, contribuendo alla definizione di una strategica concorrenza "*green*".

Poiché l'impatto dell'aiuto può variare in base a quelle che sono le sue caratteristiche specifiche, il primo passo consiste nell'identificare gli obiettivi che esso persegue. Se l'aiuto riduce i costi marginali, è più probabile che si verifichino distorsioni della concorrenza nel breve periodo rispetto a quanto accadrebbe con aiuti che incidono sui costi fissi.

La valutazione circa l'impatto dell'aiuto dipende anche dalle caratteristiche del mercato in cui viene concesso. In una visione che tenga conto degli obiettivi fissati dal *Green Deal*, vi è la necessità di considerare non soltanto i fattori competitivi tradizionali, ma anche le esternalità ambientali positive che sono generate dagli investimenti più sostenibili.

Va comunque osservato come non sia sempre possibile condurre una valutazione dell'impatto dell'aiuto sulla concorrenza in tutti i mercati rilevanti, né sempre necessario procedere ad analisi dettagliata dei mercati geografici e di prodotto, soprattutto laddove la misura di aiuto sia di modesta entità rispetto alle dimensioni complessive del mercato.

In tale contesto, adottando una prospettiva di lungo termine e valutando attentamente gli impatti delle misure di sostegno, è possibile affermare che sostenibilità e competitività non si configurino come concetti in opposizione e l'attenzione costante alle normative in materia di concorrenza, si rivela essenziale per ga-

rantire che gli aiuti di Stato non si trasformino in strumenti di sostegno economico che possano distorcere il mercato.

5. Conclusioni

La disciplina sugli aiuti di Stato rappresenta l'elemento chiave della strategia europea per la decarbonizzazione e la neutralità climatica. Iniziative come il *Green Deal*, le nuove Linee Guida sugli aiuti per il clima, l'energia e l'ambiente, e gli strumenti finanziari di cui al *Next Generation EU* e al PNRR, testimoniano il ruolo crescente dell'intervento pubblico in questo processo di modernizzazione.

Nel contesto della transizione ecologica, il modello basato sui generali principi di precauzione, prevenzione, correzione alla fonte e "*chi inquina paga*" è stato progressivamente affiancato da un modello aperto all'utilizzo di incentivi strategici, ciò anche per necessità economiche, territoriali e sociali. Attraverso analisi comparative risulta oramai consolidato come le misure fiscali rappresentino strumenti in grado di generare effetti incentivanti e trasformativi concreti configurandosi come pilastro istituzionale della modernizzazione del Paese, capace di integrare logiche economiche, finalità costituzionali e obiettivi europei.

La loro funzione abilitante e redistributiva, contribuisce non solo alla crescita, ma alla coerenza sistemica, all'inclusione produttiva e alla transizione sostenibile dell'intero sistema economico europeo e dei singoli Stati.

Gli aiuti di Stato hanno assunto il ruolo di leve strategiche per guidare investimenti e processi di innovazione, in coerenza con le politiche e gli obiettivi perseguiti dall'Unione nel suo insieme.

La disciplina è dovuta passare da un'impostazione originariamente rigida e restrittiva ad un approccio maggiormente dinamico e flessibile, orientato a rispondere alle continue e differenti sfide che l'Unione Europea affronta. È possibile promuovere la transizione ecologica attraverso le politiche di sostegno, senza scapiti per la concorrenza, a patto che si seguano regole chiare, vengano

introdotti meccanismi di coesione in grado di ridurre gli squilibri tra Paesi con diverse disponibilità di bilancio, si creino sinergie fra i diversi fondi europei, così da massimizzare l'impatto degli investimenti in progetti innovativi e strategici e vi sia una visione di lungo periodo in grado di integrare obiettivi di natura climatica, industriale e sociale, senza limitarsi a meri interventi di natura temporale, eccezionale o emergenziale.

In conclusione risulta possibile promuovere la transizione ecologica attraverso le relative politiche di sostegno, senza snaturare la concorrenza, a patto che si seguano regole chiare sugli aiuti, vengano introdotti meccanismi di coesione in grado di ridurre gli squilibri tra Paesi con diverse disponibilità di bilancio e si creino sinergie fra i diversi fondi europei, così da massimizzare l'impatto degli investimenti in progetti innovativi e strategici.

Gli aiuti di Stato devono assumere una cornice sovranazionale, oltre che nazionale, non soltanto quanto al controllo ma anche quanto alla loro pratica e, rispetto ad alcuni progetti di interesse europeo strumentali alla creazione di una politica industriale europea, dovrebbero essere associati a lungo termine al bilancio europeo. Il vero obiettivo non risiede unicamente nel promuovere investimenti "verdi", ma nel farlo in modo che tutte le economie europee possano trarne beneficio, evitando il rischio di frammentazioni e disparità e garantendo un mercato interno forte e competitivo a livello globale.

Ciò deve avvenire nella convinzione che tra due politiche trasversali quali l'ambiente e la politica industriale non esiste *a priori* una contrapposizione; sussiste, al contrario, complementarità pertanto una tale sinergia se non trova oggi una sua dimensione dovrà essere garantita domani.

Riferimenti bibliografici

R. ALFANO, *Agevolazioni fiscali in materia ambientale e vincoli dell'Unione Europea*, in *Rass. Trib.*, 2011, n .2; ID., *Tributi ambientali*.

Profili interni ed europei, Torino, 2012; F. AMATUCCI, *I riflessi del nuovo art. 41 Cost. sulle politiche fiscali in materia ambientale*, in *Riv. trim. dir. trib.*, fasc. 1, 2024; M. AULENTA, *Ambiente: piccoli tributi crescono*, in *Riv. dir. fin. e sc. delle finanze*, fasc. 1, 2020; ID., *Tributi deterrenti ambientali*, in A. F. URICCHIO, G. SELICATO (a cura di), *Green Deal e prospettive di riforma della tassazione ambientale*, Bari, 2022; C. BUCCICO, *La precauzione: un principio a cui ispirarsi per una tassazione fiscale a tutela dell'ambiente*, in *Innovazione e dir.*, 2025, n. 1; G. D'ANDREA, *La nozione di tributo ambientale*, in *Riv. dir. trib. int.*, fasc. 2-3, 2004; F. DE LEONARDIS, *Lo Stato Ecologico. Approccio sistemico, economia, poteri pubblici e mercato*, Torino, 2023; L. DEL FEDERICO, *Tasse. Tributi paracommutativi e prezzi pubblici*, Torino, 2000; S. DORIGO, P. MASTELLONE, *La fiscalità per l'ambiente. Attualità e prospettive della tassazione ambientale*, Roma, 2013; A. FEDELE, *La funzione fiscale e la capacità contributiva*, in L. PERRONE, C. BERLIRI (a cura di), *Diritto tributario e Corte Costituzionale*, Napoli, 2006; V. FICARI (a cura di), *I nuovi elementi di capacità contributiva. L'ambiente*, Roma, 2018; ID., *Fiscalità e sostenibilità ambientale nella transizione ecologica delle attività economiche*, Torino, 2025; V. FICARI, G. SCANU (a cura di), «Tourism taxation». *Sostenibilità ambientale e turismo fra fiscalità locale e competitività*, Torino, 2013; V. FICARI, *Le modifiche costituzionali e l'ambiente come valore costituzionale: la prima pietra di una "fiscalità" ambientale, Zone Economiche Speciali (Zes) e possibili Zone Economiche Ambientali (Zea)*, in *Riv. trim. dir. trib.*, n. 4, 2022; ID., *Nuovi elementi di capacità contributiva ed ambiente: l'alba di un nuovo giorno ... fiscalmente più verde?*, in *Riv. trim. dir. trib.*, 2016, 4, p. 827 ss.; F. GALLO, F. MARCHETTI, *I presupposti della tassazione ambientale*, in *Rass. trib.*, 1999; A. GIOVANNINI, *I diritti delle nuove generazioni e la finanza pubblica: un patto intergenerazionale in Costituzione*, in *Riv. dir. trib.*, on line, 17 gennaio 2023; M. GREGGI, *L'ambiente e l'economia circolare nel diritto tributario*, in A. F. URICCHIO, G. SELICATO (a cura di), *Circular Economy and Environmental Taxation*, Bari, 2020; A. GUIDARA, *Tassazione del turismo e tassazione dei rifiuti: interrelazioni tra tributi ambientali e possibile concorso della prima al finanziamento della gestione dei rifiuti*, in *Riv. dir. trib.*, 2023, 6; A. MARANO, *La rivoluzione degli algoritmi verdi nella fiscalità*

ambientale: dall'esperienza spagnola alle novità italiane, in *Riv. dir. trib.*, 2023, 6; S. A. PARENTE, *Tassazione ambientale e politiche di intervento: principi, rimedi e forme di prelievo*, pt. I, in *Riv. trim. dir. trib.*, fasc. 3, 2020; F. PICCIAREDDA, P. SELICATO, *I tributi e l'ambiente profili ricostruttivi*, Milano, 1996; G. SALANITRO, *Sugar tax e plastic tax. Quando il tributo litiga con la capacità contributiva*, in *Riv. dir. trib.*, 2023, 4; P. SELICATO, *La tassazione ambientale: nuovi indici di ricchezza, razionalità del prelievo e principi dell'ordinamento comunitario*, in *Riv. dir. trib. intern.*, 2004; ID., *Fiscalità ambiente e costituzione*, in F. PICCIAREDDA, P. SELICATO, *I tributi e l'ambiente. Profili ricostruttivi*, Milano, 1996; L. STRIANESE, *Energy transition: the role of tax and excise leverage. The necessary revision of Directive 2003/96/EC*, in *Innovazione e dir.*, 2024, n. 1; F. TESAURO, *Istituzioni di diritto tributario*, Milano, 2022.

Abstract

L'implementazione delle misure di sostegno per il tramite degli aiuti pubblici nel settore ambientale ed energetico ha trovato nel corso delle recenti crisi mondiali una corsia preferenziale; gli strumenti normativi adottati sono stati sempre più dettagliati in attuazione dell'ampio progetto noto come “*Green new deal*” che ha reso spedita l'approvazione di una serie di riforme legislative di significativo impatto economico e fiscale nella dimensione europea.

Il principio teorizzato in passato “*chi inquina paga*” ha ceduto il passo a forme di partecipazione attiva e consapevole da parte degli individui alla tutela ambientale; l'evoluzione dell'economia sociale di mercato ha valorizzato il principio di differenziazione nella politica ambientale e le nuove misure fiscali in ambito UE sono tutte volte a garantire il perseguimento di uno sviluppo sostenibile.

L'attuazione concreta della transazione ecologica rappresenta un importante crocevia affinché si realizzi il superamento dei vecchi principi di fiscalità ambientale i quali si limitavano, attraverso i

tributi ambientali, ad imporre sull'agente un carico finanziario di tipo compensativo o ripristinatorio, in favore delle nuove forme di agevolazioni fiscali previste che si realizzano attraverso azioni virtuose, positive, poste in essere da soggetti pubblici e privati.

La transazione promossa dall'Unione Europea, anche come forma di modernizzazione, definisce la tabella di marcia delle azioni da attuare per raggiungere gli obiettivi di un'economia sostenibile, di nuove opportunità lavorative, di una migliore qualità della vita e di un ambiente pulito entro il 2050.

In questo contesto assume un'importanza crescente l'armonia tra le agevolazioni fiscali ambientali e il divieto di aiuti di Stato sancito dal TFUE, che, tuttavia in conseguenze di grandi crisi ha sopportato deroghe incisive.

Appare doverosa, da parte del legislatore, la predisposizione di un'attività concreta di coordinamento delle previsioni, sia a livello sovranazionale sia nazionale e ciò perché non sarebbe giusto trasformare interventi di carattere vantaggioso in potenziali ostacoli alle libertà fondamentali economiche in ambito UE. Occorre comprendere se le agevolazioni fiscali e le nuove forme di aiuti di Stato volti alla riconversione *green* siano coerenti con le regole di mercato avendo una connotazione fiscale e sociale.

The implementation of support measures through public aid in the environmental and energy sectors has gained momentum during recent global crises; the regulatory instruments adopted have become increasingly detailed in implementation of the broad project known as the “Green New Deal”, which has expedited the approval of a series of legislative reforms with significant economic and fiscal impact at the European level.

The once-theorized “polluter pays” principle has given way to forms of active and informed participation by individuals in environmental protection; the evolution of the social market economy has enhanced the principle of differentiation in environmental po-

licy, and new fiscal measures within the EU are all aimed at ensuring the pursuit of sustainable development.

The concrete implementation of the ecological transition represents an important crossroads for overcoming the old principles of environmental taxation, which, through environmental taxes, limited themselves to imposing a compensatory or restorative financial burden on the agent, in favor of new forms of tax relief that are realized through virtuous, positive actions implemented by public and private entities.

The transition promoted by the European Union, also as a form of modernization, defines the roadmap of actions to be implemented to achieve the goals of a sustainable economy, new job opportunities, a better quality of life, and a clean environment by 2050.

In this context, the harmony between environmental tax relief and the ban on state aid enshrined in the TFEU is increasingly important, although this ban, in the aftermath of major crises, has been subject to significant exceptions.

Legislators must implement concrete coordination of provisions, both at the supranational and national levels, because it would be unfair to transform beneficial measures into potential obstacles to fundamental economic freedoms within the EU. It is important to understand whether tax breaks and new forms of state aid aimed at green conversion are consistent with market rules, given their fiscal and social implications.

MARTINA RIANNA*

LA RIFORMA DELL'ONERE DELLA PROVA NEL PROCESSO TRIBUTARIO: QUESTIONI INTERPRE- TATIVE E RESISTENZE GIURISPRUDENZIALI

SOMMARIO: 1. Premessa. – 2. Il nuovo onere della prova dell'Amministrazione Finanziaria. L'art. 7 comma 5^{bis} D.lgs 546/1992. – 3. L'interpretazione della norma della Suprema Corte e il commento della dottrina. – 4. Conclusioni.

1. *Premessa*

Per meglio comprendere l'impatto della riforma del processo tributario apportata con la legge 31 agosto 2022 n. 130, e in particolare dell'art. 7 con cui è stato disciplinato, per la prima volta, il principio dell'onere probatorio, è opportuno considerare, in termini di premessa, la regolamentazione e le relative eccezioni che hanno governato la distribuzione dell'onere probatorio *ante* riforma.

Il processo tributario prima della recente riforma non era regolato da norme speciali in materia di onere della prova; pertanto, in forza del rinvio al Codice di procedura civile disposto dall'art. 1 del D.lgs n.546/1992, si applicava l'art. 2697 c.c., secondo cui chi vuol far valere un diritto in giudizio deve provare i fatti che ne costituiscono il fondamento e chi eccepisce l'inefficacia di tali fatti ovvero eccepisce che il diritto si è modificato o estinto deve provare i fatti su cui l'eccezione si fonda.

Il processo tributario, invero, è un processo di impugnazione avverso un provvedimento dell'Amministrazione finanziaria, in cui il contribuente ne contesta la legittimità.

* Avvocato, Cultore della materia in diritto tributario e diritto della finanza decentralizzata presso l'Università degli Studi di Napoli Federico II.

Pertanto, l'Amministrazione finanziaria, seppur resistente in senso formale, essendo il soggetto titolare del diritto di credito contenuto nell'atto impositivo impugnato dal contribuente, ha l'onere di provare i fatti posti alla base della pretesa impositiva; il contribuente, che impugna l'atto impositivo presentando il ricorso, assume le vesti di attore in senso formale.

In altri termini, sebbene il contribuente da impulso al processo presentando il ricorso, spetta all'Amministrazione finanziaria allegare i fatti costitutivi della pretesa impositiva, da indicare esplicitamente nel provvedimento impositivo; viceversa, il contribuente, al fine di paralizzare il diritto di credito, dovrà eccepire nel proprio ricorso i fatti impeditivi, estintivi o modificativi.

Tale ripartizione è stata definita, a ragion veduta, come un'inversione delle parti nel processo che, tuttavia, non comporta un'inversione dell'onere probatorio sancito dall'art. 2697 c.c.¹

Tuttavia, negli anni, sia il legislatore che la giurisprudenza, gradualmente e in certe circostanze, hanno coniato, attraverso una copiosa attività interpretativa, delle nuove regole di riparto dell'onere probatorio che, in sintesi, hanno comportato una sistematizzazione dell'inversione dell'onere probatorio a carico del contribuente.²

Il riferimento all'eccezione alla tradizionale distribuzione dell'onere probatorio è sicuramente al regime delle presunzioni, di natura normativa o giurisprudenziale: in tal caso l'Amministrazione finanziaria viene dispensata dal fornire la prova rigorosa a fondamento della pretesa impositiva, essendo tenuta solo ad allegare, nei propri atti impositivi, fatti, vicende, presunzioni, principi di prova; spetterà al contribuente, invertendo l'onere probatorio, fornire i fatti impeditivi, modificativi e/o estintivi della pretesa tributaria.

Sono state pregevolmente definite come “*mezzi di prova che consistono essenzialmente in una inferenza che muove da determinate premesse*,”

¹ S. MORRI, *La nuova disciplina delle prove nel processo tributario*, Giuffrè, 2024.

² C. CAUMONT CAIMI, N. PARDINI, *Nuova disciplina dell'onere della prova; la riscoperta del passato per un futuro più giusto*, in *Corr. Trib.*, n.1/2023, p. 66 ss.

rappresentate da enunciati relativi a circostanze di fatto, per giungere – sulla base di idonei criteri – alla formulazione di conclusioni relative alla verità o alla falsità di un diverso enunciato relativo ad un fatto della causa”³.

Le presunzioni permettono all’Amministrazione finanziaria di risalire al fatto ignoto a partire da un fatto noto, legandoli in un collegamento inferenziale che può essere direttamente stabilito dalla legge oppure può derivare da prassi operative in sede di accertamento che trovano conferma nelle decisioni dei giudici, dando così origine alla categoria delle presunzioni giurisprudenziali, rappresentando, più che una prova tecnica o certa conoscenza dei fatti, come autorevole dottrina ha sottolineato⁴, un elemento a sostegno della tesi accertativa e uno strumento a disposizione dell’Amministrazione per verificare le condotte dei contribuenti in maniera semplificata⁵.

Come noto, le presunzioni possono distinguersi in presunzioni legali, assolute o relative, presunzioni semplici e semplicissime e presunzioni giurisprudenziali.

La differenza risiede non solo nella loro genesi, ma anche e soprattutto sulla ripartizione dell’onere probatorio che consegue alla loro applicazione.

Le presunzioni legali assolute rappresentano una categoria residuale, in quanto non ammettendo prova contraria, archerebbero un pregiudizio per il contribuente, al quale non è consentita alcuna chance di fornire una prova contraria, con ingiustificata compressione del diritto di difesa⁶.

Viceversa, le presunzioni legali relative sono ampiamente utilizzate dal legislatore si ritrovano, a titolo non esaustivo, nella pre-

³ M. TARUFFO, *La prova nel processo civile*, Milano, 2012, p. 1101.

⁴ G.M. CIPOLLA, *Prova (diritto tributario)*, in *Dig. Comm.*, 2008, 740; A. BULLO, E. DE CAMPO, *La riforma nel processo tributario: il nuovo comma 5-bis dell’art. 7 del D.Lgs. n. 546/1992 merita qualche riflessione*, in *Fin. e Fisc.*, 2022.

⁵ A. SBROIACCA, *Onere della prova e utilizzo di presunzioni di origine giurisprudenziale: compatibilità con l’art. 7, comma 5-bis, D.Lgs. 546/92 e primi orientamenti giurisprudenziali*, in *Giurisprudenza delle imposte*, 2023, fasc.3/2023.

⁶ A. MARCHESELLI, *Le presunzioni nel diritto tributario: dalle stime agli studi di settore*, Torino, 2008, parte I, sez. II.

sunzione di redditività delle movimentazioni bancarie (art. 32, comma 1 n. 2, d.p.r. n. 600/1973), la presunzione di residenza fiscale ai fini IRPEF (art. 2 comma 2^{bis}, d.p.r. n. 917/1986), la presunzione di evasione fiscale riferita agli investimenti e attività finanziarie detenute nei paradisi fiscali (art. 12 comma 2, D.L. n.78/2009), predeterminando gli effetti di una certa condotta del contribuente, al quale spetta l'onere di dimostrare l'insussistenza del nesso inferenziale tra il fatto noto individuato dall'Amministrazione finanziaria e il fatto ignoto che intende provare.

Pertanto, laddove sussista una presunzione legale relativa in favore dell'Amministrazione finanziaria, essa sarà dispensata dalla necessità di provare il fondamento della propria pretesa impositiva, essendo esclusivamente tenuta a fornire un fatto noto posto alla base della presunzione e la norma di riferimento, comportando l'alleggerimento del carico probatorio; il contribuente che invece intenderà opporsi alla pretesa impositiva dovrà fornire la prova contraria, determinando l'inversione dell'onere della prova, ma, nel caso in cui questi rimanga inerte o il giudice non ritenga raggiunta la prova contraria, la regola presuntiva sarà operante, considerato provato il fatto ignoto.

Quanto alle presunzioni semplici, esse trovano il fondamento nell'art. 2729 c.c., che stabilisce che *“le presunzioni non stabilite dalla legge sono lasciate alla prudenza del giudice, il quale non deve ammettere che presunzioni gravi, precisi e concordanti”*, pertanto, il nesso inferenziale tra fatto noto e fatto ignoto trova origine nelle massime di comune esperienza che avranno una rilevanza processuale solo in presenza dei requisiti di gravità, quale continuità logica tra il fatto noto e l'ignoto, della precisione storica dei fatti noti e, in caso di pluralità di fonti, della concordanza⁷, mentre le presunzioni semplicissime sono invocate in rarissimi casi, particolarmente gravi, in quanto non è richiesto un grado di verosimiglianza del nesso inferenziale, come ad esempio l'art. 39 comma 2 del d.p.r. n. 600/1973, in tema di accertamento delle imposte sui redditi, che

⁷ Cass. sez. V., ord. n. 32009/2023.

consente all'Amministrazione finanziaria di determinare il reddito d'impresa sulla base dei dati e delle notizie comunque raccolti in tutto o in parte dalle risultanze del bilancio e delle scritture contabili, avvalendosi anche di presunzioni prive dei requisiti di cui alla lettera d) del precedente comma⁸.

Le presunzioni giurisprudenziali, infine, non sono altro che l'avallo delle Corti tributarie di nessi inferenziali individuati dall'Amministrazione finanziaria nei propri atti impositivi che non trovano alcun riscontro nelle fonti normative: di fatto la giurisprudenza determina l'inversione dell'onere della prova in circostanze in cui, invece, nel silenzio normativo, dovrebbe valere la tradizionale ripartizione, tanto che, autorevole dottrina le ha definite come *presunzioni senza legge o contra legem*, poiché pur essendovi una legge, l'art. 2697 c.c., la giurisprudenza stabilisce l'esatto contrario, determinando così una inversione dell'onere della prova legislativamente previsto⁹, comprimendo, di fatto, il diritto di difesa del contribuente e imponendogli, ancora una volta, una *probatio diabolica*.

Nel novero si può certamente fare riferimento alla presunzione di distribuzione di utili ai soci nel caso di accertamento di un maggior reddito in capo a una società di capitali a ristretta base partecipativa, in quanto in tal caso la giurisprudenza ricostruisce l'esistenza del fatto ignoto, cioè la percezione di utili da parte dei soci, a partire dal fatto noto consistente nella ristretta base societaria e il nesso inferenziale è individuato nel fatto che qualora il numero di soci sia esiguo o essi siano legati da un vincolo di pa-

⁸ Se l'incompletezza, la falsità o l'inesattezza degli elementi indicati nella dichiarazione e nei relativi allegati risulta dall'ispezione delle scritture contabili e dalle altre verifiche di cui all'articolo 33 ovvero dal controllo della completezza, esattezza e veridicità delle registrazioni contabili sulla scorta delle fatture e degli altri atti e documenti relativi all'impresa nonché dei dati e delle notizie raccolti dall'ufficio nei modi previsti dall'articolo 32. L'esistenza di attività non dichiarate o la inesistenza di passività dichiarate è desumibile anche sulla base di presunzioni semplici, purché queste siano gravi, precise e concordanti.

⁹ G. VANZ, *Criticità nell'applicazione in ambito tributario della regola giurisprudenziale della "vicinanza della prova"*, in *Dir Prat. Trib.*, 2021.

rentela, dovrebbe essere probabile che gli stessi siano attivi nella gestione societaria e che possano accordarsi per la spartizione degli utili occulti.

Tale presunzione oggi è ampiamente impiegata, se non automatizzata, dall'Amministrazione finanziaria e i contribuenti soci hanno pochissime *chances* di superarla, in quanto l'orientamento giurisprudenziale sedimentato in materia consente il superamento della presunzione solo quando il socio dimostri che il maggior reddito accertato a livello societario è stato accantonato o reinvestito nella società ovvero che il contribuente socio, seppur formalmente figurante nella gestione della società, ricopriva, in fatto un ruolo marginale o che alla stessa era del tutto estraneo¹⁰.

La dottrina ha ampiamente criticato tale presunzione, in particolare allorquando viene applicata anche quando l'accertamento societario individui l'esistenza di un maggior reddito imponibile contestando direttamente la deducibilità dei costi per mancanza di inerenza o li consideri semplicemente non provati, seppur effettivi ed esistenti, senza aver rinvenuto l'esistenza di ricavi occulti o extracontabili, o la deduzione di costi inesistenti o fittizi¹¹.

Tuttavia, seppure le presunzioni sono state identificate tradizionalmente come eccezione alla regola del riparto dell'onere probatorio, si è registrato, nel corso del tempo, un massiccio ricorso alle stesse, giustificato da una posizione di squilibrio tra il contribuente e l'Amministrazione finanziaria, in quanto si riteneva che

¹⁰ *Ex multis*, Cass. sez. VI-5, ord. n. 2974/2021; Cass. sez. V-5, ord. n. 32959/2019; Cass. sez. V, ord. n. 28048/2022; Cass. sez. V, ord. n. 21790/2021. In tema di preclusioni procedurali e processuali applicabili nei confronti del contribuente che non partecipa al contraddittorio e sulle più ampie forme di tutela garantite dalla CEDU e dal diritto UE, si veda F. AMATUCCI, *Il superamento delle preclusioni probatorie e l'ampliamento del diritto di difesa del contribuente*, in *Riv. Trim. Dir. Trib.*, Fasc. 2/2014.

¹¹ P. COPPOLA, *Ancora sui costi indeducibili ma effettivi attribuiti per presunzione ai soci di società di capitali a ristretta base azionaria*, in *Riv. Dir. Trib.*, 2022.

quest'ultima non avesse pieno accesso alla complessiva situazione economica, patrimoniale e fiscale del contribuente¹².

Tale utilizzo però, che è nato come eccezione in seno al principio generale di distribuzione dell'onere probatorio, si è tradotto, a parere di chi scrive, in una nuova regola, considerata l'automatica applicazione, tanto da ingenerare fondati dubbi di legittimità costituzionale¹³.

Si è poi consolidata un'altra tendenza, sempre nel senso dell'inversione dell'onere probatorio, caratterizzata dall'applicazione del principio della vicinanza della prova, invocato in via sussidiaria dalla giurisprudenza, che determina il trasferimento dell'onere da una parte all'altra, più in specie alla parte non onerata *ex lege* ma che si trova in posizione di prossimità con il fatto contestato, e quindi più facilitata a fornirne la prova: nello specifico, il principio è stato applicato in favore dell'Amministrazione finanziaria, sollevandola dall'onere di provare fatti e circostanze che nella realtà erano più facilmente dimostrabili dal contribuente, poiché più vicini ad esso.

In altri termini, alla regola secondo cui l'Amministrazione finanziaria deve provare i fatti costitutivi oggetto della pretesa impositiva, negli anni si sono sostituite le eccezioni di *inversione* e/o *mitigazione dell'onere probatorio*, determinando, di conseguenza, a carico del contribuente un più gravoso onere di dimostrare l'infondatezza del preteso credito dell'Amministrazione finanziaria.

È in questa complicazione dell'onere probatorio che si inserisce la riforma dell'art. 7 del D.lgs 546/1992, con l'introduzione del nuovo comma 5*bis*, che ha introdotto la prima speciale dispo-

¹² R. LUPI, *Metodi induttivi e presunzioni dell'accertamento tributario*, Milano, 1988, p. 76 e ss.

¹³ G.M. CIPOLLA, *Prova (diritto tributario)*, in *Dig. Comm.*, 2008, 741. F. RASI, *Ancora intorno alla legittimità costituzionale dell'art. 32, d.p.r. n. 600/1973*, in *Tax news*, Fascicolo 1/2022; C. FAONE, *La presunzione di redditività dei prelevamenti bancari all'indomani della pronuncia della Corte Costituzionale n.10/2023*, in *Riv. Dir. Trib.*, 2023.

sizione di distribuzione dell'onere della prova, con specifiche attribuzioni all'Amministrazione finanziaria¹⁴.

2. *Il nuovo onere della prova dell'Amministrazione Finanziaria. L'art. 7 comma 5bis D.lgs 546/1992*

La l. n.130/2022 ha introdotto all'art. 7 il comma 5bis che prevede che *“l'amministrazione prova in giudizio le violazioni contestate con l'atto impugnato. Il giudice fonda la decisione sugli elementi di prova che emergono nel giudizio e annulla l'atto impositivo se la prova della sua fondatezza manca o è contraddittoria o se è comunque insufficiente a dimostrare, in modo circostanziato e puntuale, comunque in coerenza con la normativa tributaria sostanziale, le ragioni oggettive su cui si fondano la pretesa impositiva e l'irrogazione delle sanzioni. Spetta comunque al contribuente di fornire le ragioni della richiesta di rimborso, quando non sia conseguente al pagamento di somme oggetto di accertamenti impugnati”*.

Nei resoconti dei lavori parlamentari si legge ricorrentemente che con l'introduzione del nuovo comma 5bis si è voluta determinare un'inversione dell'onere della prova: ed invero, si è affermato che *“con questa riforma finalmente si inserisce il principio dell'inversione dell'onere della prova: non più il contribuente che deve necessariamente dimostrare, lui stesso, la propria innocenza o non responsabilità, ma un'amministrazione che deve provare in giudizio le violazioni contestate con l'atto impugnato, così come avviene in ogni Nazione civile”*¹⁵ e ancora che a vantaggio del contribuente *“sarà quindi lo Stato a dover provare mag-*

¹⁴ Per un esame di più ampio respiro sulla riforma, sulla nuova figura del giudice speciale tributario, giudice monocratico, il contenzioso tributario presso la Corte di Cassazione, onere della prova, confini applicativi del divieto di prova testimoniale, si veda F. GALLO, A. URICCHIO, A. CUVA, C. BUCCICO, S. DONATELLI, *Le novità introdotte dalla legge n.130/2022 di riforma del processo tributario*, Bari, 2023.

¹⁵ Il riferimento è al Deputato Rossello, *Camera dei deputati – XVIII Legislatura – Resoconto stenografico dell'Assemblea – Seduta n. 739 di martedì 9 agosto 2022*.

*giormente – e questo deve essere anche specificato e sottolineato – la sua pretesa nei confronti del cittadino”*¹⁶.

La dottrina maggioritaria ha salutato favorevolmente la riforma in quanto rappresenta il primo passo per un processo tributario giusto ed equo, ispirato ai valori costituzionali, ed in particolare al principio del contraddittorio e della parità delle parti, siccome attribuisce all'Amministrazione finanziaria un *rigoroso dovere* di fornire in giudizio una prova circostanziata e puntuale dei fatti costituenti la pretesa impositiva e le relative sanzioni¹⁷.

Si è detto che la nuova norma chiarisce, in definitiva, ciò che la dottrina da tempo affermava, e cioè che nel processo tributario l'onere di dimostrare i fatti costitutivi della pretesa erariale, cioè le *violazioni contestate con l'atto impugnato, pretesa impositiva e irrogazione delle sanzioni*, spetta sempre all'Amministrazione finanziaria, poiché è essa a far valere la pretesa impositiva nel giudizio e che tale regola si risolve nel riferimento di carattere “omnicomprensivo” alle “violazioni contestate con l'atto impugnato” e alla “pretesa impositiva” (“irrogazione delle sanzioni” comprese)¹⁸.

In ottica comparatistica, si è affermato che la riforma avrebbe mutuato principi propri del diritto penale, nel senso che l'Amministrazione finanziaria in giudizio ha l'onere di dimostrare che la pretesa tributaria sia fondata al di là di ogni ragionevole dubbio, coniando l'ibrido brocardo *in dubio pro contribuente*¹⁹, in

¹⁶ Il riferimento è al Senatore Ostellari, *Senato della Repubblica – XVIII Legislatura – Fascicolo Iter DDL S. 2636 – Resoconto stenografico – 1.5.2.1. – Seduta n. 460 del 4-8-2022 – 476*.

¹⁷ F. GALLO, *Brevi considerazioni in materia di onere della prova nel processo tributario dopo la riforma della giustizia tributaria e dello statuto dei diritti del contribuente*, in *www.taxnews.it*.

¹⁸ G. MELIS, *L'onere della prova nel diritto tributario dopo la l.130/2022 e il d.lgs. 219/2023*, in *Diritto e pratica tributaria*, n.5/2024. L'autore prosegue affermando che “È evidente che così come si ‘contesta’ l'omessa dichiarazione di un componente positivo, in modo non diverso ‘si contesta’ l'indebita deduzione di un costo, l'indebita fruizione di un'agevolazione o, ad esempio, l'indebita fissazione di un prezzo di trasferimento”.

¹⁹ A. VIOTTO, *Prime riflessioni sulla riforma dell'onere della prova nel giudizio tributario*, in *Rassegna tributaria*, 2/2023.

quanto l'atto impositivo deve essere annullato quando la prova della sua fondatezza manca, è contraddittoria o comunque insufficiente²⁰.

Sul solco di tale comparazione si è anche detto che, pure se la norma sia frutto di un concentrato di concetti mal posti e che perciò rischierebbe di alimentare un ulteriore contenzioso, in ogni caso, superato il dato testuale, si pone come obiettivo di riportare rigore probatorio, *in primis* perché conferma l'originaria ripartizione dell'onere probatorio, e in particolare quello in capo all'Amministrazione finanziaria, e poi perché conferisce quel grado di robustezza che l'apparato probatorio deve possedere affinché il giudice possa ritenere fondata la pretesa dell'Amministrazione, giungendo alla conclusione che la riforma introduca (o riscopra) il seme della *presunzione di onestà del contribuente accertato*, quale naturale espressione del principio personalistico²¹.

C'è chi invece, opinando in senso contrario, ha obiettato che *“questa norma non doveva essere scritta – se effettivamente si fosse voluto codificare un principio di questo genere – non andava scritta nella normativa processuale, andava scritta forse nella normativa sull'accertamento, forse nello statuto dei diritti del contribuente, quella sarebbe stata una sua corretta collocazione. Ma soprattutto questa è una norma di carattere generale: cosa vuol*

²⁰ P. RUSSO, *Problemi in tema di prova nel processo tributario dopo la riforma della giustizia tributaria*, in *Riv. Dir. Trib.*, (www.rivistadirittotributario.it) 2/2022, ritiene che *“è palese che il legislatore ha inteso trasferire nel processo tributario parte dell'art. 530, 2 comma c.p.p., là dove quest'ultimo prescrive, per l'appunto, che il giudice pronuncia sentenza di assoluzione quando manca, è sufficiente o è contraddittoria la prova che il fatto sussiste”*; secondo G. MERCURI, *Onere della prova: dal contributo di Allorio alla recente riforma del processo tributario*, ha sostenuto che *“La norma – analogamente all'art. 530, comma 2 c.p.p. – stabilisce un principio di ‘equiparazione’ della situazione di dubbio circa il risultato probatorio (a causa di elementi di prova assenti, insufficienti o contraddittori) a quella della prova positiva dell'infondatezza da parte del contribuente, essendo tenuto il giudice alla declaratoria d'illegittimità dell'atto impositivo. Da questo punto di vista, la nuova norma introduce una ‘presunzione di innocenza’ del contribuente anche nel processo tributario”*.

²¹ A. GIOVANNINI, *Sulla presunzione di onestà del contribuente e sulle prove*, in *Riv. Trim. Dir. Trib.*, Fasc. 2/2023.

dire? Le norme contenute nella disciplina sull'accertamento e nelle singole leggi d'imposta essendo norme di tipo speciale prevalgono su questa"²².

È pacifico che l'attore in senso sostanziale è l'Amministrazione finanziaria, per cui questa dovrà provare i fatti costitutivi che sostengono e fondano la pretesa impositiva.

In realtà, tale incontestato onere, oggi sugellato normativamente potrebbe trovare una mitigazione attraverso lo strumento delle presunzioni, in particolare quelle introdotte dal d.p.r. n.600/1973, in base anche all'interpretazione della nuova norma operata dalla giurisprudenza di legittimità, come in seguito verrà esposto, per cui, se è vero che da un lato l'Amministrazione finanziaria ha l'onere di provare i fatti costitutivi e di motivare ampiamente l'atto impositivo, dall'altro lato beneficerebbe, ancora, al fine di assolvere tale onere, delle prove presuntive.

Il ricorso alle presunzioni, con il *placet* del legislatore e delle Corti di merito, come in premessa esposto, ha comportato da un lato un notevole alleggerimento dell'onere probatorio in capo all'Amministrazione finanziaria, la quale si limita a presumere l'esistenza di determinati fatti per poter fondare la propria pretesa, ma, dall'altro lato, si determina comunque un'inversione dell'onere probatorio in capo al contribuente, il quale dovrà fornire una prova contraria non facilmente raggiungibile, a parere di chi scrive, quasi ai limiti di una *probatio diabolica*.

Ed invero, una parte della dottrina, ponendo le basi delle proprie argomentazioni proprio dal testo dell'articolo, ritiene che il legislatore, poiché afferma che la fondatezza della prova deve essere valutata "*comunque in coerenza con la normativa tributaria sostanziale*", avrebbe inteso salvaguardare le presunzioni previste a favore dell'Amministrazione finanziaria e contenute nella normativa del

²² Intervento del Prof. G. Tinelli al convegno: *La riforma del processo tributario: la prova e la nuova conciliazione*, tenutosi presso il Consiglio dell'Ordine degli Avvocati di Roma in data 6 settembre 2022 e riportato da www.centrostudiliviatino.it.

sistema tributario²³, “*depotenziando ogni velleità interpretativa radicalmente rivoluzionaria del sistema esistente*”²⁴.

C'è chi, sul punto, ha invece affermato che non dovrebbero essere giustificati automatismi, siccome l'Amministrazione finanziaria è tenuta a ripensare l'uso di presunzioni generiche e astratte, nonché a rafforzare la motivazione e il fondamento probatorio degli accertamenti, dedicando maggiore attenzione alla fase istruttoria e migliorando il vaglio critico delle prove, apparendo necessario per essa, laddove faccia ricorso a certe presunzioni, motivarne le ragioni in materia puntuale e specifica²⁵.

Sulla scorta di quanto affermato, si è opinato che il pregio dell'inciso “*in coerenza con la normativa tributaria sostanziale*”, consisterebbe proprio nell'aver conferito all'attività accertativa dell'Amministrazione finanziaria la necessità di verificare ed accertare la capacità contributiva dei soggetti passivi, sbarrando il ricorso alle presunzioni avulse dalla realtà o non direttamente riferibili alla fattispecie concreta²⁶, apparendo doveroso che l'apprezzamento degli elementi probatori deve essere basato su un puntuale riscontro, con un nesso inferenziale forte tra gli elementi di fatto accertati e la prova da fornire, con la conseguenza che saranno scartate le soluzioni che raggiungono un livello di affidabilità non alto²⁷.

Nello specifico, quanto alle presunzioni legali assolute e relative, trovando queste il loro fondamento proprio nella normativa

²³ S. DONATELLI, *L'onere della prova nella riforma del processo tributario*, in *Rass. Trib.* 1/2023.

²⁴ S. MULEO, *Le “nuove” regole sulla prova nel processo tributario*, in *www.giustiziainsieme.it*.

²⁵ D. MIRARCHI, *La Corte di Cassazione sul nuovo (immutato) onere probatorio*, in *L'Iva*, 2023.

²⁶ A. SBROIAVACCA, *Onere della prova e utilizzo di presunzioni di origine giurisprudenziale: compatibilità con l'art. 7, comma 5-bis, D.Lgs 546/92 e primi orientamenti giurisprudenziali*, in *Giurisprudenza delle imposte*, fasc. 3/2023.

²⁷ S. MULEO, *Onere della prova, disponibilità e valutazione delle prove nel processo tributario rivisitato*, in A. CARINCI, F. PISTOLESI (a cura di), *La riforma della giustizia e del processo tributario*, Milano, 2022.

tributaria sostanziale, è stato affermato che continueranno ad essere pienamente applicabili, senza soluzione di continuità, considerato che il comma 5*bis* fa salva la normativa sostanziale in cui si prevedono speciali regole di superamento dell'incertezza del fatto, come le norme *in cui si assumono precisi fatti a fonte di presunzioni legali*, che eliminano ogni incertezza ai fini del decidere²⁸.

Il discorso potrebbe apparire in parte diverso per le presunzioni semplici, siccome, come osservato, poiché le stesse per essere rilevanti devono essere chiare, precise e concordanti, sarà onere del Giudice tributario svolgere una verifica più puntuale dei fatti e delle risultanze istruttorie dell'Amministrazione finanziaria, e il fatto noto dovrà essere concreto, preciso e non prestare il fianco a plurime interpretazioni ma consentire di giungere a un'incontestabile conclusione²⁹; in ogni caso ne è stata comunque valutata l'ammissibilità, ma limitandola, tenuto conto dei nuovi e più stringenti oneri valutativi del Giudice tributario, che dovrà annullare l'atto impugnato se il fatto noto invocato dall'Amministrazione finanziaria sia manchevole, contraddittorio o comunque insufficiente a dimostrare in modo circostanziato e puntuale il fatto ignoto³⁰.

²⁸ C. GLENDI, *Onere della prova o regola finale del fatto incerto nel processo tributario riformato*, in GT, 2023, A. LOVISOLO, *Sull'onere della prova e sulla prova testimoniale nel processo tributario: prime osservazioni in merito alle recenti modifiche ed integrazioni apportate all'art. 7 d.lgs n. 546 del 1992*, in *Diritto e pratica tributaria*, 1/2023.

²⁹ C. CAUMONT CAIMI, N. PARDINI, *Nuova disciplina dell'onere della prova: la riscoperta del passato per un futuro più giusto*, in *Corr. Trib.*, n.1/2023, p. 66 ss.

³⁰ S. MULEO, *Onere della prova, disponibilità e valutazione delle prove nel processo tributario rivisitato*, in A. CARINCI, F. PISTOLESI (a cura di), *La riforma della giustizia e del processo tributario*, Milano, 2022.; F. TUNDO, *La tela di Penelope delle riforme fiscali, tra Giustizia e legge delega: epicedio della certezza del diritto? (Parte prima)*, in *Rivista di Diritto Tributario*, 2023, in www.rivistadirittributario.it, ritiene che ritiene che non possa escludersi l'utilizzabilità delle presunzioni semplici "visto che in presenza dei requisiti di gravità, precisione e concordanza richiesti dalla disposizione civilistica si raggiungerebbe un grado probatorio conforme a quello richiesto dal comma 5*bis*, potendosi ritenere realizzato il fatto ignoto (e da provare) secondo la regola dell'*id quod plerumque accipit*, e dunque della comune esperienza [...]".

Diversamente si è opinato per le presunzioni semplicissime, in quanto, stante il loro isolato impiego poiché non assistite da alcuna particolare garanzia di verosimiglianza e inferenza tra fatto noto e fatto ignoto, non soddisferebbero i dettami del comma 5*bis*, essendo necessario, come rilevato avanti, un'indagine più puntuale, da parte del Giudice tributario del nesso inferenziale³¹.

Infine, quanto alle presunzioni di natura giurisprudenziale, considerato che le stesse non ricevono legittimazione da alcuna fonte normativa ma dal *placet* della giurisprudenza, a parere di chi scrive considerato il richiamo alla *coerenza della normativa sostanziale*, potrebbe affermarsi la loro naturale esclusione e disapplicazione, teoria sposata dalla giurisprudenza di merito, la quale, in tema di presunzione di distribuzione degli utili nel caso di società a ristretta base azionaria, chiamata ad applicare la nuova formulazione dell'art.7, ha osservato che in assenza di elementi di prova direttamente atti a dimostrare l'effettiva distribuzione degli utili, dalla ristrettezza della base sociale non possa in alcun modo trarsi alcuna sorta di automatismo probatorio³².

Una menzione è opportuna al invece al principio della “vicinanza della prova”, pure come avanti indicato applicato dalla giurisprudenza secondo un'applicazione non sempre coerente con la tradizionale distribuzione dell'onere probatorio, sovvertendo la tradizionale ripartizione dell'onere probatorio, una autorevole dottrina ritiene che il legislatore della riforma abbia inteso inviare un avvertimento al Giudice tributario affinché valuti con maggiore attenzione le risultanze istruttorie dell'Amministrazione finanziaria, pertanto se ne conferma l'applicazione, seppur ridimensionata, proprio quale corollario del comma 5*bis*, e che non rappresenti, invece, lo strumento per alleggerire a tutti i costi il carico

³¹ A. SBROIAVACCA, *Onere della prova e utilizzo di presunzioni di origine giurisprudenziale: compatibilità con l'art. 7, comma 5-bis, D.Lgs 546/92 e primi orientamenti giurisprudenziali*, in *Giurisprudenza delle imposte*, fasc. 3/2023.

³² Corte di Giustizia di primo grado - Milano, n. 2969/2023.

dell'Amministrazione finanziaria, determinando uno squilibrio processuale tra le parti³³.

Sul solco di tale argomentazione si è anche affermato che il comma 5bis esprimerebbe una ricaduta positiva e un indiretto riconoscimento del criterio di vicinanza della prova, addossando l'onere alla parte che ordinariamente ha maggiore disponibilità degli elementi di prova³⁴, ma non mancano opinioni di senso contrario, in quanto, secondo alcuni, la specialità della nuova norma e l'intento del legislatore escludono la possibilità di invocare il principio della vicinanza della prova anche a titolo di mero criterio integrativo, proprio in virtù della sancita maggiore rigidità nell'attribuzione dell'onere della prova rispetto all'impianto precedente³⁵.

Chi ne esclude l'applicazione, fa invece leva proprio sugli amplissimi poteri istruttori di cui è dotata l'Amministrazione finanziaria³⁶.

Non va tralasciato di considerare, sotto tale ultimo aspetto, che il processo tributario, pur con i dovuti correttivi della riforma

³³ A. VIOTTO, *Prime riflessioni sulla riforma dell'onere della prova nel giudizio tributario*, in *Rassegna tributaria*, Milano, 2/2023; Si veda pure G. MOSCHETTI, *Il comma 5-bis dell'art. 7 d.lgs. n. 546/1992: un quadro istruttorio per ora solo abbozzato, tra riaffermato principio dispositivo e diritto pretorio acquisitivo*, in *Riv. tel. dir. trib.*, 2023.

³⁴ S. MULEO, *Onere della prova, disponibilità e valutazione delle prove nel processo tributario rivisitato*, in A. CARINCI, F. PISTOLESI (a cura di), *La riforma della giustizia e del processo tributario*, Milano, 2022.

³⁵ G. MERCURI, *Onere della prova: dal contributo di Allorio alla recente riforma del processo tributario*, in *Rivista di diritto finanziario e scienza delle finanze*, n. 3/2022; F. TUNDO, *La tela di Penelope delle riforme fiscali, tra Giustizia e legge delega: epicedio della certezza del diritto? (Parte prima)*, in *Rivista di Diritto Tributario*, 2023, www.rivistadirittotributario.it.

³⁶ A. LOVISOLO, *Sull'onere della prova e sulla prova testimoniale nel processo tributario: prime osservazioni in merito alle recenti modifiche ed integrazioni apportate all'art. 7 d.lgs. n. 546 del 1992*, in *Diritto e pratica tributaria*, 1/2023; P. RUSSO, *Problemi in tema di prova nel processo tributario dopo la riforma della giustizia tributaria*, in *Riv. Dir. Trib.* n.2/2022.; in generale, sul tema della "vicinanza della prova" v. G. VANZ, *Criticità nell'applicazione in ambito tributario della regola giurisprudenziale della "vicinanza della prova"*, in *Diritto e pratica tributaria*, 6/2021.

n.130/2022, rimane un processo documentale, per cui il contribuente, nel fornire elementi idonei a superare il quadro presuntivo, dovrà in primo luogo ricorrere ai documenti, e successivamente, solo se il giudice lo ritenga necessario, alla consulenza tecnica o alla prova testimoniale documentale³⁷, con la conseguenza che il raggiungimento della prova liberatoria sarà difficile e, ove non raggiungibile con la documentazione, condizionato alla valutazione di necessità del giudice tributario.

Fatta la dovuta premessa, il comma 5**bis** dell'art. 7 di nuovo conio sembrerebbe rappresentare la svolta, in quanto, dal dato letterale sembrerebbe imposto, questa volta *apertis verbis*, l'onere probatorio in capo all'Amministrazione finanziaria.

Tale imposizione normativa, come di seguito verrà mostrato, trova terreno fertile anche attraverso l'interpretazione sistematica dell'art. 7 comma 1 dello Statuto del Contribuente, che ha attribuito all'Amministrazione finanziaria l'onere di motivare i propri atti, inclusi gli atti impositivi.

3. *L'interpretazione della norma della Suprema Corte e il commento della dottrina*

La giurisprudenza di legittimità è intervenuta sull'interpretazione della nuova norma, affermando che “*il comma 5 bis dell'art. 7 del D.lgs n.546/1992 introdotto con l'articolo 6 della legge n.130/2022, ha ribadito, in maniera circostanziata, l'onere probatorio gravante in giudizio sull'amministrazione finanziaria in ordine alle violazioni contestate al contribuente [...] pertanto, la nuova formulazione legislativa [...] non stabilisce un onere probatorio diverso o più gravoso rispetto ai principi già vigenti in materia, ma è coerente con le ulteriori modifiche legislative in*

³⁷ Sui confini applicativi del superamento del divieto di prova testimoniale nel processo tributario, sulle dottrine nazionali ed europee di divieto di prova testimoniale e sull'iter applicativo della prova testimoniale nel processo tributario, si veda F. GALLO, A. URICCHIO, A. CUVA, C. BUCCICO, S. DONATELLI, *Le novità introdotte dalla legge n.130/2022 di riforma del processo tributario*, Bari, 2023, p. 135 ss.

*tema di prova, che assegnano all'istruttoria dibattimentale un ruolo centrale*³⁸ concludendo, pertanto nel senso che la norma in commento non si applica in tutti i casi in cui la presunzione inverte l'onere della prova, ponendolo sul contribuente, in quanto “*il comma 5bis dell'art.7 non costituisce abrogazione, neppure implicita, dell'utilizzo delle presunzioni non legali in materia tributaria e, precisamente, delle presunzioni semplici [...] ossia agli indizi che, se gravi, precisi e concordanti, integrano ex artt. 2727 e 2729 c.c. la prova richiesta dall'art. 2697 c.c.*” determinando per il giudice tributario i criteri di valutazione della prova.

L'esegesi della Suprema Corte non è però condivisa da parte di autorevole dottrina che l'ha definita *apodittica*, considerato che con le modifiche legislative apportate allo Statuto del Contribuente all'articolo 7 comma 1, con l'introduzione per l'Amministrazione finanziaria in fase procedimentale dell'onere di indicare nella parte motivazionale degli atti impositivi e sanzionatori le prove raccolte a supporto, non appare più corretto ritenere che il comma 5bis dell'art. 7 sia meramente confermativo dell'impianto probatorio esistente, siccome nella successiva fase processuale, il giudice tributario esercita i propri poteri in funzione integrativa nei limiti dei fatti dedotti dalle parti, e che pertanto all'Amministrazione finanziaria è preclusa l'introduzione di nuovi mezzi di prova non specificamente indicati nell'atto impositivo³⁹.

Più di recente, la Corte di Cassazione è tornata sul tema, affermando che l'art. 7 comma 5bis del D.lgs n.546/1992 si applica ai giudizi introdotti successivamente al 16 settembre 2022, non avendo l'art. 8 della legge n. 130/2022 previsto una diversa decorrenza della disposizione in esame, concludendo, pertanto, per l'efficacia *ex nunc* della norma⁴⁰.

La Corte giunge a tale conclusione partendo da un proprio principio, ormai consolidato, in base al quale il nuovo comma 5bis

³⁸ Cass. sez. V., ordinanze n. 31878/2022 e n. 534/2024.

³⁹ F. GALLO, *Brevi considerazioni in materia di onere della prova nel processo tributario dopo la riforma della giustizia tributaria e dello statuto dei diritti del contribuente*, in www.taxnews.it.

⁴⁰ Cass. sez. V., ord. n. 20816/2024.

dell'art.7 del D.Lgs. n. 546/1992 secondo cui *“il giudice deve valutare la prova comunque in coerenza con la normativa tributaria sostanziale”* non si pone in contrasto con la persistente applicabilità delle presunzioni legali che, nella normativa tributaria sostanziale, impongono al contribuente l'onere della prova contraria⁴¹, e che, pertanto, la riforma non ha inciso sulla disciplina delle presunzioni legali, limitandosi a disciplinare una regola di giudizio e di valutazione della prova a cui deve attenersi il giudice tributario, stabilendo che, se la prova, anche presuntiva, che deve fornire l'Amministrazione finanziaria, ove onerata, manca o è insufficiente o contraddittoria, il Giudice dovrà annullare l'atto impositivo.

In applicazione di tale principio, la Corte ha dunque affermato la natura sostanziale della norma poiché consiste in una regola di giudizio la cui applicazione ha una diretta ricaduta sulla decisione di merito, di accoglimento o di rigetto della domanda, diversamente dalla norma di natura processuale che disciplina i modi di deduzione, ammissione e assunzione delle prove.

Con la medesima pronunzia, la Suprema Corte, ha altresì precisato che l'articolo novellato che investe il giudice tributario del potere-dovere di verificare l'esistenza della prova e di valutarne la coerenza con la normativa tributaria sostanziale, non si pone in contrasto con la preesistente applicabilità sia delle presunzioni legali che impongono al contribuente di fornire la prova contraria, sia delle presunzioni semplici, che provino il fatto accertato.

In riferimento alle presunzioni legali ha invero affermato che, poiché trattasi di presunzioni la cui efficacia viene determinata *ex lege* dal legislatore sottraendo ogni sindacato al giudice in mancanza di prova contraria, esse da sole sono sufficienti a legittimare la pretesa impositiva dell'Amministrazione finanziaria, spostando così l'incombenza probatoria in capo al contribuente; diversamente, per le presunzioni semplici i fatti devono essere provati dall'Amministrazione finanziaria, su cui grava il relativo onere, dovendo dimostrare la presenza di ulteriori circostanze, gravi,

⁴¹ Cass. sez. V., ord. n.1746/2024.

precise e concordanti, al fine di conferire alla presunzione un maggior valore probatorio⁴².

La lettura offerta dalla Suprema Corte ha destato perplessità e critiche in parte della dottrina, la quale ne ha censurato i lavori, affermando che forse sarebbe stato opportuno un preliminare e maggiore sforzo, al fine di fornire un'interpretazione positiva alla nuova disposizione, invece che ritenere che questa sia *inutiliter data* (o addirittura *tamquam non esset*) essa avrebbe dovuto sforzarsi di fornire una interpretazione positiva nell'ordinamento, concludendo che l'elaborazione della giurisprudenza di legittimità abbia integrato, in estrema sintesi, una inammissibile interpretazione abrogante⁴³.

Nonostante la portata più che restrittiva dell'interpretazione della Corte di Cassazione, sorprende l'applicazione della norma compiuta dalla giurisprudenza di merito, che, come avanti accennato, ha ritenuto in numerose fattispecie di annullare gli atti impositivi sulla scorta del mancato raggiungimento da parte dell'Amministrazione finanziaria dell'onere della prova⁴⁴.

La critica della dottrina all'interpretazione offerta dalla Suprema Corte si innesta anche su un'argomentazione ulteriore, relativa al nuovo comma 1 dell'art. 7 dello Statuto del Contribuente, novellato dal D.lgs. 219/2023 che prevede che gli atti

⁴² Per un approfondimento su tema delle presunzioni legali, semplici e giurisprudenziali si veda l'articolo di G. DURANTE, *Il punto su... La riforma dell'onere della prova nel processo tributario e l'impatto sulle presunzioni legali previste a vantaggio dell'Ufficio impositore*, in *Riv. Tel. Dir. Trib.*, 21 gennaio 2025.

⁴³ G. VANZ, *Genesi, struttura e ricadute sull'interpretazione della nuova disposizione sull'onere della prova nel processo tributario*, in *Riv. Tel. Dir. Trib.*, 13 marzo 2025.

⁴⁴ Tra le recenti sentenze, tutte concluse con l'annullamento degli atti impugnati, si segnalano *ex multis*: Corte di Giustizia tributaria di primo grado di Caserta n.1866/2023, Corte di Giustizia Tributaria di primo grado di Milano n.2969/2023, Corte di Giustizia di secondo grado della Liguria n.561/2023; Corte di Giustizia Tributaria di primo grado Reggio Emilia, n. 192/2023 e Corte Giustizia Tributaria di secondo grado Emilia Romagna, n. 929/14/2023; Corte Giustizia Tributaria di primo grado di Lecce, n. 850/2/2023 e Corte Giustizia di secondo grado Puglia, n. 506/4/2023, Corte Giustizia tributaria di secondo grado Lombardia, n. 2706/2023.

dell'amministrazione finanziaria sono motivati, a pena di annullabilità, indicando i presupposti, i mezzi di prova e le ragioni giuridiche su cui si fonda la decisione e che i fatti e i mezzi di prova a fondamento dell'atto non possono essere successivamente modificati, integrati o sostituiti se non attraverso l'adozione di un ulteriore atto, ove ne ricorrano i presupposti e non siano maturate decadenze.

In altri termini, la nuova disciplina ha aggiunto un altro onere in capo all'Amministrazione finanziaria, che durante la fase amministrativa, dunque, prima di emettere un atto impositivo, dovrà acquisire le prove dei fatti che intende contestare, che condizioneranno la sua difesa nel successivo giudizio.

C'è chi ha affermato, sul tema, che, considerato il vincolo attribuito all'Amministrazione anche in fase amministrativa, risulterebbe difficile sostenere che essa possa assolverlo non indicando nell'atto alcuna prova poiché intende avvalersi di una presunzione giurisprudenziale o del principio di vicinanza della prova, in quanto ammettere ciò significherebbe sostenere che l'Amministrazione possa procedere ad emettere un atto impositivo in assenza di prova e basandosi su "*semplici congetture*", e più in sintesi svuotare di contenuto anche il comma 1 dell'art. 7 dello Statuto del Contribuente⁴⁵.

Autorevole dottrina ha affermato che con la riforma del comma 1 dell'art. 7 dello Statuto del Contribuente, viene suggellato il rapporto tra la fase amministrativa e la fase giurisdizionale che connota la specialità del diritto tributario, poiché si crea un ponte tra la fase del procedimento, nella quale si evidenziano i fatti costitutivi e i mezzi di prova, e la fase del processo, in cui tali risultanze vengono valutate, venendo così esclusa la possibilità di emettere atti impositivi alla leggera, confidando nella possibilità della prova in giudizio, produzione che è adesso preclusa per quei

⁴⁵ G. VANZ, *Genesis, struttura e ricadute sull'interpretazione della nuova disposizione sull'onere della prova nel processo tributario*, in *Riv. Tel. Dir. Trib.*, 13 marzo 2025.

mezzi di prova che non sono indicati nella artico dell'avviso di accertamento⁴⁶.

C'è chi, a ragion veduta, ha parlato di rapporto quasi osmotico che intercorre tra la motivazione dell'atto impositivo e la prova che l'Amministrazione dovrà offrire in sede processuale, proprio grazie alla lettura combinata dell'art. 7 comma 1 dello Statuto del Contribuente e l'art. 7 comma 5^{bis} del D.lgs 546/1992⁴⁷.

Ciò che garantisce questo legame a doppia maglia, è la revisione dell'operato dell'Amministrazione finanziaria durante la fase di emissione dell'atto impositivo, compiuta dal giudice tributario, il quale dovrà valutare se è stata fornita e raggiunta la prova dei fatti costitutivi posti alla base dell'atto impositivo.

4. Conclusioni

Quanto finora emerso, evidenzia che l'intento del legislatore, lodevole in quanto ha tentato di mettere ordine alle infelici prassi di *re*-distribuzione dell'onere probatorio, cui fa da capofila il regime delle presunzioni, rischierebbe di essere svuotato di ogni contenuto, soprattutto seguendo l'interpretazione restrittiva offerta dalla giurisprudenza di legittimità.

Scindendo l'articolo in commento in due parti, è possibile affermare che per un verso, si è voluto dare una regola di condotta all'Amministrazione finanziaria, che dovrà provare in giudizio le violazioni contestate con l'atto impugnato, per un altro, si conferiscono poteri precisi alla Corte di Giustizia tributaria, la quale annullerà l'atto impositivo se la prova della sua fondatezza manca, o è contraddittoria o se è comunque insufficiente a dimostrare, in modo circostanziato e puntuale, in coerenza con la normativa tri-

⁴⁶ G. MELIS, *L'onere della prova nel diritto tributario dopo la l.130/2022 e il d.lgs. 219/2023*, relazione al convegno "Profili processuali della riforma tributaria", Corte di Cassazione - Roma 15 giugno 2024.

⁴⁷ G. G. SCANU, *Il legislatore delegato positivizza l'osmosi tra motivazione e prova della fondatezza dell'atto impositivo*, in www.taxnews.it.

butaria sostanziale, le ragioni oggettive su cui si fondano la pretesa impositiva e l'irrogazione delle sanzioni.

In sostanza, il legislatore richiede la prova della fondatezza dell'atto impositivo all'Amministrazione finanziaria e impone al Giudice tributario una dovizia interpretativa senza precedenti, a svantaggio dei suoi poteri discrezionali, il tutto a garanzia dei diritti del contribuente.

A conferma dei suoi intenti, soccorre il nuovo 1 comma dell'articolo 7 dello Statuto dei diritti del Contribuente, che anche in fase procedimentale obbliga l'Amministrazione finanziaria di indicare nella motivazione del proprio atto, tutti gli elementi emersi in fase istruttoria, su cui si fonda la pretesa impositiva.

E' agevole quindi affermare che l'articolo in commento non può essere una mera duplicazione di un sistema di distribuzione dell'onere probatorio già in essere e non del tutto codificato, ma è una norma speciale che esige una prova costitutiva rafforzata dei fatti accertati, limitando per converso i poteri del Giudice, laddove la prova offerta dall'Amministrazione finanziaria non sia idonea a dimostrare le ragioni oggettive.

Come si è avuto modo di considerare, la nuova norma, la cui complessa scrittura può verosimilmente generare ulteriore contenzioso, potrebbe però tradursi in una inutile complicazione del sistema probatorio tributario, soprattutto perché la valutazione del Giudice, da farsi comunque in coerenza con la normativa sostanziale, potrebbe lasciare spazio, come parte della dottrina ha evidenziato, all'applicazione delle presunzioni, il vero nemico del legislatore della riforma.

Inoltre, non va tralasciato considerare che, mentre la Corte di legittimità ha offerto un'interpretazione tendenzialmente restrittiva della norma, lasciando campo libero all'applicazione del regime delle presunzioni, le Corti di merito sono certamente più favorevoli a riconoscere un onere della prova rafforzato in capo all'Amministrazione finanziaria, per cui, in conclusione, stante l'assenza di una unanimità di vedute, la parità delle armi nel pro-

cesso tributario e la ripartizione dell'onere probatorio attualmente non sono state pienamente raggiunte.

Sarà certamente dovere dell'interprete conferire un significato utile alla nuova disposizione, affinché venga dato lustro allo scopo del legislatore, tenuto conto dei buoni propositi emersi durante i lavori parlamentari, e tenuto conto anche dell'inammissibilità di una interpretazione abrogante.

In conclusione, considerati i lavori preparatori ed esaminati i pareri favorevoli della dottrina maggioritaria, la quale ha con adeguata sottolineatura, con l'introduzione del comma 5bis dell'art.7, la sussistenza dell'onere attribuito all'Amministrazione, l'auspicio è che si possa giungere a una equa distribuzione dell'onere probatorio, sollevando – finalmente – il contribuente dal combattere delle battaglie processuali ad armi impari.

Riferimenti bibliografici

F. AMATUCCI, *Il superamento delle preclusioni probatorie e l'ampliamento del diritto di difesa del contribuente*, in *Riv. Trim. Dir. Trib.*, Fasc. 2/2014; A. BULLO, E. DE CAMPO, *La riforma nel processo tributario: il nuovo comma 5-bis dell'art. 7 del D.Lgs. n. 546/1992 merita qualche riflessione*, in *Fin. e Fisc.*, 2022; C. CAUMONT CAIMI, N. PARDINI, *Nuova disciplina dell'onere della prova: la riscoperta del passato per un futuro più giusto*, in *Corr. Trib.*, 2023; P. COPPOLA, *Ancora sui costi indeducibili ma effettivi attribuiti per presunzione ai soci di società di capitali a ristretta base azionaria*, in *Riv. Dir. Trib.*, 2022; G. M. CIPOLLA, voce *Prova (diritto tributario)*, in *Dig. Comm.*, 2008; S. DONATELLI, *L'onere della prova nella riforma del processo tributario*, in *Rass. Trib.*, 1/2023; G. DURANTE, *Il punto su ... La riforma dell'onere della prova nel processo tributario e l'impatto sulle presunzioni legali previste a vantaggio dell'Ufficio impositore - 21 gennaio 2025*, in *Riv. Tel. Dir. Trib.*, 2025; C. FAONE, *La presunzione di redditività dei prelevamenti bancari all'indomani della pronuncia della Corte Costituzionale n.10/2023*, in *Riv. Dir. Trib.*, 2023; F. GALLO, A. URICCHIO, A. CUVA, C. BUCCICO, S. DONATELLI, *Le novità introdotte dalla legge n.130/2022 di riforma del processo tributario*, Bari, 2023; F. GALLO, *Brevi considerazioni in materia di*

onere della prova nel processo tributario dopo la riforma della giustizia tributaria e dello statuto dei diritti del contribuente, in www.taxnews.it; A. GIOVANNINI, *Sulla presunzione di onestà del contribuente e sulle prove*, in *Riv. Trim. Dir. Trib.*, fascicolo 2, 2023; C. GLENDI, *Onere della prova o regola finale del fatto incerto nel processo tributario riformato*, GT, 2023; A. LOVISOLO, *Sull'onere della prova e sulla prova testimoniale nel processo tributario: prime osservazioni in merito alle recenti modifiche ed integrazioni apportate all'art. 7 d.lgs n. 546 del 1992*, in *Diritto e pratica tributaria*, 1/2023; R. LUPI, *Metodi induttivi e presunzioni dell'accertamento tributario*, Milano, 1988; A. MARCHESELLI, *Le presunzioni nel diritto tributario: dalle stime agli studi di settore*, Torino, 2008, parte I, sez. II; G. MELIS, *L'onere della prova nel diritto tributario dopo la l.130/2022 e il d.lgs. 219/2023*, relazione al convegno "Profili processuali della riforma tributaria", Corte di Cassazione 15.06.2024; G. MERCURI, *Onere della prova: dal contributi di Allorio alla recente riforma del processo tributario*, in *Rivista di diritto finanziario e scienza delle finanze*, n. 3/2022; D. MIRARCHI, *La Corte di Cassazione sul nuovo (immutato) onere probatorio*, in *L'Iva*, 2023; S. MORRI, *La nuova disciplina delle prove nel processo tributario*, Giuffrè, Milano, 2024; G. MOSCHETTI, *Il comma 5-bis dell'art. 7 d.lgs. n. 546/1992: un quadro istruttorio per ora solo abbozzato, tra riaffermato principio dispositivo e diritto pretorio acquisitivo*, in *Riv. tel. dir. trib.*, 2023; S. MULEO, *Le "nuove" regole sulla prova nel processo tributario*, in www.giustiziainsieme.it; S. MULEO, *Onere della prova, disponibilità e valutazione delle prove nel processo tributario rivisitato*, in A. CARINCI, F. PISTOLESI (a cura di), *La riforma della giustizia e del processo tributario*, Torino, 2022; F. RASI, *Ancora intorno alla legittimità costituzionale dell'art. 32, d.p.r. n. 600/1973*, *Tax news*, Fascicolo 1-2022; P. RUSSO, *Problemi in tema di prova nel processo tributario dopo la riforma della giustizia tributaria*, *Rivista di Diritto Tributario*, www.rivistadirittotributario.it 2022; A. SBROIAVACCA, *Onere della prova e utilizzo di presunzioni di origine giurisprudenziale: compatibilità con l'art. 7, comma 5-bis, D. Lgs 546/92 e primi orientamenti giurisprudenziali*, in *Giurisprudenza delle imposte*, fasc. 3/2023; G. G. SCANU, *Il legislatore delegato positivizza l'osmosi tra motivazione e prova della fondatezza dell'atto impositivo*, in www.taxnews.it; M. TARUFFO, *La prova nel processo civile*, Milano, 2012; F. TUNDO, *La tela di Penelope delle riforme fiscali, tra Giustizia e legge delega: epicedio della certezza del diritto? (Parte prima)*, in *Rivista di diritto Tributario*, 2023; G. VANZ, *Criticità nell'applicazione in ambito tributario della regola giurisprudenziale della*

*“vicinanza della prova, in Dir Prat. Trib., 2021; G. VANZ, *Genesis, struttura e ricadute sull’interpretazione della nuova disposizione sull’onere della prova nel processo tributario*, in Riv. Tel. Dir. Trib., 13 marzo 2025; A. VIOTTO, *Prime riflessioni sulla riforma dell’onere della prova nel giudizio tributario*, in Rassegna tributaria, 2/2023.*

Abstract

Il presente contributo analizza la riforma dell’onere della prova nel processo tributario introdotta dall’art. 7 comma 5bis del D.lgs 31 dicembre 1992 n.546 come modificato dalla legge del 31 agosto 2022 n.130, con particolare riguardo all’attribuzione all’Amministrazione finanziaria dell’onere della prova, alla luce delle opinioni dottrinali e dell’interpretazioni fornite dalla giurisprudenza di legittimità.

In particolare, ci si interroga se la normativa speciale introdotta sia idonea a spazzare via la complessa distribuzione dell’onere probatorio vigente ante riforma, avendo riguardo anche alla disciplina delle presunzioni.

L’obiettivo è verificare se la riforma possa realizzare realmente una più equilibrata distribuzione dell’onere probatorio nel processo tributario, garantendo una maggiore ed effettiva parità delle parti, ovvero se il permanere di consolidate prassi interpretative rischi di limitarne la portata innovativa.

This paper examines the reform of the burden of proof in tax process introduced by Article 7(5-bis) of Legislative Decree No. 546 of 31 December 1992, as amended by Law No. 130 of 31 August 2022, with particular focus on the allocation of the burden of proof to the Tax Administration, considering scholarly opinions and the interpretations provided by the case law of the Supreme Court.

In particular, the focus is on whether the newly introduced special legislation is capable of overcoming the complex allocation of the burden of proof that existed prior to the reform, also taking into account the rules governing presumptions.

The aim is to assess whether the reform can effectively achieve a more balanced distribution of the burden of proof in tax litigation, ensuring greater and more substantive equality between the parties, or whether the persistence of established interpretative practices risks limiting its innovative scope.

ROBERTA MARINO* - SEYED MILAD MAHMOOD KASHANI**

FUTURE SECURITY: THE LEGAL PERSPECTIVE
ON THE ROLE OF DIGITAL SIGNATURES
IN MODERN IDENTIFICATION

SUMMARY: 1. Introduction. - 2. Legal Validity of Digital Signatures. - 3. Benefits in Legal Processes of Digital Signatures. - 4. Compliance with Regulations of Digital Signatures. - 5. Challenges and Considerations of Digital Signatures. - 6. The Future Landscape of Digital Signatures. - 7. Conclusion.

1. Introduction

Due to its technical characteristics, information reduces paper circulation for various reasons. Obviously, this technology is unable to remove paper circulation, but it will reduce its range day by day. In developed countries, this process has been launched for a long time, and banks, insurance institutions, and private or public businesses, using new technology, are trying to reduce the volume of paper circulation and exchange information through electronics.

The use of electronic methods instead of paper writings or written documents has long begun, including the mechanization of tax administration, auditing in the public and private sectors, inter-bank electronic transactions, and the use of electronic bank cards. The development of electronic exchanges and the replacement of electronic paper writings undoubtedly raise new legal issues, the most important of which is to prove such exchanges, the

* Associate Professor of Private Law, Università degli Studi di Napoli Federico II.

** Ph.D. (c) Università degli Studi di Napoli Federico II.

accuracy of the content stored, and the identity of the parties to the exchange.

In this age of rapid digitalization, the legal landscape is changing to reflect the dynamic nature of identities and transactions. The procedure of certifying and validating legal documents has undergone a significant transformation with the advent of digital signatures. Providing the legal relationship requires the authenticity of the parties to this relationship and the integrity of the content of the information exchanged in the electronic environment, which is non-material and virtual. This has led those involved in the search for “electronic signature” or “informatica signature”. The legal perspective on security in the future is explored in this paper, which focuses on the role of digital signatures in modern identities and their implications for legal processes and compliance.

2. *Legal Validity of Digital Signatures*

These days, the Industrial Internet of Things, or IIoT, has drastically changed how society and our own lives are conducted in a new digital era. This has enormous implications for several areas of life, including smart cities, smart grids, and intelligent logistics. Furthermore, a significant volume of data is transferred across heterogeneous sensors and devices on a constant basis due to the fast growth of IIoT devices. As a result of this tendency, there is currently a greater chance of eavesdropping and hijacking attacks on communication channels, making data security and privacy maintenance important considerations¹.

The blockchain becomes the ideal platform for the use of the assertion class to offer digital proof of ownership and timestamps when assets in the physical or digital worlds are able to generate digital digests. As a result, the blockchain can be used in a variety

¹ WANG, W., XU, H., ALAZAB, M., GADEKALLU, T.R., HAN, Z. and SU, C., *Blockchain-based reliable and efficient certificateless signature for IIoT devices*, in *IEEE transactions on industrial informatics*, 2021, 18(10), pp.7059-7067.

of industries, including IoT, stock exchange, trade management, and online payments.² Blockchain technology extends further advancements and uses in conventional banking and trade in addition to providing the technical foundation for all digital coins. Moreover, it provides access to novel technologies like smart contracts³.

The launch of the Bitcoin cryptocurrency is largely responsible for the current surge in popularity of blockchain technology. The actual cryptographic methods - hash functions, hash linking, hash trees, and authenticated dictionaries - that are employed in the construction of a blockchain are well-established. Immutability, or the permanent, non-editable, and unchangeable transaction histories contained in the blockchain ledger, is a fundamental feature of a blockchain⁴.

Electronic document sharing over a network expedites search results and lowers processing and storage costs. Nevertheless, there is an issue with verifying both the electronic document's author and its authenticity, that is, figuring out whether the received electronic document has changed or not. Electronic documents need to be authenticated in order to shield them from potential illicit use⁵.

Documents that have been digitally signed must be kept for a long time. The plan states that a user can store a signed document in his storage without having to carry out any maintenance tasks in the future once they have inserted data into a blockchain. It is suggested that the round-based blockchain time-stamping scheme be scalable, meaning that the number of input documents need

² ZHENG, W., ZHENG, Z., CHEN, X., DAI, K., LI, P. and CHEN, R., *Nutbaas: A blockchain-as-a-service platform*, in *IEEE Access*, 2019, 7, pp.134422-134433.

³ MAO, D., WANG, F., WANG, Y. and HAO, Z., *Visual and user-defined smart contract designing system based on automatic coding*, in *IEEE Access*, 2019, 7, pp.73131-73143.

⁴ NAKAMOTO, S., *Bitcoin: A peer-to-peer electronic cash system*, in *Decentralized business review*, 2008.

⁵ USMONOV, M., *Electronic Digital Signature*, in *Sciencweb academic papers collection*, 2021.

not affect the amount of bytes that must be embedded into the blockchain. With the help of the scheme, you can demonstrate that a document existed both before and after a specific date⁶. An eSignature is defined as electronic data that is appended to other electronic data or logically connected to them⁷. Furthermore, the signatory must use this data in order to sign according to this legal definition. For instance, both automatically inserted email signatures and scanned signatures satisfy the criteria for a basic eSignature.

The classification of a name typed at the end of an electronic document as a simple signature is debated. The legal definition requires data attached to other electronic data or logically linked to them. The typed name was never an independent data linked to the email, as it was perpetuated a priori as an integral part of the electronic document⁸. The situation is different with a scanned signature, as independent data are initially linked. However, there is no apparent reason why the mere naturalistic combination of data from two different sources should have any meaning other than adding a date to a document. Additionally, it is doubtful whether simply entering a name is sufficient, as it could be a pure “name claim” without technical verifiability. The legal definition does not require that the simple e-signature ensure the authentication of the signatory. Therefore, there are better arguments for seeing a simple eSignature even in the simply “typed” name entry⁹.

The laws of different countries have different formal requirements, including written, textual, public, notarial, and electronic

⁶ HYLÁ, T. and PEJAŠ, J., *Long-term verification of signatures based on a blockchain*, in *Computers & Electrical Engineering*, 2020, 81, p.106523.

⁷ GOLLAN, L., *Datenschutz bei kommunalen Belangen*, in *Datenschutz in der Kommunalverwaltung*, Erich Schmidt Verlag GmbH & Co. KG, Berlin, 2023, pp. 653-716.

⁸ EISENBERG, U., *Beweisrecht der stp*, Auflage, München, 2008.

⁹ APEL, S. and HUBER, C., *Die elektronische Signatur—Eine Einführung*, in *JU-RA-Juristische Ausbildung*, 2022, 44(10), pp. 1141-1153.

forms¹⁰. These requirements serve different purposes, such as warning declarants about the importance and risk of transactions, separating the final conclusion of a contract from mere negotiations, documenting the content of the contract, and supporting the presentation of evidence. The written form, with a signature at the end of the declaration, also fulfils a final function, unlike the “top letter” or “secondary letter”, which distinguishes the unfinished draft from the final agreed-upon content of the contract. These requirements serve different purposes and serve different purposes¹¹.

The eIDAS regulation, adopted by the European Parliament and Council of the European Union in 2014¹², is binding for all EU member states. It establishes conditions for recognizing electronic identification means, rules for trust services, and a legal framework for electronic signatures, seals, time stamps, and documents.

Currently, digital signatures can be verified using one of three validity models: The shell model, the chain model, and the modified shell model¹³. A signature needs to be mathematically exact in every model; the models differ in how a chain of certificates is verified. The validation decision in the shell model is based on the verification time. The signing time serves as the foundation for the validation determination in the modified shell model (a signa-

¹⁰ FORMZWECKE, B., I. Überblick, in *BGB Allgemeiner Teil*, 2013, p.186.

¹¹ APEL, S. and HUBER, C., *Die elektronische Signatur—Eine Einführung*, cit.

¹² The European Parliament and the Council of the European Union (2014), “Regulation (EU) no 910/2014 of the European Parliament and of the council of 23 July 2014 on electronic identification and trust services for electronic transactions in the internal market and repealing directive 1999/93/EC”, available at: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=uriserv%3AOJ.L_.2014.257.01.0073.01.ENG (accessed 2 August 2019).

¹³ BAIER, H. and KARATSIOLIS, V., *Validity models of electronic signatures and their enforcement in practice*, in *Public Key Infrastructures, Services and Applications: 6th European Workshop, EuroPKI 2009, Pisa, Italy, September 10-11, 2009*, Revised Selected Papers 6, Springer, Berlin Heidelberg, 2010, pp. 255-270.

ture that is valid at signing time is valid forever). According to the chain model, when a subordinate certificate is issued, every certificate in the chain must still be valid. The validation in both models will be the same if the subordinate certificate validity time is less than or equal to the root certificate validity period.

The main use of digital signatures is the use of this type of signature in smart contracts. This type of contract, which is referred to as a development in the field of contract law, was implemented in the United States in late 2016 and early 2017 and gradually entered the legal systems of other developed countries¹⁴. The first state to legalize electronic signatures in its legislative system was the state of Utah. Utah's 1998 law was the first that validated electronic signatures and tried to promote their advanced form, called digital signatures. In the Law of Electronic Signatures in National and Transnational Business, the definition of electronic signature was discussed by predicting the validity of electronic signatures in regulating contracts and performing the process of registering documents with the same type of paper¹⁵.

Some believe that we must separate electronic signatures from other reasons that are created remotely or using the device, such as faxes and photocopies, because their use in a fight or defense is subject to their principle. Others do not believe in such thinking and believe that these interfaces, like information on the computer, can be regarded as electronic signatures, especially since sending a fax or telephone conversation through the computer is also fully practical. However, electronic reason, whether through an electronic interface or storing information, lacks a principle in the sense of traditional rights.

¹⁴ VITALIK, B., *A Beginner's Guide to Smart Contract*. Online Edition, 2017.

¹⁵ BAKER, S.A., *International Developments Affecting Digital Signatures*, in *Int'l L.*, Vol. 32, 1998, p. 963.

For privacy and security systems, authenticating user data and devices has emerged as a significant concern¹⁶. In an electronic space where the writings do not have external and material visualization and the exchange of information in a virtual environment, the concept of signature will also be necessary. In this sense, a code, a message, or any non-material method can be given under the conditions of the proof of signature in its traditional sense. An electronic signature, in the general sense of the word, is an independent and confidential password that makes it possible to determine the submitter's identity and to join the document that gives the content of the data. Article 2 of the UNCITRAL Model Law on Electronic Signatures (2001) deals with the legal definition of a digital signature:

Article 2. Definitions For the purposes of this Law: (a) “Electronic signature” means data in electronic form in, affixed to or logically associated with, a data message, which may be used to identify the signatory in relation to the data message and to indicate the signatory’s approval of the information contained in the data message; (b) “Certificate” means a data message or other record confirming the link between a signatory and signature creation data; (c) “Data message” means information generated, sent, received or stored by electronic, optical or similar means including, but not limited to, electronic data interchange (EDI), electronic mail, telegram, telex or telecopy; (d) “Signatory” means a person that holds signature creation data and acts either on its own behalf or on behalf of the person it represents; (e) “Certification service provider” means a person that issues certificates and may provide other services related to electronic signatures; (f) “Relying party” means a person that may act on the basis of a certificate or an electronic signature.

In an electronic space where the writings do not have external and material visualization and the exchange of information in a

¹⁶ LI, C.-T., WU, T.-Y., CHEN, C.-L., LEE, C.-C., CHEN, C.-M., *An efficient user authentication and user anonymity scheme with provably security for iot-based medical care system*, in *Sensors* 17 (7), 2017, p. 1482.

virtual environment, the concept of signature will also be necessary. In this sense, a code, a message, or any non-material method can be given under the conditions of the proof of signature in its traditional sense. An electronic signature, in the general sense of the word, is an independent and confidential password that makes it possible to determine the submitter's identity and to join the document that gives the content of the data. Additionally, Article 2¹⁷ of the legislation pertaining to digital signatures that the European Parliament passed provides another definition that is comparable:

Article 2 Definitions For the purpose of this Directive: 1. 'electronic signature' means data in electronic form which are attached to or logically associated with other electronic data and which serve as a method of authentication; 2. 'advanced electronic signature' means an electronic signature which meets the following requirements: (a) it is uniquely linked to the signatory; (b) it is capable of identifying the signatory; (c) it is created using means that the signatory can maintain under his sole control; and (d) it is linked to the data to which it relates in such a manner that any subsequent change of the data is detectable;

By examining these definitions, it can be seen that some of them, such as UNCITRAL regulations, emphasize the legal aspects of the signature, while others, such as the definitions of parliament and the Council of Europe, are concerned with the material aspects of the signature. However, all of these definitions are common in the following aspects: First, an electronic signature is electronic data; second, this data is interconnected with other electronic data or is logically relevant to it; Third, this signature identifies the signatory's relationship with the data associated with it. An electronic signature is technically either a digital signature or a reasonable business process that the parties have recognized. A digital signature is an 'encryption technology', which consists of a pair of proprietary and general keys. The dedicated key is dedica-

¹⁷ Directive 1999/93/EC of the European Parliament and of the Council of 13 December 1999 on a Community framework for electronic signatures

ted to the holder. When the data of a legal document is recorded in IT format, the evidence suggests that the content of the data is the content of the document, provided that this evidence is intelligent and serious and can be trusted.

Some have said that an electronic signature is any confirmation that is created electronically and can be a password, word, number, typed name, scanned image of a manual signature, or any type of electronic sign that is used by the issuer or his deputy and has been accepted and attached to a document. It has also been said that an electronic signature is any sign or electronic method accepted by a party to show his intention to confirm the authenticity of the document or to be bound by the document. It should be noted that any signs and symbols that are not coded are considered to be signatures in such a way as to cause attribution between the creator of the sign and the sign in question¹⁸.

Lawmakers worldwide are focusing on ensuring the integrity, durability, and possibility of signing on templates through electronic signatures, particularly with confidence. The efficiency of the system used in electronic environments is crucial for document integrity, durability, and the relationship with signature files. Electronic signatures in courts have an undeniable proof value that the signatory's identity is confirmed by a valid third party. Many nations worldwide recognize the enforceability of electronically signed documents, and digital signatures' legal validity has drawn significant interest. The adoption of laws and rules regarding electronic signatures has established the foundation for the acceptance of digital signatures as enforceable.

3. *Benefits in Legal Processes of Digital Signatures*

Freedom of contract is protected by private autonomy, which includes the principle of free choice of legal transaction forms¹⁹.

¹⁸ TODD, P., *E-commerce Law*, Taylor & Francis, 2017.

¹⁹ ESSER, M., in *Der strafrechtliche Schutz des qualifizierten elektronischen Signaturverfahrens*, 2006. (No Title).

This allows for increased marketability without reliance on formal requirements, allowing parties to contractually agree on additional requirements beyond legal regulations²⁰. If a transaction does not comply with the legally prescribed form, it is void. However, breach of the contractually agreed form does not automatically result in the transaction's invalidity, as the legal consequence must be determined through interpretation.

Electronic signatures are created using electronic methods and technologies, unlike manual signatures or paper documents. To be used as a claim or defense, they must meet important characteristics of manual signatures, such as uniqueness, identity determination, control, and auditability. However, electronic writings and paper documents differ in their legal effects. Paper documents are physical samples, while electronic data is subtle and easily changed. In contrast, paper documents have a readable status and are easily readable, while electronic manipulation cannot be discovered with eye help. Improvements in technical standards ensure these properties are maintained.

Digital signatures are valid for two years if the public key certificate is valid. To ensure verification over 20 years, a trusted timestamp is added immediately after signing a document. Trusted authorities offer online services for this. A timestamp is a digital signature of a hash and the current time created by a trusted authority, expiring. Long-term archives using trusted timestamps must periodically re-timestamp all documents to maintain their validity.²¹

Non-Repudiation: One of the key advantages of digital signatures in a legal context is the concept of non-repudiation. This type of risk occurs when the signer claims to change the content of the signed items after completing the electronic signature process

²⁰ BRUMMER, L., *Satzungsautonomie und Ewigkeitsklauseln*, in Nomos Verlagsgesellschaft mbH & Co. KG, 2022.

²¹ HYLÁ, T. and PEJAŠ, J., *Long-term verification of signatures based on a blockchain*, in *Computers & Electrical Engineering*, 81, 2020, p. 106523.

and denies their commitment to the terms of the agreement²². Digital signatures are an effective way to ensure that the signer cannot later back out of a signed document. This is particularly crucial for legal agreements and contracts.

Efficiency and Streamlining: The legal process used to involve a lot of paperwork, notarization, and handwritten signatures. Digital signatures reduce the time and resources required for document verification by streamlining this process. This efficiency is quite beneficial when it comes to legal matters where time is of the essence.

Tamper-Evident Documentation: Digital signatures are used together with cryptographic algorithms that produce a unique fingerprint or hash of the document. A tamper-evident feature, which makes sure that every modification, no matter how little, results in a different hash, improves the integrity of legal documents. The quality of a record in respect to what it claims to be, or its authenticity, refers to how true the record is to its identity and how free it is from corruption or tampering that could compromise its integrity²³. This idea is more directly related to the chain of control, or preservation, of records—the manner in which they are kept over time²⁴.

Remote Authentication: Regarding identity authentication, the main goal is to ensure the real identity of the party to the contract in order to ensure compliance with the requirements in the provisions of the contract. This risk exists when the signer uses a fake identity when signing a document or receiving that document and reading the contents to create an electronic financial transaction. In this case, the contract concluded by the other party is unenforceable. In fact, from a legal point of view, the most important ef-

²² CASAMENTO, G. and HATFIELD, P., *The essential elements of an effective electronic signature process*, in *Digital Evidence & Elec. Signature L. Rev.*, 6, 2009, p. 83.

²³ XIE, S.L., *Co-Design of Information Systems with Digital Records Management*, in *KMIS*, 2015, pp. 222-228.

²⁴ LEMIEUX, V.L., *Trusting records: is Blockchain technology the answer?*, in *Records management journal*, 26(2), 2016, pp. 110-139.

fect of a signature is to prove the relationship between the document and the person to whom the document is attributed. Therefore, if there is a violation in the attribution of the work, there is no credit left for the electronic signature²⁵.

An item of record's credibility is determined by how accurate, genuine, and dependable it is. The degree to which records are exact, true, accurate, and relevant to the subject is known as accuracy. Integrity, or wholeness after creation, and identification, or the author's sincerity and the archival bond, are the two facets of authenticity. A record's completeness, development process, and objectivity or impartiality are evaluated to determine its reliability²⁶.

4. *Compliance with Regulations of Digital Signatures*

Blockchain systems have revolutionized professional life, particularly in commercials, by improving efficiency, quality, and assurance in record maintenance. Nick Szabo introduced smart contracts in 1994, which enable the transfer of assets, property, and ownership rights through standalone orders. The concept of "provisions" in smart contracts enhances this system, which is applicable to all types of firms, as accounting and finance are crucial for any business. This technology ensures there are no loopholes for criminal activities and enhances the integrity of records²⁷.

²⁵ KISSWANI, N.M. and AL-BAKRI, A.A., *Regulating the use of electronic signatures given the changing face of contracts*, in *Macquarie J. Bus. L.*, 7, 2010, p. 53.

²⁶ HOFMAN, D., BATISTA, D. and LEMIEUX, V.L., *Centre of Excellence for the Prevention of Organ Failure (Proof)-(RPCCA-01)-Case Study 1*, in *University of British Columbia Records in the Chain Project*. Retrieved August, 3, 2018, p. 2019.

²⁷ GUPTA, R., SHUKLA, V.K., RAO, S.S., ANWAR, S., SHARMA, P. and BATHLA, R., *Enhancing privacy through "smart contract" using blockchain-based dynamic access control*, in *2020 International Conference on Computation, Automation and Knowledge Management (ICCAKM)*, in *IEEE*, 2020, pp. 338-343.

Blockchain technology is widely used in the development and dissemination of cryptocurrencies like Bitcoin²⁸, and smart contracts²⁹, legally binding and unchangeable agreements between mistrustful peers, are another significant application of blockchain technology. These agreements do not require third-party approval or management.

Digital signatures are frequently used to confirm a signer's identity, a communication's legitimacy, and the transferability of a message³⁰. Legal systems are adjusting to the digital era by enacting various regulations and norms related to digital signatures. These laws must be followed in order to guarantee the legitimacy of documents signed digitally. The eIDAS Regulation of the European Union and the Electronic Signatures in Global and National Commerce (ESIGN) Act of the United States, for example, provide legal frameworks for electronic signatures, including digital signatures.

A formal transaction can agree on an electronic form, but it is not a qualified eSignature as required by S.d. § 126 a BGB, as per Section 127 Paragraph 3 Sentence 1 of the German Civil Code. Not all eSignatures meet the electronic form, and understanding eSignatures and their precise technological design is crucial³¹.

The eIDAS Regulation, also known as eIDAS-VO, uniformly regulates eSignature standards and their legal implications across the EU. This regulation marks the final phase of development, following Germany's 1997 Signature Act (SigG), the first national

²⁸ NAKAMOTO, S., *Bitcoin: A peer-to-peer electronic cash system*, in *Decentralized business review*, 2008.

²⁹ SZABO, N. *The Idea of Smart Contracts*, The George Washington University Law School: Washington, DC, USA, 1997.

³⁰ SUN, X., SOPEK, M., WANG, Q. and KULICKI, P., *Towards quantum-secured permissioned blockchain: Signature, consensus, and logic*, in *Entropy*, 21(9), 2019, p. 887.

³¹ APEL, S. and HUBER, C., *Die elektronische Signatur—Eine Einführung*, in *JURAJuristische Ausbildung*, 44(10), 2022, pp. 1141-1153.

law governing digital signatures³². The SigG and signature rules were superseded by the eIDAS regulation on July 29, 2017, and are no longer in effect.

The eIDAS regulation has priority over national regulations in EU legal acts, as they apply directly. The interpretation of EU legal acts follows rules different from those known in German methodology, including the equivalence of all 24 official EU languages and the overall wording of all language versions³³. Interpretation must not be based solely on the German text, as other language versions may suggest different approaches. Union law must be interpreted autonomously and uniformly if no explicit or implicit reference is made to the law of the Member States³⁴. National legal concepts or usage may not be placed over regulations when interpreting them.

5. *Challenges and Considerations of Digital Signatures*

The global interconnection of all objects under the Internet's infrastructure is the aim of the Internet of Things (IoT). Wide-ranging research problems are being created by the IoT's expanding application area, which includes everything from industrial automation to environmental monitoring. The proliferation of devices on the Internet has raised the potential risks that devices and data may encounter. The gadgets communicate on a public channel, which increases the risk of illegal users accessing it and invading the privacy of authorized users. Digital signature systems are used by the current solutions to guarantee data validity and

³² Deutschland, B.B., 2009. Gesetz über Rahmenbedingungen für elektronische Signaturen, 2001. URL http://bundesrecht.juris.de/sigg_2001/index.html.

³³ HALKENHÄUSER, N. and WEINGÄRTNER, T., *Europas Fußballstätten schotten sich ab—Beitrag zum Diskriminierungsverbot der passiven Dienstleistungsfreiheit nach der Dienstleistungsrichtlinie*, in *Europarecht (EuR)*, 58(5), 2023, pp. 475-496.

³⁴ DEICKERT, F., MAIER, B. and SCHWAB, D., *Abgeltungsanspruch des übergesetzlichen Urlaubsanspruchs bei Arbeitsunfähigkeit—Regelungsmacht der Tarifpartner*, in *Erfolgsfaktor Controlling: Risikomanagement und Personal*, 2011, pp. 189-211.

user privacy using algorithms. These algorithms produce a trade-off between IoT device energy consumption and security issues³⁵.

The Internet of Things (IoT) revolutionized the digital era by enabling machine-to-machine communication for every object³⁶. It has become an essential part of socio-economic growth, enabling applications like smart homes, cities, food processing, farming retail, industrial automation, and environmental monitoring³⁷. In 2012, the Inter-National Telecommunication Union (ITU-T) defined IoT as a global infrastructure for the information society, enabling advanced vices by interconnecting virtual and physical things based on existing and evolving interoperable information and communication technologies³⁸.

The IoT's growth raises security, privacy, and government vulnerabilities. While it simplifies lives, it may not guarantee user data security. For instance, in 2015, IoT baby monitors were hacked, allowing hackers to monitor live feeds, change camera settings, and control users remotely³⁹. Therefore, it's crucial to ensure device-level security and privacy, considering confidentiality, integrity, and authentication properties (CIA-properties), to create safer IoT solutions.⁴⁰

Generally, digital certificates that correspond to private keys are used to sign electronic documents using a Public Key Infra-

³⁵ RAO, V. and PREMA, K.V., *Light-weight hashing method for user authentication in Internet-of-Thing*, in *Ad Hoc Networks*, 89, 2019, pp. 97-106.

³⁶ ZEINAB, K.A.M. and ELMUSTAFA, S.A.A., *Internet of things applications, challenges and related future technologies*, in *World Scientific News*, 67(2), 2017, pp. 126-148.

³⁷ MCGRATH, M.J. and SCANAILL, C.N., *Sensor technologies: Healthcare, wellness, and environmental applications*, Springer Nature 2013, p. 336.

³⁸ T. Standardization Sector of ITU Series Y, *Global Information Infrastructure, Internet Protocol Aspects and Next-Generation Networks*, ITU, Geneva, 2012, pp. 1-6 .

³⁹ KHAN, R., MAYNARD, P., MCLAUGHLIN, K., LAVERTY, D., SEZER, S., *Threat analysis of blackenergy malware for synchrophasor based real-time control and monitoring in smart grid.*, in *ICS-CSR*, 2016.

⁴⁰ HU, F., *Security and Privacy in Internet of Things (IoTs): Models, Algorithms, and Implementations*, CRC Press, 2016.

structure (PKI). To ensure that they are used often, private keys need to be stored in a secure location⁴¹.

The traditional Elliptic Curve Digital Signature Algorithm (ECDSA) significantly reduces the efficiency of digital signatures due to its one-inversion operation. Despite efforts to reduce reverse operations, research programs often overlook issues like forging signature attacks. The weak randomness of ECDSA exposes users to the risk of forging random numbers, potentially causing issues in digital currency transactions.⁴²

The elliptic curve digital signature algorithm is presently used by the majority of blockchain-based or cryptocurrency systems (ECDSA)⁴³. The public's concerns over the security of blockchain have been sparked by the regular occurrence of bitcoin theft cases on well-known trading platforms and the crime of anonymous transactions⁴⁴. The fundamental technology of Bitcoin, known as the working proof mechanism anti-sybil attack, the elliptic curve digital signature algorithm (ECDSA), Consensus, and Merkle tree proof, is based on a number of classical cryptography and distributed system technologies. These technologies are intended to address the issue of excessive dependence on trusted third parties in electronic transactions⁴⁵. One of Bitcoin's

⁴¹ MAYR, L., SCHARDONG, F. AND CUSTÓDIO, R., *Simplifying Electronic Document Digital Signatures*, 2022, arXiv preprint arXiv:2208.03951.

⁴² LIU, S.G., CHEN, W.Q. AND LIU, J.L., *An efficient double parameter elliptic curve digital signature algorithm for blockchain*, in *IEEE Access*, 9, 2021, pp. 77058-77066.

⁴³ HANKERSON, D. AND MENEZES, A., *Elliptic curve cryptography*. In *Encyclopedia of Cryptography, Security and Privacy*, Springer, Berlin Heidelberg, 2021, pp. 1-2.

⁴⁴ TAKEMOTO, Y. AND MT, K.S., 2018. Gox files for bankruptcy, hit with lawsuit.

⁴⁵ NARAYANAN, A. AND CLARK, J., *Bitcoin's Academic Pedigree: The concept of cryptocurrencies is built from forgotten ideas in research literature*, in *Queue*, 15(4), 2017, pp. 20-49.

weaknesses is the weak unpredictability of ECDSA.⁴⁶ Owing to the extensive usage of Bitcoin, significant financial losses may result from inadequate fund protection for users⁴⁷.

Bitcoin is a cryptocurrency system consisting of transactions with at least one input and output, indicating the source of funds. Each transaction can involve multiple inputs and outputs to split or combine money. Each public key corresponds to a wallet of coins, and a user needs the private key to sign the transaction to prove ownership. The payer is the owner of these inputs, and each output corresponds to a payee. All signatures in the transaction are revealed in the Bitcoin public ledger⁴⁸.

According to research, 1331 private keys were compromised, and roughly 0.48 percent of transactions involving the Bitcoin transaction dataset over the last 20 years had this issue. Because Bitcoin is so widely used, inadequate user fund protection will result in significant financial losses. Furthermore, similar patterns are found in transactions linked to numerous related addresses, suggesting that spam transaction attacks can take advantage of the weak randomness in ECDSA⁴⁹.

Unauthorized behavior during contract signing can lead to various dangers, such as modifying documents, submitting invalid or backdated documents, losing the validity of a digital signature due to the disclosure of a private key, expiring the certification validity period, and losing trust in the authorities that issued the cer-

⁴⁶ BELLARE, M., GOLDWASSER, S. AND MICCIANCIO, D., “Pseudo-random” number generation within cryptographic algorithms: The DDS case. In *Advances in Cryptology—CRYPTO'97: 17th Annual International Cryptology Conference* Santa Barbara, California, USA August 17–21, 1997 Proceedings 17 (pp. 277–291), Springer, Berlin Heidelberg, 1997.

⁴⁷ LIU, S.G., CHEN, W.Q. AND LIU, J.L., *An efficient double parameter elliptic curve digital signature algorithm for blockchain*, in *IEEE Access*, 9, 2021, pp. 77058–77066.

⁴⁸ LIU, S.G., CHEN, W.Q. AND LIU, J.L., *An efficient double parameter elliptic curve digital signature algorithm for blockchain*, cit.

⁴⁹ WANG, Z., YU, H., ZHANG, Z., PIAO, J. AND LIU, J., *ECDSA weak randomness in Bitcoin*, in *Future Generation Computer Systems*, 102, 2020, pp. 507–513.

tificate used to sign a document⁵⁰. Reduced trust in gathered data, data fulfilment, and denial of clarity result from improperly addressed secure key establishment and signature processes⁵¹.

The primary targets of the malevolent attackers are wallet address security holes and node modifications in the chain structure. Changes in data input, instruction set, mining knowledge, agreements between parties, and physical storage components of the node structure result from this⁵².

In addition to technical and economic infrastructure, legal aspects are also important for the expansion of electronic signatures because the signature owners should be familiar with their rights and duties regarding this type of signature. Electronic signatures are divided into two groups, binary and digital, in a general sense. Simple binary signatures are electronic signatures that are used in online purchases and sales, non-sensitive transactions, and electronic proceedings. Digital signatures in a general sense are divided into two types: biometric and digital in a specific sense⁵³.

Despite the advantages, legal challenges must be solved before digital signatures can be extensively adopted. Crucial points to consider are:

Authentication and Identity Verification: Verifying the identity of the signer is an essential step in the legal process. Digital signatures must be used in conjunction with stringent identity verification protocols to maintain the integrity of legal documents.

Legal Framework Adaptation: Legal systems are still catching up to the digital revolution all across the world. It is imperative

⁵⁰ HYLÁ, T., EL FRAY, I., MAĆKÓW, W. AND PEJAŚ, J., *Long-term preservation of digital signatures for multiple groups of related documents*, in *IET Information Security*, 6 (3), 2012, pp. 219-227.

⁵¹ TRIPATHI, G., AHAD, M.A. AND PAIVA, S., *S2HS-A blockchain based approach for smart healthcare system*, in *Healthcare*, Vol. 8, No. 1, 2020, p. 100391.

⁵² FU, J., WANG, N. AND CAI, Y., *Privacy-preserving in healthcare blockchain systems based on lightweight message sharing*, in *Sensors*, 20 (7), 2020, p. 1898.

⁵³ SADEGHI, M. AND NASER, M., *Legal Risks of Electronic Signature And It's Legal Requirements of Reparation*, in *Iranian Journal of Trade Studies*, 24(96), 2020, pp. 189-224.

that laws and regulations undergo periodic updates and amendments to include novel concerns and advancements in technology.

User Education and Awareness: Businesses, the general public, and legal professionals must be made aware of the benefits and legality of digital signatures in order for them to be extensively used.

6. *The Future Landscape of Digital Signatures*

The most widely used method that experts have suggested to reduce the possibility of a single point of failure that could impact the entire centralised system is blockchain. The explanation for this is that blockchain technology is regarded as a decentralised paradigm that ensures data integrity⁵⁴.

Blockchain security measures in smart systems were researched by Waheed et al. As a result, blockchain can be used as a decentralized storage solution that guarantees data system availability, security, and transparency⁵⁵.

Reduced trust in gathered data, data fulfilment, and denial of clarity result from improperly addressed secure key establishment and signature processes⁵⁶.

These days, virtually all committees and commercial groups do business and share private information online. Therefore, it is essential to make these transactions trustworthy and safe. For a sy-

⁵⁴ AHMED, S., RAHMAN, M.S. AND RAHAMAN, M.S., 2019, *A blockchain-based architecture for integrated smart parking systems*, In 2019 IEEE international conference on pervasive computing and communications workshops (PerCom workshops), in *IEEE*, 2019, pp. 177-182.

⁵⁵ WAHEED, A. AND KRISHNA, P.V., *Comparing biometric and blockchain security mechanisms in smart parking system*. In 2020 International Conference on Inventive Computation Technologies (ICICT), in *IEEE*, 2020, pp. 634-638.

⁵⁶ TRIPATHI, G., AHAD, M.A. AND PAIVA, S., *S2HS-A blockchain based approach for smart healthcare system*, cit.

stem to be secure and reliable, it must have a cryptography function and be able to handle cryptography keys. When disagreements arise between the sender and the recipient, the digital signature—which can be verified anywhere—offers a resolution⁵⁷.

Cryptographic algorithms may become weaker due to new cryptanalysis techniques and the potential emergence of general-purpose quantum computers in the next 20 years. Popular signature schemes are vulnerable to attacks, and new quantum algorithms could be invented to break these schemes. The long-term threat of someone breaking a hash function is a bigger concern. To address this, adding redundancy by using multiple sets of cryptographic algorithms and blockchains based on different cryptographic primitives can be a simple solution. The signature remains valid as long as one of the algorithms' sets is secure.⁵⁸

Blockchain contributes to computerised operations, on-site verification, improved productivity, and cost effectiveness. The financial sector is one of the areas where blockchain implementation initiatives are expanding the fastest. Over 60% of the market value is allocated to new technologies. In the near future, blockchain will begin to impact numerous industries, including accounting, through its auxiliary applications. In the banking and insurance industries, smart contracts can be quite significant. Because all transactions may be updated without intervention from external parties, this can be an extremely important tool for auditing purposes⁵⁹.

Blockchain, a revolutionary technology, offers a decentralized ledger and robust security, with non-repudiation being a crucial

⁵⁷ KALE, P., HAZARIKA, P. AND CHANDAVARKAR, B.R., *Undeniable signature scheme: A survey*. In 2020 11th International Conference on Computing, Communication and Networking Technologies (ICCCNT), in *IEEE*, 2020, pp. 1-7.

⁵⁸ HYLÁ, T. AND PEJÁŠ, J., *Long-term verification of signatures based on a blockchain*, in *Computers & Electrical Engineering*, 81, 2020, p. 106523.

⁵⁹ GUPTA, R., SHUKLA, V.K., RAO, S.S., ANWAR, S., SHARMA, P. AND BATHLA, R., *Enhancing privacy through "smart contract" using blockchain-based dynamic access control*. In 2020 International Conference on Computation, Automation and Knowledge Management (ICCAKM), in *IEEE*, 2020, pp. 338-343.

aspect of its security, which can be achieved effectively using a digital signature technique.⁶⁰

A block chain is a secure and trusted technology that uses a unique identification code called “Hash” to store and verify transactions. It is added to the chain when a transaction is verified, and the block is added to the chain. This process ensures that the information is visible to everyone, but consumers can connect their computers to the blockchain network to automatically update the chain. The blockchain network has millions of identical copies of the same block chain, making it difficult to hack or manipulate them⁶¹. However, the block chain is secure and trusted, as new blocks are stored sequentially and cannot be altered. The hash code, created by a mathematical algorithm, is a string of alphabets and numerical digits, making it impossible to reverse the process⁶².

To create a single blockchain system, the idea of blockchain innovations combines numerous subprocesses, including computer science, cryptography, algorithms, and monetary models⁶³.

IIoT devices, used in various industries, currently connect 21.7 billion globally, with a projected increase to 41.2 billion by 2025. The rapid development of 5G, which offers greater capacity, faster speeds, and reduced latency, contributes to the industry's expansion. However, the compatibility of IIoT and 5G is crucial

⁶⁰ FANG, W., CHEN, W., ZHANG, W., PEI, J., GAO, W. AND WANG, G., *Digital signature scheme for information non-repudiation in blockchain: a state of the art review*, in *EURASIP Journal on Wireless Communications and Networking*, 2020 (1), pp.1-15.

⁶¹ GUPTA, R., SHUKLA, V.K., RAO, S.S., ANWAR, S., SHARMA, P. AND BATHLA, R., *Enhancing privacy through “smart contract” using blockchain-based dynamic access control*, cit.

⁶² LIN, I.C. and LIAO, T.C., *A survey of blockchain security issues and challenges*, in *Int. J. Netw. Secur.*, 19 (5), 2017, pp. 653-659.

⁶³ GARAY, J., KIAYIAS, A. and LEONARDOS, N., *The bitcoin backbone protocol: Analysis and applications*. In *Annual international conference on the theory and applications of cryptographic techniques*, Springer Berlin Heidelberg, 2015, pp. 281-310.

due to the massive volumes of data exchanged between them. Both technologies are essential for global connectivity⁶⁴.

Blockchain technology, which combines cryptography to guarantee transaction traceability, non-tampering, non-repudiation, and non-forgery, has already dramatically changed business and industry⁶⁵. From a legal standpoint, it is anticipated that digital signatures will continue to play a bigger role in modern identity. Researchers are looking into new technologies like blockchain, which offer secure decentralised authentication methods, to increase the security of digital signatures. Additionally, ongoing efforts are being made to create quantum-resistant algorithms in an effort to mitigate any threats to the security of digital signatures in the future. Digital signatures are used in many current computing applications. Due to its usage in TLS, numerous Blockchains like Bitcoin and Ethereum, and numerous other applications, ECDSA is one of the most popular digital signature algorithms⁶⁶.

Promising cryptographic primitives that can guarantee the validity and integrity of the transmitted data in a number of ways are digital signatures. The first digital signature system was suggested in 1976 by Diffie and Hellman, laying the groundwork for further developments in public key cryptography (PKC). Among the conventional PKC-based systems, a public key infrastructure (PKI) will be a commonly used architecture for identity authentication in the upcoming years.

⁶⁴ WANG, P., CHEN, C.M., KUMARI, S., SHOJAFAR, M., TAFAZOLLI, R. and LIU, Y.N., *HDMA: Hybrid D2D message authentication scheme for 5G-enabled VANETs*, in *IEEE Transactions on Intelligent Transportation Systems*, 22 (8), 2020, pp. 5071-5080.

⁶⁵ ALPHAND, O., AMORETTI, M., CLAEYS, T., DALL'ASTA, S., DUDA, A., FERRARI, G., ROUSSEAU, F., TOURANCHEAU, B., VELTRI, L. AND ZANICHELLI, F., *IoTChain: A blockchain security architecture for the Internet of Things*. In 2018 IEEE wireless communications and networking conference (WCNC), in *IEEE*, 2018, pp. 1-6.

⁶⁶ HARTMANN, D. AND KILTZ, E., *Limits in the Provable Security of ECDSA Signatures*, in *Cryptology ePrint Archive*, 2023.

The EU has recognized the benefits of digital communication in everyday business activities and public administration communication. Its “digital by default” policy and “once only” strategy promote paperless communication and ensure internal data sharing by public administration after initial submission by citizens or businesses. This shift aims to reduce paper waste and improve efficiency in the digital world⁶⁷.

The EU’s eIDAS Regulation mandates Secure Signature Creation Devices to maintain the confidentiality of secret keys, but this approach can be a dangerous trap if the private key is compromised, making electronic signatures and seals vulnerable⁶⁸.

For an electronic signature to be accepted in business and administration, it needs to have the same legal standing as handwritten signatures. The legislators set criteria for electronic signatures specifically for this purpose. For the entire EU, such a framework is provided by the eIDAS rule⁶⁹.

7. Conclusion

The legal sector has changed as a result of digital signatures, which offer improved security, efficiency, and flexibility to satisfy the needs of the digital age. Digital signatures should become more and more important in legal proceedings as legal frameworks

⁶⁷ BRALIĆ, V., STANČIĆ, H. and STENGÅRD, M., *A blockchain approach to digital archiving: digital signature certification chain preservation*, in *Records Management Journal*, 30(3), 2020, pp. 345-362.

⁶⁸ BŁAŚKIEWICZ, P., KUTYŁOWSKI, M. and SŁOWIK, M., *Signature-in-signature: the last line of defence in case of signing key compromise*, in ESORICS (European Symposium on Research in Computer Security), Part II, in *Lecture Notes in Computer Science (LNCS)*, 12973, pp.777-782.

⁶⁹ The European Parliament and the Council of the European Union: Regulation (EU) No 910/2014 of the European Parliament and of the Council of 23 July 2014 on electronic identification and trust services for electronic transactions in the internal market and repealing Directive 1999/93/EC. Available at: http://eur-lex.europa.eu/legalcontent/EN/TXT/?uri=uriserv:OJ.L_.2014.257.01.0073.01.ENG (2014)

and technology advance. They simplify processes while maintaining authenticity and integrity, providing a safe and effective substitute for conventional techniques.

Legislators, engineers, and legal experts must work together to preserve confidence and dependability in this expanding digital environment. They must work together to provide a strong and sound legal foundation for the use of digital signatures. In order to ensure adherence to international norms and accommodate the demands of a globalized society, this framework ought to tackle the ethical, legal, and technical obstacles that come with their use.

Digital signatures can continue to guarantee safe and trustworthy legal identification in the future by encouraging innovation and bringing legal frameworks into line with tech developments. In addition to increasing efficiency, its implementation will guarantee the security of private data, boosting trust in online transactions in a variety of industries. In a world that is quickly digitizing, the technology's potential to influence the future of the legal sector is highlighted by its continual development.

Bibliographical references

APEL, S. and HUBER, C., *Die elektronische Signatur—Eine Einführung*, in *JURA-Juristische Ausbildung*, 2022, 44(10), pp. 1141-1153; BAIER, H. AND KARATSIOLIS, V., *Validity models of electronic signatures and their enforcement in practice*, in *Public Key Infrastructures, Services and Applications: 6th European Workshop, EuroPKI 2009, Pisa, Italy, September 10-11, 2009*, Revised Selected Papers 6, Springer, Berlin Heidelberg, 2010, pp. 255-270; BAKER, S.A., *International Developments Affecting Digital Signatures*, in *Int'l L.*, Vol. 32, 1998, p. 963; BELLARE, M., GOLDWASSER, S. and MICCIANCIO, D., "Pseudo-random" number generation within cryptographic algorithms: The DDS case. In *Advances in Cryptology—CRYPTO'97: 17th Annual International Cryptology Conference Santa Barbara, California, USA August 17–21, 1997 Proceedings* 17 (pp. 277-291), Springer, Berlin

Heidelberg, 1997; BŁAŚKIEWICZ, P., KUTYŁOWSKI, M. and SŁOWIK, M., *Signature-in-signature: the last line of defence in case of signing key compromise*, in ESORICS (European Symposium on Research in Computer Security), Part II, in *Lecture Notes in Computer Science (LNCS)*, 12973, pp.777-782; BRALIĆ, V., STANČIĆ, H. and STENGÅRD, M., *A blockchain approach to digital archiving: digital signature certification chain preservation*, in *Records Management Journal*, 30(3), 2020, pp. 345-362; BRUMMER, L., *Satzungsautonomie und Ewigkeitsklauseln*, in Nomos Verlagsgesellschaft mbH & Co. KG, 2022; CASAMENTO, G. and HATFIELD, P., *The essential elements of an effective electronic signature process*, in *Digital Evidence & Elec. Signature L. Rev.*, 6, 2009, p. 83; DEICKERT, F., MAIER, B. and SCHWAB, D., *Abgeltungsanspruch des übergesetzlichen Urlaubsanspruchs bei Arbeitsunfähigkeit—Regelungsmacht der Tarifpartner*, in *Erfolgsfaktor Controlling: Risikomanagement und Personal*, 2011, pp. 189-211; EISENBERG, U., *Beweisrecht der stop*, Auflage, München, 2008; ESSER, M., in *Der strafrechtliche Schutz des qualifizierten elektronischen Signaturverfahrens*, 2006. (No Title); FANG, W., CHEN, W., ZHANG, W., PEI, J., GAO, W. and WANG, G., *Digital signature scheme for information non-repudiation in blockchain: a state of the art review*, in *EURASIP Journal on Wireless Communications and Networking*, 2020 (1), pp. 1-15; FORMZWECKE, B., I. Überblick, in *BGB Allgemeiner Teil*, 2013, p. 186; FU, J., WANG, N. and CAI, Y., *Privacy-preserving in healthcare blockchain systems based on lightweight message sharing*, in *Sensors*, 20 (7), 2020, p. 1898; GARAY, J., KIAYIAS, A. and LEONARDOS, N., *The bitcoin backbone protocol: Analysis and applications. In Annual international conference on the theory and applications of cryptographic techniques*, Springer Berlin Heidelberg, 2015, pp. 281-310; GOLLAN, L., *Datenschutz bei kommunalen Belangen*, in *Datenschutz in der Kommunalverwaltung*, Erich Schmidt Verlag GmbH & Co. KG, Berlin, 2023, pp. 653-716; GUPTA, R., SHUKLA, V.K., RAO, S.S., ANWAR, S., SHARMA, P. and BATHLA, R., *Enhancing privacy through “smart contract” using blockchain-based dynamic access control*. In 2020 International Conference on Computation, Automation and Knowledge Management (ICCAKM), in *IEEE*, 2020, pp. 338-343; HAL-

KENHÄUSER, N. and WEINGÄRTNER, T., *Europas Fußballstätten schotten sich ab—Beitrag zum Diskriminierungsverbot der passiven Dienstleistungsfreiheit nach der Dienstleistungsrichtlinie*, in *Europarecht (EuR)*, 58(5), 2023, pp. 475-496; HANKERSON, D. and MENEZES, A., *Elliptic curve cryptography*. In *Encyclopedia of Cryptography, Security and Privacy*, Springer, Berlin Heidelberg, 2021, pp. 1-2; HARTMANN, D. and KILTZ, E., *Limits in the Provable Security of ECDSA Signatures*, in *Cryptology ePrint Archive*, 2023; HOFMAN, D., BATISTA, D. and LEMIEUX, V.L., *Centre of Excellence for the Prevention of Organ Failure (Proof)—(RPCCA-01)—Case Study 1*, in *University of British Columbia Records in the Chain Project*. Retrieved August, 3, 2018, p. 2019; HU, F., *Security and Privacy in Internet of Things (IoTs): Models, Algorithms, and Implementations*, CRC Press, 2016; HYLÄ, T. and PEJÄS, J., *Long-term verification of signatures based on a blockchain*, in *Computers & Electrical Engineering*, 2020, 81, p. 106523; HYLÄ, T. and PEJÄS, J., *Long-term verification of signatures based on a blockchain*, in *Computers & Electrical Engineering*, 81, 2020, p. 106523; HYLÄ, T., EL FRAY, I., MACÍKÓW, W. and PEJÄS, J., *Long-term preservation of digital signatures for multiple groups of related documents*, in *IET Information Security*, 6 (3), 2012, pp. 219-227; KALE, P., HAZARIKA, P. and CHANDAVARKAR, B.R., *Undeniable signature scheme: A survey*. In 2020 11th International Conference on Computing, Communication and Networking Technologies (ICCCNT), in *IEEE*, 2020, pp. 1-7; KHAN, R., MAYNARD, P., MCLAUGHLIN, K., LAVERTY, D., SEZER, S., *Threat analysis of blackenergy malware for synchrophasor based real-time control and monitoring in smart grid.*, in *ICS-CSR*, 2016; KISSWANI, N.M. and AL-BAKRI, A.A., *Regulating the use of electronic signatures given the changing face of contracts*, in *Macquarie J. Bus. L.*, 7, 2010, p. 53; LEMIEUX, V.L., *Trusting records: is Blockchain technology the answer?*, in *Records management journal*, 26(2), 2016, pp. 110-139; LI, C.-T., WU, T.-Y., CHEN, C.-L., LEE, C.-C., CHEN, C.-M., *An efficient user authentication and user anonymity scheme with provably security for iot-based medical care system*, in *Sensors* 17 (7), 2017, p. 1482; LIN, I.C. and LIAO, T.C., *A survey of blockchain security issues and challenges*, in *Int. J. Netw. Secur.*, 19(5), 2017, pp. 653-659; LIU, S.G., CHEN,

W.Q. and LIU, J.L., *An efficient double parameter elliptic curve digital signature algorithm for blockchain*, in *IEEE Access*, 9, 2021, pp. 77058-77066; LIU, S.G., CHEN, W.Q. and LIU, J.L., *An efficient double parameter elliptic curve digital signature algorithm for blockchain*, in *IEEE Access*, 9, 2021, pp. 77058-77066; MAO, D., WANG, F., WANG, Y. and HAO, Z., *Visual and user-defined smart contract designing system based on automatic coding*, in *IEEE Access*, 2019, 7, pp. 73131-73143; MAYR, L., SCHARDONG, F. and CUSTÓDIO, R., *Simplifying Electronic Document Digital Signatures*, 2022, arXiv preprint arXiv:2208.03951; MCGRATH, M.J. and SCANAILL, C.N., *Sensor technologies: Healthcare, wellness, and environmental applications*, Springer Nature 2013, p. 336; NAKAMOTO, S., *Bitcoin: A peer-to-peer electronic cash system*, in *Decentralized business review*, 2008; NARAYANAN, A. and CLARK, J., *Bitcoin's Academic Pedigree: The concept of cryptocurrencies is built from forgotten ideas in research literature*, in *Queue*, 15 (4), 2017, pp. 20-49; RAO, V. and PREMA, K.V., *Light-weight hashing method for user authentication in Internet-of-Thing*, in *Ad Hoc Networks*, 89, 2019, pp. 97-106; SADEGHI, M. and NASER, M., *Legal Risks of Electronic Signature And It's Legal Requirements of Reparation*, in *Iranian Journal of Trade Studies*, 24 (96), 2020, pp. 189-224; SUN, X., SOPEK, M., WANG, Q. and KULICKI, P., *Towards quantum-secured permissioned blockchain: Signature, consensus, and logic*, in *Entropy*, 21(9), 2019, p. 887; SZABO, N., *The Idea of Smart Contracts*, The George Washington University Law School: Washington, DC, USA, 1997; TAKEMOTO, Y. and MT, K.S., 2018. Gox files for bankruptcy, hit with lawsuit; TODD, P., *E-commerce Law*, Taylor & Francis, 2017; TRIPATHI, G., AHAD, M.A. and PAIVA, S., *S2HS-A blockchain based approach for smart healthcare system*, in *Healthcare*, Vol. 8, No. 1, 2020, p. 100391; USMONOV, M., *Electronic Digital Signature*, in *Sciencweb academic papers collection*, 2021; VITALIK, B., *A Beginner's Guide to Smart Contract*. Online Edition, 2017; WAHEED, A. and KRISHNA, P.V., *Comparing biometric and blockchain security mechanisms in smart parking system*. In 2020 International Conference on Inventive Computation Technologies (ICICT), in *IEEE*, 2020, pp. 634-638; WANG, P., CHEN, C.M., KUMARI, S., SHOJAFAR, M., TAFAZOLLI, R. and LIU, Y.N.,

HDMA: Hybrid D2D message authentication scheme for 5G-enabled VANETs, in *IEEE Transactions on Intelligent Transportation Systems*, 22 (8), 2020, pp. 5071-5080; WANG, W., XU, H., ALAZAB, M., GADEKALLU, T.R., HAN, Z. and SU, C., *Blockchain-based reliable and efficient certificateless signature for IIoT devices*, in *IEEE transactions on industrial informatics*, 2021, 18(10), pp. 7059-7067; WANG, Z., YU, H., ZHANG, Z., PIAO, J. and LIU, J., *ECDSA weak randomness in Bitcoin*, in *Future Generation Computer Systems*, 102, 2020, pp. 507-513; XIE, S.L., *Co-Design of Information Systems with Digital Records Management*, in *KMIS*, 2015, pp. 222-228; ZEINAB, K.A.M. and ELMUSTAFA, S.A.A., *Internet of things applications, challenges and related future technologies*, in *World Scientific News*, 67(2), 2017, pp. 126-148; ZHENG, W., ZHENG, Z., CHEN, X., DAI, K., LI, P. and CHEN, R., *Nutbaas: A blockchain-as-a-service platform*, in *IEEE Access*, 2019, 7, pp. 134422-134433.

Abstract

Il contributo analizza il ruolo della firma digitale quale strumento essenziale di identificazione, autenticazione e garanzia dell'integrità documentale nell'attuale ecosistema digitale. Partendo dall'evoluzione dei processi di dematerializzazione e dalla progressiva sostituzione dei supporti cartacei con documenti elettronici, l'indagine esamina i fondamenti giuridici della validità delle firme digitali, evidenziandone la funzione probatoria e la capacità di assicurare autenticità, integrità e non ripudio delle dichiarazioni negoziali e degli atti giuridici. Particolare attenzione è dedicata ai principali modelli normativi internazionali ed europei, con specifico riferimento alla disciplina UNCITRAL e al Regolamento (UE) n. 910/2014 (eIDAS), che ha introdotto un quadro uniforme per l'identificazione elettronica e i servizi fiduciari nel mercato interno.

L'articolo approfondisce inoltre l'interazione tra firme digitali, *blockchain*, *smart contracts* e *Internet of Things* (IoT), evidenziando co-

me tali tecnologie stiano trasformando le modalità di conclusione, esecuzione e conservazione degli atti giuridici. Vengono analizzati i benefici derivanti dall'impiego delle firme digitali nelle procedure legali e amministrative, in termini di efficienza, certezza delle transazioni, riduzione dei costi e rafforzamento della sicurezza informatica. Parallelamente, sono esaminate le principali criticità connesse alla gestione delle chiavi crittografiche, alla verifica dell'identità dei sottoscrittori, alla conservazione a lungo termine dei documenti digitali e alle nuove minacce derivanti dall'evoluzione delle tecniche di attacco informatico e dal possibile sviluppo del calcolo quantistico.

Lo studio conclude che la progressiva integrazione tra infrastrutture crittografiche avanzate, sistemi *blockchain* e strumenti normativi sovranazionali è destinata a rafforzare il valore giuridico delle firme digitali, consolidandone il ruolo quale fondamento della fiducia nelle transazioni elettroniche e nelle future forme di identità digitale.

This article examines the role of digital signatures as a fundamental instrument for identification, authentication, and document integrity within the contemporary digital environment. Starting from the ongoing process of dematerialization and the gradual replacement of paper-based documentation with electronic records, the study investigates the legal foundations of digital signatures and their evidentiary value in ensuring authenticity, integrity, and non-repudiation in legal transactions and electronic communications. Particular attention is devoted to the principal international and European legal frameworks, especially the UNCITRAL Model Law on Electronic Signatures and Regulation (EU) No. 910/2014 (eIDAS), which established a harmonized framework for electronic identification and trust services across the European Union.

The paper further explores the interaction between digital signatures, blockchain technologies, smart contracts, and the Inter-

net of Things (IoT), highlighting their transformative impact on the formation, execution, and preservation of legal acts. The analysis emphasizes the advantages of digital signatures in legal and administrative procedures, including enhanced efficiency, transactional certainty, cost reduction, and improved cybersecurity protection. At the same time, the study addresses major legal and technological challenges, such as cryptographic key management, identity verification, long-term preservation of digitally signed documents, and emerging risks associated with advanced cyber threats and the prospective development of quantum computing.

The article argues that the increasing integration of advanced cryptographic infrastructures, blockchain-based systems, and transnational regulatory frameworks will further strengthen the legal reliability of digital signatures, reinforcing their function as a cornerstone of trust, legal certainty, and secure digital identity in the evolving digital society.

RECENSIONI

EDOARDO PEZZONI MAURI - SALVATORE SFRECOLA (a cura di),
L'Italia in eredità. Vittorio Emanuele III, il Re costituzionale, Prefazione
di Alessandro Sacchi, Historica Edizioni, Roma, 2026, pp. 464.

LA CORONA, LO STATUTO E LA RESPONSABILITÀ. RILEGGENDO IL LUNGO REGNO DI VITTORIO EMANUELE III DI SAVOIA

SOMMARIO: 1. Un sovrano al crocevia della storia costituzionale italiana. - 2. La formazione del Re e la formazione di una cultura costituzionale. - 3. Lo Statuto Albertino come problema interpretativo. - 4. Il 1922 e il nodo della responsabilità. - 5. Monarchia e fascismo: la complessità della «diarchia». - 6. La controversa pagina delle leggi razziali. - 7. Il 25 luglio, l'8 settembre e il problema della continuità dello Stato. - 8. Il Codice civile "Grandi" del 1942 e la continuità oltre il Regime. - 9. Oltre la politica: il Sovrano come figura culturale. - 10. Un volume militante, ma non per questo privo di valore scientifico. - 11. Il problema della responsabilità fra storia e diritto. - 12. Considerazioni conclusive.

1. *Un sovrano al crocevia della storia costituzionale italiana*

Vi sono figure storiche la cui interpretazione sembra destinata, quasi per una sorta di nemesi storiografica, a oscillare lungamente fra assoluzione e colpevolizzazione, senza riuscire a trovare quella distanza critica che consente di distinguere il giudizio morale, la responsabilità politica, la posizione costituzionale e, infine, il concreto spazio di decisione attribuibile all'attore storico. Vittorio Emanuele III appartiene certamente a questa categoria. Il suo lunghissimo regno, iniziato nel 1900 all'indomani del regicidio di Umberto I e conclusosi con l'abdicazione del maggio 1946, attraversa infatti una quantità quasi irripetibile di fratture della storia italiana: la crisi dello Stato liberale di fine secolo, l'età giolittiana, la guerra di Libia, il primo conflitto mondiale, il tormentato dopo-

guerra, l'avvento del fascismo, la trasformazione autoritaria dell'ordinamento statutario, l'impresa etiopica, la legislazione antiebraica, la seconda guerra mondiale, il 25 luglio, l'armistizio, la cobelligeranza e, infine, la crisi istituzionale destinata a sfociare nella Repubblica.

È precisamente sulla difficoltà di leggere unitariamente questa parabola che si innesta *L'Italia in eredità. Vittorio Emanuele III, il Re costituzionale*, volume collettaneo pubblicato da Historica Edizioni nel 2026, il cui stesso sottotitolo individua immediatamente il terreno sul quale gli scritti intendono misurarsi: non soltanto Vittorio Emanuele III quale personaggio della storia politica nazionale, ma il Re nella sua qualità di organo costituzionale, collocato all'interno di quell'ordinamento statutario la cui duttilità costituì insieme la ragione della sua sorprendente longevità e uno dei presupposti della sua successiva deformazione. Il libro nasce dunque con un'ambizione interpretativa precisa. Non si limita a ripercorrere la biografia del Sovrano, né pretende di costruirne una nuova narrazione cronachistica; intende piuttosto interrogarsi sul significato delle sue scelte alla luce del sistema istituzionale entro il quale furono assunte.

Già la struttura dell'opera conferma tale impostazione. I quindici saggi non compongono una biografia tradizionale, ordinata secondo la successione meccanicistica degli avvenimenti, ma una sorta di biografia per problemi, nella quale la formazione del Principe ereditario, lo Stato liberale dopo il regicidio, l'esperienza della Grande guerra, la crisi del 1922, la diarchia monarchico-fascista, la Conciliazione, l'Impero, le leggi razziali, la geopolitica e la codificazione civile convivono con capitoli dedicati alla Regina Elena, alla beneficenza, alla fotografia, alla numismatica e alla traslazione delle spoglie reali. Questa sistematica, apparentemente eterogenea, possiede invece una sua logica intrinseca: sottrarre il Sovrano alla bidimensionalità dell'immagine pubblica e restituirlo alla complessità di una funzione e di un'epoca.

2. *La formazione del Re e la formazione di una cultura costituzionale*

Particolarmente felice appare, sotto questo profilo, la scelta di aprire il volume con la formazione del Principe ereditario. Non si tratta di una concessione al genere biografico, ma della premessa necessaria per comprendere una concezione della regalità che sarebbe altrimenti difficilmente intellegibile. La severissima educazione impartita sotto la direzione di Egidio Osio, la formazione militare, lo studio delle lingue, della storia e soprattutto del diritto concorrono a delineare una personalità nella quale il senso del *munus* sembra precedere e quasi assorbire quello della libertà individuale. Tra gli insegnamenti impartiti al futuro Sovrano figuravano significativamente il diritto costituzionale, amministrativo e internazionale nonché il diritto civile, commerciale e penale; altrettanto significativo è il precoce interesse del Principe per il diritto, la storia, i regolamenti e la materia militare.

Questo aspetto è tutt'altro che marginale, perché uno dei fili conduttori dell'intero volume consiste proprio nella contestazione dell'immagine, assai diffusa nella rappresentazione pubblicistica del secondo dopoguerra, di un Sovrano sostanzialmente inconsapevole, trascinato dagli eventi o incapace di comprenderne la portata. La tesi che progressivamente emerge è diversa e, proprio per questo, più problematica: Vittorio Emanuele III fu un uomo dotato di vasta cultura, di notevole capacità analitica e di una precisa conoscenza delle istituzioni entro le quali operava. Il problema non sarebbe pertanto quello di spiegare le sue decisioni mediante una pretesa inadeguatezza intellettuale, quanto di comprendere perché una conoscenza così approfondita del funzionamento dello Stato non si tradusse, nei passaggi più drammatici, in una capacità egualmente efficace di indirizzarne le sorti.

Da questo punto di vista, la formula del «Re costituzionale», che potrebbe altrimenti apparire programmatica o persino celebrativa, acquista un significato storiograficamente più interessante. Essa non vale necessariamente come assoluzione, ma come indicazione di metodo: prima di giudicare l'atto del Sovrano occorre

ricostruire la posizione costituzionale dell'organo che lo compiva. È questa una distinzione familiare al giurista, assai meno scontata nel discorso storico-politico, dove la distanza tra titolarità formale del potere, concreta possibilità del suo esercizio e responsabilità politica tende talvolta ad appiattirsi.

3. Lo Statuto Albertino come problema interpretativo

Il merito maggiore del volume risiede forse proprio nell'aver ricondotto sistematicamente il problema di Vittorio Emanuele III a quello dello Statuto Albertino. Per giudicare il comportamento della Corona non basta, infatti, leggere le disposizioni della Carta del 1848 come se esse descrivessero esaustivamente la forma di governo vigente nel 1900, nel 1922 o nel 1938. Fra il testo e la realtà costituzionale si era ormai depositato un fitto strato di convenzioni, prassi parlamentari, regole non scritte, rapporti di forza e responsabilità ministeriali che avevano profondamente modificato l'originario equilibrio della monarchia costituzionale.

Uno dei saggi giuridicamente più stimolanti, dedicato alla promulgazione del Codice civile del 1942, coglie con chiarezza tale evoluzione. L'art. 7 dello Statuto, secondo cui «Il Re solo sanziona le leggi e le promulga», attribuiva originariamente alla Corona una prerogativa che, sul piano testuale, poteva apparire sostanziale; ma la progressiva parlamentarizzazione della monarchia aveva trasformato quel potere da strumento discrezionale in funzione largamente vincolata dalle convenzioni costituzionali e dalla responsabilità del Governo. Il volume ricostruisce dunque il passaggio dalla prerogativa monarchica a un potere di riserva e di garanzia, destinato a riemergere soltanto nelle crisi estreme del sistema.

È un punto centrale, che consente di sottrarre la vicenda di Vittorio Emanuele III a due opposti anacronismi. Il primo consiste nell'attribuire al Sovrano, in quanto formalmente titolare di ampie prerogative, una libertà di decisione equivalente a quella di un monarca assoluto; il secondo, specularmente, consiste nel rappresentarlo come un Capo dello Stato sostanzialmente analogo al

Presidente di una moderna Repubblica parlamentare. Nessuna delle due immagini corrisponde alla realtà dello Stato statuario. Il Re regnava entro un sistema nel quale persistevano poteri propri della Corona, particolarmente incisivi nelle crisi di governo, nel comando militare e nella politica estera, ma tali poteri erano progressivamente condizionati dalla necessità della controfirma, dalle convenzioni parlamentari, dalla composizione delle Camere e, soprattutto, dalla concreta disponibilità di apparati capaci di dare esecuzione alla volontà regia.

Proprio questa zona intermedia fra norma e prassi rende il regno di Vittorio Emanuele III un eccezionale laboratorio per lo storico del diritto. Lo Statuto non viene abolito dal fascismo: viene progressivamente svuotato, deformato, reinterpretato e circondato da una legislazione ordinaria che modifica la costituzione materiale dello Stato senza sostituirne formalmente la legge fondamentale. Il risultato è una sorta di sopravvivenza del contenitore costituzionale all'interno di un ordinamento profondamente mutato. È in questo spazio ambiguo che si determina la posizione della Corona durante il ventennio.

4. Il 1922 e il nodo della responsabilità

Nessun episodio mostra meglio la fecondità, ma anche la delicatezza, della prospettiva adottata dal volume quanto la crisi dell'ottobre 1922. La mancata firma dello stato d'assedio costituisce, nella memoria repubblicana, uno degli atti d'accusa fondamentali nei confronti di Vittorio Emanuele III. Il libro non rimuove il dato, ma ne ricostruisce il contesto: la debolezza del Governo Facta, l'assenza di una maggioranza politica alternativa chiaramente disponibile, l'atteggiamento non univoco degli apparati militari, i suggerimenti provenienti da settori della stessa classe dirigente liberale, il timore di una guerra civile e la possibilità, ritenuta allora plausibile da molti, di riassorbire il fascismo entro il gioco delle istituzioni.

L'interpretazione proposta da alcuni contributi è esplicitamente revisionistica: il rifiuto dello stato d'assedio viene letto come scelta prudenziale volta a scongiurare una prova di forza dall'esito incerto e a ricondurre la crisi entro una soluzione formalmente istituzionale attraverso il conferimento dell'incarico di governo. Il volume non nega che quel calcolo si rivelò tragicamente erroneo, ma insiste sulla necessità di distinguere l'errore nella previsione delle conseguenze dall'irrazionalità della decisione nel momento in cui essa venne assunta. Anche la ricostruzione dei fatti sottolinea come una parte non marginale della classe dirigente avesse concorso a considerare l'ingresso di Mussolini nel Governo come una soluzione praticabile, se non auspicabile, della crisi dello Stato liberale.

È precisamente su questo passaggio che la recensione critica deve tuttavia conservare una necessaria autonomia rispetto all'opera recensita. Ricostruire la razionalità interna di una decisione storica non significa necessariamente neutralizzarne la responsabilità. Il giurista conosce bene la differenza tra competenza, imputazione e colpa; lo storico, analogamente, deve poter distinguere fra possibilità materiale, legittimità formale e conseguenze politiche dell'atto. Che la scelta del 1922 fosse spiegabile alla luce del contesto non significa che essa fosse inevitabile; che fosse formalmente riconducibile alle prerogative della Corona non elimina il problema della sua enorme rilevanza causale. Il pregio del volume consiste dunque meno nell'offrire un'assoluzione definitiva che nel costringere il lettore a formulare l'accusa in termini più rigorosi.

Ed è forse proprio questa la lezione metodologica più interessante: la responsabilità storica non può essere costruita retrospettivamente, cancellando l'incertezza nella quale si muovevano i protagonisti. L'esito noto allo storico non era noto all'attore. Ma, nello stesso tempo, la conoscenza *ex post* delle conseguenze impedisce di ridurre la valutazione a una mera verifica della correttezza formale dell'atto.

5. *Monarchia e fascismo: la complessità della «diarchia»*

Il concetto di «diarchia», cui è dedicato uno dei saggi centrali, costituisce un'altra chiave di lettura dell'opera. La Monarchia Sabauda non venne formalmente assorbita dal fascismo e quest'ultimo non riuscì mai completamente a trasformare la Corona in una propria articolazione. Da ciò non derivò tuttavia un autentico dualismo paritario. Si trattò, piuttosto, di un equilibrio mobile, diseguale e progressivamente deteriorato, nel quale Mussolini tese ad ampliare l'area del potere del Regime mentre Vittorio Emanuele III difendeva soprattutto quelle prerogative che considerava consustanziali alla Monarchia.

Il volume richiama, a questo riguardo, episodi assai significativi: le tensioni relative alla costituzionalizzazione del Gran Consiglio, il problema dei simboli della dinastia e della bandiera, fino allo scontro del 1938 sul grado di Primo Maresciallo dell'Impero, quando la parificazione formale fra Re e Duce toccò direttamente la gerarchia simbolica e militare dello Stato. In quell'occasione il Sovrano giunse, secondo la ricostruzione proposta, a prospettare il rifiuto della firma e persino l'abdicazione, salvo poi recedere in seguito al parere favorevole di Santi Romano sulla legittimità dell'operazione.

Tale episodio è particolarmente istruttivo perché mostra l'ambiguità della posizione regia. Da un lato, testimonia che la Corona conservava una propria identità istituzionale e percepiva chiaramente l'espansione del potere fascista come potenzialmente incompatibile con la Monarchia; dall'altro, evidenzia come la resistenza del Re si facesse più intensa proprio quando erano direttamente coinvolte le prerogative dinastiche, risultando assai meno efficace quando ad essere investiti erano altri settori dell'ordinamento e, soprattutto, le libertà individuali.

È questa una delle tensioni che il volume rende visibili anche quando taluni contributi tendono a offrire una lettura più benevola del Sovrano. La Monarchia sopravvisse come limite interno alla compiuta totalizzazione dello Stato, ma la sua sopravvivenza non

coincise necessariamente con una tutela effettiva dell'ordine liberale. Vi è qui uno scarto essenziale fra la conservazione dell'istituzione monarchica e quella delle libertà costituzionali: due finalità che, soprattutto durante il fascismo maturo, non possono essere considerate automaticamente coincidenti.

6. *La controversa pagina delle leggi razziali*

La questione si manifesta nella sua forma più drammatica nel saggio dedicato alla legislazione razziale del 1938. Il volume non attenua la natura del fenomeno, definendo sin dall'esordio quelle norme come una delle pagine più oscure della storia nazionale, ma affronta deliberatamente la questione della responsabilità giuridico-costituzionale della Corona.

Qui il problema diviene particolarmente delicato. La linea argomentativa seguita insiste sulla distinzione tra la paternità politica delle norme, la loro approvazione attraverso gli organi dell'ordinamento fascista e la promulgazione da parte del Re, contestando la facile identificazione fra firma regia e titolarità sostanziale della scelta persecutoria. Nelle conclusioni del contributo si sostiene esplicitamente che il sistema statutario rendeva la promulgazione delle leggi approvate dagli organi competenti sostanzialmente doverosa, richiamando anche la giurisprudenza successiva della Cassazione circa la validità formale delle norme rispetto all'ordinamento dell'epoca.

È questo, probabilmente, il luogo nel quale la tesi generale del volume richiede la maggiore cautela critica. La distinzione tra responsabilità giuridica e responsabilità storico-politica è certamente necessaria; sarebbe altrettanto improprio, tuttavia, utilizzare la natura formalmente dovuta della promulgazione come argomento capace di esaurire la questione. Anche ammesso che il rifiuto della firma fosse difficilmente configurabile secondo le convenzioni costituzionali consolidate all'epoca, permane il problema dell'eventuale ricorso agli strumenti estremi che l'ordinamento e la stessa posizione dinastica avrebbero potuto mettere a disposizio-

ne, nonché, soprattutto, della valenza simbolica che la partecipazione della Corona conferì a una legislazione radicalmente incompatibile con la tradizione liberale che la Monarchia sabauda pretendeva di incarnare.

È dunque opportuno distinguere almeno tre livelli. Il primo è quello della responsabilità normativa immediata, appartenente agli organi che concepirono, vollero e approvarono la legislazione discriminatoria. Il secondo concerne la posizione costituzionale della Corona e i margini effettivi di opposizione alla promulgazione. Il terzo, più ampio, riguarda la responsabilità storica di un'istituzione che, pur senza essere autrice ideologica dell'antisemitismo di Stato, continuò a prestare la propria legittimazione formale al Regime. Il merito del libro non consiste nell'aver definitivamente sciolto tale nodo — cosa che forse nessuna ricostruzione potrebbe pretendere — ma nell'averlo nuovamente formulato in termini giuridicamente sorvegliati.

7. Il 25 luglio, l'8 settembre e il problema della continuità dello Stato

Il quadro muta radicalmente con il 25 luglio 1943. In quel momento, quelle prerogative regie che per quasi vent'anni erano rimaste compresse o utilizzate con estrema prudenza riemergono improvvisamente nella loro massima intensità. La destituzione e l'arresto di Mussolini, la nomina di Badoglio e la costruzione di un Governo che inizialmente trae la propria legittimazione essenzialmente dalla Corona segnano il ritorno, in condizioni eccezionali, del principio monarchico al centro della forma di governo. Il volume sottolinea con efficacia come, fra il 25 luglio 1943 e il giugno 1944, l'autorità statale finisca in larga misura per concentrarsi nuovamente attorno al Re e agli apparati militari.

La nozione che domina queste pagine è quella di continuità dello Stato. Essa consente di comprendere anche la scelta di trasferire il vertice istituzionale nel Mezzogiorno dopo l'armistizio. La partenza da Roma del Re, della famiglia reale, del Governo e dei comandi militari è tradizionalmente ricondotta alla categoria

della «fuga», categoria potentemente evocativa ma di limitata capacità analitica. Il volume invita invece a osservare la vicenda dal punto di vista della conservazione di un'autorità statale non sottoposta al controllo tedesco: la Corona, il Governo e ciò che rimane delle Forze armate costituiscono il nucleo attorno al quale può continuare ad esistere una soggettività internazionale del Regno d'Italia.

La ricostruzione dei Consigli della Corona dei primi giorni di settembre 1943 mostra, peraltro, una situazione molto meno lineare di quanto la memoria collettiva abbia successivamente rappresentato: apparati disorganizzati, direttive incerte, dissensi fra i vertici militari, insufficiente preparazione alla veemente reazione tedesca e decisioni assunte sotto una pressione temporale straordinaria. Ciò non elimina le gravissime responsabilità per il disfascismo militare seguito all'8 settembre, ma suggerisce ancora una volta la necessità di separare il giudizio sulle conseguenze dalla ricostruzione delle condizioni nelle quali le decisioni furono prese.

In queste pagine il libro raggiunge probabilmente uno dei suoi esiti più interessanti. La Corona viene considerata non soltanto come istituzione dinastica, ma come elemento della personalità dello Stato. Tale prospettiva permette di leggere il trasferimento a Brindisi, la cobelligeranza e il successivo Regno del Sud dentro la più generale questione della continuità ordinamentale italiana fra fascismo e Repubblica. È tema di grande interesse per lo storico del diritto: il nuovo ordine democratico non nacque infatti nel vuoto, ma attraverso una complessa sequenza di atti compiuti da istituzioni provenienti dall'ordinamento precedente e progressivamente trasformate sino alla Costituente.

8. *Il Codice civile "Grandi" del 1942 e la continuità oltre il Regime*

Per il privatista uno dei contributi di maggiore interesse è inevitabilmente quello dedicato al Codice civile del 1942. In esso la vicenda della Corona interseca direttamente il problema, assai più vasto, della continuità giuridica fra Stato fascista e Repubblica. Il

Codice viene correttamente presentato nella sua natura intrinsecamente ambivalente: prodotto nel contesto politico e ideologico del fascismo, segnato in alcune parti dalla concezione corporativa e autoritaria del Regime e, tuttavia, fondato su un'elaborazione tecnico-dogmatica largamente eccedente la contingenza politica nella quale vide la luce.

È qui che la prospettiva storico-giuridica del volume mostra una fecondità che oltrepassa il tema monarchico. La promulgazione regia diviene infatti occasione per interrogarsi sulla relazione fra produzione normativa e autonomia della cultura giuridica. Il Codice del 1942 non può essere semplicemente definito «codice fascista», se con tale formula si pretende di ricondurne l'intera struttura alla volontà ideologica del Regime; né può essere sterilizzato dalla propria origine storica e trasformato retrospettivamente in una creazione puramente tecnica. È entrambe le cose: prodotto di un determinato ordinamento politico e, insieme, punto di arrivo di una lunga vicenda della scienza civilistica italiana ed europea.

Nelle pagine del volume si coglie efficacemente questa duplicità quando si descrive il Codice come luogo di convergenza fra la lunga costruzione dell'unità giuridica nazionale, il progetto politico del ventennio e il futuro dell'ordinamento democratico. La sopravvivenza della codificazione alla caduta del fascismo viene spiegata attraverso quella «anima tecnica» che ne permise la progressiva reinterpretazione alla luce della Costituzione del 1948 e la sua permanenza, sia pure profondamente modificata nel corso dei decenni successivi attraverso tecniche che possiamo definire di *de-regulation*, al centro del diritto privato italiano.

Il punto merita particolare attenzione. La vicenda del Codice civile rappresenta infatti una straordinaria dimostrazione della non perfetta sovrapponibilità fra discontinuità politica e discontinuità giuridica. La Repubblica poté respingere integralmente i presupposti ideologici del regime senza distruggere l'intero apparato del diritto privato elaborato negli anni precedenti; al contrario, procedette a una progressiva costituzionalizzazione di categorie, istituti

e clausole generali già esistenti. In questa prospettiva, l'atto di promulgazione compiuto da Vittorio Emanuele III nel 1942 assume quasi involontariamente il significato di una cerniera fra ordinamenti: ultimo grande atto codificatorio della Monarchia e, nello stesso tempo, premessa normativa di un diritto civile che avrebbe continuato a vivere nella Repubblica.

9. Oltre la politica: il Sovrano come figura culturale

L'ultima parte del volume amplia lo sguardo e contribuisce a sottrarre il personaggio alla sola dimensione della responsabilità politica. La geografia, la numismatica, la fotografia, l'attività assistenziale della coppia reale e la figura della Regina Elena non costituiscono appendici decorative, ma elementi della costruzione di un profilo culturale del Sovrano. Particolarmente suggestiva è l'immagine del «Re geografo»: un uomo dotato di strumenti culturali sofisticati, competente nelle questioni territoriali e persino chiamato a svolgere arbitrati internazionali, ma la cui capacità di leggere carte, confini e rapporti geopolitici non si tradusse sempre in una corrispondente capacità di dominare politicamente gli eventi.

Si apre qui uno dei paradossi più interessanti messi in luce dall'opera. L'insuccesso storico di Vittorio Emanuele III non può essere spiegato mediante una carenza di preparazione. Al contrario, esso appare tanto più significativo quanto maggiore risulta la distanza fra l'ampiezza delle conoscenze del Sovrano e l'esito delle decisioni alle quali partecipò. Il saggio geopolitico formula questa contraddizione con particolare efficacia, mostrando lo scarto fra capacità di comprendere la dimensione spaziale della potenza italiana e insufficienza degli strumenti politici attraverso i quali trasformare quella conoscenza in una strategia sostenibile.

La numismatica, dal canto suo, illumina un'altra componente della personalità regia: la propensione alla classificazione, al dettaglio, alla documentazione sistematica. Non è difficile scorgere in questa disposizione intellettuale qualcosa che trascende il colle-

zionismo e investe lo stesso modo nel quale Vittorio Emanuele III sembra aver concepito la propria funzione: conoscenza accurata dei precedenti, attenzione alle procedure, rispetto quasi scrupoloso delle forme. E proprio questa cultura della forma, che in un ordinamento stabile costituisce virtù istituzionale, a divenire drammaticamente ambigua quando le forme vengono utilizzate per legittimare trasformazioni sostanziali dell'ordine costituzionale.

10. *Un volume militante, ma non per questo privo di valore scientifico*

Sarebbe tuttavia riduttivo recensire il libro senza rilevare l'orientamento storiografico che attraversa una parte significativa dei suoi contributi. L'opera nasce evidentemente anche dall'intento di sottoporre a revisione un giudizio sulla Monarchia e sul terzo Re d'Italia che gli Autori considerano troppo spesso condizionato dalla successiva legittimazione dell'ordine repubblicano. In alcuni passaggi tale intenzione emerge con nettezza, sino a qualificare come maggiormente «obiettiva e scientificamente fondata» la lettura di Vittorio Emanuele III quale Sovrano costituzionalmente vincolato rispetto alla tradizione più severa nei confronti della Corona.

È un tratto che il lettore deve tenere presente. In alcuni saggi la revisione del paradigma storiografico tradizionale assume toni apertamente polemici; talvolta il desiderio di riequilibrare una rappresentazione ritenuta ingiustamente negativa rischia, a sua volta, di spostare l'interpretazione verso una lettura troppo indulgente delle responsabilità monarchiche. Ma sarebbe un errore utilizzare questa caratteristica per svalutare l'operazione meritoria nel suo complesso. La storiografia avanza e progredisce anche attraverso il conflitto fra paradigmi interpretativi, purché esso rimanga fondato sulle fonti verificate e sulle categorie appropriate.

Anzi, proprio la riconoscibilità della tesi rende il volume interessante. Esso non nasconde la propria domanda di fondo: fino a che punto può essere attribuita personalmente al Re la responsa-

bilità di atti compiuti da Governi, Parlamenti e apparati statali nell'ambito di un ordinamento che, per quanto formalmente monarchico, aveva da lungo tempo conosciuto una forte parlamentarizzazione? E, specularmente, sino a che punto la persistenza di attribuzioni regie impedisce di considerare il Sovrano un mero organo notarile, estraneo alle decisioni dello Stato?

Fra questi due estremi si colloca il terreno sul quale occorrerà continuare a discutere. Il Re non fu onnipotente; ma non fu neppure impotente. Non fu l'autore del fascismo; ma la Monarchia concorse a renderne possibile l'inserimento e poi la lunga permanenza entro l'ordinamento dello Stato. Non fu l'ideatore delle leggi razziali; ma le promulgò. Non determinò da solo l'ingresso nelle guerre del 1915 e del 1940; ma la politica estera e militare restò uno dei settori nei quali la prerogativa monarchica conservò più a lungo un peso effettivo. Non abbatté da solo il fascismo; ma senza l'esercizio delle prerogative della Corona il 25 luglio 1943 avrebbe avuto una dinamica diversa. Ed è precisamente la compresenza di queste proposizioni, apparentemente contraddittorie ma storicamente compatibili, a rendere Vittorio Emanuele III una figura resistente alle semplificazioni.

11. *Il problema della responsabilità fra storia e diritto*

Dal punto di vista dello storico del diritto, il contributo più duraturo del volume potrebbe risiedere proprio nell'invito a recuperare una categoria oggi troppo spesso smarrita nel dibattito pubblico: quella della responsabilità differenziata. Nelle moderne costituzioni democratiche siamo abituati a distinguere nitidamente tra titolarità dell'organo, imputazione dell'atto e responsabilità politica o giuridica. Nell'ordinamento statutario, al contrario, tali categorie vivevano entro un sistema assai più fluido, nel quale la Corona era formalmente irresponsabile, i ministri rispondevano degli atti del Re e la costituzione materiale modificava continuamente la portata delle prerogative scritte.

Applicare retrospettivamente al periodo 1900-1946 una nozione indifferenziata di responsabilità significa dunque perdere precisamente ciò che occorrerebbe spiegare. Ma anche l'operazione inversa — utilizzare le forme statutarie per dissolvere ogni responsabilità sostanziale del Sovrano — sarebbe metodologicamente debole. Occorre invece ricostruire, atto per atto e crisi per crisi, quali possibilità effettive fossero disponibili, quale fosse il grado di informazione dell'organo, quali le alternative istituzionali praticabili e quali i costi prevedibili di ciascuna decisione.

Il libro, pur non mantenendo sempre eguale distanza critica, offre un materiale assai ricco proprio per compiere questa operazione. Il 1922, il 1938 e il 1943 non possono essere trattati secondo un'unica formula. Nel primo caso il Re esercita una prerogativa propria nella formazione del Governo; nel secondo interviene in un procedimento normativo la cui evoluzione parlamentare aveva da tempo fortemente ridotto l'autonomia regia; nel terzo torna a esercitare direttamente poteri di riserva nel momento del collasso della costituzione materiale fascista. Una storiografia giuridicamente avvertita non può equiparare questi tre momenti sotto la generica categoria della «firma del Re».

12. *Considerazioni conclusive*

L'Italia in eredità. Vittorio Emanuele III, il Re costituzionale è, in definitiva, un libro che domanda di essere discusso più che semplicemente letto. La sua ricchezza consiste nella pluralità degli angoli visuali e nella volontà di ricomporre attorno alla figura di Vittorio Emanuele III questioni che appartengono alla storia politica, costituzionale, a quella del diritto privato e della diplomazia, alla storia militare e culturale. Questa pluralità comporta inevitabilmente una certa disomogeneità di metodo e di tono: alcuni contributi sono più strettamente documentari, altri dichiaratamente interpretativi, altri ancora assumono una dimensione memorialistica o biografica. E tuttavia proprio tale pluralità rende il volume capace

di mostrare quanto sarebbe artificiale isolare la Corona dal sistema politico, sociale e giuridico nel quale essa operò.

La tesi che attraversa l'opera — Vittorio Emanuele III quale «Re costituzionale» — non deve pertanto essere intesa come una formula assolutoria. Letta nel modo più fecondo, essa è piuttosto un ammonimento contro l'anacronismo. Significa chiedere allo storico di giudicare il Sovrano partendo dalla costituzione vigente e dalla costituzione materiale effettivamente operante, senza trasformare né lo Statuto in una moderna costituzione parlamentare né il Re in un monarca assoluto. Significa altresì riconoscere che l'ordinamento liberale italiano possedeva margini di ambiguità tali da consentire, senza formale rottura della legalità statutaria, una progressiva trasformazione autoritaria dello Stato.

Da qui discende anche l'interesse propriamente giuridico del volume. La parabola di Vittorio Emanuele III mostra con rara evidenza quanto la sopravvivenza delle forme non garantisca la sopravvivenza dei principi e quanto, viceversa, una radicale trasformazione politica possa convivere con profonde continuità normative. Lo Statuto permane durante il fascismo mentre la costituzione materiale viene stravolta; il Codice civile nasce sotto la dittatura e sopravvive nella democrazia; la Corona, lungamente compressa dalla diarchia, torna improvvisamente decisiva quando il Regime crolla. Il Regno del Sud diviene infine uno degli strumenti attraverso i quali lo Stato italiano attraversa la propria più grave cesura istituzionale, conservando una continuità internazionale e ordinamentale.

È probabilmente questa la più significativa «eredità» evocata dal titolo. Non soltanto ciò che Vittorio Emanuele III lasciò all'Italia, ma ciò che il suo regno lascia allo studioso. La consapevolezza storica che le istituzioni non vivono esclusivamente nelle norme che le disciplinano, bensì nell'intreccio fra testi, convenzioni, apparati, uomini, responsabilità e rapporti di forza. La sua vicenda dimostra altresì quanto fragile possa divenire un sistema costituzionale quando la conservazione della legalità formale non

è più accompagnata dalla difesa dei valori che quella legalità avrebbe dovuto custodire.

Sotto questo profilo, il volume consegue un risultato che va oltre l'intento originale, pure evidente, di riequilibrare il giudizio sul terzo Re d'Italia. Esso restituisce Vittorio Emanuele III alla dimensione propriamente problematica della storia: non un personaggio da assolvere o condannare attraverso formule retrospettive, ma un organo costituzionale e insieme un uomo di fronte a crisi nelle quali diritto e politica cessarono progressivamente di coincidere. Ed è proprio nella distanza fra ciò che la Corona giuridicamente poteva fare, ciò che politicamente ritenne opportuno fare e ciò che, alla luce degli eventi successivi, sarebbe stato forse necessario fare che si colloca la questione storiografica ancora aperta.

Per tale ragione l'opera qui recensita costituisce una lettura utile non soltanto per lo storico contemporaneo, ma particolarmente per lo storico del diritto e per il comparatista, abituati entrambi a diffidare delle categorie fuori dal loro contesto e a interrogare le istituzioni nella concretezza del loro funzionamento. La storia costituzionale della Monarchia italiana che emerge da queste pagine ricorda, in fondo, una verità elementare e per ciò stesso spesso dimenticata: la norma delimita il campo delle decisioni possibili, ma non determina da sola la decisione; e la responsabilità dell'uomo di Stato comincia precisamente nello spazio che rimane fra il diritto che consente, la politica che suggerisce e la storia che, infine, giudica.

SALVATORE ACETO DI CAPRIGLIA
Ordinario di Diritto privato comparato
Università degli Studi di Napoli "Parthenope"

Riflessione critica su MARIO CALIGIURI, *L'algoritmo educativo e i suoi nemici. Strategie pedagogiche per orientarsi nella metamorfosi del mondo*

L'articolo del Prof. Mario Caligiuri, pubblicato in *Studi sulla Formazione* nel 2026, affronta uno dei nodi gordiani della contemporaneità: il rapporto tra intelligenza artificiale, formazione della persona, potere privato e tenuta democratica.

Il titolo - *L'algoritmo educativo e i suoi nemici* - è già programmatico: l'Autore non si limita a denunciare il dominio degli algoritmi commerciali, ma propone di rovesciarne la logica, immaginando un impiego pedagogico e civico delle tecnologie algoritmiche. Il contributo, infatti, dichiara sin dall'abstract l'intento di elaborare un approccio alternativo fondato sulla progettazione di "algoritmi educativi" destinati a promuovere il pensiero critico, collocando tale prospettiva all'incrocio fra intelligenza artificiale, democrazia e processi cognitivi.

La tesi centrale è chiara: se gli algoritmi delle piattaforme digitali sono oggi capaci di orientare consumi, preferenze, attenzione, desideri e comportamenti collettivi, occorre chiedersi se la medesima potenza tecnica non possa essere riconvertita a fini opposti, cioè a favore della riflessività, della consapevolezza civica e della formazione critica del cittadino. Caligiuri formula questa ipotesi in termini espliciti quando contrappone gli algoritmi orientati al consumo alla possibilità di progettare algoritmi capaci di promuovere "pensiero critico, riflessività e consapevolezza civica", considerate qualità essenziali per la tenuta dei sistemi democratici.

Il primo merito dell'articolo risiede nella scelta di non trattare l'algoritmo come mero strumento tecnico. L'algoritmo viene piuttosto assunto come dispositivo di potere, come infrastruttura invisibile della soggettività contemporanea.

La prospettiva è corretta: nella società digitale l'algoritmo non si limita a "calcolare", ma classifica, ordina, gerarchizza, seleziona,

suggerisce, premia, esclude. In termini giuridico-comparatistici, ciò significa che l'algoritmo tende ormai a operare come una forma para-normativa: non detta necessariamente regole nel senso classico del diritto positivo, ma produce effetti regolativi sui comportamenti sociali. Qui il giurista comparatista è chiamato a cogliere un passaggio decisivo: il potere regolativo non coincide più soltanto con lo Stato, con la legge, con il giudice o con l'amministrazione, ma si distribuisce tra architetture tecniche, piattaforme globali e mercati digitali.

Da questo punto di vista, il lavoro di Caligiuri si colloca in una linea di riflessione che può dialogare proficuamente con la dottrina giuridica sulla regolazione privata, sulla *governance* algoritmica e sulla crisi della sovranità normativa.

L'Autore richiama il potere trasformativo dell'algoritmo attraverso le formule dell'"algoritmo definitivo", dell'"algoritmo sovrano" e dell'"impero dell'algoritmo", sottolineando come esso strutturi relazioni sociali, orienti condotte individuali e incida sulla stessa costituzione della soggettività. Questa impostazione è particolarmente feconda perché consente di superare una lettura ingenuamente strumentale dell'intelligenza artificiale: non siamo di fronte a una tecnologia neutrale che l'uomo può semplicemente "usare bene" o "usare male", ma a un ambiente decisionale che riplasma le condizioni della libertà individuale.

L'articolo è convincente anche quando denuncia la parzialità del dibattito pubblico sull'intelligenza artificiale. Caligiuri osserva che la discussione tende spesso a concentrarsi sulle professioni destinate a scomparire o a resistere all'automazione, trascurando invece la trasformazione più profonda delle categorie cognitive, della creatività, del libero arbitrio e della formazione del giudizio.

Questa intuizione è essenziale. Il problema dell'IA non è soltanto occupazionale, né può essere ridotto alla domanda se essa sostituirà programmatori, artisti, docenti o professionisti. La vera questione è se l'ambiente algoritmico modifichi le premesse stesse dell'autonomia personale: attenzione, memoria, desiderio, capacità

di argomentare, esposizione al dissenso, fiducia nell'autorità epistemica.

Qui emerge un punto di grande interesse per il diritto comparato. I sistemi giuridici moderni sono stati costruiti attorno a una certa immagine della persona: un soggetto razionale, capace di scegliere, prestare consenso, ricevere informazioni, valutare alternative, assumere responsabilità.

Tuttavia, se le tecnologie digitali sono capaci di anticipare e orientare le preferenze individuali, allora le categorie classiche di autonomia privata, consenso informato, libertà di autodeterminazione e responsabilità personale richiedono una profonda revisione. L'articolo non sviluppa direttamente questa linea giuridica, ma la rende inevitabile.

Il concetto di "capitalismo degli algoritmi" costituisce il secondo asse portante del contributo. Caligiuri, richiamando Zuboff, descrive un capitalismo che non si limita più alla produzione o allo scambio di beni, ma investe sfere intime dell'esistenza: il sonno, l'infanzia, il tempo libero, le pulsioni, la formazione precoce dei desideri. Particolarmente efficace è l'interrogativo formulato dall'autore: se gli algoritmi sono così efficienti nel condizionare i comportamenti di consumo, perché non potrebbero essere impiegati per stimolare processi cognitivi complessi e promuovere la riflessione critica? È questo il cuore propositivo dell'articolo.

Tale *thelos*, tuttavia, apre una questione delicatissima: un algoritmo che educa non rischia anch'esso di manipolare? La distinzione tra orientamento educativo e condizionamento paternalistico non è semplice. Il problema non è soltanto tecnico, ma assiologico e istituzionale: chi decide quali contenuti siano "educativi"? Quale autorità stabilisce che cosa significhi pensiero critico? Come evitare che l'algoritmo educativo si trasformi in algoritmo ideologico, moralizzatore o conformativo? L'autore mostra consapevolezza del problema quando individua tra le resistenze principali proprio quelle etiche, chiedendosi chi debba decidere "che cosa sia educativo" e quali contenuti siano idonei a promuovere il pensiero critico.

Da giurista comparatista, riterrei questo il punto che meriterebbe il maggiore sviluppo. Il passaggio dall'algoritmo commerciale all'algoritmo educativo non può essere pensato soltanto come sostituzione di fini: dal consumo all'emancipazione, dalla profilazione alla consapevolezza. Occorre anche interrogarsi sulle garanzie. In un ordinamento costituzionale pluralista, l'educazione non può essere ridotta alla somministrazione di contenuti reputati corretti da un'autorità centrale, né può essere affidata integralmente a soggetti privati. Essa deve rimanere spazio di pluralismo, conflitto argomentativo, libertà di coscienza, apertura al dissenso. In altri termini: l'algoritmo educativo sarebbe accettabile solo se progettato secondo principi di trasparenza, contestabilità, verificabilità, pluralismo, proporzionalità e controllo democratico.

L'articolo coglie bene il nesso tra IA e democrazia. La preoccupazione democratica nasce dallo squilibrio tra la rapidità dell'innovazione tecnologica e la lentezza della risposta politica, ma soprattutto dal fatto che le grandi risorse economiche, infrastrutturali e cognitive necessarie allo sviluppo degli algoritmi sono concentrate nelle mani di attori privati globali.

Questo passaggio è tra i più forti del testo. La sovranità democratica non è messa in crisi solo da poteri autoritari visibili, ma anche da poteri privati infrastrutturali, capaci di organizzare l'accesso all'informazione, di intermediare il discorso pubblico e di condizionare le condizioni cognitive della cittadinanza.

In questa prospettiva, il riferimento allo Stato innovatore e al recupero del primato della politica è opportuno. Caligiuri sostiene che lo Stato debba tornare a essere attore dell'innovazione, sostenendo la ricerca su algoritmi educativi capaci di rafforzare consapevolezza critica e responsabilità civica. Il tema è perfettamente coerente con l'evoluzione europea della regolazione dell'IA. Il Regolamento europeo sull'intelligenza artificiale, entrato in vigore nel 2024, ha introdotto un quadro orizzontale e progressivo di obblighi per soggetti pubblici e privati coinvolti nella catena di valore dei sistemi di IA; la sua capacità di divenire standard globale resta, però, una delle principali sfide aperte. Inoltre, le discussioni

europee più recenti sul cosiddetto *Digital Omnibus* mostrano che la regolazione dell'IA è già sottoposta a tensioni tra protezione dei diritti, competitività, semplificazione normativa e pressione dei grandi operatori tecnologici.

Da qui nasce un profilo critico: l'articolo è molto efficace sul piano pedagogico-politico, ma potrebbe rafforzarsi mediante un più esplicito innesto giuridico-istituzionale. L'algoritmo educativo, per non rimanere formula suggestiva, dovrebbe essere tradotto in categorie regolative: chi è il produttore? chi il responsabile? chi il valutatore indipendente? quali dati può usare? con quali limiti? quali diritti spettano allo studente o al cittadino sottoposto a tale ambiente formativo? come si prevengono discriminazioni, opacità, dipendenze cognitive, standardizzazioni culturali? quali rimedi sono esperibili in caso di danno educativo, manipolazione o esclusione? È in questo passaggio dalla proposta culturale alla costruzione istituzionale che si gioca la possibilità di trasformare l'intuizione dell'autore in paradigma operativo.

Un ulteriore elemento di pregio è il richiamo alla pedagogia critica. Caligiuri collega il concetto di algoritmo educativo a Freire, alla *conscientização*, alla *media literacy* e alla "testa ben fatta" di Morin, sostenendo che l'educazione algoritmica dovrebbe mirare non alla mera trasmissione di contenuti, ma alla formazione di soggetti capaci di riconoscere i meccanismi di condizionamento algoritmico.

Questa è forse la parte teoricamente più solida dell'articolo: l'algoritmo educativo non viene presentato come un tutor digitale più efficiente, né come un semplice strumento di personalizzazione dell'apprendimento, ma come dispositivo volto a rendere il soggetto più consapevole dell'ambiente che lo condiziona.

Tale passaggio è decisivo perché distingue l'educazione algoritmica dalla mera didattica digitale. Non si tratta soltanto di usare piattaforme, app, ambienti adattivi o sistemi predittivi per migliorare la *performance* scolastica. Si tratta, più radicalmente, di formare cittadini capaci di abitare criticamente la società algoritmica. Da questo punto di vista, l'articolo propone un'idea di educazione

come contro-potere cognitivo: non evasione dalla tecnica, ma appropriazione critica della tecnica.

Resta tuttavia una possibile ambiguità. L'autore sembra talvolta confidare nella possibilità di utilizzare le stesse tecniche del *marketing* digitale, invertendone il segno.

Ma non ogni tecnica di persuasione diventa legittima perché impiegata per un fine reputato nobile. Il diritto comparato insegna che le tradizioni costituzionali democratiche diffidano, sia pure con accenti diversi, delle forme di paternalismo cognitivo, specie quando esse incidono sulla libertà di formazione della coscienza.

L'algoritmo educativo, pertanto, non dovrebbe "produrre" il pensiero critico come esito programmato, ma creare condizioni di esposizione al dubbio, alla complessità, alla pluralità delle fonti, al controllo delle inferenze, alla verifica delle informazioni. La differenza è sottile ma fondamentale: educare non significa programmare bene; significa rendere possibile una libertà più consapevole.

Il contributo si chiude con un invito interdisciplinare: pedagogisti, neuroscienziati, informatici ed esperti di etica digitale dovrebbero collaborare per elaborare modelli teorici e protocolli sperimentali capaci di rendere verificabile e replicabile il concetto di algoritmo educativo.

È una conclusione condivisibile.

A essa aggiungerei, però, la necessaria presenza dei giuristi: costituzionalisti, comparatisti, privatisti, amministrativisti, studiosi della protezione dei dati, del diritto antidiscriminatorio e della responsabilità civile. Senza una cornice giuridica, l'algoritmo educativo rischia di oscillare tra utopia pedagogica e tecnocrazia benevolente.

Nel complesso, l'articolo è apprezzabile per ampiezza di sguardo, forza problematica e capacità di formulare una tesi non meramente difensiva. Caligiuri non propone di respingere l'intelligenza artificiale, né indulge in una nostalgia predigitale. Al contrario, accetta la metamorfosi del mondo come dato storico e invita a contendere alle piattaforme il governo delle infrastrutture cognitive.

Il suo contributo va letto, dunque, come un manifesto teorico: non ancora una teoria compiuta dell'algoritmo educativo, ma una sollecitazione forte a costruirla.

SALVATORE ACETO DI CAPRIGLIA
Ordinario di Diritto privato comparato
Università degli Studi di Napoli "Parthenope"