

# POWER AND DEMOCRACY

---

Rivista internazionale  
di Politica, Filosofia e Diritto

10  
2 (2024)



Tocqueville-Acton  
Centro Studi e Ricerche

# POWER AND DEMOCRACY

---

Rivista internazionale  
di Politica, Filosofia e Diritto

10  
2 (2024)

# POWER AND DEMOCRACY

Rivista internazionale di Politica, Filosofia e Diritto

---

**Periodicità:** semestrale

**Modalità di raccolta degli articoli:** comitato scientifico e call for paper

**Tipo di selezione e valutazione degli articoli:** double-blind review

**Edizione on line e progetto grafico a cura di**

A2i Open Journals, divisione e-publishing di A2i Srl

## Contatti

Direzione Generale

TOCQUEVILLE-ACTON Centro Studi e Ricerche

Via Giosuè Carducci 12 – 20123 Milano

e-mail: [redazione@poweranddemocracy.it](mailto:redazione@poweranddemocracy.it)

## Website

[www.poweranddemocracy.it](http://www.poweranddemocracy.it)

**POWER AND DEMOCRACY** è una rivista online a carattere scientifico promossa dal Tocqueville-Acton Centro Studi e Ricerche. La Rivista è inclusa nell'elenco ANVUR delle Riviste scientifiche dell'Area 12 - Scienze giuridiche e dell'Area 14 - Scienze politiche e sociali.

ISSN 2724-0177

La rivista è registrata presso il Tribunale di Milano

(Aut. n. 1901 del 19 ottobre 2020. Reg. Stampa n. 136).

Lo sviluppo e la manutenzione dell'installazione di OJS sono forniti da A2i Open Journals, divisione e-publishing di A2i Srl.

La rivista è presente in:

– Catalogo italiano dei periodici ACNP (<https://acnpsearch.unibo.it/journal/3493844>)

– Google Scholar (<https://scholar.google.it/>)

– CORE (<https://core.ac.uk/>)

# POWER AND DEMOCRACY

Rivista internazionale di Politica, Filosofia e Diritto  
www.poweranddemocracy.it

## DIRETTORE

Flavio Felice, Università degli Studi del Molise

## COMITATO EDITORIALE

Fabio Giuseppe Angelini, Università Internazionale Uninettuno di Roma

Antonio Campati, Università Cattolica del Sacro Cuore

Maurizio Serio, Università degli Studi Guglielmo Marconi

---

## COMITATO SCIENTIFICO INTERNAZIONALE

Andrew A. Abela, Catholic University of America (USA)

Angelo Abignente, Università degli Studi di Napoli Federico II

Brian Anderson, Manhattan Institute (USA)

Dario Antiseri, LUISS Guido Carli

Nicola Antonetti, Università degli Studi di Parma

Angelo Arciero, Università degli Studi Guglielmo Marconi

Mauro Barberis, Università degli Studi di Trieste

Marco Bassani, Università degli Studi di Milano

Léonce Bekemans, Università degli Studi di Padova

Giovanni Belardelli, Università degli Studi di Perugia

Massimiliano Bellavista, Università degli Studi di Siena

Arthur C. Brooks, Harvard University (USA)

Rocco Buttiglione, Instituto de Filosofia Edith Stein Granada (Spagna)

Davide Cadeddu, Università degli Studi di Milano

Alejandro Chafuen, Acton Institute (USA)

Alessandro Campi, Università degli Studi di Perugia

Josep E. Capizzi, Catholic University of America (USA)

Paolo Carozza, University of Notre Dame (USA)

Fabio Ciarra, Università degli Studi di Napoli Federico II

Riccardo Crespo, Universidad Austral, Buenos Aires (Argentina)

Lorenzo Cuocolo, Università degli Studi di Genova

Attilio Danese, Centro Ricerche Personaliste di Teramo

Stefano De Luca, Università degli Studi Suor Orsola Benincasa

Gianni Dessì, Università degli Studi di Roma Tor Vergata

Giulia Paola Di Nicola, Centro Ricerche Personalistiche di Teramo

Enzo Di Nuoscio, Università degli Studi del Molise

Franco Maria Di Sciullo, Università di Messina

Jude P. Dougherty †, Catholic University of America (USA)

Federica Fabrizzi, La Sapienza – Università di Roma

Damiano Florenzano, Università di Trento

Francesco Forte †, Università degli Studi di Roma “La Sapienza”

Lothar Funk, University of Applied Sciences di Duesseldorf (Germania)

George Garvey, Catholic University of America (USA)

Mary Ann Glendon, Harvard University (USA)

Nils Goldschmidt, University of Siegen (Germania)

Maurizio Griffo, Università degli Studi di Napoli Federico II

---

André Habisch, Katholische Universität Eichstätt-Ingolstadt (Germania)  
Stefan Kolev, Hamburg Institute of International Economics e Wilhelm Röpke Institute (Germania)  
Antonio Masala, Università di Pisa  
Guido Meloni, Università degli Studi del Molise  
Roberto Miccù, La Sapienza – Università di Roma  
Alberto Mingardi, Università Iulm  
Roberta Modugno, Università degli Studi Roma Tre  
Flavia Monceri, Università degli Studi del Molise  
Michele Nicoletti, Università di Trento  
Lorenzo Ornaghi, Università Cattolica del Sacro Cuore  
Damiano Palano, Università Cattolica del Sacro Cuore  
Claudio Palazzolo, Università di Pisa  
Luca Raffaello Perfetti, Università degli Studi di Bari  
Rocco Pezzimenti, LUMSA Università  
Aristide Police, LUISS Guido Carli  
Giovanni Puglisi, Università degli Studi di Enna 'Kore'  
Marcelo F. Resico, Universidad Católica Argentina (Argentina)  
James Robinson, University of Chicago (USA)  
Eugenio Yanez Rojas, Universidad San Sebastian, Santiago (Cile)  
Robert Royal, Faith and Reason Institute di Washington DC (USA)  
Mónica Rubio García, Universidad Popular Autónoma del Estado de Puebla (Messico)  
Giulio Maria Salerno, Università degli Studi di Macerata  
Paolo Savarese, Università degli Studi di Teramo  
Lorenzo Scillitani, Università degli Studi del Molise  
Stefano Salvatore Scoca, Università per Stranieri 'Dante Alighieri' di Reggio Calabria  
Mario Tesini, Università degli Studi di Parma  
Tommaso Valentini, Università degli Studi Guglielmo Marconi  
Dario Velo, Università di Pavia  
Andreas Widmer, Catholic University of America (USA)  
Alfred Wierzbicki, Catholic University of Lublin (Polonia)  
Michael Wohlgemuth, Walter Eucken Institut di Freiburg (Germania)  
Gabriel Zanotti, Universidad Austral di Buenos Aires (Argentina)  
Todd Zywicki, George Mason University (USA)

---

#### **REDAZIONE**

Mauro Bontempi, Tocqueville-Acton Centro Studi e Ricerche  
Gianmarco Botti, Università degli Studi di Napoli L'Orientale  
Maria Giorgia Caraceni, Università degli Studi Guglielmo Marconi  
Giusy Conza, Università degli Studi di Napoli Federico II (Capo Redattore)  
Daniele Di Paolo (Segreteria di Redazione)

---

#### **DIRETTORE RESPONSABILE**

Nancy Squitieri, Ordine dei Giornalisti di Milano

# INDICE

## SAGGI E CONTRIBUTI

**Armando Vittoria**

Dimenticare Laclau. La natura 'ideologicamente illusoria'  
del populismo di sinistra, tra class e status politics 9

**Achille Zarlenga**

"L'ombra" del dolore nella filosofia del diritto di Alessandro Levi 29

**Enrico Fassi**

The 'illiberal turn' and EU's foreign policy: a tentative analysis 47

**Giulia Olini**

L'impatto del conflitto russo-ucraino nella regione artica.  
Dalla crisi dell'eccezionalismo artico alla ridefinizione degli assetti  
di *governance* e di sicurezza 65

## TEORIA, ARGOMENTAZIONE E PRASSI

**Daniele Di Paolo**

L'accordo di collaborazione di cui all'articolo 82-BIS  
del d.lgs. n. 36/2023. Un commento preliminare sulla novità  
introdotta dal decreto correttivo al codice dei contratti pubblici 101

**Andrea Serafini**

La revisione dei prezzi nel nuovo codice dei contratti pubblici  
(d.lgs. 36/2023) alla luce del "correttivo" (D.lgs. 209/2024).  
Tra tradizione e innovazione 121



# **SAGGI E CONTRIBUTI**



ARMANDO VITTORIA\*

## DIMENTICARE LACLAU

### La natura ‘ideologicamente illusoria’ del populismo di sinistra, tra class e status politics

**ABSTRACT:** Per gli studi politici, quella del populismo si è negli anni rivelata una trappola concettuale. In questo, non fanno eccezione le teorie egemonico-discorsive concentrate su di un'altra trappola concettuale: il populismo di sinistra. Teorie, stimulate dal lavoro di Ernesto Laclau, che comunemente al mainstream fenomenologico sembrano infatti esporsi a non poche critiche, in gran parte derivanti dal ricorso ad obiettivi analitici esclusivamente descrittivi. Il contributo analizza la tesi egemonico-discorsiva sul populismo di sinistra per discuterne criticamente alcuni approdi, i quali, forse, sono andati ben oltre le intenzioni dell'autorevole filosofo argentino. L'argomentazione parte dalla adozione di una diversa concezione di populismo, strutturalista e di *status politics*, attraverso cui è possibile evidenziare le principali ambiguità legate al concetto di populismo di sinistra. Concepito, infatti, come *dispositivo politico della reazione alla marginalità dentro il sistema neoliberale*, il populismo porta in sé, per caratteristiche di domanda e offerta, una natura strutturalmente di destra, perché conferisce forma ad un progetto di mobilitazione del risentimento sociale escludente (anti-immigrazione), antiestablishment e nativista-tradizionalista che non contesta, a differenza della sinistra politica, il sistema neoliberale in sé ma solo i suoi effetti in termini di deprivazione di status.

**KEYWORDS:** Left populism; Critical discursive theory; Laclau; Status politics; Neoliberalism.

**SOMMARIO:** 1. Introduzione. 2. Le teorie mainstream fenomenologiche sul populismo. 3. Discorso e ragione populista: l'influenza del modello di Laclau. 4. Il populismo come dispositivo politico reazionario della marginalità di status: per una lettura strutturalista. 4.1. La crisi del 2007 e la trasformazione del consenso populista. 5. Oltre Laclau. Una critica alla ragione populista 'di sinistra'. 6. Conclusioni.

---

\* Armando Vittoria è ricercatore di Sociologia dei fenomeni politici presso il Dipartimento di Scienze Politiche dell'Università degli Studi di Napoli Federico II. E-mail: a.vittoria@unina.it

## 1. Introduzione

Nell'ultimo trentennio, quella del populismo e degli aggettivi ad esso accostati si è rivelata per gli studi politici una trappola concettuale, che Margaret Canovan, caposcuola degli studi sul tema, aveva intravisto con largo anticipo, sostenendo che "per alcuni che vedono il populismo" ve ne sono altrettanti che "non vedono nulla" (1982: 545).

Non fa eccezione, in questo senso, il *discorso* sul cosiddetto populismo di sinistra, che, a partire dalla pubblicazione dei primi lavori di Ernesto Laclau sulla 'ragione' populista, ha negli anni stimolato il campo di ricerca sull'affermazione dei nuovi partiti reagenti, in senso progressivo, alla condizione postdemocratica (Crouch, 2012). Soprattutto con la crisi del 2007, e con la fase di intensa austerità sociale che ne è derivata, tali tesi hanno infatti popolato lo scenario riflessivo accostando al populismo di sinistra soggetti tra loro spesso molto diversi, come *Podemos*, *Syriza*, *La France Insoumise* o la *Linke* tedesca.

Tuttavia, collocando il populismo in sé in un alveo concettuale differente molte di queste analisi si espongono a non poche critiche. Le dimensioni di agenda politica che caratterizzerebbero, infatti, il populismo di sinistra riflettono un insieme ideologico-culturale confuso; mai aderente, nello stesso momento, ad entrambe le categorie che lo qualificano (populismo e sinistra), e assai criticabile sia in senso teorico che empirico.

Nel loro sfondo teorico, soprattutto le ipotesi sulla sinistra populista che fanno perno sulla egemonia discorsiva elevano di fatto due delle tipiche patologie postdemocratiche - elettoralismo e mediatizzazione - a fenomeni autogeni del processo politico, come se i processi di trasformazione politica - tale è quello populista - non muovessero da determinanti economiche, sociali, culturali più profonde. E questo si riflette, anche, nella classificabilità del soggetto populista di sinistra, facendovi tali teorie spesso coincidere formazioni di fatto neo-trasformative o post-comuniste semplicemente per riflessione simmetrica al populismo *radical-right*.

Di fatto, alla base di queste visioni sembra esserci il recepimento di uno degli assiomi della teoria di Laclau, assai discutibile, ovvero quello sulla permutabilità concettuale tra politica e populismo. E da questo nascono le criticità, di fondo, di molti - non tutti - gli approcci al populismo di sinistra basati sull'egemonia discorsiva, ovvero dalla confusione di una ideologia con quello che è un dispositivo individualista e an-ideologico, cioè il populismo. Criticità metodologicamente collegate alla adozione di uno statuto epistemico essenzialmente fenomenologico, che per esplicita ammissione non intende spiegare le ragioni strutturali del populismo ma descrivere minuziosamente il manifestarsi (Canovan, 1982: 550).

Ma, al netto di aspetti sovrastrutturali quali narrazione, discorso o personalizzazione, in che cosa consiste la politica populista di sinistra? Quali categorie valoriali e quali interessi socioeconomici radicati ne tratteggerebbero l'ideologia, l'organizzazione e dunque la sociologia della domanda? E, soprattutto, da quale concetto di populismo in sé si parte nell'identificazione dei soggetti populistici di sinistra?

Il contributo prova a misurarsi con questi interrogativi, analizzando la tesi *discorsiva* sul populismo di sinistra che ha avuto origine nella scuola di Ernesto Laclau, e provando a discuterne criticamente alcuni degli esiti che, forse, sono andati ben oltre le intenzioni dell'illustre promotore.

Per farlo, l'argomentazione proposta corre sui due lati della teoria politica e della sociologia politica. Partendo da una rassegna critica della letteratura *mainstream* sul populismo, contenuta nei paragrafi 2 e 3, nel successivo paragrafo 4 si proverà ad evidenziare come, adottando un orientamento né fenomenologico né discorsivo sul populismo, ma che invece muova dai *drivers* strutturali (economici, sociali, culturali) che motivano il fenomeno, si possa giungere ad una concettualizzazione del populismo e delle sue tipologie completamente differente. Si evidenzierà, così, come il criterio di classificazione dei partiti nello spettro politico postdemocratico tra populistici e non-populistici – ma soprattutto tra populistici di destra e sinistra – si radichi, nella realtà, più nella demarcazione tra *status* e *class politics* e nel carattere anti-immigrazione dei soggetti politici (Gidron, Hall, 2017).

Attraverso, dunque, l'adozione di questo diverso concetto strutturalista del populismo come *dispositivo politico della reazione alla marginalità dentro il sistema neoliberale*, nel paragrafo 5 si insisterà la natura narrativo-discorsiva e ideologicamente 'illusoria' del populismo di sinistra, avendo il populismo in sé, per caratteristiche di domanda e offerta, una natura conservatrice, e precisamente legata a un progetto di mobilitazione individualista-di-massa di segmenti della piccola e media-borghesia risentiti della marginalizzazione di status dentro la globalizzazione finanziaria; un progetto che si riversa in agende anti-establishment, nativiste-tradizionaliste e anti-immigrazione. A supporto di tale critica, alla fine del paragrafo, verrà argomentata una proposta di matrice di 'Sinistra' per far emergere i limiti della classificazione a matrice *discorsiva* dei cosiddetti partiti populistici di sinistra.

Le conclusioni, infine, discuteranno i risultati dell'argomentazione di ricerca. Si evidenzierà come ricorrendo ad una diversa teorizzazione del populismo sia difficile modellizzare analiticamente il populi-

simo di sinistra. Infatti, travalicando la dimensione dell'analisi *discorsiva*, e considerando, all'opposto, le dimensioni prescrittive e strutturali che qualificano il populismo, il populismo di sinistra risulta *in re ipsa* molto difficile se non impossibile 'vedere'.

## 2. Le teorie mainstream fenomenologiche sul populismo

Lo sforzo di definire il populismo è ormai tanto risalente quanto è scarso il risultato finale in termini di chiarezza concettuale che esso restituisce. Pur riconoscendo l'impatto della postmodernità sulle principali categorie politiche occidentali, destra e sinistra incluse, bisogna ammettere che ancora oggi il concetto di populismo genera "confusione e frustrazione" (Mudde, Kaltwasser, 2017: 1), e che, come colto dal principio da Margaret Canovan, l'etichettare "tutto" come populismo produce spesso il rischio che "nulla" lo sia (1982: 545).

Nonostante, sul tema insista ormai una scholarship raffinata e plurale, la "frustrazione" generata dal concetto pare stia contribuendo solo alla sua inflazione (Aslanidis, 2016; Oswald et al., 2022). Iscritto a turno quale ideologia, mentalità, fisiologia o patologia postdemocratica, il populismo ancora non trova un suo baricentro stabile nelle categorie *del politico*, restando per molti versi insuperata la definizione fornita da Cas Mudde del populismo come "sottile" ideologia che separerebbe la società tra "popolo puro ed élite corrotta" (Mudde, 2004: 543).

Le letture fenomenologiche, come quelle elitiste *à la* Mudde, hanno nell'ultimo ventennio avuto l'indubbio merito di dare centralità all'agenda scientifica sul populismo (Mudde, 2016). Il fatto, però, che queste non abbiano mai aspirato deliberatamente a indagarne le radici sociali, economiche, culturali profonde ha finito per favorire il consolidarsi di una tassonomia e di una grammatica larghissima ma indefinitoria sul fenomeno. Parafrasando la Canovan, oggi quasi tutti vedono il populismo ovunque, ma praticamente nessuno riesce a dire esattamente cosa sia.

Il disinteresse degli approcci *mainstream* (dall'elitismo alle teorie discorsive) per le determinanti strutturali del populismo si è tradotto, alla fine, in una egemonia essenzialmente narrativa del concetto, che non ha certo contribuito a ridurre la confusione analitica su un fenomeno che esplose, dentro la condizione postdemocratica, essenzialmente nelle forme di "una degenerazione nella democrazia rappresentativa" (Akkerman, 2003: 149). Una scelta, quella di marginalizzare le determinanti strutturali dal perimetro teorico-analitico sul populismo, anche di tipo politico-culturale: spostare l'asse di indagine sui *drivers* strutturali del populismo avrebbe infatti corrisposto, in un certo senso, a mettere in discussione il meta-discorso che ne protegge la funzione narrativa, ovvero l'egemonia discorsiva neoliberale.

D'altra parte, e comunque la si osservi, che il populismo in quanto fenomeno e narrazione sia interconnesso con il paradigma neoliberale appare piuttosto evidente. Per questo la criticità di fondo delle teorie *mainstream* sul populismo è di significato oltre che di significante, ed è superabile – come si è notato – solo concependo il populismo non come mentalità, né come ragione discorsiva, bensì come dispositivo politico (Žižek, 2006). E questo vale per il populismo *in sé* ma ancor più, si dirà, per il cosiddetto populismo di sinistra. Concetto, quest'ultimo, non a caso maturato attorno ad un quadro tassonomico ambiguo, e sostenuto principalmente da approcci di teoria politica discorsiva orientati ad elevarlo a contro-discorso per combattere l'altro discorso populista di destra: annullando le classi nella massa, confondendo il conflitto con il risentimento di status.

Ben prima che il campo degli studi sul tema si allargasse così significativamente, teorie di segno diverso avevano però intuito il rischio di un approccio esclusivamente descrittivo al populismo, a partire dai lavori pionieristici di Martin Seymour Lipset del 1955 (*The Radical Right: A Problem for American Democracy*) e di Gino Germani del 1978 (*Authoritarianism, fascism, and national populism*). E ancora dagli anni Novanta del secolo scorso, in pieno postfordismo, la sociologia politica centro-nordestina aveva dato continuità e profondità a questo approccio strutturalista sul populismo indagando le radici della sua domanda politico-sociale (Betz, 1993; Van der Brugg et al., 2003; Rydgren, 2007, 2013; Hainsworth, 2008), attraverso analisi riprese di recente, non a caso, dai modelli di *status politics* (Bell, 2017; Gidron, Hall, 2017; Gest et al., 2018; Margalit, 2019; Kurer, 2020).

Va però riconosciuto che nessuna di queste tendenze strutturaliste sul populismo ha incontrato nel tempo una fortuna minimamente comparabile a quella degli studi elitisti o di *critical discourse theory*. D'altronde, chi di recente ha provato a rimettere ordine nell'immensa mole di definizioni sul tema ha dovuto constatare il prevalere delle strategie fenomenologiche, solo partendo dalle quali sarebbe possibile descrivere una geografia concettuale del populismo come (1) fenomeno politico-culturale o come (2) stile di comunicazione politica, oppure quale (3) strategia di opportunismo politico o (4) attitudine politica all'uso della strumentalizzazione demagogico-plebiscitaria, e ancora come (5) ideologia "sottile", (6) metodo di persuasione, e poi logica (7) o logica-dispositivo discorsivo (8), e, infine, come (9) strategia di mobilitazione (Oswald et al., 2022: 5-9).

Come detto, caratteristica comune a queste teorie è che non ambiscono a sviluppare "in nessun senso" una teoria del populismo in senso proprio (Canovan, 1982: 551). Ancora, esse presentano alcuni tratti euristici comuni: rintracciano il determinante concettuale del populi-

simo in un dispositivo narrativo e/o discorso politico o, nell'approccio relativamente più 'strutturalista' di *party politics à la Kriesi* o *à la Mudde*, nella 'mentalità'; ne individuano il determinante processuale più nell'offerta che nella domanda politica; più in generale, tutte queste teorie riportano il populismo ad una forma politica discorsiva incentrata sul 'popolo'.

Va infatti rimarcato come una parte davvero considerevole delle teorie affermate e 'citate' sul populismo insista, con prospettive diverse, sulla dimensione della logica narrativa e/o discorsiva: da quelle sul populismo come messaggio anti-establishment emergente dalla "crisi" (Moffitt, Tormey, 2014) a quelle sulla strategia persuasiva di *media politics* (Engesser et al., 2017; Gerbaudo, 2018). A queste, più di recente, si sono affiancate visioni di contaminazione del *frame* discorsivo populista con i fattori di *path dependency* (Aslanidis, 2016). Su un versante, invece, differente si sono mossi gli studi neo-elitisti (Mudde, 2004, 2016a, 2017; Kriesi e Pappas, 2015; Lazaridis et al., 2016; Mudde e Kaltwasser, 2017), sviluppando le teorie 'classiche' sul populismo (Canovan, 2002, 2004; Taggart 2000; Mény e Surel, 2002), cui si sono poi aggiunte le ricerche, soprattutto di scuola olandese, sul rapporto tra populismo e partiti tradizionali nel loro declino organizzativo e di partecipazione (Kölln, 2016; Rooduijn, Akkerman, 2017).

### **3. Discorso e ragione populista: l'influenza del modello di Laclau**

Se vi è stato, tuttavia, un punto di riferimento importante per larga parte degli approcci analitico-discorsivi sul populismo, questo è certamente individuabile nella teoria discorsiva post-marxista sviluppata da Ernesto Laclau (2005) e dalla scuola che ne è gemmata (Mouffe, 2018), la quale ha negli anni fertilizzato un ambito scientifico incentrato sul populismo come logica discorsiva 'del politico'.

Le idee originariamente elaborate da Laclau si riveleranno influenti almeno in quattro direzioni. In un primo senso, per la ricerca fatta dallo studioso argentino, ambiziosa quanto criticabile (Taguieff, 1997: V), di un modello teorico univoco di interpretazione del populismo. In un secondo senso, connesso al primo, l'intero spettro delle teorie discorsive ha contribuito a rendere plurale e soprattutto criticabile il campo di studi sul populismo come ideologia, affiancandosi agli approcci classico e neo-elitista. Il terzo motivo è nel dibattito che le ipotesi teoriche di Laclau ha stimolato, per reazione, nel campo delle teorie normative e della legittimità legate al populismo. In ultimo, va rilevata l'influenza della sua scuola di pensiero rispetto alle teorie sul cosiddetto populismo di sinistra – di cui si dirà.

L'influenza della analisi discorsiva critica negli studi sul populismo non deve sorprendere. In un certo senso, è direttamente proporzionale

all'ambizione euristica del paradigma di Laclau di ricercare una (difficile) "permutabilità concettuale" tra populismo e politica (Arditi, 2004: 139), ricevendo per questo critiche come parziali riconoscimenti (Aslanidis, 2016: 78-79). Ancora oggi un largo campo teorico, tra visioni normative e visioni 'redentive' del populismo, deve alla critica dialettica di Laclau – almeno quanto alle tesi della Canovan – l'intuizione che l'emergere del populismo corrispondesse ad una "crisi di legittimità che investiva l'intero modello rappresentativo" (Taguieff, 1997: VI) di cui esso avrebbe costituito una "componente strutturale" (Akkerman 2003: 154).

Questa idea di co-essenzialità del populismo alla ragione politica 'post-moderna', che è parte rilevante della teoria di Laclau, solleciterà la letteratura neo-elitista sulla crisi di offerta dei partiti tradizionali (Mudde e Kaltwasser, 2012), ma stimolerà anche le teorie sulla crisi del modello rappresentativo e sulla funzione redentiva del populismo: ora forza che "reclama la sovranità al popolo da parte delle élites politiche e burocratiche" (Albertazzi, McDonnel, 2008: 4), ora meccanismo di "ripristino" della responsività democratica (Caramani, 2017: 54). All'opposto, questo canone della permutabilità tra politica e populismo sarà letto negativamente dalle correnti post-materialiste e dalla teoria normativa liberale, considerando queste il populismo uno spettro per i fondamentali liberali (Urbinati, 2014; Müller, 2017) o per la modernizzazione democratica (Norris, 2005).

#### **4. Il populismo come dispositivo politico reazionario della marginalità di status: per una lettura strutturalista**

Come ha sostenuto Paris Aslanidis, qualunque cosa sia "il populismo chiaramente non possiede il carattere di una ideologia" (2016: 89). Proprio per questo, comprendere la persistenza del populismo – guardando, ad esempio, alle elezioni statunitensi del 2024 – in quelle che definiamo postdemocrazie richiede un cambio di prospettiva paradigmatica, che decentri l'analisi dal fenomeno ai fattori strutturali che lo determinano, in modo da decifrare il nucleo di interessi e valori sociali che alimenta il consenso populista.

Un cambio di prospettiva di questo tipo presuppone, tuttavia, l'assunzione di due postulati: assegnare al populismo qualità non di ideologia, né di logica discorsiva, bensì di dispositivo politico (Žižek, 2006); adottare un *frame* analitico non descrittivo ma orientato alle condizioni strutturali (*drivers*) che spiegano il consenso populista.

Il populismo, né ideologia né mentalità, va dunque concepito come un dispositivo che raccoglie in forma paradigmatica il risentimento di status, individualista-di-massa, proveniente dai margini del sistema neoliberale (Morelock, Narita, 2018: 148), con un obiettivo che è,

genericamente, di addomesticamento del capitale finanziario globalizzato. Sganciato, così, da una concezione descrittiva che lo riduce al suo significante di mentalità o narrativo, il dispositivo populista emerge, funzionalmente all'egemonia meta-discorsiva neoliberale di cui è prodotto, nella sua natura "puramente formale, trascendentale e non ontica" (Žižek, 2006: 553). Ed emerge anche l'ambivalenza del rapporto politico che esso instaura, come dispositivo politico, rispetto agli approcci fenomenologici, che non insiste sull'asse élite-popolo (Mudde, 2004) o su quella establishment-masse (Laclau, 2005). Il rapporto politico instaurato dal dispositivo populista si esprime, invece, nell'opposizione tra chi è al centro e chi è stato trascinato ai margini del sistema neoliberale, e da qui contesta non già le logiche di gerarchizzazione sociale di cui tale sistema è portatore ma banalmente le sue ricadute finanziarie sulla propria ricchezza individuale e di status.

Se il populismo ha natura di dispositivo, cambia anche la natura della domanda politica che fa gravitare attorno alla soggettività politico-sociale che lo sostiene: il 'popolo', vuoto significante retorico. Questo popolo, questa soggettività è una massa-di-individualismi scivolata ai bordi della condizione postdemocratica, che si aggrega unicamente nella reazione alla deprivazione di status (personale, di gruppo, di famiglia) provocata dalla globalizzazione finanziaria (Engler, Weisstanter, 2021). La domanda politica populista si configura, quindi, come "una sorta di periferia interna della politica democratica": può assumere "dimensione della rappresentanza e della partecipazione che si situa ai bordi più reconditi e ruvidi del sistema democratico", ma può anche diventare "qualcosa di più inquietante" facendo "prosperare in seno alla democrazia ciò che può diventarne la nemesis" (Arditi, 2004: 143).

Dietro questa domanda politica insiste, come detto, un soggetto sociale disorganico, indefinibile, che reclama di rappresentare il popolo *pars pro-toto*. L'arcipelago sociale populista mescola i *left-behind* della globalizzazione, i sub-urbani delle ZTL europee e le "nuove minoranze" bianche (Gest, 2016); segmenti del risentimento e accomunati dal percepirsi culturalmente alieni rispetto alla *open society* e periferici rispetto alla *global economy*. Esso ha un avversario funzionale che è l'establishment, ma ha soprattutto un nemico oggettivo (*scapegoat*) che ne minaccia lo status premendo dall'esterno del sistema, individuato in chi è 'tradizionalmente' esterno al *popolo-comunità* per interessi e valori: un non-nativo, lavoratore immigrato precario che assomiglia molto al 'dannato della terra' di Fanon.

Come conseguenza, il populismo, dispositivo della marginalità e del risentimento di status, convoglia la sua domanda politica e mobilita il soggetto sociale di riferimento attraverso una piattaforma politico-economica e socio-valoriale. Nessuna politica del conflitto:

l'obiettivo è solo contestare il verso, non già la natura, conservatrice. Piattaforma che non contesta la logica neoliberale – come sarebbe per una sinistra politica – ma protesta il rientro di questo 'popolo' dai margini *nel* sistema (anche di potere). Nessuna politica del conflitto: l'obiettivo è solo contestare il verso, non già la natura, della modernizzazione neoliberale, perché il risentimento di status è una reazione alla deprivazione che ha forma 'nostalgica' e di rifiuto della modernità politica (Gest et al., 2018).

La piattaforma populista anima, dunque, una agenda di politica pubblica centrata sulla difesa degli interessi di ceti medi e 'piccolo-borghesi' che percepiscono il rischio della deprivazione, soprattutto patrimoniale, e che reagiscono, nel campo dei valori, supportando agende tradizionaliste e conservatrici: la visione dello spazio pubblico e della partecipazione sono individualistiche e a-collettive; la retorica è antipolitica; le ricette sono protezioniste e scioviniste, non keynesiane; e, pur con sfaccettature, l'orbita dei valori è nel nativismo (familismo, anti-immigrazione, *pro-life*, suprematismo, patriarcalismo, anti-genderismo).

Nonostante l'intero fenomeno populista resti da decifrare considerandone la natura polimorfa, per cui "acquisisce diverse forme ma ha alcuni tratti molto specifici che sono determinati dalle condizioni sociali del contesto in cui si manifesta" (Anselmi, 2017a: 2), attraverso l'adozione di una prospettiva di analisi strutturalista sul populismo come dispositivo è facile farne emergere la qualità di non ambivalenza e non trasversalità politico-ideologica. Come anche lo stesso Mudde ha di recente ammesso, a valle di un ventennio di analisi ampie sul fenomeno, la realtà è che in larghissima maggioranza la politica populista è incarnata da partiti di destra radicale (Mudde, 2016c: 296).

Questo riporta all'intuizione avuta nel lontano 1955 da Lipset, nel suo saggio sulle forme emergenti della destra radicale negli Stati Uniti, per il quale:

Questo gruppo, che è caratterizzato come radicale perché desidera rendere di vasta portata i cambiamenti nelle istituzioni americane, si preoccupa fondamentalmente di *eliminare dalla vita politica americana quelle persone e istituzioni che minacciano il suo senso dei valori tradizionali, o interessi economici [...]* Qualsiasi analisi del ruolo dell'estremismo politico negli Stati Uniti deve basarsi in parte sul riconoscimento di due *forze politiche fondamentali* operanti nelle diverse condizioni storiche della società americana. Queste forze possono essere distinte dai termini *politica dello status e politica di classe*. Come usato qui, *politica dello status* si riferisce a movimenti politici la cui crescita si basa su *appelli al non usuale risentimento di individui o gruppi che desiderano mantenere o migliorare il proprio status sociale. [...]* Ad orientare gli appelli non sono solo i gruppi che sono appena sorti e che possono essere frustrati nel

loro desiderio di essere accettati socialmente da coloro che ambiscono a mantenere lo status, ma anche i gruppi che già possiedono lo status, che ritengono che vari cambiamenti sociali minaccino le loro stesse pretese di un'elevata posizione sociale, o ancora consentano a gruppi di status precedentemente inferiore di rivendicare il loro stesso status. *Le conseguenze politiche delle frustrazioni dello status differiscono considerevolmente da quelli derivanti dalla privazione economica, in quanto non esiste una politica ben definita. [...] C'è poco o nulla che un governo possa fare per alleviare queste ansie. Non sorprende, quindi, che la politica dei movimenti che hanno fatto appello con successo ai risentimenti dello status sia stata di carattere irrazionale, che si concentri sull'attacco a un capro espiatorio, che simboleggia convenientemente la minaccia percepita dai loro sostenitori*" (Lipset, 1955: 176-177; i corsivi sono aggiunti).

Parole che hanno, rilette oggi, quasi del profetico. Considerando anche come Lipset allora individuasse questa destra antidemocratica nei gruppi politici gravitanti attorno al *Ku Klux Klan*, risalendo la cui matrice, dai *Patriots* degli anni Novanta fino al suprematismo *Alt-Right* e a *Qanon*, è oggi facile andare con la mente alle immagini di Capitol Hill del 2021. È nei contenuti, però, che la sua analisi riporta al dato contemporaneo; essa anticipava, infatti, la lettura strutturalista del populismo, come dispositivo politico del risentimento di status dalla *core mentality* di destra radicale ed insofferente alla modernità democratica.

#### 4.1 La crisi del 2007 e la trasformazione del consenso populista

La crisi mondiale dei subprime segna, come si è notato, il consolidamento dell'ondata populista (Kriesi 2014; Kriesi, Pappas 2015; Kaltwasser et al., 2017; Caiani, Graziano, 2019). Con essa, la sola globalizzazione per spiegare il populismo diviene uno strumento "troppo approssimativo" perché espunge analiticamente "il contesto politico in cui [gli elettori populistici] si muovono" (Mudde, 2016c: 299). Al contempo, è innegabile che questa segni l'esplosione del dispositivo populista, mettendone a nudo sì la natura di assedio alla democrazia rappresentativa, ma soprattutto di attacco al modello di modernizzazione sociale che ne è alla base.

Osservata in termini di rapporto tra modello capitalistico e ordine politico, la crisi infatti innesca l'esplosione di una domanda politica populista già articolata. La crisi e il conseguente ciclo dell'austerità rappresentano il tradimento della promessa di stabilità e ordine contratta dalla globalizzazione finanziaria verso quei ceti medi, culturalmente piccolo-borghesi, che individuano nel dispositivo populista, appunto, la risposta reazionaria.

Non è la crisi in sé bensì il disagio di status che essa minaccia ad attivare il risentimento politico dei "dispossessed" (Bell, 2017) spin-

ti ai margini del sistema da quella che appare come la “non-morte” del modello neoliberale (Crouch, 2014). Questo arcipelago sociale di risentiti e traditi è composto dai *left-behind* della globalizzazione finanziaria, più qualche voto ‘innaturale’ o rimodulato della *working class* (Mazzoleni, Ivaldi, 2022). Esso non si oppone al sogno di mobilità sociale edonista-proprietario promesso inizialmente dalla globalizzazione neoliberale, ma innescato originariamente dalla svolta reaganiana-thatcheriana che aveva eroso la società industriale del disciplinamento collettivo (Dahrendorf, 1957), e che li aveva allora spinti a posizionarsi, individualisticamente, su una logica reddito-proprietà dentro la gerarchia di spazi economici, sociali e valoriali del nascente neoliberismo.

Certamente, la politica dell’austerità che consegue alla crisi diversifica leggermente il campo sociale da cui proviene la domanda verso i nuovi partiti, e la comunicazione populista dimostra di incrociare ‘marginalizzati’ provenienti da più linee di crisi del ciclo neoliberale (Hooghe, Marks, 2018). Ciononostante, anche dopo il 2007 emerge e si rafforza la natura conservatrice del dispositivo populista, che, pur ricucendo ora ritagli di rabbia sociale diversi, non include organicamente né le nuove concentrazioni di capitale (*establishment*) né una *working class* da tempo parcellizzata e soffocata dalla finanziarizzazione e dal decentramento produttivo.

L’agenda politica, ad esempio, non è conflittuale e alternativa ma di risentimento, perché contesta gli esiti funzionali della logica di accumulazione finanziaria (anti-establishment) e quelli di deprivazione relativa della ricchezza patrimoniale (anti-austerità e antieuropeista), entrambi accusati di marginalizzare i ceti impiegatizi o terzariizzati. Il metodo di azione politica è individualistico-di-massa, esprimendo una insofferenza alla logica rappresentativa (popolo contro élite) e al soggetto rappresentativo (personalizzazione), cui contrappone una idea plebiscitaria ed emotiva della politica. Infine, la ratio dello scontro politico è antinamica, richiedendo un nemico oggettivo o capro espiatorio – l’immigrato, minaccia *esterna* – su cui riversare le paure da deprivazione di status di nuove minoranze culturalmente etnicizzate (Gest et al., 2018: 1710).

In definitiva, la grande crisi allarga il consenso e anche il campo populista, ma non in senso trasversale e ambivalente ideologicamente. Quello populista resta fermamente – e sempre più – un dispositivo di destra radicale, i cui principali canoni ideologico-programmatici sono l’anti-immigrazione e la difesa ‘nostalgica’ della posizione di status

(Rydgren, 2007: 247), e i partiti populistici, solo collateralmente alimentati dalla disegualianza in sé (Kehrberg, 2015; Gidron, 2022), restano, all'essenza, soggetti etno-nazionalisti, antiestablishment e anti-immigrazione (Gidron, Hall, 2017: S61).

## 5. Oltre Laclau. Una critica alla ragione populista 'di sinistra'

Con la crisi del 2007, il campo degli studi sul populismo si diversifica, allargandosi la ricerca anche al cosiddetto populismo di sinistra, categoria a cui vengono accostati soggetti politici emergenti e spesso molto diversi tra loro, come *Podemos*, *Syriza*, *La France Insoumise*, la *Die Linke* tedesca.

A partire dal recupero di una prospettiva neo-elitista (Mudde, 2016b), particolarmente in Italia emergono molte interessanti analisi critiche che muovono dalla divisione tra populismo escludente ed inclusivo (Font et al., 2021) – divisione che grossa significatività aveva però assunto, va ricordato, in riferimento a particolari tradizioni populiste come quella sudamericana. Ad evidenziarsi è la capacità, appunto, di quest'ultimo di integrare nel populismo, per via adattiva, alcune spinte progressive, come l'ampliamento dell'accesso al welfare, la possibilità di 'voice' per i gruppi sociali marginalizzati e l'estensione delle pratiche democratiche (Anselmi e de Nardis 2018). Più in generale, si riconosce al populismo inclusivo una capacità di ri-mobilizzazione, più che del 'collettivo', dei diversi e disarticolati segmenti marginalizzati da una grande crisi, che sta erodendo lo spazio democratico sui tre versanti politico, economico e culturale (de Nardis 2020). Altri studi, ancora, si spingono ad individuare nelle sinistre radical-populiste una nuova soggettività non solo euro-critica, ma rappresentativa dell'universo del lavoro, delle disegualtanze, del conflitto (Viviani, Damiani, 2019, Damiani, 2020).

E tuttavia, soprattutto fuori dall'Italia a prevalere è un approccio di indagine al populismo di sinistra alquanto differente e non poco criticabile. Approccio che mescolando *critical discourse analysis* e dialettica dell'egemonia attinge fortemente al pensiero di Ernesto Laclau (2005) e alla sua eredità (Mouffe, 2018), e si pone l'obiettivo di decifrare identità, narrazione e modalità d'agire dei soggetti populistici di sinistra, il cui obiettivo centrale sarebbe di far rientrare dalle periferie del sistema globalizzato un universo di marginalizzazione sociale tanto subalterno quanto massificato, indistinto (Stavrakakis, Katsambekis, 2014; Ramiro, Gomez, 2017; Jäger, Borriello, 2020; Borriello, Jäger, 2021; Venizelos, Stavrakakis, 2022).

Tali interpretazioni, almeno in larga parte, evidenziano però molte criticità, di natura sia teorica che empirica, principalmente per il ricorso rigido e dogmatico al modello di Laclau, e per l'uso "accelerato"

di assoluti concettuali ed *empty signifiers* in relazione a un concetto, il populismo, in sé non affatto granitico (Freeden, 2021). Fra tutte le criticità, la principale è nella identificabilità stessa del partito di sinistra populista, come nella sua collocabilità, per natura ideologico-programmatica, sulla sinistra dello spettro politico.

Infatti, per queste teorie il soggetto o partito populista di sinistra si distinguerebbe per l'obiettivo di aggregare "una maggioranza popolare per arrivare al potere e stabilire un'egemonia progressista" (Mouffe, 2018: 31); maggioranza dai contorni sociali molto sfocati, unendo "la crescente frammentazione e diversità dei 'lavoratori' [attorno alla] costruzione di un 'popolo' come insieme diverso di subordinati" (Mouffe, 2018: 36). Un 'insieme' sociale che, a volerlo decifrare, assomiglia a una massa de-strutturata che sostituisce con la rivolta la rivoluzione, con la rabbia il conflitto, e che è solo un "costrutto politico discorsivo" (Mouffe, 2018: 33). Se ne deriva che il partito della sinistra populista si distingue per la capacità di aggregare individualità subordinate e marginalizzate, che si fanno popolo-massa, attorno ad un programma che - come chiarisce la Mouffe - "potrebbe essere definito [quell] 'liberal socialismo' a cui Norberto Bobbio faceva riferimento alludendo ad una formazione politica che combini il desiderio di istituzioni liberal-democratiche con quello di una economia caratterizzata da elementi di socialismo", seguendo un orizzonte "non-essenzialista" (Mouffe, 2018: 31, 33).

Insomma, il soggetto populista di sinistra, non anticapitalista ma in sostanza liberale come la sua sacca di gestazione (il dispositivo narrativo neoliberale), protesta la marginalizzazione e subalternità del popolo-massa nel sistema, non il sistema in sé. D'altra parte, lo si ammette, l'egemonia sociale cui il populismo di sinistra ambisce non è espressione di una "posizione oggettiva" di conflittualità interna al sistema (Mouffe, 2018: 33) ma della ricerca di una egemonia contro-discorsiva. Pur ammettendo - e se ne può molto discutere - che l'idealtipo politico tratteggiato dalla Mouffe descriva per base sociale e natura ideologico-organizzativa i nuovi partiti della sinistra radicale nati con la crisi (*Podemos*, *Syriza* o *La France Insoumise*), è però evidente come solo la qualità populista di questo idealtipo emerga con chiarezza, mentre a mancare totalmente - a giudizio di chi scrive - è l'altro elemento, la sinistra. Non la soggettività sistemica (il popolo-massa), non la pratica (la rivolta), né tantomeno l'orizzonte ideologico-programmatico (di fondo liberale) qualificano questo idealtipo egemonico-discorsivo populista come di sinistra, principalmente perché esso rinuncia ad indagare le contraddizioni strutturali di quel sistema neoliberale verso cui non *oppone* ma *predispone* un dispositivo politico an-ideologico ed individualista.

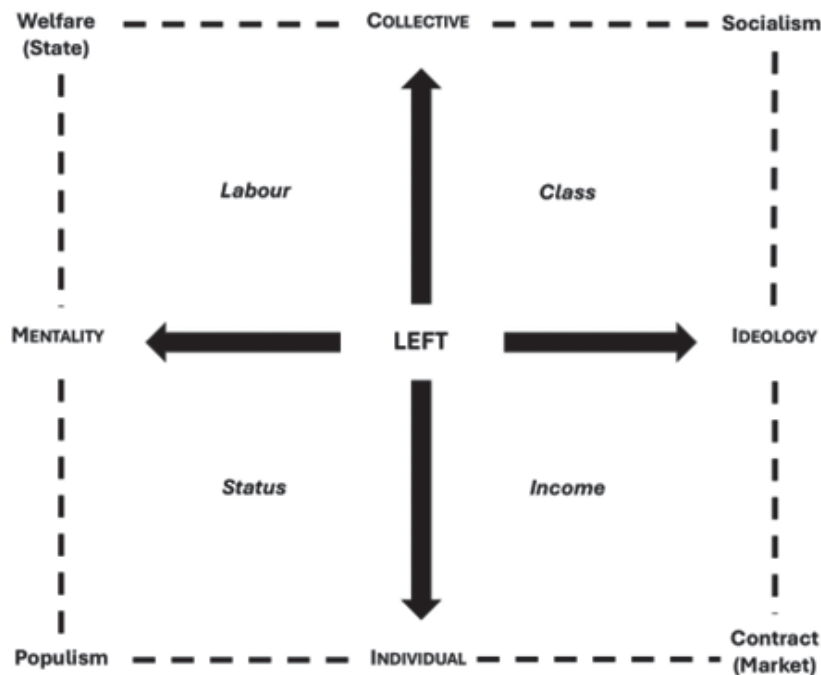


Figura 1 – Matrice di Sinistra (*Left*). Elaborazione dell'Autore.

La matrice riportata dalla Figura 1 aiuta a discutere precisamente questo punto. Collocando, infatti, la categoria di Sinistra (politica e ideologia della) dentro vettori concettuali tipici della modernità politica, la parte superiore ne indica i punti d'uscita positivi (di espansione o realizzativi), quella inferiore quelli negativi (di remissione o spegnimento). L'asse verticale rappresenta la prima tensione vettoriale della Sinistra come *topos* politico, che tende in espansione alla politica del collettivo (eguaglianza), mentre in remissione a quella dell'individuale (come *possessivism*, per dirla à la MacPherson). L'asse orizzontale, invece, raffigura la tensione tra mentalità (credenza personale, di massa) e ideologia (adesione ad una visione morale del mondo per la felicità pubblica).

Così, nel quadrante in alto a sinistra si trova il primo esito espansivo e realizzativo della Sinistra, quello socialdemocratico o di integrazione mediante le politiche pubbliche. Il suo spazio dialettico è la società del Lavoro, principio economico e morale, e il punto d'uscita è la *Welfare democracy*. Al suo opposto, in basso a destra, vi è invece il primo spazio dialettico di remissivo della politica di Sinistra, con al centro l'idea rawlsiana dell'equità come distribuzione dei punti di integrazione naturale individuale. Il reddito naturale o di base (*income*) è il modo per darvi consistenza, ed il punto d'uscita è in una trasformazione integralmente liberale della società, basata su una tensione contrattualista che è ideologica, ma individua la felicità pubblica nella somma delle libertà individuali e nella naturalizzazione della società di Mercato.

Il quadrante in alto a destra raffigura, sull'opposto versante ideologico, l'esito realizzativo più organico della politica di Sinistra, ovvero il superamento dell'ordine capitalistico attraverso il Socialismo. Lo spazio progressivo dialettico è quello della Classe, e la tensione ideologica – sull'asse orizzontale – è ovviamente preminente, specularmente a quella del punto di uscita del Contratto-Mercato, perché raffigura una visione organica di trasformazione della realtà, in cui l'obiettivo ultimo della Sinistra è la creazione di una felicità pubblica basata sull'eguaglianza sostanziale. Opposto al quadrante del Socialismo, vi è, infine, quello di maggiore regressione e spegnimento an-ideologico della Sinistra, i cui punti di perimetrazione sono la de-pubblicizzazione in senso individualista (Individuale) ed an-ideologico (Mentalità) della sfera pubblica. La logica dello spazio dialettico non è né produttiva (Lavoro), né edonista (Reddito), né tantomeno collettivista (Classe), e il punto d'uscita (Populismo) non è realizzativo della felicità pubblica ma conservatore, cioè di difesa dello status e di preservazione dell'ordine sociale tradizionale per ricchezza e valori.

Considerato, insomma, nel suo rapporto con la categoria di Sinistra, il Populismo non ha obiettivi trasformativi, non ha tensione ideologica e non nutre una visione trasformativa della felicità pubblica – anche interindividuale. Costituisce, di fatto, un punto di uscita di spegnimento della Sinistra, il cui esito, soprattutto concepito in senso discorsivo, è il dissolversi della Sinistra nella “politica individuale” di massa (Benveniste et al., 2016: 10).

## 6. Conclusioni

Molti limiti delle teorie fenomenologiche, disinteressate ad indagare le ragioni strutturali del populismo, si ritrovano anche nell'approccio egemonico-discorsivo alla ragione populista 'di sinistra'. Già sul piano descrittivo, la tesi basata sulla nascente egemonia contro-discorsiva dei nuovi partiti della sinistra radicale convince, infatti, solo in parte. Il postulato della trasversalità ideologico-politica del populismo che essa sostiene presenta non poche criticità anche applicative, perché ricondurre, ad esempio, alla categoria di *anti-establishment politics* quella che è spesso una domanda politica trasformativa (*Podemos*) o banalmente neocomunista (*Syriza*) si dimostra empiricamente fragile, di fatto accomunando per semplificazione esperienze assai diverse per identità, organizzazione, legacy culturale.

Va però riconosciuto alle teorie eredi del pensiero di Laclau la capacità che hanno di decifrare la strategia narrativa, comunicativa, simbolica di queste nuove sinistre radicali, reagenti alla condizione

postdemocratica. All'opposto, è l'approccio analitico adottato che solleva dubbi, soprattutto rispetto alla categoria della sinistra, perché di fondo semplifica eccessivamente un fenomeno – il populismo – che per definizione non accetta semplificazioni (Anselmi, 2017a).

Attraverso l'adozione – qui proposta – di un concetto diverso e strutturalista di populismo, come *dispositivo politico della reazione alla marginalità di status dentro il sistema neoliberale*, il carattere ideologicamente 'illusorio' del populismo di sinistra emerge con evidenza, radicandosi il populismo contemporaneo, in sé e largamente, nel campo di interessi e valori sociali radicalmente di destra: dal nativismo al familismo culturale, dal risentimento escludente all'anti-immigrazione, dal protezionismo piccolo-borghese allo sciovinismo sociale.

Da questo punto di vista, alcune tesi egemonico-discorsive, nell'essere devote alla teoria discorsiva post-marxista forse ben più dello stesso Laclau, sembrano 'vedere' la natura essenzialmente individualista e an-ideologica del populismo, o almeno la sua incompatibilità con la ragione storica della sinistra, principalmente perché riducono l'ideologia – dato a base strutturale, *par excellence* – a mentalità di massa o a discorso, confondendo per ideologia ciò che è un dispositivo (Žižek, 2006).

In definitiva, a voler semplificare il limite di fondo della concezione egemonico-discorsiva sul populismo di sinistra è nell'accostamento in sé dei termini 'populismo' e 'sinistra'; accostamento che – come ha di recente notato Cervera-Marzal, autore non alieno all'approccio discorsivo – andrebbe sempre fatto con enorme circospezione, proprio perché può rivelarsi una facile trappola, e sempre ricordando che il populismo è, geneticamente, non una visione politica strutturalmente trasformativa, bensì "un progetto di inclusione sociale fondato sull'adomesticamento del capitale finanziario" (Cervera-Marzal, 2021: 11).

## Bibliografia

- Akkerman, T. (2003), *Populism and democracy. Challenge or pathology?*, in "Acta politica", 2: 147-159.
- Albertazzi, D., McDonnell D. (2008) (a cura di), *Twenty-first century populism. The specter of Western European democracy*, Palgrave, London.
- Anselmi, M. (2017a), *Populismo. Teorie e problemi*, Mondadori, Milano.
- Anselmi, M. (2017b) *Populism: an introduction*, Routledge, London.
- Anselmi M., de Nardis F. (2018), *Italian Politics between Multipopulism and Depoliticization*, in "Revista Internacional de Sociología", 4: <https://doi.org/10.3989/ris.2018.76.4.18.006>.
- Apter, D. (1965), *The Politics of Modernization*, University of Chicago Press, Chicago.
- Arditi, B. (2004), *Populism as a specter of democracy: a response to Canovan*, in "Political Studies", 1: 135-143.

- Aslanidis, P. (2016), *Is populism an ideology? A refutation and a new perspective*, in "Political studies", 1: 88-104.
- Bell, D. (2017) (a cura di), *The radical right*, Routledge, New York.
- Betz, H. (1993), *The new politics of resentment: radical right-wing populist parties in Western Europe*, in "Comparative politics", 4: 413-427.
- Borriello, A., Jäger, A. (2021), *The antinomies of Ernesto Laclau: a reassessment*, in "Journal of Political Ideologies", 3: 298-316.
- Caiani, M., Graziano, P. (2019), *Understanding varieties of populism in times of crises*, in "West European Politics", 6: 1141-1158.
- Calise, M., Lowi, Th. (2010), *Hyperpolitics. An Interactive Dictionary of Political Science Concepts*. University of Chicago Press, Chicago.
- Canovan, M. (1982), *Two strategies for the study of populism*, in "Political studies", 4: 544-552.
- Canovan, M. (2002), *The People, the Masses, and the Mobilization of Power: The Paradox of Hannah Arendt's "Populism"*, in "Social Research", 2: 403-422.
- Canovan, M. (2004), *Populism for political theorists?*, in "Journal of Political Ideologies", 3: 241-252.
- Caramani, D. (2017), *Will vs. reason: The populist and technocratic forms of political representation and their critique to party government*, in "American Political Science Review", 1: 54-67.
- Cervera-Marzal, M (2021), *Le populisme de gauche. Sociologie de la France Insoumise*, Paris, La Découverte.
- Crouch, C. (2012), *Postdemocrazia*, Laterza, Roma-Bari.
- Crouch, C. (2014), *Il potere dei giganti. Perché la crisi non ha sconfitto il neoliberalismo*, Laterza, Roma-Bari.
- Dahrendorf, R. (1957), *Classi e conflitto di classe nella società industriale*, Laterza, Roma-Bari.
- Damiani, M. (2020), *Populist radical left parties in Western Europe*, Routledge, London.
- de Nardis F. (2020), *Understanding Politics and Society*, London, Palgrave Macmillan.
- Engesser, S., Ernst, N., Esser, F., Büchel, F. (2017), *Populism and social media: How politicians spread a fragmented ideology*, in "Information, communication and society", 8: 1109-1126.
- Engler, S., Weisstanner D. (2021), *The threat of social decline: income inequality and radical right support*, in "Journal of European Public Policy": 153-173.
- Font, N., Graziano, P., Tsakatika, M. (2021), *Varieties of inclusionary populism? SYRIZA, Podemos and the Five Star Movement*, in "Government and Opposition", 1: 163-183.
- Freedon, M. (2021), *Discourse, concepts, ideologies. Pausing for thought*, in "Journal of Language and Politics", 1: 47-61.

- Gerbaudo, P. (2018), *Social media and populism: an elective affinity?*, in "Media, culture and society", 5: 745-753.
- Germani, G. (1978), *Authoritarianism, fascism, and national populism*, Transaction Publishers, Piscataway.
- Gest, J. (2016), *The new minority. White working-class politics in an age of immigration and inequality*, Oxford University Press, Oxford.
- Gest, J., Reny, T., Mayer, J. (2018), *Roots of the radical right. Nostalgic deprivation in the United States and Britain*, in "Comparative Political Studies", 13: 1694-1719.
- Gidron, N., Hall, P. (2017), *The politics of social status: Economic and cultural roots of the populist right*, in "The British journal of sociology", 68: S57-S84.
- Gidron, N. (2022), *Populism and social status*, in Manucci, L. (a cura di), *The Populism Interviews*, Routledge, London: 73-78.
- Hainsworth, P. (2008), *The extreme right in Europe*, Routledge, London.
- Hooghe, L., Marks, G. (2018), *Cleavage theory meets Europe's crises: Lipset, Rokkan, and the transnational cleavage*, in "Journal of European Public Policy", 1: 109-135.
- Kaltwasser, C., Taggart, P., Ostiguy P., Ochoa Espejo, P. (2017) (a cura di), *The Oxford handbook of populism*, Oxford University Press, Oxford.
- Kehrberg, J. (2015), *The demand side of support for radical right parties*, in "Comparative European Politics", 5: 553-576.
- Kölln, A. (2016), *Party membership in Europe. Testing party-level explanations of decline*, in "Party Politics", 4: 465-477.
- Kriesi, H., Pappas, T. (2015) (a cura di), *European populism in the shadow of the great recession*, Ecpr Press, Colchester.
- Kurer, T. (2020), *The declining middle. Occupational change, social status, and the populist right*, in "Comparative Political Studies", 10-11: 1798-1835.
- Jäger, A., Borriello, A. (2020), *Left-populism on trial. Laclauian politics in theory and practice*, in "Theory & Event", 3: 740-764.
- Laclau, E. (2005), *On populist reason*, Verso Books, London.
- Lazaridis, G., Campani, G. Benveniste, A. (2016) (a cura di), *The rise of the far right in Europe: populist shifts and 'othering'*, Palgrave, London.
- Lipset, S. (1955), *The Radical Right. A Problem for American Democracy*, in "The British Journal of Sociology", 2: 176-209.
- Margalit, Y. (2019), *Economic insecurity and the causes of populism, reconsidered*, in "Journal of Economic Perspectives", 4: 152-170.
- Mazzoleni, O., Ivaldi, G. (2022), *Economic Populist Sovereignism and Electoral Support for Radical Right-Wing Populism*, in "Political Studies", 2, 304-326.

- Mény Y., Surel Y. (2002) (a cura di), *Democracies and the populist challenge*, Palgrave Macmillan, London.
- Moffitt, B., Tormey, S. (2014), *Rethinking populism. Politics, mediatization and political style*, in "Political studies", 2: 381-397.
- Morelock J., Narita F. (2018), *Public Sphere and World-System: Theorizing Populism at the Margins*, in Morelock J. (a cura di), *Critical Theory and Authoritarian Populism*, University of Westminster Press, London: 135-153.
- Mouffe, C. (2018), *For a left populism*, Verso Books, London.
- Mudde, C. (2004), *The populist zeitgeist*, in "Government and opposition", 4: 541-563.
- Mudde, C. (2016a), *The study of populist radical right parties: Towards a fourth wave*, in "C-REX Working Paper Series", n° 1.
- Mudde, C. (2016b), *Syriza. The failure of the populist promise*, Springer, Berlin.
- Mudde, C. (2016c), *Populist Radical Right in Europe today*, Bloomsbury academic, London.
- Mudde, C. (2017) (a cura di), *The populist radical right. A reader*, Routledge, London.
- Mudde, C., Kaltwasser, C. (2012) (a cura di), *Populism in Europe and the Americas: threat or corrective for democracy?*, Cambridge University Press, Cambridge.
- Mudde, C., Kaltwasser, C. (2017), *Populism: A very short introduction*, Oxford University Press, Oxford.
- Müller, J. (2017), *What is populism?*, Penguin, London.
- Norris, P. (2005), *Radical right. Voters and parties in the electoral market*, Cambridge University Press, Cambridge.
- Oswald, M., Schäfer, M., Broda, E. (2022), *The New Age of Populism: Re-approaching A Diffuse Concept*, in Oswald, M. (a cura di), *The Palgrave Handbook of Populism*, Palgrave, London, 3-30.
- Ramiro, L., Gomez, R. (2017) *Radical-left populism during the great recession. Podemos and its competition with the established radical left*, in "Political Studies", 65: 108-126.
- Rooduijn, M., Akkerman, T. (2017), *Flank attacks. Populism and left-right radicalism in Western Europe*, in "Party Politics", 3: 193-204.
- Rydgren, J. (2007), *The sociology of the radical right*, in "Annual Review of Sociology", 33: 241-262.
- Rydgren, J. (2013) (a cura di), *Class politics and the radical right*, Routledge, London.
- Stavrakakis, Y., Katsambekis, G. (2014), *Left-wing populism in the European periphery. The case of Syriza*, in "Journal of political ideologies", 2: 119-142.
- Taggart, P. (2000), *Populism*, Open University Press, Maidenhead.

- Taguieff, P. (1997), *Populism and Political Science: From Conceptual Illusions to Real Problems*, in "Vingtième Siècle", 4: IV-XXXIII.
- Urbinati, N. (2014), *Democracy disfigured*, Harvard University Press, Harvard.
- Van der Brug, W., Fennema, M., Tillie J. (2003), *Anti-immigrant parties in Europe. Ideological or protest vote?*, in "European Journal of Political Research", 1: 77-102.
- Venizelos, G., Stavrakakis, Y. (2022), *Bound to fail? Assessing contemporary left populism*, in "Constellations": 1-19.
- Viviani, L., Damiani, M. (2019), *Populism and euroscepticism in Podemos and in the Five Star Movement. Faraway, so close?*, in "Partecipazione e conflitto", 1: 197-216.
- Zicman de Barros, T. (2023), *The polysemy of an empty signifier: the various uses of Ernesto Laclau's puzzling concept*, in "Journal of Political Ideologies", 1: 1-19.
- Žižek, S. (2006), *Against the populist temptation*, in "Critical inquiry", 3: 551-574.

ACHILLE ZARLENGA\*

# “L’OMBRA” DEL DOLORE NELLA FILOSOFIA DEL DIRITTO DI ALESSANDRO LEVI

ABSTRACT: The aim of this paper is to show the role of pain in Alessandro Levi’s philosophy of law. Levi, Roberto Ardigò’s scholar, studied in Padua and was a member of the last generation of positivists that experienced the crisis of the movement itself. With the raise of neo-idealism, positivism waned in Italy, nevertheless its exponents continued to contribute with their studies and works to the advancement of Italian culture. During his scientific production, Levi highlighted the role of pain in our legal and political construction and also stressed out its importance in human relationships. According to him, pain is the most important phenomenon in psychology and plays a crucial role in the society’s construction during the centuries.

KEYWORDS: Philosophy of Law; Positivism; Pain; Psychology; Relation

SOMMARIO: 1. Alessandro Levi e la crisi del positivismo. 2. Il dolore: prima idealità giudica. 3. Dolore e azione: per una “fondazione psicologica” del diritto. 4. Conclusioni.

*Non c’è alcuna condizione umana che sia al riparo dal dolore*  
(Jünger, 1997: 142)

## 1. Alessandro Levi e la crisi del positivismo

Scopo del presente scritto è di fornire un’analisi sul ruolo del dolore nel pensiero di Alessandro Levi (1881-1953), filosofo del diritto di indirizzo positivista<sup>1</sup>. Nonostante non rientri nel panorama *mainstream*

---

\* Achille Zarlunga è PhD in Scienze Sociali, Politiche e della Comunicazione e culture della materia in Filosofia Morale presso Università degli Studi del Molise. E-mail: achillezar@gmail.com.

<sup>1</sup> Di opinione diversa fu Guido Fassò, secondo il quale la riflessione leviana è la spia dell’“attenuarsi e diluirsi del positivismo filosofico-giuridico”. Per lui Levi “sentì fortemente l’influsso dell’idealismo, in particolare di quello del Croce”, e nonostante la sua riflessione possa “essere accusata di eclettismo [...] non si tratta più dell’eclettismo superficiale e contraddittorio dei positivisti mezzo vichiani o mezzo kantiani della fine dell’Ottocento”. Fassò, con acribia intellettuale, sosterrà una posizione del tutto condivisibile, che verrà ripresa anche in seguito, ovvero che “la dottrina del Levi [...] è espressione di un momento critico della cultura italiana, che trapassa dal positivismo all’idealismo. E di questo passaggio, che può apparire incoerente, il pensiero del

degli addetti ai lavori, la sua opera merita attenzione per la profondità storico-teorica dei suoi scritti e per i numerosi nessi evidenziati tra alcuni dei movimenti filosofici più influenti nell'Italia novecentesca. Levi, formatosi a cavallo tra Ottocento e Novecento, vive in una stagione molto delicata per il positivismo italiano, allora attaccato da più fronti e costretto a pararsi anche dai colpi "amici", spesso critici con le elaborazioni della scuola positiva. All'epoca il centro nevralgico era Padova, dove il caposcuola Roberto Ardigò aveva raccolto sotto di sé una nutrita batteria di allievi che avrebbero rivestito ruoli importanti nel mondo culturale italiano. Tra essi anche Levi, rappresentante di quell'ultima generazione positivista destinata ad incontrare gli uomini e le idee di un nuovo secolo che si apriva non solo alla rinascita dell'idealismo, ma alla penetrazione del socialismo e di altri movimenti che ebbero un peso fondamentale nelle sorti presenti e future del Paese. In una importante ricostruzione del positivismo veneto, si nota non solo che la scuola di Ardigò si dedicò a problemi di natura filosofica o etico-sociologica, ma si evidenzia al contempo che tra i contributi maggiori devono annoverarsi proprio le riflessioni sulle scienze umane e le questioni etico-civili, che rendono il positivismo italiano molto diverso, ad esempio, da quello francese, in cui l'attenzione era focalizzata sulle scienze fisico-naturali e sulla tematica della razionalità scientifica (Quaranta, 2013)<sup>2</sup>.

La filosofia giuridica di Levi non potrebbe quindi esser compresa se non si incastona in un discorso più articolato intorno alla crisi del positivismo, le cui difficoltà ebbero tuttavia il benefico effetto di rendere la sua speculazione polivalente e aperta alle varie suggestioni allora presenti. In questa complessa e magmatica costellazione, si formò l'autore, che si orientò fin da subito verso lo studio filosofico del diritto. Come rilevato da Massimo Ferrari, Levi mostrò una spiccata propensione per la materia riuscendo gradualmente "a prendere le distanze dalle formulazioni più arcaiche del positivismo ardighiano, senza per questo rinnegare l'appartenenza a una tradizione di pensiero certo emendabile, ma non esaurita" (Ferrari, 2006: 107). La fedeltà

---

Levi rivela l'elemento di continuità, che è l'immanentismo e lo storicismo, in opposizione a qualsiasi metafisica trascendentistica" (Fassò, 2006: 227-229). Dello stesso autore si veda anche un articolo specificamente dedicato alla filosofia di Levi: *Il pensiero e l'opera di Alessandro Levi*, (Id, 1982: 211-232).

<sup>2</sup> In un volume collettaneo sul positivismo patavino, nell'introduzione, i curatori sottolineano come la vittoria del neo-idealismo sul positivismo sia più che altro un *topos*, dato che la corrente filosofica, a Padova, rappresenta una resistenza che segnerà il cambio di passo della filosofia italiana (Berti, Simone, 2016). Per una disamina globale dell'eredità positivista si rimanda agli studi di Antonio Santucci (Santucci, 1996).

alla *forma mentis* del positivismo non comportò quindi un'adesione incondizionata e dogmatica, limitata alla semplice sottoscrizione dei dettami e dei punti di vista della scuola, tutt'altro. Levi individuò infatti "nel pensiero giuridico di Ardigò le posizioni ancora vitali e quali integrazioni o correzioni si dovevano fare per avviare una concezione del diritto da lui definita di *positivismo critico*" (Quaranta, 2016: 91). Questa particolare ottica ha tuttavia creato, secondo alcuni interpreti, delle aporie interne al suo stesso pensiero giuridico, come si legge in una monografia dedicata a Levi: "oltre le esplicite dichiarazioni di fede" verso il positivismo "sono evidenti nella sua opera le incidenze inconsapevolmente recepite, che contraddicono tali esplicite dichiarazioni". Il suo è quindi un atteggiamento "espressivo di un travaglio autentico nella crisi del pensiero positivista e in genere contemporaneo" (Aloisi, 1982: 18-19), che lo portò ad accorgersi della presenza di un'antinomia interna alla scuola ardighiana e lo spinse a guardare con attenzione anche agli altri movimenti comparsi sulla scena filosofica italiana<sup>3</sup>.

La filosofia del diritto leviana è dunque segnata, nel bene e nel male, dalla crisi della scuola ed è proprio questo il rilievo condiviso anche da Eugenio Garin, il quale insisterà sulla necessità di distinguere comunque tra positivismo e positivismo. Tuttavia, secondo lo storico della filosofia, sul terreno speculativo Levi si mostrò molto più affine a Benedetto Croce che non ad Ardigò, avallando così l'idea di alcuni interpreti secondo cui l'autore sarebbe più vicino all'idealismo che al positivismo (Garin, 1966)<sup>4</sup>. Per quanto valida l'ipotesi ermeneutica, è molto difficile sottoscriverla interamente e senza riserve. Il rinnovamento del positivismo è certamente dipeso dall'incontro con l'idealismo, tuttavia le *due culture* rimangono comunque distinte dalla diversa attitudine verso il pensiero. Non è ovviamente questo il luogo

---

<sup>3</sup> Anche nella monografia più completa sull'opera di Levi, quella di Giovanni Marino, si descrive il rinnovamento del positivismo come un'oscillazione tra quest'ultimo e l'idealismo. Le due culture quindi, secondo lo studioso, sembrano convergere verso un'unica filosofia, prospettiva che a suo avviso incontrerà anche il favore di Levi e che mostra, secondo Marino, come l'unica differenza sostanziale tra positivismo e idealismo sia nell'angolo visuale da cui ci si colloca per guardare le cose (Marino, 1976).

<sup>4</sup> In altra sede, il pensiero di Levi è stato definito un "positivismo temperato" o, altrimenti, un "idealismo corretto" (Mazzoleni, 2020). Se il primo composto può essere ancora condivisibile, il secondo sembra torcere troppo il pensiero di Levi sulla sponda idealista. Certo, non è possibile negare l'influsso della filosofia di Croce sulla sua riflessione, tuttavia, definire il suo pensiero giuridico con l'etichetta di "idealismo" sembra dare un peso troppo preponderante a quest'ultimo.

dove iniziare un'analisi articolata delle differenze o congruenze ma, se si volesse sintetizzare, si potrebbe dire che, rispetto all'idealismo, il positivismo fosse più orientato verso una critica della conoscenza da condurre tramite un metodo psicologico-sperimentale ispirato dai risultati conseguiti nei laboratori scientifici. Già da questi brevi cenni si evince come, per gli ultimi esponenti della scuola ardighiana, la transizione nel Novecento sia stata problematica e abbia comportato, anche per alcuni di loro, bruschi cambi di rotta o abiure inappellabili. Non così per Levi, come dirà Norberto Bobbio nella commemorazione letta all'Università di Firenze nel 1954, ad un anno dalla sua morte: "Levi rimase fedele". L'elogio giovanile verso il maestro e la sua riflessione "si protrasse in un atto di riconoscimento e di riconoscenza che durò tutta la vita" e, aggiunge Bobbio, "forse non c'è scritto suo in cui il nome dell'Ardigò non sia richiamato, e là ove è richiamato non sia seguito da parole di affettuosa devozione" (Bobbio, 1957: XIII).

In effetti, in uno scritto del 1923, poco dopo la scomparsa del maestro, Levi avrà modo di ribadire quella che in un certo senso è la sua professione di fede. Nell'articolo *Teoria del diritto e filosofia del diritto* si coglie in maniera lampante questo debito, maturato soprattutto per la peculiare declinazione con cui Levi legge il positivismo ardighiano, il cui lascito maggiore fu di intendere in maniera *critica* il problema della conoscenza:

Anch'io vengo [...] dal positivismo, dalla scuola del nostro indimenticabile Ardigò. Ritengo, anzi, fermamente [...] di esservi ancora fedele. Né ciò dico soltanto per fierezza, perché oggi al positivismo [...] volge infausta la moda. Certo, l'animo mio non è proclive alle apostasie, specialmente quando contro le idee nelle quali sono cresciuto infuria la bufera. Ma la mia attitudine non è di mera coerenza sentimentale in omaggio alla memoria di una scuola o di un Maestro, bensì di consapevole adesione a un indirizzo di pensiero e di ricerca. [...] io credo che la maggior gloria, ancora troppo poco apprezzata, del positivismo dell'Ardigò sia stata quella di approfondire il problema della conoscenza [...] e che il più grave retaggio che a noi, suoi devoti discepoli, il Maestro ha lasciato, sia precisamente quello di intendere il suo positivismo, e potrei dire il positivismo italiano, come un *positivismo gnoseologico o critico* [corsivo nostro] (Levi vol. 1, 1957: 343-344)<sup>5</sup>.

---

<sup>5</sup> Anche decenni dopo, nel 1950, in occasione del discorso inaugurale tenuto all'università di Firenze, Levi avrà modo di ricordare affettuosamente la figura dell'onorato maestro. In questa sede, inoltre, l'autore rivendicherà la sua appartenenza al secolo precedente, l'Ottocento, aggiungendo che il merito maggiore di Ardigò fu di dichiarare che il compito precipuo della ragione fosse quello di distinguere il distinto dall'indistinto (Levi vol. 2, 1957: 421-437).

Questi brevi cenni hanno quindi in parte mostrato come la crisi del positivismo abbia lasciato una lunga scia di problemi e, crediamo, di incomprensioni anche tra gli studiosi, incapaci di cogliere appieno il significato di questa decadenza. Ciononostante, proprio dalle difficoltà sarebbe sorto un nuovo tipo di positivismo il quale, travasato anche in realtà filosofiche diverse da quella italiana, fu destinato a segnare le sorti future della filosofia occidentale.

Chiusa la parentesi, è opportuno ritornare al tema dell'articolo: il dolore. Nella filosofia giuridica di Levi, questo "sentimento" occupa un posto molto importante e copre quasi tutto l'arco della sua produzione intellettuale. Scopo delle pagine successive sarà quindi ricostruire tale percorso e, al contempo, dimostrare come la filosofia del diritto leviana sia debitrice di un metodo psicologico atto a garantire quello che, ad avviso dell'autore, è il tratto distintivo dello *ius*, ossia di salvaguardare le relazioni tra gli uomini partecipanti al consorzio sociale. Il dolore dunque, primo motore dell'agire, rappresenta una sorta di grimaldello con cui forzare i segreti delle costituzioni statali che riposano, ed è bene ricordarlo, sui rapporti interpersonali tra gli uomini.

## 2. Il dolore: prima idealità giuridica?

È necessario sottolineare che, anche se l'argomento non è al centro dell'indagine giuridica e la parola *dolore* non è uno dei lemmi privilegiati del linguaggio dello *ius*, il suo concetto può avere un'importanza primaria non solo nella formulazione delle norme, ma anche nella speculazione che la filosofia del diritto si riserva di compiere sulla società e i suoi ordinamenti. Proprio l'opera di Levi, in effetti, si configura come un punto privilegiato, una specola da cui osservare meglio il ruolo svolto da un'emozione perturbante e lacerante come quella del dolore. L'obiettivo proposto è quindi di scandagliare il peso di questo sentimento all'interno della sua riflessione, al fine di mostrare come il dolore possa considerarsi quasi un chiaroscuro o, forse ancor meglio, una vera e propria *ombra*, così come messo in evidenza dall'autore in una prolusione letta all'Università di Padova nel 1905, intitolata *Le idealità giuridiche nella filosofia positiva del diritto*.

Il discorso sulle idealità giuridiche comporterebbe una discussione a sé che non è possibile pensare di affrontare in questo spazio, tuttavia, un breve accenno può essere utile quantomeno per capire cosa si intende con tale formula. L'ossatura della dottrina delle idealità giuridiche si rinviene nell'attenzione, propria della cultura positivista, verso una prassi e una giustizia sociale che, nell'esperienza del dover essere, trovano il loro nucleo principale. Idealità non significa, tuttavia, cristallizzazione o irrigidimento dello *ius*, tutt'altro. Nell'ottica di Levi il diritto non è un cadavere da dissezionare ma, anzi, è un corpo vivo,

un organismo che vive e cammina, e la cui *ombra* è soggetta a cambiamento. Le idealità giuridiche dunque sono mutevoli e hanno a che fare eminentemente con la società e le sue trasformazioni. Per capire infatti il loro peso sarebbe necessario incastrarle in un discorso storico-sociale ben lontano dalle ipostasi metafisiche a cui potrebbe essere soggetta una nozione come quella di *idealità*. Per Levi, invece, le idealità si riconnettono intimamente non solo all'aspetto sociale e storico dello *ius*, ma mostrano sostanzialmente un sostrato psicologico che rivela come "la fonte dell'idealità risiede, infatti, in quel sentimento del dolore che trae l'uomo dall'inerzia e lo spinge ad agire" (Simonelli, 2008: 211).

Il dolore, dunque, lungi dal rivestire un ruolo solamente negativo, pare avere dei connotati positivi in quanto non solo è la fonte del diritto, ma si configura come spinta e *primum movens* dell'azione umana. Nella lezione inaugurale all'ateneo patavino, punto di partenza obbligatorio per iniziare a riflettere in merito, Levi sostiene che "le idealità giuridiche accompagnano il diritto positivo, come l'ombra accompagna il corpo". E qual è la prima idealità giuridica che sembra mostrarsi all'autore? Ebbene, essa pare assumere i contorni di quel sentimento lacerante e inquietante sempre presente nell'uomo: il dolore. Scrive Levi che il tema delle idealità giuridiche è, per il positivismo, "strettamente connesso a quello della origine prima e rinnovantesi del diritto", e mostra come "il fatto psicologico più elementare, in cui s'imbatta lo studioso dei fenomeni sociali [...] è il bisogno umano, cioè quel sentimento di disagio, che l'uomo prova per difetto di cosa gli occorra". E come si esplica questa difettività, questa pulsione di disagio avvertita dall'essere umano di cui parla Levi? Basta leggere le righe successive. Scrive Levi:

È, questo, un sentimento di dolore, che lo trae dall'inerzia e lo spinge ad agire. Il dolore è, dunque, la molla delle azioni umane. Ed anche del diritto. L'uomo, che è ed è sempre stato parte di una società, nell'agire per procurarsi ciò che gli occorre per il soddisfacimento dei suoi bisogni, nell'esercitare il suo potere sopra le cose, trova un limite nell'azione concorrente di altri. Ed ecco sprigionarsi, dalla lotta per la conquista di uno stesso bene, il fatto del diritto, che è proporzione fra uomo ed uomo, e, quasi scintilla dell'attrito, il sentimento del diritto, riflesso psichico dell'esperienza umana. Il diritto, prima di essere un sistema d'idee, fu un complesso di fatti. Ma, nel seguito del tempo intrecciandosi i rapporti umani per le crescenti necessità, si sviluppa il diritto, che, a poco a poco, col mitigarsi dei sentimenti e col procedere della cultura, tramuta la propria coazione, abbandonata prima alla forza materiale degli uomini o alla supposta potenza di esseri sovran-

naturali, in una sanzione veramente giuridica, affidata cioè alla tutela del potere politico, dello Stato. Con lo sviluppo dei rapporti di fatto, si trasformano e si estendono altresì l'idea e l'idealità del diritto (Levi vol. 1, 1957: 135)<sup>6</sup>.

Nel periodo sopra riportato due elementi risultano estremamente interessanti: origine sociale del diritto, che trova nel fatto concreto la sua genesi, e ineluttabilità del conflitto umano. Tali elementi ricorrono anche in una delle sue prime opere, *Per un programma di filosofia del diritto*, pubblicato nel 1905. In questa sede, l'autore ribadisce che il diritto non ha a che fare con la religione o la logica, ma è una costante opera degli uomini e si intreccia alle sue passioni e miserie. E da cosa dipendono queste ultime? Secondo Levi, esse sono in buona parte originate dalle condizioni materiali di esistenza che spingono gli esseri umani ad agire e a reclamare, a seconda dell'epoca, determinati diritti. Essi, tuttavia, non vengono acquisiti gratuitamente ma l'uomo "se li è conquistati a prezzo di dolore e sangue" e vanno custoditi e accresciuti tramite una "lotta costante" (Levi, 1905: 119)<sup>7</sup>. Proprio questa *lotta per il diritto*, ad avviso di Levi, dimostra come il primo principio dello *ius vada* ricercato "in un bisogno, che, considerato psicologicamente, deve ritenersi quel senso di disagio che si prova per la mancanza di qualche cosa che si reputa necessaria". Questa considerazione lo spinge ad osservare che il diritto riceve "il suo primo impulso nel dolore", definito "molla delle azioni umane" il quale palesa "come anche la lotta per il diritto sia animata da un'aspirazione verso il piacere, questa mutevole mira delle aspirazioni degli uomini" (Levi, 1905: 130-131). È interessante notare che dietro le considerazioni espresse da Levi è possibile rinvenire la sagoma di un'ombra, tanto nella prolusione patavina quanto nel *Programma di filosofia del diritto*. In entrambi, infatti, l'autore evocherà la figura del giurista tedesco Rudolf von Jhering, che nell'economia del discorso portato avanti acquisisce un peso a dir poco cruciale.

---

<sup>6</sup> Secondo Aloisi, l'interesse di Levi per le idealità giuridiche costituisce un punto di rottura rispetto al positivismo classico e segna uno iato con i seguaci più intransigenti che relegavano il tema delle idealità al di fuori dei domini della filosofia giuridica (Aloisi, 1982).

<sup>7</sup> L'opera suscitò una certa eco tanto da ricevere una breve recensione da Croce che, sulle colonne della *Critica*, si lancerà in una rapida disamina del lavoro di Levi. Secondo Croce "le belle doti di serietà e di coltura che egli possiede [Levi]" vengono inficiate dalla sua militanza culturale e dalla fedeltà ai dettami del positivismo, ossia "ai principii di ciò che non è filosofia, non vuol essere filosofia e si atteggia come l'antitesi di tutta la filosofia che l'uomo ha fatto da che si è messo a pensare" (Croce, 1905: 514).

Prima di esaminare il rapporto è però necessario effettuare una breve digressione. La tensione tra piacere e dolore può quasi ritenersi un *topos* del pensiero filosofico e, segnatamente, della tradizione speculativa italiana. Basti pensare a quel notevole *pamphlet* scritto dal conte Pietro Verri nel 1781, il *Discorso sull'indole del piacere e del dolore*, in cui si sosteneva una sorta di equivalenza tra i due: secondo Verri, difatti, tutti i piaceri, e segnatamente le opere umane, scaturiscono dal dolore e mostrano come per godere dei primi sia necessario subire i secondi. Per l'autore, quindi, il dolore "è il principio motore di tutto l'uman genere" e senza di lui l'uomo "sarebbe un animale inerte e stupido". Nell'ottica di Verri esso è una sorta di molla, che "ci spinge alla fatica del lavoro de' campi, ci guida a creare, perfezionare i misteri, c'insegna a pensare, crea le scienze, fa immaginare le arti e le raffina". Un ulteriore punto meritevole di menzione riguarda l'origine stessa del dolore, che ad avviso di Verri è duplice e dipende tanto dalle condizioni ambientali quanto da quelle inerenti le istituzioni sociali, le quali "degli uomini possono formarne o buoni, o malvagi, o industriosi, o scioperanti, a misura della sapiente o inconsiderata o capricciosa creazione delle leggi" (Verri, 2008: 91 e ss.)<sup>8</sup>.

La *creazione delle leggi*, ossia delle norme giuridiche, sembra quindi legarsi intimamente ai sentimenti e alle volizioni umane e ci permette di tornare al tema dello scritto consentendo di affrontare così la filosofia giuridica di Jhering. A suo avviso, nel diritto è possibile rivivere degli elementi che egli non esita a definire *artistici*, rivelativi inoltre di quella profonda inclinazione interiore che induce Jhering a definire lo *ius* prodotto del sentimento. Dalla sua visuale, questo sentimento del diritto è perlopiù direzionato dalla forza, il *polemos* eracliteo, ed è un lavoro che non riguarda solo lo Stato ma tutto il popolo, che nella *lotta per il diritto* trova l'unica maniera per affermarsi. La considerazione spinge Jhering a denunciare tutte le false idealizzazioni romantiche, colpevoli di propugnare l'idea secondo cui "il diritto si formi senza dolore, senza fatica, senza azione come le piante del campo" mentre, invece, "la cruda realtà c'insegna il contrario" (Jhering, 1989: 93). Ciò che spinge difatti l'individuo a rivendicare giustizia per un torto subito, ad esempio, non è la pulsione vendicativa ma piuttosto quella sensazione interiore di dolore morale che lo porta a reclamare a piena voce il rispetto dei suoi diritti. La lotta per il diritto viene quindi defi-

---

<sup>8</sup> Le analisi di Verri acquistano maggior prestigio se si pensa che anche Immanuel Kant, qualche anno dopo, avrà modo di citarle sottoscrivendo "con piena convinzione" i principi dell'italiano. Il filosofo tedesco riserverà al sentimento del dolore uno spazio significativo e ne farà, analogamente a Verri, l'antecedente di qualsiasi godimento o piacere dato che "il dolore è sempre la prima cosa" (Kant, 2010: 234-235).

nita da Jhering come una *poesia del carattere*, la cui metrica non è data né dalla cultura né dalla conoscenza, quanto, piuttosto, dal sentimento del dolore. Ogni volta che l'individuo subisce una violenza, il sentimento del diritto entra prepotentemente in gioco e spinge il danneggiato all'azione, facendogli prendere coscienza dell'ingiustizia a cui è stato sottoposto e spingendolo così a battersi per affermare le proprie prerogative. Scrive Jhering:

La violenza, con cui il fatto del sentimento del diritto reagisce contro una violazione che gli è capitata, è la pietra di paragone della sua salute. Il grido di dolore, che esso avverte, gli mostra quale valore esso ripone nel bene minacciato. Ma l'avvertire il dolore, senza curarsi dell'avvertimento, in esso contenuto, a difendersi dal pericolo, il sopportarlo pazientemente senza difendersi, è una negazione del sentimento del diritto. Poiché l'essenza di quest'ultimo consiste nell'azione: là dove rinunzia all'azione, esso si atrofizza e poco alla volta si ottunde completamente, fino al punto che, alla fine, non avverte più il dolore. Suscettibilità, cioè capacità di avvertire il dolore dell'offesa del diritto, e forza d'agire, cioè il coraggio e la decisione di respingere l'attacco, sono a mio avviso i due criteri del sentimento del diritto sano (Jhering, 1989: 120-121).

La prospettiva di Jhering si rivela una tappa obbligatoria nell'itinerario del presente articolo e mostra il doppio filo che lega la lotta per il diritto al dolore, il cui ruolo è di "svelarci quella disfunzione dell'ordinamento che ci fa sentire la necessità della lotta" e fa percepire la centralità, nel fenomeno giuridico, del sentimento del dolore (Greco, 2015: 412)<sup>9</sup>. Lo *ius*, dunque, non è una pacifica concordanza di intenti e obiettivi ma si configura come una vera e propria battaglia, dagli esiti incerti e dai danni difficilmente prevedibili. Questa intuizione è dunque da ascrivere a Jhering e verrà poi recepita e ampliata da Levi, il quale avrà modo di richiamare le analisi del giurista tedesco anche in un'opera successiva, i *Contributi ad una teoria filosofica del diritto*. Il volume è il primo tentativo sistematico di mettere insieme i capisaldi della sua prospettiva giuridica e, in un certo senso, mostra anche i punti in cui Levi dissentiva dalle formulazioni di Jhering. Non potendo affrontare esaustivamente le critiche, quello che interessa è evidenziare il riconoscimento leviano dell'importanza di alcune delle tesi enunciate dal filosofo tedesco, specialmente quella secondo cui

---

<sup>9</sup> L'articolo di Greco ha sicuramente fornito un aiuto essenziale durante la stesura dello scritto, tuttavia non concordiamo con la sua visione secondo la quale l'opera di Jhering fosse in un certo senso ignorata da Levi, anzi crediamo di aver già mostrato nelle pagine precedenti come, fin dalle sue primissime uscite, Levi fosse ben consapevole delle opinioni enunciate dal giurista tedesco.

la percezione del torto subito sia il primo campanello d'allarme della coscienza del diritto. Ad avviso di entrambi, dunque, il diritto è quasi un'esigenza psicologica che scaturisce dalla violenza e dal dolore provocato da una determinata ingiustizia. Assumere un'opinione di tal guisa ha inoltre il merito di rivelare quella che sembra essere una delle caratteristiche congenite dello *ius*: il suo essere un rapporto tra uomini, una relazione interpersonale con l'altro, che pare costituirsi come un suo tratto peculiare e distintivo<sup>10</sup>.

Tornando ai *Contributi*, è importante notare che, rispetto alle opere precedenti, quest'ultima ha il pregio di esporre un programma giuridico completo, frutto di una maturità intellettuale conseguita da Levi dopo un intenso corpo a corpo con la filosofia del diritto e le sue varie correnti e interpretazioni. In questa sede, infatti, la filosofia giuridica viene presentata dall'autore come una critica, dal lato gnoseologico, della scienza e dell'esperienza del diritto, rinforzando la particolare inclinazione leviana verso quel *positivismo critico* già illustrata nel primo paragrafo. Anche nei *Contributi* è dunque possibile osservare l'importanza del sentimento del dolore. Levi, infatti, sosterrà qui che l'io è spinto al cimento col mondo esterno proprio grazie al dolore per un bisogno che richiede di essere soddisfatto e che spinge l'uomo ad agire in un determinato modo. La stessa conoscenza del bene sorge infatti a partire dalla constatazione dell'esistenza del male, questo induce Levi ad osservare come la produzione delle norme sia consequenziale alla percezione, nella realtà, di un disagio e uno squilibrio che spingono l'uomo ad agire. Quello che colpisce, nella disamina offerta dall'autore, è il plesso che si costituisce tra realtà, dolore e azione. A suo avviso, difatti, è il patire quotidiano esperito dall'essere umano che lo spinge all'agire, al fine di migliorare non solo le sue personali condizioni di esistenza, ma anche quelle altrui. Come scriverà Levi:

La prima molla di ogni azione è il dolore, cioè un disagio fisico o psichico, per riparare al quale si è spinti ad un'attività. Solo il bisogno – inteso nel suo più largo significato, cioè come il senso di disagio per una mancanza che si avverta – mette in moto il volere, che determina l'azione, provoca cioè la estrinsecazione della personalità nella realtà (Levi, 1914: 67)<sup>11</sup>.

---

<sup>10</sup> Non è possibile in questa sede approfondire esaustivamente questa concezione relazionale del diritto, che si presta in effetti a tutta una serie di critiche già evidenziate rigorosamente da Alfonso Catania. A suo avviso, affermare che il diritto è rapporto significa distruggere quelle caratteristiche dell'orientamento e della regolamentazione che normalmente vengono espresse appunto con il concetto di norma o di dover essere. A finale dunque questa teoria relazionale come teoria generale del diritto "oggi tende ad apparire come poco accreditata" (Catania, 2010: 3).

<sup>11</sup> Seguendo questa traiettoria, pare quasi scontato osservare come il sentimento

Questo *focus* sul nesso dolore-azione permette di compiere un passo avanti e notare come il primo abbia origine da una sensazione di disagio psicologico, che consente nuovamente di apprezzare la peculiare declinazione critica del positivismo di Levi, la cui attenzione per questa dimensione pare costituirsi come architrave della sua costruzione speculativa. Anche decenni dopo, in un'Europa sulla soglia del baratro aperto dal nazifascismo e sconvolta dallo scoppio del secondo conflitto mondiale, l'autore avrà modo di scandagliare in profondità la tematica, pubblicando nel 1943 un volumetto, intitolato *Riflessioni sul problema della giustizia*, dove si conchiude, almeno idealmente, la riflessione sul dolore, lato "umbratile" del diritto.

### 3. Dolore e azione: per una "fondazione" psicologica del diritto

Delle *Riflessioni*, tuttavia, si prenderà in esame una sezione ben definita che si limiterà al primo capitolo del *pamphlet* di Levi, dedicato al tema del dolore e al suo rapporto con la giustizia. Prima di esaminarlo, tuttavia, è opportuno soffermarsi sulla persona a cui l'autore dedicherà il saggio: ossia il fraterno amico Ludovico Limentani.

Esponente dell'ultima generazione di positivisti patavini, Limentani ebbe modo di crescere una cospicua batteria di allievi tra cui figurano anche alcuni dei più importanti studiosi novecenteschi come, giusto per dirne uno, Garin, suo allievo all'università di Firenze. Analogamente all'amico, anche Limentani fu sospeso dall'insegnamento in seguito alle leggi razziali promulgate in Italia, che gli impedivano di fatto di esercitare una funzione pubblica. La sua ricerca, sostanzialmente orientata verso temi di natura etica e morale, lo portarono ad impostare in termini nuovi il rapporto tra teoria e prassi, riconoscendo a quest'ultima una preminenza tale che portò Limentani a risultati abbastanza diversi rispetto a quelli conseguiti dal maestro Ardigò. Anche lui, analogamente a Levi, non accetterà in maniera pedissequa il positivismo ardighiano e la sua concezione della morale, a suo avviso eccessivamente radicata nella società e nella razionalità universale quando, invece, il suo fondamento andava piuttosto ricercato nella coscienza individuale di ogni uomo ossia, per utilizzare la celebre espressione agostiniana, *in interiore homine*<sup>12</sup>.

---

del dolore coincida in un certo senso con l'esperienza di una perdita, una mancanza, che pungola continuamente l'individuo e lo spinge all'azione. Per un'ulteriore disamina di queste posizioni si rimanda a un volume molto interessante di Salvatore Natoli in cui, tra le altre cose, si legge uno spunto davvero cruciale per il presente scritto, in quanto l'autore scrive testualmente che "il dolore accompagna la vita come la sua *ombra* [corsivo nostro] costante" (Natoli, 2002: 38).

<sup>12</sup> Sulla figura di Limentani si vedano anche i seguenti lavori: Garin, 1941; 1947; Ferrari, 1983; Sega, 1999.

Nel testo dunque Levi riprenderà alcune idee già precedentemente incontrate, in primo luogo sulla radice del sentimento del dolore, da ricercare, nella sua ottica, nel concetto e nell'idealità di giustizia. Lo scopo è dunque di indagare le relazioni fra il dolore, riflesso soggettivo del male, e il sorgere nella coscienza umana dell'idea di giustizia; infatti, "solo il dolore individualmente patito, nella propria carne e nelle proprie ossa [...] può, sperimentando la pazienza del sofferente, aprire il suo animo alla meditazione sul problema più alto, e più degno di affaticare l'intelletto umano, quello della giustizia" (Levi, 1943: 7)<sup>13</sup>. La sofferenza pare quindi costituirsi come *conditio sine qua non* per l'elaborazione della giustizia e, consequenzialmente, dell'ordinamento giuridico. Se si cerca di osservare il meccanismo che opera dietro quest'idea, si può rinvenire una matrice ben evidente, che verrà però specificata anche dallo stesso Levi nelle righe riportate più avanti. L'autore dichiara fin da subito che la sua indagine ha un carattere precipuo, debitore di quella scienza che tanti interessi aveva suscitato negli accoliti del positivismo: la psicologia. Seguendo la traiettoria, sembra quasi che nell'ottica leviana lo *ius* possa trovare un'esemplificazione cruciale proprio all'interno della disciplina psicologica, capace di dischiudere all'uomo le porte dell'idealità di giustizia. Proprio qui pare dunque situarsi quella che probabilmente è la novità della filosofia del diritto di Levi, che nella psicologia trova un apporto fondamentale per cogliere la radice del sentimento del dolore il quale, precisa l'autore, non s'identifica semplicemente con una sensazione di privazione o bisogno, ma corrisponde quasi ad uno stimolo corporeo. Come scriverà Levi, il dolore è la spia che permette all'uomo di prevenire non solo la sua ripetizione, ma lo spinge soprattutto all'agire per modificare o cambiare quelle condizioni di esistenza ritenute inaccettabili in quel determinato e preciso momento. A suo avviso, questa perturbante emozione si configura come

un sentimento elementare, che s'identifica col tono di certe sensazioni, o più complesso, via via che la memoria ne rievochi lo stimolo o l'attenzione ne analizzi i componenti e le condizioni, il dolore può dirsi - anche senza la pretesa di darne una definizione, - il sintomo psichico, piuttosto che d'una mera privazione [...], d'un disordine, cioè del turbamento d'uno degli innumerevoli ritmi che, dal battito del polso alla rotazione degli astri, costruiscono le leggi dell'universale realtà. Se il dolore è l'equivalente psichico del male, che esiste nella realtà come

---

<sup>13</sup> Più avanti l'autore avrà modo di ampliare la sua visuale, facendo del dolore lo stimolo primario di tutti i miglioramenti umani. A suo avviso, inoltre, proprio la constatazione di questa perturbante emozione porta l'individuo a sperimentare l'insorgenza di quella sensazione di dovere che lo porta ad agire concretamente in vista di un miglioramento complessivo (Levi, 1943).

disordine d'uno dei suoi ordini naturali, è altrettanto naturale che l'essere cosciente reagisca contro il dolore, per rimuoverlo se attuale, o, se nel ricordo (che, pur disacerbato, sia tuttavia dolore), per prevenirne la ripetizione (Levi, 1943: 9)<sup>14</sup>.

È interessante notare che le posizioni leviane sono debitrice delle analisi di uno psicologo italiano poco noto di inizio Novecento, che Levi avrà cura di citare nella prima nota a piè di pagina del suo saggio: Ettore Regàlia.

La sua è una figura se possibile ancor meno conosciuta di quella di Levi. Nonostante questo, le analisi di Regàlia a cavallo tra Ottocento e Novecento suscitarono un forte interesse tra i ranghi positivisti. È utile osservare che lo studioso elaborerà una vera e propria *legge psicologica*, che fa del dolore l'antecedente costante di qualsiasi azione umana. Nella sua ottica quest'emozione è il fatto psichico *par excellence* e consente di prevedere, con una certa precisione, le conseguenze delle nostre inclinazioni o azioni. Regàlia amplierà il raggio delle sue considerazioni e al contempo cercherà di intrecciarle anche ad altri campi del sapere, tra cui spiccano la morale, l'etica e in un certo senso anche il diritto. Per l'autore, difatti, i nostri sentimenti hanno prodotto nei secoli una ininterrotta e sempre più complicata serie di operazioni mentali, creando così quei precetti pratici che compongono tutte le tavole di valori etici e morali via via seguitesi nei secoli. Il piacere, continua l'autore, non è mai stato in grado di generare imposizioni o veti e ciò lo porta a un'importante deduzione, a suo dire generalmente ignorata, che mostra come la morale esista in quanto esiste il dolore. L'inferenza porta Regàlia ad allargare lo spettro della sua analisi anche allo stesso diritto le cui leggi, per lo studioso, altro "non sono che deduzioni e applicazioni della morale; di modo che ogni sorta di norme reggenti il consorzio umano, fino alle sue forme più vaste, non riceve spiegazioni da altro se non dall'esistenza del dolore". L'osservazione consente all'autore di compiere un vero e proprio esperimento mentale, che consisteva sostanzialmente nel chiedersi che fine farebbero le istituzioni e i nostri ordinamenti giuridici senza la presenza del

---

<sup>14</sup> Fin dalla sua formazione giovanile, la psicologia ha occupato un posto di primo piano nelle indagini speculative di Levi, basti pensare che il primo articolo ufficiale, pubblicato nel 1902, fu appunto dedicato al rapporto tra il determinismo economico e la psicologia sociale. In queste pagine Levi sosterrà la necessità, per le due teorie, di integrarsi a vicenda a dispetto di una comune vulgata che le voleva antagoniste e inconciliabili. Alla base della sua psicologia sociale troviamo poi importanti riferimenti: Aristotele, Giambattista Vico e Carlo Cattaneo; tuttavia, il debito maggiore è contratto con Ardigò, la cui psicologia individualista fornirà a Levi lo strumentario idoneo per approfondire la problematica (Levi vol. 1, 1957).

dolore. Ebbene, la risposta sembra quasi scontata, se infatti “nessun rapporto tra gli uomini potesse più cagionare una sola sofferenza, [...] immediatamente la morale e tutte quante le legislazioni sparirebbero” (Regàlia, 2009: 122)<sup>15</sup>.

Le analisi dello psicologo consentono dunque di approfondire maggiormente questo lato della filosofia del diritto di Levi, permettendo di delineare ulteriormente il quadro che si è venuto a tracciare nelle ultime pagine. L'analisi del dolore, se vista in chiaroscuro, potrebbe suggerire quasi una fondazione psicologica dello *ius*, che Levi tenta di slegare da una mera e semplicistica costruzione normativa. Se il primo motore delle costituzioni sociali è dato dalla volontà di sfuggire ad un dolore, un bisogno o mancanza, sembra quasi possibile ipotizzare che Levi intuisca la necessità di una fondazione relazionale del diritto, che scaturisce per l'appunto da una considerazione prettamente psicologica. Si potrebbe dunque azzardare che proprio alla consapevolezza psicologica della necessità del diritto si accompagni una concezione *relazionale* dello stesso, volta a sottolineare come la sua piena comprensione passi attraverso un retto intendimento dei rapporti tra gli uomini. Solo, infatti, quando si concepisce che è la negatività del male il maggior ostacolo a una pacifica convivenza, è forse possibile ricercare e pattuire leggi positive che assicurino, almeno in linea di principio, il rispetto della dignità dell'*altro da noi*.

#### 4. Conclusioni

Come si è cercato di mostrare nelle pagine precedenti, il dolore assume nella filosofia del diritto di Levi un peso sostanziale e permette di avanzare delle conclusioni, seppur provvisorie. L'*ombra* del dolore accompagna Levi durante tutta la sua produzione intellettuale e gli consente di notare come questa tonalità emotiva sia il motore tanto delle costruzioni normative quanto delle relazioni umane. La costellazione da cui Levi attinge l'idea non è composta solo da giuristi (Jhering) o psicologi (Regàlia), ma vede anche letterati, in particolare Giacomo Leopardi. Accostare un letterato a un filosofo del diritto po-

---

<sup>15</sup> Ad oggi, gli studi sul pensiero e l'opera di Regàlia sono decisamente insufficienti e meriterebbero forse un ampliamento visto che questa negletta figura continua una linea “nobile” della ricerca italiana dedicata al tema del dolore e alle sue varie ramificazioni. L'unico contributo, piuttosto datato, è uno studio dello scrittore Giovanni Papini il quale deprecherà il fatto che “uno degli psicologi più originali che si siano avuti in Italia” sia sconosciuto ai più (Papini, 1917: 299 e ss.).

trebbe sembrare un azzardo a prima vista, tuttavia, anche nel poeta di Recanati è possibile rinvenire delle tracce che mostrano un profondo interesse verso la costruzione politica e sociale degli individui, a cui dedicherà osservazioni tanto importanti quanto rapsodiche.

Non è certo questo il luogo per una riflessione articolata intorno a quella che un altro positivista critico, Giuseppe Rensi, ha definito la “filosofia del diritto di Leopardi” (Rensi, 1919)<sup>16</sup>, tuttavia è innegabile che il tema del dolore e della socialità umana sia un cruccio anche per il poeta. In uno dei suoi massimi capolavori, *La Ginestra*, Leopardi scrive che la natura, “madre di parto e di voler matrigna”, ha costretto gli uomini ad elaborare stratagemmi per sfuggire alle sue empie grinfie, facendo stringere “i mortali in social catena” e promuovendo in tal modo il “conversar cittadino” (Leopardi, 1998: 588-618). Se l’esistenza che ci è stata donata è in realtà una catena di eventi dolorosi e traumatici, l’unico modo per sfuggirli sembra quasi quello di convogliare gli sforzi verso un retto modello di normatività, che Leopardi sembra rinvenire all’interno di un peculiare diritto, quello all’ospitalità, il quale fin dai tempi antichi pareva difendere lo straniero dalla violenza e dal pericolo. La tutela di questo antichissimo costume dipendeva dal fatto che gli uomini, spesso, si trovavano nello *status* di forestieri, soggetti a legislazioni diverse dalle proprie, che mostravano la necessità e l’utilità della società umana. Questa considerazione per il poeta non dipende “da una legge naturale” o “da una morale ingenita”, ma “dal puro raziocinio e calcolo dell’utile e del necessario” dietro cui si rinviene “il fondamento delle pretese leggi eterne e universali costituenti il diritto delle genti, dell’uomo, della guerra e della pace” (Leopardi, 1972: 739).

Nonostante la vulgata faccia di Leopardi un pessimista universale, arroccato in un solipsismo egoistico, da questi piccoli cenni si ricava un’immagine diversa, che mostra una faccia inedita, quasi preoccupata per la convivenza umana e la sua continua esposizione al dolore. Si tratterà forse di un azzardo ermeneutico, ma sembra quasi che lo stesso Leopardi sia convinto che, per sfuggire alla malvagità naturale, sia necessario il ricorso alle costituzioni statali, confermando così indirettamente l’importanza di un lato intersoggettivo e relazionale del diritto. Anche Levi, in un passo di notevole importanza, noterà che proprio al pensiero leopardiano “sorridente un ideale di vita avvenire” che “consolò da ultimo” quello che lui stesso definisce “un poeta del dolore”. E qual è questo ideale? Ebbene, entrambi credono in un futuro “in cui la *societas generis humani* sia tutt’unita nel lottare contro la natura, per strapparne i segreti per utilizzarne le forze, in cui la maggior solidarietà sociale collimi con la progressiva libertà dell’indi-

---

<sup>16</sup> Per un’analisi di quest’aspetto del pensiero leopardiano si veda il seguente riferimento: Scillitani, 2018: 21-28.

viduo, e l'uomo s'infuturi nella società". Tale postura, specifica Levi, non implica l'introduzione di "alcun concetto di teleologia sociale", il cui valore non potrebbe essere altrimenti che "vago ed astratto" (Levi, 1905: 90), ma implica un lavoro continuo, una messa in discussione radicale non solo delle norme giuridiche, ma anche dei rapporti sociali. Se i problemi del diritto sono problemi umani, se la sua essenza è di essere connaturato alla vita stessa dell'uomo e di configurarsi come rapporto intersoggettivo, la prima preoccupazione di una filosofia giuridica *critica* dovrebbe essere quella di escogitare e suggerire le possibilità e modalità positive con cui rifuggire violenza, sofferenza e dolore, "ombre" da cui il diritto pare attingere le sue stesse condizioni di esistenza.

### Bibliografia

- Aloisi L. (1982), *Alessandro Levi. La crisi del "sottosuolo" positivistico*, Edizioni Scientifiche Italiane, Napoli.
- Berti G., Simone G. (a cura di) (2016), *Il positivismo a Padova tra egemonia e contaminazioni (1880-1940)*, Antilia, Padova.
- Bobbio N. (1957), *Alessandro Levi*, in Levi A., *Scritti minori di filosofia del diritto*, vol. 1°, Cedam, Padova: XII-XXVIII.
- Catania A. (2010), *Rapporto giuridico. I) Teoria generale*, in *Enciclopedia Giuridica*, Treccani, Roma:1-4.
- Croce B. (1905), [Rec. a] A. Levi, *Per un programma di filosofia del diritto*, in "La Critica", III: 509-516.
- Fassò G. (1982), *Scritti di filosofia del diritto*, vol. I, Giuffrè, Milano.
- Id. (2006), *Storia della filosofia del diritto. III. Ottocento e Novecento*, Laterza, Roma-Bari.
- Ferrari M. (1983), *Le indagini etiche di Ludovico Limentani*, in "Rivista Critica di Storia della Filosofia", I: 55-80.
- Id. (2006), *Non solo idealismo. Filosofi e filosofie in Italia tra Ottocento e Novecento*, Le Lettere, Firenze.
- Garin E. (1941), *Ludovico Limentani*, Ariani, Firenze.
- Id. (1947), *Il pensiero di Ludovico Limentani*, in "Rivista di Filosofia", I: 191-206.
- Id. (1966), *Cronache di filosofia italiana. 1900-1963*, 2 voll., Laterza, Bari.
- Greco T. (2015), *Dal dolore alla giustizia. Strategia di risposta tra carità e diritto*, in Omaggio V. (a cura di), *Diritto in trasformazione. Questioni di filosofia giuridica*, Editoriale Scientifica, Napoli: 407-440.
- Jhering R. (1989), *Der Kampf um's Recht*, Manz, Wien 1981; trad. it. *La lotta per il diritto e altri saggi*, Giuffrè, Milano.
- Jünger E. (1997), *Blätter und Steine*, Verlag-Anstalt, Leipzig 1934; trad. it. *Foglie e pietre*, Adelphi, Milano.

- Kant I. (2010), *Anthropologie in pragmatischer Hinsicht*, Nicolovius, Königsberg 1798; trad. it. *Antropologia del punto di vista pragmatico*, Einaudi, Torino.
- Leopardi G. (1972), *Zibaldone di pensieri*, Mondadori, Milano.
- Id. (1998), *Canti*, Bur, Milano.
- Levi A. (1905), *Per un programma di filosofia del diritto*, Bocca, Torino.
- Id. (1914), *Contributi ad una teoria filosofica del diritto*, Formiggini, Genova.
- Id. (1943), *Riflessioni sul problema della giustizia*, Tipografia Editrice G. Biancardi, Lodi.
- Id. (1957), *Scritti minori di filosofia del diritto*, voll. 2, Cedam, Padova.
- Marino G. (1976), *La filosofia giudica di Alessandro Levi tra positivismo e idealismo*, Jovene, Napoli.
- Mazzoleni E. (2020), *Alessandro Levi*, in "Heliopolis. Culture civiltà politica", XVIII, 1: 129-133.
- Natoli S. (2002), *L'esperienza del dolore. Le forme del patire nella cultura occidentale*, Feltrinelli, Milano.
- Papini G. (1917), *24 cervelli. Saggi non critici*, Studio Editoriale Lombardo, Milano.
- Quaranta M. (2013), *Il positivismo veneto*, Minelliana, Rovigo.
- Id. (2016), *Le ragioni del pensiero. Filosofi italiani del '900*, Mimesis, Milano.
- Regàlia E. (2009), *Dolore e azione. Saggi di Psicologia*, Rocco Carabba, Lanciano.
- Rensi G. (1919), *Lineamenti di filosofia scettica*, Zanichelli, Bologna.
- Santucci A. (1996), *Eredi del positivismo. Ricerche sulla filosofia italiana fra '800 e '900*, il Mulino, Bologna.
- Scillitani L. (2018), *Il problema filosofico dell'infinito e il diritto. Spunti di lettura*, Rubbettino, Soveria Mannelli.
- Sega R. (a cura di) (1999), *Un positivista eretico. Materiali per un profilo intellettuale di Limentani*, TLA, Ferrara.
- Simonelli M.A. (2008), *Il diritto e la sua ombra. Le idealità giuridiche nella cultura del positivismo italiano*, in "Annali dell'Università degli Studi del Molise, Dipartimento di Scienze giuridico-sociali e dell'Amministrazione. Facoltà di Giurisprudenza", X: 191-215.
- Verri P. (2008), *Discorso sull'indole del piacere e del dolore*, Rocco Carabba, Lanciano.



ENRICO FASSI\*

# THE 'ILLIBERAL TURN' AND EU'S FOREIGN POLICY: A TENTATIVE ANALYSIS

**ABSTRACT:** The paper analyzes the impact of the “illiberal turn” on the European Union’s (EU) foreign policy. It examines how the rise of illiberal governments in Europe, particularly in Hungary and Poland, challenges the EU’s role as a promoter of democracy. Using a liberal intergovernmentalist framework, the study explores how illiberal actors influence EU decision-making, weaken democracy promotion tools, and erode the EU’s normative power. The paper concludes by assessing the implications for the EU’s global influence and internal cohesion.

**KEYWORDS:** illiberal democracy, illiberalism, EU, liberal intergovernmentalism, democracy promotion

**SOMMARIO:** 1. Introduction. 2. Grasping the “illiberal Zeitgeist”. 3. The illiberal turn and EU foreign policy: a Liberal intergovernmentalist approach. 4. EU’s goals: a(n illiberal) grain of sand in the gear? 5. EU’s normative instruments: democracy promotion policies. 6. EU’s resources: dissipating EU’s soft power? 7. Conclusions

## 1. Introduction

Ever since it began to establish itself as a player in the international arena, the EU has been regarded as a *sui generis* actor. Concepts such as “Civilian power”, “Normative power”, “Civilizing power” are some of the definitions that have been used to qualify this unique identity. The lack of a classical military instrument, coupled with a strong commitment to values such as democracy and human rights, both at home and in its external relations, have been central to this perception of the EU as somewhat “different” from more traditional actors in IR (Cecorulli, Fassi, 2022: 7-8). According to one perspective, the EU is best understood as a “liberal power”, “an actor that is composed of liberal democracies whose interests, identities and institutions motivate and constrain its policy” (Wagner, 2017: 1398).

As a “liberal power”, the EU has been an essential pillar in the establishment and further development of the Liberal International Order. Today, this order is in crisis (Ikenberry, 2020). It is challenged both

---

\* Enrico Fassi è Ricercatore di Scienza politica presso l’Università Cattolica del Sacro Cuore. E-mail: enrico.fassi@unicatt.it.

externally – by the rise of illiberal powers with a revisionist agenda, starting with China and Russia – and internally, by illiberal forces that erode liberal democracies from within (Palano, 2022; Chandam, 2024). While it is clear that this “illiberal turn” will have some effects on the EU’s identity and international posture, less clear are the mechanisms and processes through which these effects develop. This paper focuses on one part of this complex picture: the assertion of illiberal forces in the European Union and the influences these may have on the more normative dimensions of EU foreign policy.

The article is organised as follows. The first section introduces the “illiberal Zeitgeist”, focusing on the challenges that illiberal forces pose to liberal democracy, the relationship between populism and illiberalism, and the empirical evidence of an “illiberal turn” in Europe. Section two presents a theoretical framework to analyse the impact of the illiberal turn on EU foreign policy, adopting a liberal intergovernmentalism approach: according to this model illiberal forces in EU Member States can influence EU’s foreign policy, through a bargaining process involving both the EU and the domestic levels. This impact can be identified in terms of EU’s goals, instruments, and resources. The following sections apply this framework to the empirical analysis of one specific area of EU’s foreign policy, democracy promotion, which is strictly linked to the EU’s identity as a liberal power. The conclusions evaluate how the growing influence of illiberal forces impact on EU’s effectiveness in upholding democracy, both internally and in its international relations.

## **2. Grasping the “illiberal Zeitgeist”**

The perception that we live in an era characterised by a crisis of liberal democracy, of the liberal international order, or of liberalism more broadly seems to be widespread (Fassi, Parsi, 2021). However, grasping exactly what is generally meant by the ‘illiberal turn’, how this is linked to specific difficulties concerning democratic principles, procedures or institutions, and in turn how these reverberate or intersect with the changes taking place in the current international system, appears less straightforward.

Indeed, there seems to be a veritable ‘war of words’ going on around the concepts of democracy, liberalism, and illiberalism (Campati, 2024). Not only as far as scholars are concerned, on a theoretical or analytical level, but in a broader political sense. The terms democracy, liberalism, and illiberalism have different meanings for different actors, and are used also as instruments of political struggle, mobilisation and coalition-building, both domestically and internationally (Varga, Buzogány, 2021).

To some extent, the current debate on illiberalism is not entirely new, and can be partly traced back to the concept of ‘illiberal democracy’ revived in the late 1990s by political analyst Fareed Zakaria (1997). Reflecting on new democracies, hybrid regimes or transitional regimes that were emerging in the post-Cold War scenario, Zakaria highlighted the “risk of a weakening of constitutional democracy”, i.e. “a potential disjunction between democracy (based on free elections) and liberalism (rule of law, separation of powers, fundamental rights)”. In particular, his predictions were that “while democracy might survive, in the long run, liberalism might not.” (Canihac, 2022: 4).

The notion of “illiberal democracy”, despite the extensive debate and controversy surrounding it, had merit in drawing attention to a crucial yet frequently overlooked aspect: the peculiar, precarious, historically determined equilibrium between these two elements of the “Western Canon”:

Indeed, while democracy and liberalism have evolved to become inseparable components of the Western democratic state, the two notions denote different principles. Most definitions of democracy emphasize the procedural aspects of democratic rule that determine the process of electing a government, representative of the will of people. In contrast, liberalism as a political principle requires that individual liberty is protected from state power and that limitations are placed on government authority with the aim of guaranteeing equality, justice, and individual rights and freedoms (Dandashly, Noutcheva, 2022: 418).

In contrast, illiberal democracy is characterised by elected governments that, while maintaining electoral processes, restrict civil and political liberties, undermine the rule of law, erode the separation of powers, and control the media (Cabada, 2021). The protection of individual freedoms and minority rights by independent institutions, characteristic of liberal democracies, is compressed here by the concentration of power, the erosion of independent bodies such as the judiciary and central banks, and the promotion of a homogeneous view of the nation, often to the detriment of minorities. This is often accompanied by an unscrupulous use of social and traditional media to promote a strong sense of national identity and a direct and personal relationship between leaders and people.

If in the 1990s the focus was mainly on newly created political regimes, which were believed to be “deviating” from the Western model based on a balance between democracy and liberalism, the illiberal turn now seems to be affecting the heart of the West and Europe in particular. Contributing to these developments have been the spread of “populist” forces, parties and governments, the (first) presidency of Donald Trump in the United States, the Brexit between the United

Kingdom and the European Union, the rise of the far-right in Europe (Bruno, Downes, 2022), the advance of sovereignist and Euroskeptic forces in the 2019 and 2024 European Parliament elections, and the affirmation of illiberal governments in the heart of Europe, starting with Hungary and Poland. In particular, Viktor Orbán has made “illiberal democracy” a real political project, presenting it as a clear alternative to liberal democracy, considered by some as ineffective or failed, and consolidating his power in Hungary for more than a decade (Kim, 2023).

The difficulties experienced by liberal democracy in Europe are highlighted by several indicators, particularly with regard to East-Central Europe: “Democracy indices such as Bertelsmann, Economist Intelligence Unit, Freedom House, Nations in Transit, and V-Dem capture a steady erosion of liberal democracy across the countries that acceded to the EU in the early 2000s” (Burlyuk et al.: 1). Some scholars particularly point to the existence of an “East-West divide” in the EU regarding the quality of liberal democracy, with the formation of a true “illiberal bloc” centered on the countries of the Visegrad group: Poland, Hungary, the Czech Republic, and Slovakia (Scott, 2022). However, other analyses highlight how even founding members such as France and Germany are not immune to such processes of democratic regression. Smolka (2021), for instance, shows that “both old and new Member States are affected by the two phenomena” and “20 EU Member States faced at least one period of democratic decline between 2004 and 2016 (Pintsch et al., 2022: 406).

The significance and scope of the illiberal turn, however, could be better understood by adding a further perspective, shifting the focus from the analysis of political regimes to that of political ideas. In this view, Campati highlights that “illiberalism” itself has a long historical pedigree, and suggests that the “new illiberalism” can be defined as “a new ideological family that finds its glue in a position of opposition to liberalism” and has four main characteristics: 1) “it has spread in the last two or three decades in countries with a past experience of liberal tradition”; 2) “it updates the visions of classical conservatism”, with respect to issues such as “the primacy of nation, religion, and gender relations”, and suggests that human beings possess ontological characteristics that cannot be entirely socially constructed. 3) “it draws inspiration from the ideologies of the extreme right”, setting it apart from the status quo-oriented approach of classical conservatism; 4) “it proposes the refutation of some typical elements of political liberalism, such as trust in institutions and respect for the rights of minorities” (Campati, 2024: 30).

It follows that illiberalism is not a clear-cut, defined, definitive model towards which states, political forces, individuals could converge – as it was, to some extent, for the Western model of liberal democracy. Mostly, the new illiberal turn is defined simply and mostly *in opposition* – and *by the opposition* – to the Western model of liberal democracy, to liberalism, and – to a certain degree – to the Liberal International Order and some of its constitutive elements.

### **3. The illiberal turn and EU foreign policy: a liberal intergovernmentalist approach**

As mentioned, the EU has long been considered a pillar of the Liberal International Order, an atypical actor founded first and foremost on the democratic characteristics of its constituent elements, the Member States, and oriented towards a foreign policy inspired by liberal values, norms and principles. On the basis of the previous analysis, what are the potential consequences of the “illiberal turn” in Europe on the EU’s identity and international posture? How this will affect the LWO?

One way to address the question is by applying the ‘liberal intergovernmentalist’ approach developed by Andrew Moravcsik (1993). Liberal intergovernmentalism suggests that the process of European integration is best understood as a two steps dynamic, influenced by the preferences that Member States bring to the negotiating table at the EU level. In turn, these preferences are the result of a bargain at the national level between governments and domestic groups that compete to shape the state’s final position.

Starting from these assumptions, Sophie Meunier and Milada Vachudova argued that the “illiberal turn” in Europe might change these national preferences significantly, with the effect of shifting contestation among EU governments from the usual level of policies and competences, to that of “regime type and the very identity of the EU as an institution intertwined with the processes and values of liberal democracy” (2018: 1632). Although classical EU integration theories take ideological convergence around liberal values for granted, this is not the case anymore, and normative divergence is becoming more evident even within Europe. As a consequence, this internal contestation would make it even more difficult for the EU to conduct a coherent foreign policy, and especially one that promotes liberal values (Meunier, Vachudova, 2018: 1641).

More precisely, the “illiberal turn” is expected to have an impact on EU’s foreign policy and external relations in terms of three main elements: goals, instruments, and resources. Concerning the definition of goals, such an impact could be amplified or mitigated by the

specific policymaking mechanisms that characterize the EU different policy domains (Keukeleire, Delreux, 2014: 61-93). Thus, in external policies governed by unanimity – such as most of Common Foreign and Security Policy/ Common Security and Defence Policy – “a shift in preferences by one illiberal government can have a disproportionate impact” on EU’s goals and positions; in policies governed by the majority – such as in Trade, and most of EU External action – “many member states would have to shift their preferences in order to change the collective position of the EU and thereby its global power” (Meunier, Vachudova, 2018: 1640).

A second likely consequence is the impact on specific instruments that the EU has been using in its foreign policy, especially those that characterized the EU as a civilian, normative and liberal power. In particular, democracy promotion instruments – from bottom-up democratic assistance (EIDHR, EED) to top-down conditionality (such as democracy clauses in trade agreements) (Fassi, Giusti, 2014) – may be blocked by illiberal governments, or “more likely, they will be hollowed out, no longer enforced by the EU and no longer seen as a credible ask by target governments and groups” (Meunier, Vachudova, 2018: 1640).

The third expected impact concerns EU’s power resources, and precisely its *soft power* based on being perceived as a unique international actor grounded on democracy. Obviously, the rise of illiberal forces within the EU might erode this image, and “the EU’s normative appeal may wane as citizens, civil society groups and elites in third countries no longer see the EU as a model of liberal democracy, human rights and the rule of law” (Meunier, Vachudova, 2018: 1632).

Since the analysis proposed by Meunier and Vachudova in 2018, “the illiberal turn” has become much more evident both at the European and at international level: the hypothesis of a spillover effect on EU foreign policy today cannot be easily discarded. However, few studies seem to have analysed this relationship, and even fewer have investigated the specific effect on the EU as a Liberal Power, that is, in relation to goals, instruments, and capacities related to the normative dimension of EU action.

#### **4. EU’s goals: a(n illiberal) grain of sand in the gear?**

Many scholars and observers denounce the risk that the illiberal turn might have an impact on the definition of EU’s foreign policy goals: vetoing specific foreign policy decisions, increasing the level of norms contestation, or shifting the overall political equilibrium in the EU towards new issues and priorities. The first dynamic, vetoing, is to some extent the most visible and straightforward, as it is directly linked to the policymaking mechanisms that characterize EU Common Foreign

and Security Policy – unanimity. Here the position of one illiberal government can indeed block consensual decisions in the European Council or the Council of the EU: examples includes the non-application of the art. 7 of the Treaty on the European Union for violations of EU values against Poland and Hungary (Lionello, 2024: 67-68) – an “internal” domain, but strictly linked to the definition of EU’ goals – Hungary’s opposition to the adoption of harsher sanctions against Russia (Scott, 2022: 717), or Orbán systematic obstruction to military support for Ukraine within the European Council (Politico EU, 2025).

The second mechanism, norm contestation, could be more subtle, and less evident as it often unfolds within more insulated foreign policy circles. Juncos and Pomorska, for example, find indeed that “the polarisation resulting from the rise of populism and an ‘illiberal turn’ has increased the likelihood of normative contestation in CFSP” (2021: 371). The contestation involves both *constitutive norms* – “foundational values and principles” of the EU such as peace, liberty, democracy, rule of law and human rights – and *procedural norms* – the “code of conduct” or rules of the game, that in EU CFSP amount to norms such as consensus building, the need to consult with or inform others, to avoid becoming isolated within the group etc. (Ibi: 371; 380). Substantive norms are more political in nature than procedural norms, and that makes the former more likely to be the target of contestation: indeed, the authors see the emergence of “two distinctive poles” in relation to liberal values, especially in relation to immigration and human rights. At the same time, there is evidence of contestation of long-standing procedural norms in EU CFSP, especially by Hungary, whose leadership often adopts unpredictable positions and does not mind becoming isolated or perceived as a “pariah state” in EU foreign policy circles; instead Hungary and other illiberal governments might consider that reputational costs at the EU level are more than compensated by symbolic gains at the domestic level, thus reducing the likelihood of reaching common decisions in CFSP (Ibi: 375-376).

A third mechanism is captured by the concept of “informal and illiberal Europeanisation”, according to which challenges to EU foreign policy do not exclusively emerge in the form of de-Europeanisation (re-nationalisation of foreign policy, or even exit from the EU), but mostly from governments that might try to make the EU reflect their beliefs and expectations by Europeanising their own illiberal agendas (Rivera Escartin, 2020: 1196). This form of Europeanisation is defined as “informal”, as in EU CFSP horizontal forms of interaction between states – such as coalitions of like-minded states – increasingly prevail over the vertical and formal dimensions (Ibi: 1197). And, it is “illiberal”, since there a change in the substance of what is Europeanised,

as governments lead by illiberal forces “cross-load their own illiberal norms and values”, as shown in the cases of Viktor Orbán policy towards Egypt, and former Italian Minister of the Interior Matteo Salvini (Lega) approach towards Tunisia (Ibi: 1195; 1208).

The three mechanisms just outlined are likely to expand as illiberal forces assert themselves in Europe. In this view, the June 2024 European Parliament elections were considered a significant test for EU’s democratic resilience, due to concerns over the rise of far-right, disinformation, foreign interference (Youngs et al., 2025). Indeed, the elections were perceived by some even as “a potential turning point in EU policy”, with the rise of far-right populist parties “threatening to the liberal principles within the bloc, with the risk of exacerbating ongoing institution-member state tensions and outright challenges to EU normative frameworks, present legislation, and future policies [...] for years to come.” (Demir, Hadfield, 2024: 96). Two elements need to be mentioned in this view. First, analysis on the degree of illiberalism shows that there is a considerable variation within each party family: we cannot automatically assume that all culturally extreme right parties are illiberal, because several of these parties seem ready to endorse constitutional principles (Rohrschneider, 2024). Second, in 2024 European elections far-right parties indeed won roughly a quarter of the vote, and made notable gains especially in France, Italy and Austria. However, the landslide victory that was expected did not materialize and, moreover, in the European Parliament the far-right “remains institutionally divided, spread across three political groups”: despite holding a plurality of seats, it should not be able to mobilize as easily as the traditional “centrist” coalition (Mudde, 2024).

Nonetheless, the elections seemed to confirm already existing illiberal trends within Member States and had an impact on the overall EU political equilibria and definition of common goals. Some observers noted, for example, how recent strategic documents already reflected the new “zeitgeist” in relation to the more sensitive issues related to EU’s democratic values: “Both the European Council’s Strategic Agenda and the Commission’s new political guidelines for 2024–2029 identified the defense of democracy among their main priorities” but focused more on defending European democracy and less on supporting democracy globally (Youngs et al., 2025: 6). The mission letters given by the President of the European Commission, Ursula von der Leyen, to the new European commissioners “reinforced this new tilt”, including the mission letter to the new High Representative for Foreign Affairs and Security Policy, Kaja Kallas, which “contained no mention of democracy support” (Youngs et al., 2025: 6).

Overall, in 2024 the EU issued fewer new policy initiatives and made fewer advances in democracy support than in previous years, and this was especially apparent when compared to the new dynamism of EU defense, security, and economic commitments.” (Ibi: 8). One area that once again attracted particular attention and resources, both at the level of the member states and at the level of EU institutions, was migration, and in particular its external dimension. In line with the agenda promoted by radical right-wing parties, most member states indeed pushed for decisive action to curb migration flows, including through funding so-called return hubs in third countries, mostly non-democracies. These developments highlight the abandonment of an ambitious “mobility-democracy nexus”, a comprehensive approach combining democracy promotion and mobility, in favour of “a crisis management logic, prioritizing border controls, returns and readmission” over normative goals (Panebianco, Cannata, 2024: 27-28). Even worse, these migration-related agreements (with countries like Libya, Niger or Turkey) provide both legitimation and bargaining power vis-à-vis the EU to governments with debatable democratic credentials, often even increasing their capacity for internal repression by strengthening their security forces and border control agencies through resources, training and equipment (Fassi, Lucarelli, 2022: 182-183).

##### **5. EU normative instruments: democracy promotion *policies***

The role of illiberal governments in the definition, choice, and implementation of EU instruments of normative foreign policy, and more specifically in the domain of democracy promotion, emerged in several occasions and at different levels. For instance, in term of strategic planning, the year 2024 marked the end point of the EU Action Plan on Human Rights and Democracy for 2020-2024: “As several member states, led by Hungary, were not favourable to agreeing to a new, improved, or upgraded plan, the EU decided simply to extend the existing plan to 2027” (Youngs et al., 2025: 8). Similarly, at the diplomatic level, it was meaningful that all EU member states participated in the 2024 international Summit for Democracy in South Korea, with the exception of Hungary. Moreover, these latter, assuming the rotating presidency of the EU Council created a diplomatic upheaval with controversial and uncoordinated visits to Moscow and Beijing (Euronews, 2024).

Although there is no shortage of examples, it seems that there has been little systematic analysis of the impact of the “illiberal turn” on different instruments of EU democracy promotion. One of the few substantial studies in this direction is a special issue edited by Anne

Pintsch, Dennis Hammerschmidt and Cosima Meyer (2022). Although the central question here is exactly how the erosion of democracy within the EU may impact its action as a key democracy promoter, their focus is rather on the specific role of populist forces. As seen before, the relationship between populism, democracy and illiberalism is far from obvious, and continues to be the subject of much debate. Moreover, while populism is often identified as a challenge to democracy, notwithstanding an expanding literature on the subject (see Chrysogelos, 2021; Coticchia 2021; Wajner, Giurlando, 2024) little is still known about its actual impact on democracies' foreign policy, and more specifically on democracy promotion policies and instruments. This analysis could thus provide some useful insights on populism that can be applied, to some extent, to illiberal forces.

In order to better understand the forms and content of democracy promotion policies, it is possible to distinguish different processes and factors. As for foreign policy in general, populists or illiberal actors could influence a state's democracy promotion policies either directly, via participation in government, or indirectly, through pressuring governing parties (Pintsch et al., 2022: 413). In turn, these activities could be bilateral or multilateral, and directed towards different kind of actors: other States, International Organizations, civil society, individuals. Moreover, these policies can include distinctive instruments, ranging from diplomacy (diplomatic for the democratic progress of a third country, or conversely denounce its violation of democratic standards, for instance in the case of elections), assistance (democratic aid – the provision of financial or technical resources), conditionality (i.e. the promise of certain benefits in exchange for specific democratic reforms), sanctions (Fassi, Giusti, 2014).

The empirical analysis, however, does not provide a straightforward answer: if quantitative studies seem to confirm the impact of the illiberal turn on European democracy promotion instruments, qualitative studies tend to qualify its reach (Pintsch et al., 2022; 418). When bilateral democracy promotion is affected, for example, it is often reshaped by populist forces according to their specific preferences and worldviews, more than completely abandoned. On the other hand, while there is evidence of populists' pushback against civil society – as expected, given their opposition to the very idea of pluralism –, there are also cases of populist support for Civil Society Organizations (for example when these are more aligned with their specific ideology) as well as instances in which CSOs find strategies to cope with a reduced support (Pintsch et al., 2022, p. 418).

One specific instrument that is attracting a certain attention is that of democratic conditionality, especially in the framework of the EU's

enlargement policy. Illiberal governments have contributed to blocking or undermining the use of conditionality in EU enlargement policy mainly in two ways: through their support for the entry of other illiberal regimes without them fully meeting democratic criteria, and through undermining the credibility of the instrument of conditionality itself. The first point is exemplified by Hungary, eager to have other illiberal regimes within the EU, supports the entry of Serbia and Montenegro, even before other member states deem them ready in terms of the full respect the liberal-democratic values on which the conditionality of enlargement is based (Mingardi, 2024). Instead, the case of Ukraine, an official EU candidate since June 2022, went in exactly the opposite direction: the Orbán government has long blocked the delivery of the 50 billion Euro of the Ukraine's Facility, designed to support Ukraine from 2024 to 2027 and linked to the enlargement criteria, in order to obtain private gains (the release of part of the EU funds frozen) (Youngs et al., 2025: 14). These inconsistencies, and the relative impunity of illiberal governments within the EU, undermine the instrument of EU conditionality, reducing incentives for candidate countries to take seriously the European Commission's assessments and admonitions regarding respect for the rule of law and democratic principles. Moreover, analysis show that most illiberal or far-right parties (that are gaining increasing support at the domestic level) express scepticism or opposition to EU enlargement, motivated by financial, migration, security and national sovereignty concerns – such positions will inevitably influence the future dynamics of the EU accession process (Alexandris, 2025).

## 6. EU's resources: dissipating EU's soft power?

The third potential impact of the illiberal turn concerns EU's resources in terms of *soft power*, and specifically its image as model of liberal democracy, human rights and the rule of law. As we have seen, the democratic backsliding within the member states challenges both the functioning of the EU and its nature. The lack of mutual trust between member states, the participation of less than fully democratic countries in EU decisions, and the weakening of EU's ability to protect fundamental values put its very democratic identity at risk (Lionello, 2024). The assertion of illiberal forces thus impacts EU foreign policy in terms of objectives, specific instruments, but also and perhaps above all risks impacting the way the EU is perceived by external actors.

The perception of the EU by leaders and public opinion in third countries is at the core of a specific democracy promotion mechanism, democratic contagion (Whitehead, 1996). According to this model, the mere example set by existing democracies and the increasingly dense interactions (political, economic, social) at an international and

transnational level would be sufficient, in the long run, to positively influence democratic developments in other countries. As seen before, conditionality implies “a bargaining process” in which an international actor uses selective incentives in order to change the behaviour of actors in the target country, while these latter weigh the benefits and cost of democratic change. Instead, democratic contagion can be understood as a form of spontaneous “socialization”, a learning process in which democratization results from a change in normative and causal beliefs inspired by external models and examples (Lavenex, Schimmelfennig, 2011: 890).

Few studies seem to have systematically analysed this specific mechanism in relation to the illiberal turn. Olga Burlyuk, Assem Dandashly and Gergana Noutcheva (2023), for instance, explicitly focus on the effects of the internal rule of law crisis on the EU’s ability to promote democracy in its neighbourhood, placing the external legitimacy of the EU in its neighbouring countries at the centre of their analysis. In particular, by using local surveys in European Neighbourhood Policy countries, they emphasise the role of citizens’ perceptions as well as the discourses and opinions of local elites’ (Ibi: 2).

Overall, their empirical analysis finds little evidence of deterioration in the EU’s image as a democracy promoter and human rights defender, as seen from these countries. On a positive note, the EU’s internal rule-of-law crisis has not (yet) damaged the EU’s reputation and normative power in the Neighbourhood, and in the past decade, the EU’s image has remained relatively unchanged. On the other hand, the study shows how the “EU’s rule-of-law crisis, while salient for the EU itself, is a trivial matter for its eastern and southern neighbours”, and it is not perceived as “crisis” (Ibi: 18).

Moreover, while the EU maintains its role as reference for the neighbours willing to improve democracy at home, people of both neighbourhoods still view the EU positively more for various other reasons than for its democracy. In addition, “In the ENP South, the EU is associated exclusively with its western members, mainly France, Spain, Italy [...] Therefore, the deteriorating rule of law in some eastern European members [...] appears less significant” (Ibi: 16). The former, however, can affect negatively eastern neighbourhood countries’ own membership ambitions “by undermining the symbolic power of the positive example” associated with Eastern EU members (Ibi: 17). On the other hand, specifically in these regions, Russia’s aggression against Ukraine in 2022 seems to have quickly revived the ‘EU model’ and revitalised the European aspirations of some states, with Ukraine, Moldova, and Georgia immediately applying for EU membership and being quickly granted candidate status by the EU (EU Commission, 2025).

Shifting the focus from the regional to the global level, the research field on the EU's external image has long highlighted how this latter is often quite different from the EU's own self-representation as assumed both by EU leaders and by the academic literature regarding the EU's global stance as "a profoundly 'different' one", which promotes positive values and collective norms (Manners, 2002). In the specific area of democracy promotion, for example, it has emerged how the EU has been instead often criticised for "double standards", for promoting reforms that are excessively centred on "Eurocentric norms", for "a patronising style" reinforcing the perception of the EU as "a neo-colonial power" (Lucarelli, 2014: 1-2; 9-10).

Furthermore, the external image of the EU appears to be highly variable. Even in the past, the EU has been perceived as a model of democracy in some parts of the world, but this perception is not uniform globally, and in many regions it is not the prevailing image; in addition, even within regions, this normative image may be influenced by historical, political factors and the type of regime in the third country (Chaban, Headley, 2022), and may show significant differences between élites and public opinion. Although the impact of illiberalism on the image of the EU as a global model of democracy is not yet captured by recent empirical analysis, some studies in other normative field of EU action (e.g. climate change) point to factors that seem extremely significant for this dimension: "resilient images may become fragile when expectations are not met, and in particular when there are persistent contradictions to the evaluative normative element of the imagery when perceptions of the EU as a leader and pursuing norms that should be followed are put into question. Such contradictions can potentially lead to contestation of the EU's normative policy position and an erosion of resilience, from strong image resilience to 'fragile resilience'" (Chaban, Elgström, 2024: 15).

## 7. Conclusions

The analysis highlighted the challenges posed by the illiberal turn in Europe and its consequences for the EU's foreign policy and global influence. More specifically, the application of a liberal intergovernmentalist approach allows to capture the mechanisms through which illiberal forces in EU Member States – in governments and/or within societies – can influence EU foreign policy, and in particular those areas that characterise the EU as a 'Liberal Power'.

Examining the specific field of democracy promotion, we have highlighted how the impact of the illiberal turn can already be grasped in relation to the EU's goals, instruments, and resources. Theoretical and

empirical research in this field is perhaps only just beginning. However, the trends that seem to be emerging today from Europe, and across the Atlantic, suggest that these issues will remain topical for the foreseeable future.

## References

- Alexandris, I. (2025), *'The Rise of Radical Right and Eurosceptic Political Forces and the Impact on the EU's Enlargement Policy'*, Think Nea Publication No. 01/2025.
- Bruno, V. A., Downes, J. F. (2023), *The Radicalisation of the Italian Mainstream: Populist Radical Right Parties and Extreme Right-Wing Movements in Italy (2012–2022)*, in Kondor, K., Littler, M. (eds.) *The Routledge Handbook of Far-Right Extremism in Europe*, Routledge, 129-144.
- Burlyuk, O., Dandashly, A., Noutcheva, G. (2023), *External Democracy Promotion in Times of Internal Rule-of-Law Crisis: The EU and Its Neighbourhood*, in "Journal of European Public Policy", 1-25. <https://doi.org/10.1080/13501763.2023.2181381>.
- Cabada, L. (2021), *Democracy Revisited? Prospects of (Liberal) Democracy (Not Only) in the East-Central Europe*, in "Politics in Central Europe", 17(4): 793-814. <https://doi.org/doi:10.2478/pce-2021-0041>.
- Campati, A. (2024), *A New War of Words: Democracy, Illiberalism, and the Forgotten Lessons of Liberalism*, in Id. (ed.) *Illiberal trends*, Educatt, Milano.
- Canihac, H. (2022), *Illiberal, Anti-Liberal or Post-Liberal Democracy? Conceptualizing the Relationship between Populism and Political Liberalism*, in "Political Research Exchange", 4(1): 1-11. <https://doi.org/10.1080/2474736X.2022.2125327>.
- Cecorulli, M., Fassi, E. (2022), *The EU's external migration policy and global political justice*, in Idd. (eds.) *The EU's external governance of migration*, Routledge, London and New York.
- Chaban, N., Headley, J. (2022), *'Special Section (Part 2): Perceptions, Narratives and Attitudes: New Perspectives and Geographies in the Study of External Perceptions of the EU'*, in "European Foreign Affairs Review", 57-60.
- Chaban, N., Elgström, O. (2024), *'European Union Normative Positions, Resilience and Contestation: A Perceptual Approach'*, in "Journal of Common Market Studies" n/a (n/a). <https://doi.org/10.1111/jcms.13665>.
- Chandam, J. S. (2024), *Western Populism and Liberal Order: A Reflection on "Structural Liberalism" and the Resilience of Western Liberal Order*, in "International Relations", 38(1): 46-67. <https://doi.org/10.1177/00471178221122962>.
- Chrysogelos, A. (2021), *Is There a Populist Foreign Policy?* Chatham House Research Paper, London.

- Coticchia, F. (2021), *A sovereigntist revolution? Italy's foreign policy under the "Yellow-Green" government*, in "Comparative European Politics", 19(6) (12): 739-759.
- Dandashly, A., Noutcheva, G. (2022), *Conceptualizing Norm Diffusion and Norm Contestation in the European Neighbourhood: Introduction to the Special Issue*, in "Democratization", 29(3): 415-32. <https://doi.org/10.1080/13510347.2021.2012161>.
- Demir, M., Hadfield, A. (2024), *'The Challenge of the Populist Right in Democratic Europe in the 2024 European Parliamentary Elections'*, in "The Fletcher Forum of World Affairs", 48(2): 93-106.
- EU Commission (2025), *EU enlargement*, [https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/policies/eu-enlargement\\_en](https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/policies/eu-enlargement_en).
- Euronews (2024), *Commission boycotts Hungarian presidency over Orbán's controversial trips to Moscow and Beijing*. <https://www.euronews.com/my-europe/2024/07/15/european-commission-will-boycott-hungarian-presidency-over-orbans-trips-to-moscow-and-beij>.
- Fassi, E., Giusti, S. (2014), *The European Endowment for Democracy and Democracy Promotion in the EU Neighbourhood*, in "The International Spectator", 49(4): 112-29. <https://doi.org/10.1080/03932729.2014.957018>.
- Fassi, E., Lucarelli, S. (2022), *EU foreign policy and migration A political and normative assessment*, in Ceccorulli, M., Fassi, E. (eds.) *The EU's external governance of migration*, Routledge, London and New York.
- Fassi, E., Parsi, V.E. (eds) (2021), *The Liberal Word Order and Beyond*, Vita e Pensiero, Milano.
- Ikenberry, J.G. (2020), *A world safe for democracy. Liberal internationalism and the crisis of global order*, Yale University Press, New Heaven.
- Juncos, A. E., Karolina Pomorska, K. (2021), *Contesting Procedural Norms: The Impact of Politicisation on European Foreign Policy Cooperation*, in "European Security", 30(3): 367-84. <https://doi.org/10.1080/09662839.2021.1947799>.
- Keukeleire S., Delreux T. (2014), *The Foreign Policy of the European Union*, Palgrave Macmillan, Basingstoke.
- Kim, S. (2023), *"Illiberal Democracy" after Post-Democracy: Revisiting the Case of Hungary*, in "The Political Quarterly" 94(3): 437-44. <https://doi.org/10.1111/1467-923X.13255>.
- Lavenex, S., Schimmelfennig F. (2011), *EU democracy promotion in the neighbourhood: from leverage to governance?*, in "Democratization", 18(4), 885-909. <https://doi-org.ezproxy.unicatt.it/10.1080/13510347.2011.584730>.
- Lionello, L. (2024), *The Democratic Backsliding in The Union and European Resistance*, in Campati A. (ed.), *Illiberal Trends*, Educatt, Milano.

- Lucarelli, S. (2014), *Seen from the Outside: The State of the Art on the External Image of the EU*, in "Journal of European Integration", 36(1): 1-16, DOI:10.1080/07036337.2012.761981.
- Manners, I. (2002), *Normative Power Europe: A Contradiction in Terms?*, in "Journal of Common Market Studies", 40(2): 235-58.
- Meunier, S., Vachudova, M.A. (2018), *'Liberal Intergovernmentalism, Illiberalism and the Potential Superpower of the European Union'*, in "Journal of Common Market Studies", 56(7): 1631-1647. <https://doi.org/10.1111/jcms.12793>.
- Mingardi, C. (2024), *Aleksandar Vuc'ic's Serbia: from 'Frontrunner' to Regional Troublemaker?*, in Campati, A. (ed.), *Illiberal trends*, Educatt, Milano 2024, 85-112.
- Moravcsik, A. (1993), *Preferences and Power in the European Community: A Liberal Intergovernmentalist Approach'*, in "Journal of Common Market Studies", 31(4): 473-524. <https://doi.org/10.1111/j.1468-5965.1993.tb00477.x>.
- Mudde, C. (2021), *'Populism in Europe: An Illiberal Democratic Response to Undemocratic Liberalism (The Government and Opposition/Leonard Schapiro Lecture 2019)'*, in "Government and Opposition", 56 (4): 577-597. <https://doi.org/10.1017/gov.2021.15>.
- Mudde, C. (2024), *The 2024 EU Elections: The Far Right at the Polls*, in "Journal of Democracy", 35(4): 121-134. <https://doi.org/10.1353/jod.2024.a937738>.
- Palano, D. (2022), *Introduction: Italian democracy in times of pandemic*, in Id. (ed.), *State of Emergency*, Educatt, Milano.
- Panebianco, S., Cannata, G. (2024), *The Mobility-Democracy Nexus Betrayed: When the European Commission's Talks Fall Apart in the Mediterranean*, in "European Foreign Affairs Review", 7-34.
- Pintsch, A., Hammerschmidt, D., Meyer, C. (2022), *Introduction: The Decline of Democracy and Rise of Populism in Europe and Their Effect on Democracy Promotion*, in "Cambridge Review of International Affairs", 35(4): 405-423. <https://doi.org/10.1080/09557571.2022.2082797>.
- Politico EU (2025), *Europe's new unanimity: Orbán doesn't need to agree*. <https://www.politico.eu/article/europe-new-unanimity-viktor-orban-hungary-ukraine-diplomats-summit/>.
- Rivera Escartin, A. (2020), *Populist Challenges to EU Foreign Policy in the Southern Neighbourhood: An Informal and Illiberal Europeanisation?* in "Journal of European Public Policy", 27(8): 1195-1214. <https://doi.org/10.1080/13501763.2020.1712459>.

- Rohrschneider, R. (2024), *EU Elections: Political Scientist Robert Rohrschneider on Illiberal Right-Wing Parties*, Rudolphina – Research Magazine of the University of Vienna. Accessed 10 March 2025. <https://rudolphina.univie.ac.at/en/eu-elections-political-scientist-robert-rohrschnneider-on-illiberal-right-wing-parties>.
- Scott, J.W. (2022), 'Visegrád Four Political Regionalism as a Critical Reflection of Europeanization: Deciphering the "Illiberal Turn"', in "Eurasian Geography and Economics" 63(6): 704-725. <https://doi.org/10.1080/15387216.2021.1972023>.
- Smolka, T. (2021), *Decline of Democracy – the European Union at a Crossroad*, Z Vgl Polit Wiss 15: 81-105. <https://doi-org.ezproxy.unicatt.it/10.1007/s12286-021-00481-w>.
- Varga, M., Buzogány, A. (2021), *The Foreign Policy of Populists in Power: Contesting Liberalism in Poland and Hungary*', in "Geopolitics" 26(5): 1442-1463. <https://doi.org/10.1080/14650045.2020.1734564>.
- Wagner, W. (2017), *Liberal Power Europe*, in "Journal of Common Market Studies", 55 (6): 1398-1414. <https://doi.org/10.1111/jcms.12572>.
- Wajner D. F., Giurlando P. (2024), *Populist Foreign Policy: Mapping the Developing Research Program on Populism in International Relations*, in "International Studies Review", 26(1). <https://doi-org.ezproxy.unicatt.it/10.1093/isr/viae012>.
- Whitehead, L. (1996), *The international dimensions of democracy*, Oxford University Press, Oxford.
- Youngs, R. et al. (2025), *European Democracy Support Annual Review 2024*, Carnegie Endowment for International Peace, Washington.
- Zakaria, F (1997), *The Rise of Illiberal Democracy*, in "Foreign Affairs", 76(6): 22-43. Stable URL: <https://www.jstor.org/stable/20048274>.



GIULIA OLINI\*

# L'IMPATTO DEL CONFLITTO RUSSO-UCRAINO NELLA REGIONE ARTICA

## Dalla crisi dell'eccezionalismo artico alla ridefinizione degli assetti di governance e di sicurezza

**ABSTRACT:** For over three decades, the Arctic region has stood out as a space of pragmatic cooperation between Russia and Western States, maintaining institutional stability despite broader geopolitical rivalries. The Russian invasion of Ukraine on February 24, 2022, has profoundly disrupted this equilibrium, triggering the suspension of the Arctic Council's activities and interrupting long-standing scientific and diplomatic collaboration. At the same time, Finland and Sweden's accession to NATO has reshaped the regional security architecture, further isolating Russia and accelerating a militarization process already underway. Moreover, the conflict has intensified the use of hybrid warfare tactics and heightened the strategic interests of non-Arctic powers, particularly China, introducing new variables into an increasingly complex regional framework. Against this backdrop, this study examines the Arctic not only as a paradigmatic case for assessing the geopolitical consequences of the Russo-Ukrainian war in a traditionally cooperative region but also, in a broader perspective, as a privileged laboratory for analyzing structural vulnerabilities exacerbated by the conflict and exploring potential strategies for their mitigation.

**KEYWORDS:** Russo-Ukrainian War; Geopolitics of the Arctic Region; Arctic Governance and Security; Science Diplomacy; Arctic Militarization.

**SOMMARIO:** 1. Introduzione. 2. Una necessaria premessa teorica. 3. L'impatto del conflitto russo-ucraino sul Consiglio Artico. 4. L'impatto del conflitto russo-ucraino sulla cooperazione scientifica regionale e il ruolo della science diplomacy. 5. La fine della neutralità di Finlandia e Svezia: implicazioni nella sicurezza della Regione Artica. 6. La rimilitarizzazione dell'Artico: la postura della Russia dopo l'adesione di Finlandia e Svezia nella NATO. 7. Conclusione.

---

\* Giulia Olini è dottoressa magistrale in Scienze Politiche e di Governo presso l'Università degli Studi di Milano. E-mail: giulia.olini@icloud.com

## 1. Introduzione

L'invasione russa dell'Ucraina, avvenuta il 24 febbraio 2022, e il conflitto che ne è seguito hanno avuto conseguenze profonde sugli equilibri geopolitici globali, mettendo in discussione la stabilità delle architetture di sicurezza e l'efficacia delle istituzioni multilaterali nel garantire la cooperazione interstatale. La portata di tale impatto, pur essendo stata ormai universalmente riconosciuta, non può tuttavia essere ridotta a una relazione di causa-effetto. Piuttosto, il contraccolpo su scala globale è da imputarsi al fatto che il conflitto abbia esacerbato con particolare intensità le vulnerabilità e le criticità strutturali del sistema internazionale contemporaneo. Tra queste, tre emergono come le principali.

In primo luogo, l'inequivocabile violazione del principio di sovranità da parte della Russia ha reso ancor più evidenti i limiti del diritto internazionale, sollevando nuovi interrogativi sulla capacità delle istituzioni multilaterali di arginare le dispute e preservare la stabilità dell'ordine internazionale.

In secondo luogo, il conflitto ha segnato il ritorno della guerra convenzionale su larga scala in Europa, smentendo quindi la tesi della sua obsolescenza. Al contempo, ha evidenziato il ruolo sempre più centrale delle nuove tecnologie nel contesto bellico e il conseguente rischio di *spillover* per attori non direttamente coinvolti.

Infine, la crisi ha messo in luce le difficoltà nella gestione di un conflitto prolungato, dalla risposta immediata all'aggressione al coordinamento tra gli attori coinvolti, fino all'elaborazione di strategie che bilancino sicurezza nazionale, stabilità regionale, tutela delle catene di approvvigionamento critiche e prospettive di un futuro riavvicinamento diplomatico con lo Stato aggressore.

Alla luce di tali considerazioni, la Regione Artica rappresenta un caso di studio emblematico per l'analisi degli effetti sistemici del conflitto russo-ucraino. Per oltre tre decenni, questa regione si è distinta per la sua capacità di preservare una cooperazione pragmatica tra Occidente e Russia, mantenendo un equilibrio politico e diplomatico anche in un contesto internazionale caratterizzato da tensioni e rivalità strategiche. Tale condizione, pressoché unica nel contesto globale, ha portato alla diffusione del concetto di "eccezionalismo artico", secondo cui l'Artico, grazie al suo assetto di governance basato sul dialogo multilaterale e sull'approccio interstatale cooperativo, avrebbe potuto garantirsi una relativa immunità rispetto alle dinamiche conflittuali esterne. Tuttavia, lo scoppio del conflitto russo-ucraino ha dimostrato il carattere illusorio di tale paradigma e ha determinato, di conseguenza, una progressiva erosione delle sue tradizionali dinamiche.

In questo contributo si intende quindi presentare la Regione Artica non solo come un caso di studio paradigmatico per guardare alle conseguenze del conflitto russo-ucraino in una regione tradizionalmente cooperativa, ma, in una più ampia visione, anche come un laboratorio privilegiato per lo studio delle vulnerabilità strutturali accentuate dal conflitto e delle strategie per la loro mitigazione. Con tali obiettivi, l'articolo è strutturato in cinque sezioni: la prima esporrà una premessa teorica che risulta necessaria per un'analisi più accurata delle dinamiche regionali artiche; le successive quattro saranno rispettivamente dedicate all'analisi dell'impatto del conflitto russo-ucraino sul Consiglio Artico, sulla cooperazione scientifica, sul riassetto strategico regionale e sulla rimilitarizzazione dell'area.

## **2. Una necessaria premessa teorica**

L'analisi delle ripercussioni del conflitto russo-ucraino sulle dinamiche della Regione Artica solleva una questione metodologica preliminare: quale cornice teorica consente di interpretare in modo più efficace l'evoluzione della sicurezza e della governance artica?

Il caso dell'Artico presenta caratteristiche peculiari che ne complicano l'inquadramento nei tradizionali schemi analitici delle Relazioni Internazionali. Un primo approccio teorico di riferimento è il Neorealismo, che, nella sua formulazione classica, enfatizza il ruolo degli Stati come attori razionali mossi dall'interesse di massimizzare il proprio potere in un sistema internazionale anarchico. Secondo Kenneth Waltz, l'anarchia costringe gli Stati a competere per la sicurezza, strutturando le loro strategie in base alla distribuzione delle capacità materiali e al bilanciamento di potenza (Waltz, 1979). In questa prospettiva, la cooperazione è concepita come un fenomeno subordinato agli interessi di potenza e vincolato alla logica della competizione interstatale.

L'applicabilità di tale approccio all'Artico emerge in particolare nell'analisi della crescente militarizzazione della regione e nella ridefinizione degli equilibri strategici tra Russia e Stati membri della NATO successivamente allo scoppio del conflitto. Tuttavia, l'applicazione rigorosa del paradigma neorealista presenta limiti significativi e semplifica eccessivamente le dinamiche della regione. Da oltre tre decenni l'Artico è difatti caratterizzato da un elevato grado di cooperazione istituzionalizzata, capace di bilanciare le dinamiche di potenza tra i suoi Stati. A dimostrazione di ciò vi è l'esempio del Consiglio Artico che, pur non avendo competenze in materia di sicurezza, fin dalla sua creazione ha svolto un ruolo chiave per la cooperazione diplomatica e per l'implementazione di accordi sulla gestione delle risorse naturali e

della tutela ambientale. A differenza di altre aree strategiche globali, il conflitto aperto è stato tradizionalmente evitato, lasciando spazio a un approccio più pragmatico fondato sulla gestione condivisa delle risorse e sulla regolamentazione della sovranità marittima (Byers, 2017).

Un ulteriore elemento che evidenzia i limiti dell'approccio neorealista nel contesto artico riguarda la struttura della polarità regionale. Nonostante l'approccio neorealista classifichi distintamente i sistemi come unipolari, bipolari e multipolari, l'Artico presenta una duplice polarità. A livello sistemico, la contrapposizione tra Russia e Stati membri della NATO si inserisce in una più ampia dinamica di confronto tra blocchi, che richiama una struttura bipolare. Tuttavia, su scala regionale, la configurazione risulta più articolata: gli otto Stati artici hanno mantenuto per decenni un modello di cooperazione che non si inquadra rigidamente in una logica di schieramenti contrapposti.

Un aspetto rilevante è la posizione degli Stati Uniti, che, pur essendo la potenza dominante a livello globale, non esercitano un dominio incontrastato nella regione. Ciò è dovuto, tra le altre cose, alla mancata ratifica della Convenzione delle Nazioni Unite sul Diritto del Mare (UNCLOS), che limita la loro capacità di avanzare rivendicazioni territoriali nel Mare del Nord. Inoltre, la competizione tra Russia e Stati Uniti nell'Artico non implica necessariamente una chiara bipolarità, poiché le dinamiche geopolitiche regionali coinvolgono un numero più ampio di attori con interessi differenziati, delineando un quadro più vicino alla multipolarità (Padrtovà, 2020).

In sintesi, la governance artica si sviluppa su due livelli distinti: da un lato, a livello sistemico, si assiste a una crescente contrapposizione tra NATO e Russia; dall'altro, a livello regionale, permane un alto grado di interdipendenza, che rende difficile una classificazione netta.

Un approccio teorico alternativo che consente di superare alcune delle rigidità del Neorealismo è quello sviluppato dalla Scuola di Copenaghen, in particolare la Regional Security Complex Theory (RSCT) elaborata da Barry Buzan e Ole Wæver (2003) (Buzan, Wæver, 2003). Questa teoria amplia il concetto di sicurezza oltre la dimensione puramente militare, includendo fattori economici, ambientali e identitari che modellano le dinamiche regionali. La RSCT sostiene che, pur operando in un sistema anarchico, gli Stati tendano a formare complessi di sicurezza regionale (Regional Security Complexes, RSCs), caratterizzati da un'elevata interdipendenza tra i membri e da una relativa autonomia rispetto al contesto globale. L'Artico rappresenta, tuttavia, un'anomalia teorica, in quanto non è stato tradizionalmente incluso tra i RSCs riconosciuti, essendo storicamente considerato una regione periferica rispetto alla competizione strategica globale.

Alla luce di queste considerazioni, appare evidente come nessuna delle due teorie esaminate possa, da sola, fornire una chiave interpretativa esaustiva delle dinamiche artiche. Il Neorealismo permette di comprendere l'intensificazione della competizione strategica e la crescente militarizzazione della regione, ma tende a sottovalutare il ruolo delle istituzioni e della cooperazione interstatale, che hanno storicamente caratterizzato l'Artico. La RSCT, invece, offre una prospettiva più adatta a cogliere le specificità regionali, ma necessita di un adattamento al contesto contemporaneo, nel quale è chiaro che l'Artico sia a tutti gli effetti un'area di crescente interesse strategico, economico e geopolitico. Pertanto, si può affermare che l'analisi della sicurezza e della governance artica richieda un approccio teorico integrato e flessibile, in grado di combinare i tradizionali concetti teorici delle Relazioni Internazionali con le trasformazioni in corso e le peculiarità intrinseche al contesto regionale.

### 3. L'impatto del conflitto russo-ucraino sul Consiglio Artico

Un antico proverbio Inuit recita: «*Once one has been bitten by a bear, life is never again so sweet*».

Dopo un'esperienza tanto traumatica da cambiare radicalmente le prospettive e di lasciare un segno indelebile in chi la subisce, la percezione iniziale, innocente e "dolce", si tramuta inevitabilmente in un approccio più cauto e diffidente, che difficilmente tornerà ad essere quello originario. Tralasciando la curiosa coincidenza che vede l'orso come simbolo della Russia, questa metafora offre un'efficace chiave di lettura per comprendere l'impatto del conflitto russo-ucraino sulla Regione Artica e, in particolare, sul Consiglio Artico (AO).

Su scala regionale, il primo significativo impatto del conflitto russo-ucraino, sia per ordine temporale che per portata, è indubbiamente quello che ha interessato il Consiglio Artico. Questo forum intergovernativo è il principale nella regione e fin dalla sua istituzione, avvenuta nel 1996 sulla base della Dichiarazione di Ottawa\*\* e dell'*Arctic Environmental Protection Strategy* (AEPS)\*\*\* del 1991, ha assunto un ruolo chiave nella promozione della cooperazione, nel coordinamento e nell'interazione tra gli Stati artici e le popolazioni indigene.

---

\*\* Il testo integrale della Dichiarazione di Ottawa è consultabile al seguente indirizzo: [https://www.international.gc.ca/world-monde/international\\_relations-relations\\_internationales/arctic-arctique/declaration\\_ac-declaration\\_ca.aspx?lang=eng](https://www.international.gc.ca/world-monde/international_relations-relations_internationales/arctic-arctique/declaration_ac-declaration_ca.aspx?lang=eng)

\*\*\* Il testo integrale dell'*Arctic Environmental Protection Strategy* è consultabile al seguente indirizzo: [https://library.arcticportal.org/1542/1/artic\\_environment.pdf](https://library.arcticportal.org/1542/1/artic_environment.pdf)

Il Consiglio Artico è composto dagli otto Stati artici: Canada, Danimarca (con il Regno di Groenlandia e le Isole Fær Øer), Finlandia, Islanda, Norvegia, Russia, Svezia e Stati Uniti. Questi Paesi, gli unici con sovranità territoriale nella Regione Artica, detengono il potere decisionale e sono quindi i principali responsabili delle politiche e delle strategie di cooperazione, tutte adottate esclusivamente attraverso il consenso tra gli stessi membri. L'approccio multidimensionale del forum si concretizza tramite i Partecipanti Permanenti, ovvero le sei organizzazioni che rappresentano i popoli indigeni (l'Arctic Athabaskan Council, il Gwich'in Council International, l'Inuit Circumpolar Council, la Russian Association of Indigenous Peoples of the North, il Saami Council e l'Aleut International Association) e che, pur non possedendo il diritto di voto, svolgono un ruolo essenziale nella definizione dell'agenda politica del Consiglio.

Un'ulteriore peculiarità risiede anche nella possibilità per gli Stati non-artici e per le organizzazioni intergovernative, ONG e istituti di ricerca di ottenere lo status di Osservatori<sup>\*\*\*\*</sup>: sebbene privi di potere decisionale, gli osservatori possono offrire il supporto tecnico e scientifico ai lavori del Consiglio e collaborare con i gruppi di lavoro. Un ruolo di significativa importanza è rivestito poi dai Gruppi di Lavoro, formati da esperti, rappresentanti governativi e organizzazioni indigene, che hanno come obiettivo lo studio e la gestione delle principali sfide ambientali, sociali ed economiche dell'Artico, al fine di promuovere la cooperazione scientifica e collaborare con i governi nazionali nelle strategie di sviluppo sostenibile nella regione.

Tutte le decisioni del Consiglio Artico sebbene siano di natura consultiva e non vincolante, possiedono un peso significativo soprattutto a livello domestico, in quanto le raccomandazioni e i rapporti dei gruppi di lavoro influenzano fortemente le politiche e le strategie in materia di cooperazione e tutela ambientale<sup>\*\*\*\*</sup>. L'assenza di vincolatività giuridica riflette, in primo luogo, l'intento del Consiglio di as-

---

<sup>\*\*\*\*</sup> Attualmente gli osservatori permanenti sono Cina, Corea del Sud, Giappone, India, Italia e Singapore, mentre gli Stati osservatori non permanenti sono Francia, Germania, Paesi Bassi, Polonia, Regno Unito, Spagna e Unione Europea. Interessante a tal proposito è notare che lo status di osservatore permanente dell'Italia dal 2013 si deve alla presenza del Centro di Ricerca Nazionale (CNR) nelle isole Svalbard con la Base artica Dirigibile Italia. Per approfondimenti si consiglia di far riferimento a: INTERACT, *CNR Arctic Station 'Dirigibile Italia' - INTERACT*, 25 febbraio 2021. <https://eu-interact.org/field-sites/cnr-arctic-station-dirigibile-italia/>.

<sup>\*\*\*\*</sup> Si richiamano a tal proposito i tre accordi stipulati nel contesto del Consiglio Artico: Agreement on Cooperation on Aeronautical and Maritime Search and Rescue in the Arctic (2011); Agreement on Cooperation on Marine Oil

sicurare che tutte le decisioni siano assunte esclusivamente tramite il pieno consenso delle parti coinvolte e, in secondo luogo, la volontà di evitare conflitti o divergenze su temi di primaria importanza per il conseguimento dei suoi obiettivi originari (Andreea, Rottem, 2024). L'obiettivo del Consiglio Artico di tutelare il suo ruolo nella cooperazione pacifica regionale, nello sviluppo sostenibile e nella tutela delle popolazioni artiche, emerge chiaramente nella dichiarazione di Ottawa, fondamentale ai fini dell'analisi dell'impatto del conflitto russo-ucraino su questa istituzione. In una nota a piè di pagina, in coerenza con *Arctic Environmental Protection Strategy*, viene difatti chiarito che il Consiglio non abbia competenze in materia di sicurezza militare e che si asterrà dal trattare questioni relative ai conflitti armati o alla difesa. Nonostante questo approccio possa apparire obsoleto e inadeguato alla luce dell'attuale contesto geopolitico globale, il principio su cui si fonda, ossia la creazione di un processo di governance multipolare pacifica, ha rappresentato, fino al 2022, la chiave del successo del Consiglio Artico, consentendogli, al di là delle tensioni internazionali, di mantenere salde l'integrità del suo ruolo e la continuità operativa.

Emerge a questo punto un primo interrogativo a cui rispondere: "In che modo l'invasione russa dell'Ucraina ha concretamente impattato le dinamiche del Consiglio Artico?"

Per rispondere a questa domanda, è innanzitutto necessario presentare in ordine temporale gli eventi che maggiormente hanno caratterizzato gli ultimi tre anni. Il 3 marzo 2022, a soli nove giorni dall'invasione russa dell'Ucraina, i sette Stati membri occidentali dell'Arctic Council rilasciarono una dichiarazione congiunta in cui condannavano all'unanimità l'aggressione russa, riaffermavano i principi fondamentali di sovranità e integrità territoriale, e annunciavano la sospensione temporanea di tutte le attività del Consiglio Artico e dei suoi organi sussidiari. Inevitabilmente, la crisi della governance regionale e l'interruzione del dialogo con Mosca si estesero rapidamente anche agli altri fori regionali: nei mesi successivi, la Russia ufficializzò il proprio ritiro definitivo dal *Council of the Baltic Sea States* (17 maggio 2022) e dal *Barents Euro-Arctic Council* (18 settembre 2023), giustificando tale decisione con la crescente politicizzazione dei due organismi e con un'agenda ritenuta ostile agli interessi russi.

Tuttavia, tale dinamica non si verificò nel caso del Consiglio Artico. Il 4 marzo 2022, Nikolay Korchunov, presidente russo dei Senior Arctic Officials (SAO), parlando a nome del Ministero degli Affari Esteri

---

Pollution Preparedness and Response in the Arctic (2013); Agreement on Enhancing International Arctic Scientific Cooperation (2017).

russo, pur condannando fermamente la decisione degli altri sette Stati artici di sospendere le attività del Consiglio, dichiarò la volontà di Mosca di non mettere in discussione la propria adesione all'organismo e di preservare un approccio costruttivo alla cooperazione regionale.

Questa posizione fu presumibilmente determinata da un duplice fattore: da un lato, la rilevanza strategica dell'Artico per la politica estera russa in termini economici, energetici e di sicurezza; dall'altro, il fatto che, al momento della sospensione delle attività del Consiglio, Mosca deteneva la presidenza del forum per il biennio 2021-2023. Proprio in virtù di tale ruolo, nonostante l'interruzione degli incontri ufficiali, la Russia annunciò che tutte le iniziative previste, ad eccezione delle riunioni formali, sarebbero proseguite secondo il calendario stabilito.

In questo contesto, risulta tuttavia significativo il progressivo orientamento della politica russa verso obiettivi di carattere più marcatamente nazionalista, tendenza resa ancor più evidente dal discorso dello stesso Korchunov il 20 maggio 2022, nel quale sottolineò come il futuro della cooperazione artica sarebbe stato fortemente influenzato dall'eventuale ingresso della Svezia e della Finlandia nell'Alleanza Atlantica, all'epoca ancora in fase di valutazione<sup>\*\*\*\*</sup>. Nel medesimo periodo, mentre sul fronte occidentale le dichiarazioni ufficiali risultavano pressoché assenti, si sviluppò un intenso dibattito sul futuro del Consiglio Artico e sulle prospettive della cooperazione regionale tra Russia e Occidente<sup>\*\*\*\*\*</sup>.

Le speculazioni su un nuovo assetto si ridimensionarono tuttavia il 10 maggio 2022, quando la Norvegia confermò la volontà di proseguire i preparativi per l'assunzione della presidenza del Consiglio prevista per l'anno successivo. Poche settimane dopo, l'8 giugno 2022, ad oltre tre mesi dopo il primo comunicato, i sette Stati artici diffusero una nuova dichiarazione nella quale annunciavano la ripresa, seppur limitata, delle attività del Consiglio Artico. Nel documento si sottolineava la necessità di riavviare la cooperazione scientifica e garantire la

---

\*\*\*\* La Finlandia è ufficialmente diventata membro della NATO il 4 aprile 2023 mentre la Svezia ha formalmente aderito all'Alleanza il 7 marzo 2024. Entrambi i Paesi avevano presentato la loro richiesta formale di adesione il 18 maggio 2022.

\*\*\*\*\* Per approfondire il tema, si consigliano i seguenti articoli: *Senior Arctic Officials Working on Plan Forward Amidst Arctic Council Pause* di Quinn Eilís su *The Barents Observer* (10 maggio 2022); *Arctic Council Without Russia: A Spearhead for Democracy and Freedom of Expression?* di Arne Holm su *High North News* (10 giugno 2022); *Arctic Repercussions of Russia's Invasion* di Michael Paul per il *German Institute For International and Security Affairs* (giugno 2022).

continuità dei progetti già avviati prima del conflitto. Tuttavia, la Federazione Russa, pur mantenendo formalmente la presidenza fino alla scadenza del mandato, non avrebbe più potuto partecipare ai lavori. Questa dichiarazione tornò ad alimentare le teorie secondo cui la Russia si sarebbe ritirata dal Consiglio e fu al centro dei tavoli di dibattito dell'Arctic Circle Assembly di Reykjavík dell'ottobre 2022. Come da prassi, nel novembre 2022 il Ministro degli Esteri russo, Sergei Lavrov, trasmise formalmente alla Norvegia l'invito per la riunione ministeriale dedicata al passaggio di consegne della presidenza.

L'11 maggio 2023, nel corso di una conferenza tenutasi in modalità online tra Salekhard, in Russia, e Tromsø, in Norvegia, la Federazione Russa trasferì ufficialmente la presidenza del Consiglio Artico alla Norvegia. L'incontro, preceduto da intensi negoziati tra Mosca e Oslo condotti principalmente attraverso il Segretariato del Consiglio Artico, si svolse nel pieno rispetto delle procedure istituzionali e dei principi sanciti dalla Dichiarazione di Ottawa. Tuttavia, in linea con quanto concordato, alla riunione non presero parte direttamente i ministri degli Stati membri, bensì i loro rappresentanti. Per la prima volta nella storia del Consiglio, il vertice non si concluse con la firma di una dichiarazione ministeriale, ma con un documento che richiedeva esclusivamente il consenso dei partecipanti. Tale dichiarazione faceva esplicito riferimento alla Relazione dei Rappresentanti Senior Artici del Consiglio Artico ai Ministri, adottata a Reykjavík nel maggio 2021, alla Dichiarazione Ministeriale di Reykjavík e al Piano Strategico del Consiglio Artico (2021-2030)<sup>\*\*\*\*\*</sup>. Di conseguenza, la ripresa delle attività del Consiglio Artico e dei programmi dei Gruppi di Lavoro si sarebbe dovuta basare su questi documenti, approvati dagli Arctic Eight ancor prima dell'inizio della guerra in Ucraina. In tale contesto, è interessante notare che l'unico riferimento alla presidenza russa compaia nell'ultimo punto della dichiarazione, in cui si afferma che il Consiglio "riconosce la conclusione della seconda presidenza della Federazione Russa"<sup>\*\*\*\*\*</sup>.

Nel corso di una conferenza stampa tenutasi in Russia in occasione del passaggio di presidenza, il Presidente del Senior Arctic Officials (SAO) russo, Nikolay Korchunov, interpellato in merito a un ipote-

---

<sup>\*\*\*\*\*</sup> Per approfondimenti si faccia riferimento al documento ufficiale, *Arctic Council Strategic Plan 2021 to 2030*, disponibile al seguente indirizzo: <https://oaarchive.arctic-council.org/server/api/core/bitstreams/118e0bce-9013-460a-81e0-1dbd0870ee05/content>

<sup>\*\*\*\*\*</sup> Per approfondimenti si faccia riferimento al documento ufficiale, *Arctic Council Statement on the Occasion of the Thirteenth Meeting of the Arctic Council*, disponibile al seguente indirizzo: <https://oaarchive.arctic-council.org/handle/11374/3146>.

tico scenario in cui tutti i membri del Consiglio, ad eccezione della Russia, aderissero alla NATO, manifestò preoccupazione e suggerì che un'influenza predominante dell'Alleanza Atlantica all'interno del Consiglio Artico avrebbe potuto generare criticità e limitare il ripristino della collaborazione nella regione. Nei giorni immediatamente successivi all'assunzione della presidenza norvegese, dal sito web del Consiglio Artico fu rimossa la dicitura che annunciava la sospensione delle attività del forum e pochi mesi dopo, nel giugno 2023, vennero delineate le attività per il biennio e approvate le nuove linee guida per la ripresa dei progetti scientifici nell'ambito dei Gruppi di Lavoro e dei Gruppi di Esperti.

Il 28 febbraio 2024, il Segretariato del Consiglio Artico annunciò il raggiungimento di un consenso unanime tra gli otto Stati Artici e le organizzazioni dei Partecipanti Permanenti Indigeni per la graduale ripresa delle riunioni ufficiali dei Gruppi di Lavoro in formato digitale. Dall'agosto 2023 a quel momento, le attività si erano difatti svolte esclusivamente attraverso procedure scritte. La ripresa graduale degli incontri virtuali dei Gruppi di Lavoro rappresentò un passaggio significativo, segnando il primo ritorno a forme operative di cooperazione dal marzo 2022: le riunioni virtuali dei Gruppi di Lavoro poterono da quel momento tornare a coinvolgere tutti gli Osservatori e agli esperti esterni.

Il 24 gennaio 2025, a quasi un anno dalla ripresa in forma virtuale delle attività dei Gruppi di Lavoro, la portavoce del Ministero degli Esteri russo, Maria Zakharova, ha rilasciato un'intervista ufficiale, pubblicata successivamente sul portale del Ministero, in cui ha affrontato diversi aspetti relativi al Consiglio Artico<sup>\*\*\*\*\*</sup>.

Zakharova ha sottolineato che, sin dall'inizio della presidenza norvegese, la Russia ha mantenuto un dialogo attivo con Oslo e con il Segretariato del Consiglio Artico a Tromsø, con l'obiettivo di salvaguardare i propri interessi e promuovere la cooperazione regionale. Tuttavia, ha evidenziato che la ripresa delle attività attraverso gruppi di lavoro virtuali può essere considerata sufficiente, in quanto il dialogo politico e il Comitato dei Funzionari Senior risultano ancora sospesi. Rispondendo alle speculazioni su un possibile riavvicinamento tra Occidente e Russia attraverso il Consiglio Artico, Zakharova ha confermato che, dalla seconda metà del 2024, Mosca ha effettivamente ripreso una partecipazione, seppur limitata, contribuendo ai lavori dei sei gruppi tematici su sviluppo sostenibile, cambiamento climatico, protezione ambientale e gestione delle emergenze. In merito alla futura posizione della Russia nel Consiglio, la portavoce ha ribadito

---

\*\*\*\*\* Per l'intervista integrale si consulti il seguente indirizzo: <https://mid.ru/tv/?id=1992743&lang=en>

l'impegno di Mosca per la stabilità e la cooperazione nella regione, dichiarandosi fiduciosa nella possibilità di una piena ripresa delle attività. Tuttavia, in linea con quanto dichiarato in precedenza anche dal Ministro Lavrov<sup>\*\*\*\*\*</sup>, ha chiarito che il ruolo del Paese all'interno dell'organismo dipenderà dall'evoluzione del contesto geopolitico e dagli interessi strategici russi nell'area. Infine, interrogata sulla possibilità di ripristinare il dialogo tra i cinque membri artici (Russia, Danimarca, Canada, Norvegia e Stati Uniti), Zakharova ha affermato che, nelle condizioni attuali, un confronto costruttivo rimane improbabile in quanto solo il superamento delle politiche ostili e il riconoscimento degli interessi russi potranno aprire la strada a una cooperazione efficace.

Alla luce di quanto appena esposto, emerge un ulteriore interrogativo: "Come è riuscito il Consiglio Artico a sopravvivere alle ripercussioni del conflitto russo-ucraino?"

Una risposta esaustiva a questo quesito necessiterebbe di un'analisi tanto approfondita da esulare dall'obiettivo del presente contributo. Tuttavia, basandosi sui fattori strutturali del Consiglio Artico presentati finora e sui principali avvenimenti dell'ultimo triennio, è possibile estrarre alcune considerazioni utili alla formulazione, seppur parziale, di una risposta.

Come già precedentemente affermato, il primo elemento chiave per la resilienza del Consiglio Artico risiede nella sua stessa natura istituzionale che gli conferisce il ruolo di piattaforma privilegiata per la cooperazione regionale su tematiche ambientali, scientifiche e di sviluppo sostenibile. L'assenza sui tavoli di lavoro di temi di sicurezza e di difesa ha quindi permesso di limitare l'estrema politicizzazione del dialogo nei Gruppi di Lavoro, formati per lo più da scienziati e ricercatori, e allo stesso tempo ha permesso agli Stati membri di mantenere una forma di interazione, seppur limitata, anche durante la sospensione formale delle attività con la Russia. Ciò è risultato particolarmente evidente nel periodo successivo alla sospensione formale delle attività (4 marzo 2022) quando la Russia ha annunciato il proseguimento di tutte le iniziative legate alla ricerca e alla gestione ambientale; quando la Norvegia confermò i preparativi per l'assunzione della presidenza del Consiglio (13 maggio 2022) e quando l'8 giugno 2022 i sette Stati artici diffusero la dichiarazione nella quale annunciavano la ripresa, seppur limitata, delle attività del Consiglio Artico.

Un secondo fattore di resilienza è rappresentato dal meccanismo di governance del Consiglio, che opera per consenso ma non si basa su un trattato giuridicamente vincolante che obblighi gli Stati mem-

---

<sup>\*\*\*\*\*</sup> Per l'intervista integrale si consulti il seguente indirizzo: [https://mid.ru/en/foreign\\_policy/rso/arkticskij-sovet/1970336/](https://mid.ru/en/foreign_policy/rso/arkticskij-sovet/1970336/)

bri a cooperare sotto ogni circostanza. Questa flessibilità istituzionale ha consentito agli altri sette membri (Canada, Danimarca, Finlandia, Islanda, Norvegia, Svezia e Stati Uniti) di proseguire molte delle attività attraverso meccanismi e iniziative parallele che non necessariamente coinvolgessero la Russia. A titolo di confronto, si consideri per esempio il caso dell'Organizzazione per la Sicurezza e la Cooperazione in Europa (OSCE), che ha subito un blocco operativo proprio a causa della necessità di un consenso unanime tra tutti i membri, compresa la Russia.

Un terzo elemento che ha consentito al Consiglio Artico di evitare un'*impasse* operativa è stato il coinvolgimento attivo degli attori non statali e in particolare delle organizzazioni indigene e degli osservatori internazionali. La presenza di questi soggetti non solo ha consentito di mantenere aperti canali di comunicazione su tematiche ambientali e scientifiche quando le relazioni diplomatiche tra gli Stati membri erano formalmente sospese, ma anche di mantenere un ruolo chiave nella promozione di iniziative transnazionali.

Infine, è innegabile che la peculiare configurazione climatica e geografica della Regione Artica abbia fatto sì che tutti gli attori regionali avessero un interesse condiviso nella stabilità e nella cooperazione nell'area. La necessità comune a tutti gli Stati artici per la gestione sostenibile delle risorse artiche, la mitigazione degli effetti del cambiamento climatico e la necessità di regolamentare le rotte di navigazione emergenti nell'area hanno permesso di trascendere le tensioni geopolitiche e quindi impedito la completa disgregazione del Consiglio.

In conclusione, emerge chiaramente come il fattore determinante per la tenuta del Consiglio Artico sia stata la combinazione tra adattabilità e coerenza: da un lato, il forum ha saputo rispondere con flessibilità al mutamento delle dinamiche geopolitiche, dall'altro ha mantenuto fede ai principi e agli obiettivi che ne definiscono l'identità originaria.

Tuttavia, questa resilienza non può essere considerata una garanzia di stabilità nel lungo periodo, né un fatto che lo rende immune da pressioni esterne o dinamiche interne potenzialmente destabilizzanti. Il rischio è quindi che la sua funzione venga progressivamente ridimensionata così da favorire l'emergere di istituzioni alternative o privilegiare dinamiche bilaterali a quelle multilaterali.

#### **4. L'impatto del conflitto russo-ucraino sulla cooperazione scientifica regionale e il ruolo della *science diplomacy***

Fin dagli anni Novanta, la ricerca scientifica ha rappresentato uno dei pilastri delle dinamiche politiche, ambientali e istituzionali dell'Artico, per almeno due ragioni. In primo luogo, essa costituisce

uno strumento essenziale per la raccolta e l'analisi di dati empirici, nonché per la formulazione di strategie di mitigazione e tutela ambientale in una delle aree più vulnerabili ai cambiamenti climatici a livello globale<sup>\*\*\*\*\*</sup>. In secondo luogo, grazie alla sua natura intrinsecamente cooperativa, la ricerca scientifica ha facilitato il dialogo tra Stati e attori regionali, contribuendo allo sviluppo di un modello di collaborazione transnazionale basato sulla condivisione di conoscenze, competenze e risorse. Questo modello ha progressivamente influenzato la governance dell'Artico, come dimostrano i numerosi forum multilaterali e gli accordi internazionali che ne regolano la gestione.

La promozione della cooperazione scientifica nell'Artico, tuttavia, affonda le sue radici negli anni della Guerra Fredda. Un momento chiave in questo processo è rappresentato dal celebre discorso di Murmansk, pronunciato nel 1987 dal presidente sovietico Michail Gorbaciov, nel quale egli propose la trasformazione dell'Artico in una "zona di pace e cooperazione"<sup>\*\*\*\*\*</sup>. Questo appello segnò una svolta nella storia della regione, incoraggiando non solo la riduzione delle tensioni militari, ma anche l'avvio di iniziative internazionali finalizzate alla tutela ambientale e alla promozione della ricerca scientifica congiunta tra i Paesi artici.

Nel 1990, con l'obiettivo di promuovere la collaborazione tra scienziati di diversi Paesi, venne istituito l'International Arctic Science Committee (IASC)<sup>\*\*\*\*\*</sup>, un'organizzazione scientifica indipendente che favorisce la cooperazione nella ricerca sull'Artico. L'IASC ha avuto un ruolo fondamentale nel coordinamento di studi interdisciplinari e nel facilitare l'accesso alla regione per la comunità scientifica internazionale. Nel 1994, l'IASC promosse inoltre la creazione dell'International Science Initiative in the Russian Arctic (ISIRA)<sup>\*\*\*\*\*</sup>, un gruppo consultivo volto a sostenere la cooperazione scientifica con la Russia e ad agevolare lo scambio di dati e conoscenze. Parallelamente, l'ini-

---

<sup>\*\*\*\*\*</sup> Per approfondimenti sul tema delle vulnerabilità della Regione Artica ai cambiamenti climatici si consiglia *New study reveals Arctic hotspots of warming* di Kate Petersen, pubblicato il 16 gennaio 2025 sul sito web del Woodwell Climate Research Center.

<sup>\*\*\*\*\*</sup> Per approfondimenti, si consiglia di fare riferimento all'articolo di Kristian Åtland, *Mikhail Gorbachev, the Murmansk Initiative, and the desecuritization of interstate relations in the Arctic* (settembre 2008).

<sup>\*\*\*\*\*</sup> Per approfondimenti sui rapporti tra IASC e il Consiglio Artico si consiglia di consultare il seguente indirizzo: <https://arctic-council.org/news/interview-with-arctic-council-observer-international-arctic-science-committee/>

<sup>\*\*\*\*\*</sup> Per approfondimenti sulle attività dell'ISIRA, si consiglia di consultare il seguente indirizzo: <https://iasc.info/our-work/isira>

ziativa di Gorbaciov contribuì alla fondazione del Consiglio Artico nel 1996, progressivamente affermatosi come l'organismo centrale nella governance regionale. Attraverso i suoi Gruppi di Lavoro, il Consiglio ha promosso attività di monitoraggio ambientale e scientifico, tra cui l'Arctic Monitoring and Assessment Programme (AMAP), responsabile della valutazione degli impatti climatici e ambientali nella regione\*\*\*\*\*.

Un ulteriore passo significativo nella cooperazione scientifica artica fu compiuto nel 2017 con la firma dell'Agreement on Enhancing International Arctic Scientific Cooperation. Questo accordo, sottoscritto dai membri del Consiglio Artico, mirava a rafforzare la cooperazione scientifica non solo tra le nazioni artiche, ma anche con Paesi non-artici interessati alla regione\*\*\*\*\*. Tra le sue principali disposizioni, l'accordo enfatizzava la condivisione dei dati scientifici, la collaborazione tra istituzioni e la creazione di opportunità di ricerca congiunta, con particolare attenzione alla sostenibilità ambientale e alla protezione degli ecosistemi artici\*\*\*\*\*.

Per anni, la collaborazione scientifica nell'Artico ha dimostrato un'eccezionale resilienza anche di fronte a profonde crisi geopolitiche come l'invasione russa della Georgia nel 2008 e l'annessione della Crimea nel 2014. Tuttavia, lo scoppio del conflitto russo-ucraino ha determinato una frattura senza precedenti nella cooperazione scientifica artica, compromettendo decenni di attività di ricerca e generando ricadute potenzialmente irreversibili per la conoscenza e la protezione dell'ambiente regionale.

A partire dal febbraio 2022, la Commissione Europea adottò una serie di sanzioni che includevano, tra le altre misure, la sospensione

---

\*\*\*\*\* Per approfondimenti sulle attività dell'AMAP, si consiglia di consultare il seguente indirizzo: <https://www.amap.no/>

\*\*\*\*\* Per approfondire il coinvolgimento dei Paesi non artici nell'Agreement on Enhancing International Arctic Scientific Cooperation del 2017, si consiglia la lettura dell'articolo di Liu Han, *Influence of the Agreement on Enhancing International Arctic Scientific Cooperation on the approach of non-Arctic states to Arctic scientific activities*, pubblicato su *Advances in Polar Sciences* (2018). Questo studio analizza criticamente come l'accordo abbia influenzato l'accesso e la partecipazione degli Stati osservatori non artici, evidenziando le sfide e le opportunità per Paesi come Cina, Germania, Giappone e Corea del Sud nel contesto della cooperazione scientifica artica.

\*\*\*\*\* Per approfondimenti si consiglia di consultare la versione integrale dell'Agreement on Enhancing International Arctic Scientific Cooperation, disponibile all'indirizzo: <https://www.arctic.gov/agreement-on-enhancing-international-arctic-scientific-cooperation/#:~:text=The%20purpose%20of%20this%20Agreement,scientific%20knowledge%20about%20the%20Arctic>

immediata dei fondi per la ricerca scientifica destinati a istituzioni russe, l'interruzione della cooperazione con università e centri di ricerca, nonché l'esclusione della Russia da programmi di ricerca paneuropei come *Erasmus+* e *Horizon Europe*. In coerenza con tale linea, anche i sette Stati artici occidentali – Canada, Danimarca, Finlandia, Islanda, Norvegia, Svezia e Stati Uniti – annunciarono nel marzo 2022 la sospensione di ogni attività del Consiglio Artico che coinvolgesse la Russia, la quale al tempo deteneva la presidenza rotante del forum (maggio 2021 – maggio 2023). Nonostante Mosca cercò di mantenere attivi alcuni progetti scientifici, in particolare quelli legati al monitoraggio ambientale e ai cambiamenti climatici nell'Artico, la maggior parte di essi fu inevitabilmente sospesa o significativamente ridimensionata<sup>\*\*\*\*\*</sup>.

Nel giugno 2023, ad un mese dal passaggio della presidenza dalla Russia alla Norvegia, venne annunciata una ripresa parziale dei progetti che non coinvolgevano direttamente istituzioni russe e, solo nel febbraio 2024, il Segretariato del Consiglio Artico annunciò la graduale ripresa delle riunioni ufficiali dei Gruppi di Lavoro in formato digitale. Ad oggi, marzo 2025, pur restando precluse la collaborazione diretta tra le istituzioni statali e le discussioni sui tavoli politici, risulta attiva una cooperazione con gli scienziati russi al livello dei Gruppi di Lavoro.

Coloro che maggiormente hanno risentito – e continuano a risentire – delle ripercussioni del conflitto nella ricerca scientifica sono stati i ricercatori russi.

A livello internazionale, in seguito all'adozione delle sanzioni e alla sospensione di numerosi canali di finanziamento e mobilità, enti e ricercatori russi si sono trovati in una condizione di progressivo isolamento rispetto alla comunità scientifica globale. Questo ha determinato una forte riduzione delle opportunità di partecipazione a conferenze internazionali, pubblicazione su riviste accademiche e accesso a reti accademiche transnazionali consolidate. In molte sedi di cooperazione internazionale, la presenza di enti russi fu formalmente impedita, riducendo l'interazione tra comunità scientifiche e compromettendo quindi lo scambio dei dati nelle aree di ricerca condivise. Le università russe, ad esempio, furono sospese da network come la *European University Association (EUA)*, mentre numerosi ricercatori

---

<sup>\*\*\*\*\*</sup> Sul tema della sospensione della cooperazione scientifica europea e artica con la Russia e le sue implicazioni, si vedano: *Science at Stake – Russia and the Arctic Council*, di Serafima Andreeva pubblicato in *Arctic Review on Law and Politics* (Vol. 14, 2023); e *European Union halts scientific cooperation with Russia* di Brendan O'Malley pubblicato su *University World News* (5 marzo 2022).

russi vennero esclusi da programmi europei di mobilità e cooperazione scientifica, quali le *Marie Skłodowska-Curie Actions (MSCA)*. L'Unione Europea interruppe inoltre tutti i legami di ricerca con enti russi, sancendo l'esclusione delle università della Federazione da iniziative di finanziamento congiunto, tra cui *Horizon Europe*, il principale programma europeo per la ricerca e l'innovazione.

A livello nazionale, nell'aprile 2022, il governo russo introdusse il divieto alla partecipazione degli scienziati russi a conferenze internazionali, con l'obiettivo dichiarato di prevenire influenze culturali e scientifiche provenienti dall'esterno. Contestualmente, venne approvata una normativa che obbligava gli autori di pubblicazioni a dichiarare eventuali affiliazioni con istituzioni straniere e vennero annunciate modifiche ai criteri di valutazione della carriera accademica, eliminando il riconoscimento delle pubblicazioni indicizzate in banche dati internazionali come *Web of Science* e *Scopus*. Queste misure furono accompagnate da una crescente sorveglianza nei confronti dei ricercatori in contatto con colleghi stranieri: interviste condotte con accademici emigrati indicano che, nei mesi successivi all'inizio del conflitto, le autorità russe hanno iniziato a considerare i legami internazionali come potenziali fattori di rischio per la sicurezza nazionale. Un episodio emblematico di questa dinamica è rappresentato dalle vicende del giornale scientifico russo *Troitsky Variant* che, nel 2022, pubblicò una lettera aperta firmata da oltre 8.000 tra scienziati, accademici e giornalisti scientifici, esprimendo contrarietà all'invasione dell'Ucraina. In risposta, le autorità russe qualificarono la testata come "agente straniero", procedendo al suo oscuramento in tutto il territorio nazionale. In questo contesto, un numero crescente di scienziati ha deciso di lasciare la Federazione, motivati dalla volontà di tutelare la propria integrità professionale, di evitare l'arruolamento o di sottrarsi a forme crescenti di controllo. Secondo un'indagine pubblicata da *Novaya Gazeta Europe* nel febbraio 2024, almeno 2.500 scienziati hanno lasciato la Russia dall'inizio del conflitto. Dati raccolti dal *Russian Academic Science Fund* indicano che circa il 60% di coloro che sono emigrati non intende fare ritorno, citando come motivi principali la riduzione della libertà accademica e il timore di ulteriori restrizioni.

L'isolamento della Russia dalla cooperazione transnazionale ha avuto conseguenze profonde per la ricerca nell'Artico, proprio in virtù del ruolo centrale che la Federazione Russa ricopre nella regione. Con circa la metà delle terre emerse dell'Artico sotto la propria giurisdizione, il controllo su vaste porzioni dell'Oceano Artico e la presenza di quasi la metà della popolazione artica, la Russia costituisce un attore di primaria importanza per lo studio dei processi ambientali, climatici ed ecologici della regione. L'interruzione dei finanziamenti e del-

le collaborazioni internazionali ha determinato il blocco di numerosi progetti di monitoraggio ambientale, ostacolando la raccolta di dati essenziali per l'analisi del cambiamento climatico. Inoltre, l'impossibilità di accedere alle infrastrutture di ricerca russe ha generato un significativo squilibrio nei modelli climatici e ambientali, poiché i dati raccolti a partire dal 2022 provengono prevalentemente da aree non rappresentative dell'intero ecosistema artico, come il Nord America e l'Europa.

Un caso emblematico delle conseguenze di questa frattura è lo studio del permafrost, tema chiave negli studi di climatologia su scala globale. La Russia detiene circa il 60% del permafrost terrestre e ospita alcune delle zone più antiche e profonde del pianeta, in particolare in Siberia. Prima del conflitto, il monitoraggio di queste aree avveniva attraverso una rete internazionale di ricerca che coinvolgeva istituzioni occidentali, tra cui l'*International Network for Terrestrial Research and Monitoring in the Arctic* (INTERACT). Tuttavia, la sospensione di 21 stazioni di ricerca russe da INTERACT e il trasferimento del progetto Permafrost Pathways, inizialmente previsto in Siberia, verso Canada e Alaska hanno creato importanti lacune nella comprensione della velocità e delle dinamiche di scioglimento del permafrost. Per far fronte a questa mancanza di dati, gli scienziati stanno tentando di sviluppare metodologie alternative, come l'*European Space Agency's Climate Change Initiative* (CCI), che utilizza immagini satellitari per monitorare i cambiamenti nel permafrost. Tuttavia, senza misurazioni dirette sul campo, l'affidabilità di tali osservazioni rimane limitata e, considerando che l'Artico si sta riscaldando a una velocità quasi tripla alla media globale, in assenza di adeguati interventi di mitigazione, la fusione del permafrost rischia di essere inevitabile. Ciò porterebbe al rilascio di ingenti quantità di gas serra e innescare un'accelerazione imprevedibile del riscaldamento globale.

Da un punto di vista politico, Mosca ha percepito le misure adottate dai Paesi occidentali come una strumentalizzazione della cooperazione scientifica, in contrasto con i principi sanciti dalla Carta del Consiglio Artico e con la base giuridica dell'Accordo del 2017 sul Rafforzamento della Cooperazione Scientifica nell'Artico. La Carta del Consiglio Artico, effettivamente, esclude esplicitamente qualsiasi questione di natura militare, mentre l'Accordo del 2017 non prevede disposizioni per la sua cessazione, sospensione o ritiro in caso di conflitto armato.

Questo ha ulteriormente motivato Mosca ad avviare un processo di diversificazione delle proprie collaborazioni scientifiche e, in particolare, a rafforzare i legami accademici con Cina e India, dal 2013 entrambi Osservatori Permanenti del Consiglio Artico.

Un esempio significativo fu l'annuncio nel 2022, della creazione di un nuovo centro di ricerca scientifica nelle Svalbard, promosso dalla società russa Arktikugol, storica compagnia mineraria russa operante nell'arcipelago, con insediamenti a Barentsburg e Pyramiden. In tale contesto, va evidenziato che l'Arcipelago delle Isole Svalbard è sottoposto alla sovranità norvegese in base all'omonimo Trattato del 1920, il quale conferisce agli Stati firmatari il diritto di accesso e di utilizzo per attività economiche e scientifiche, inclusi lo sfruttamento delle risorse naturali e la ricerca, ma vieta espressamente l'installazione di basi militari o qualsiasi attività di natura bellica nell'area. Il progetto, fortemente sostenuto da Mosca, ufficialmente ha l'obiettivo di creare un istituto di ricerca che ospiti le attività scientifiche in collaborazione con i Paesi BRICS e altri partner come Turchia e Thailandia. Tuttavia, l'interesse di alcuni attori esterni alla regione, in particolare della Cina, che ha formalmente integrato l'Artico nella propria strategia della *Polar Silk Road*, e, in misura crescente, dell'India, si inserisce in una più ampia strategia di proiezione commerciale e marittima connessa allo sviluppo della *Northern Sea Route*. In risposta, a maggio 2024 la Norvegia ha pubblicato un *white paper* volto a limitare l'influenza russa nell'arcipelago stabilendo che l'unico fornitore di istruzione avanzata nelle Svalbard sarà lo *University Centre in Svalbard* (UNIS). In aggiunta, per riaffermare la propria sovranità sulle Svalbard e garantire un maggiore controllo sulle attività scientifiche nell'area, il governo norvegese ha annunciato l'istituzione di un ufficio di ricerca gestito dal Norwegian Polar Institute, finanziato direttamente da fondi statali.

Sebbene tali collaborazioni offrano alla Russia nuove opportunità per mantenere un ruolo attivo nella ricerca artica, esse non compensano pienamente la perdita delle reti scientifiche con i Paesi occidentali: l'interruzione delle partnership transnazionali con l'Europa e il Nord America ha difatti compromesso un ecosistema di ricerca che si era consolidato con sforzo nell'arco di decenni, senza il quale lo sviluppo delle ricerche e la creazione di strategie comuni risultano irrealizzabili.

## **5. La fine della neutralità di Finlandia e Svezia: implicazioni nella sicurezza della Regione Artica**

La conseguenza del conflitto russo-ucraino nella Regione Artica che ha suscitato maggiore attenzione a livello internazionale è stata senza dubbio l'adesione della Finlandia e della Svezia all'Alleanza Atlantica. Questo riposizionamento strategico, oltre a ridefinire gli assetti della NATO, ha inaugurato una nuova fase per gli equilibri della governance artica, in cui la Russia si ritrova isolata rispetto agli altri sette Stati artici, oggi tutti parte dell'Alleanza.

Il 4 aprile 2023 e l'11 marzo 2024, rispettivamente, la Finlandia e la Svezia formalizzarono la loro adesione alla NATO, sancendo una svolta storica nelle proprie politiche di sicurezza e nella propria postura strategica<sup>\*\*\*\*\*</sup>. Sebbene le adesioni dei due Stati siano molto ravvicinate tra loro, i percorsi attraverso cui sono giunti a tale decisione presentano varie divergenze dovute soprattutto alle differenti traiettorie storiche e alle dottrine strategiche adottate a partire dalla fine della Seconda Guerra Mondiale.

La neutralità finlandese, consolidatasi nel secondo dopoguerra, fu essenzialmente il risultato di un assetto imposto dal contesto internazionale: a seguito dell'Armistizio di Mosca del 1944 e del Trattato di Parigi del 1947, la Finlandia fu difatti sottoposta a vincoli stringenti sul piano militare e politico, inclusa la rinuncia a qualsiasi forma di alleanza militare contraria agli interessi sovietici. Tali limitazioni furono ulteriormente formalizzate con il Trattato di Amicizia, Cooperazione e Assistenza Reciproca (FMCA) stipulato con l'URSS nel 1948 che, pur riconoscendo l'indipendenza e la sovranità della Finlandia, conteneva delle disposizioni sull'impegno a rimanere neutrale nelle tensioni geopolitiche del sistema bipolare. In questo quadro si sviluppò la cosiddetta "finlandizzazione", ovvero una forma di neutralità condizionata, nella quale la Finlandia, pur mantenendo le proprie istituzioni democratiche, si astenne da critiche pubbliche all'Unione Sovietica e limitò la propria libertà d'azione in politica estera. Da quel momento, il Paese adottò un approccio alla sicurezza che si basava sul concetto di *comprehensive security* e che quindi prevedeva l'integrazione della difesa militare con la resilienza economica, sociale e infrastrutturale, al fine di tutelare la sicurezza nazionale e preparare alla gestione delle crisi.

La Svezia, al contrario, dalla fine del Secondo Conflitto Mondiale mantenne una neutralità autoimposta, finalizzata a tutelare la propria autonomia decisionale in caso di conflitti e a preservare la propria posizione di mediatore nelle dinamiche internazionali. Tuttavia, già a partire dagli anni Cinquanta, la Svezia sviluppò una fitta rete di cooperazioni informali con gli Stati Uniti e con altri membri della NATO, soprattutto sul piano dell'intelligence e della tecnologia militare. In

---

<sup>\*\*\*\*\*</sup> Per un approfondimento si consiglia la lettura dei seguenti articoli: "Sisters But Not Twins: Prospects of Finland and Sweden's NATO Accession" di Robin Forsberg e Jason C. Moyer per il Wilson Center (2 febbraio 2022); "Finland and Sweden's Path Towards NATO" di Colonel (Ret'd) Per Erik Solli e Øystein Solvang per Royal United Services Institute (RUSI) (13 aprile 2022).

ambito dottrinale, Stoccolma elaborò il concetto di *Totalförsvär* (difesa totale), un modello integrato che mobilita non solo le forze armate, ma l'intera società – infrastrutture civili, economia, comunicazione – in un'ottica di resistenza in caso di conflitto.

Con la fine della Guerra fredda, entrambi i Paesi hanno progressivamente riadattato le proprie posture strategiche, aderendo nel 1994 al programma NATO *Partnership for Peace* e partecipando attivamente a missioni internazionali sotto egida NATO e UE. La Finlandia ha rafforzato la propria interoperabilità con l'Alleanza e mantenuto aperta, sin dal *Defense White Paper* del 1997, l'opzione dell'adesione. Per la Svezia, il punto di svolta si fa generalmente risalire al mutamento dottrinale del 2009, che abbandonava la difesa esclusivamente territoriale a favore di una proiezione esterna.

Nel 2014, l'annessione della Crimea e l'intervento russo nel Donbass hanno rappresentato per entrambi i Paesi, nonché per gli altri Stati scandinavi, un primo campanello d'allarme, riaprendo il dibattito su una ridefinizione della propria postura strategica. Nel corso degli anni successivi, sia Helsinki che Stoccolma hanno aumentato sensibilmente il proprio budget per la difesa e hanno rivitalizzato la leva militare (la Svezia reintrodusse il servizio di leva obbligatorio nel 2018, sospeso dal 2010), potenziato la cooperazione bilaterale con gli Stati Uniti (si veda il trilaterale Finlandia-Svezia-USA) e aderito a iniziative regionali di sicurezza come la *Joint Expeditionary Force* (JEF) e la *Nordic Defence Cooperation* (NORDEFECO). Nel 2017, entrambi i Paesi hanno inoltre firmato accordi di *Host Nation Support* con la NATO, autorizzando così la presenza di truppe alleate sul proprio territorio in caso di esercitazioni o crisi.

Alla luce di questo contesto, la richiesta di adesione alla NATO da parte di entrambi i Paesi, dopo l'inizio del conflitto russo-ucraino nel 2022, appare come l'apogeo naturale di un processo di progressivo avvicinamento all'Alleanza, già ampiamente avviato a partire dalla fine della Guerra Fredda. Il processo di adesione alla NATO ha tuttavia scaturito intensi dibattiti politici e consultazioni pubbliche in entrambi i Paesi: in Finlandia, la decisione è stata appoggiata da una larga maggioranza parlamentare, con il voto favorevole del Parlamento nel maggio 2022; in Svezia, sebbene il dibattito sia stato più controverso a causa della resistenza iniziale di alcuni partiti, si è comunque concluso con un ampio consenso parlamentare sulla richiesta formale di adesione. È particolarmente significativo che, per la prima volta nella loro storia, i sondaggi popolari abbiano indicato una netta maggioranza di cittadini favorevoli all'ingresso nella NATO in entrambi i Paesi. Il 4 aprile 2023, con una cerimonia ufficiale presso il quartier generale di Bruxelles, alla presenza dell'allora presidente finlandese Sauli Niini-

stò e del segretario generale della NATO Jens Stoltenberg, la Finlandia è diventata formalmente il trentunesimo Paese membro, raddoppiando così la lunghezza del confine tra l'Alleanza Atlantica e la Russia. A differenza del caso finlandese, il percorso di adesione della Svezia ha subito rallentamenti a causa delle riserve espresse da Turchia e Ungheria<sup>\*\*\*\*\*</sup>. Tuttavia, dopo quasi due anni, l'11 marzo 2024, l'adesione svedese è stata finalmente formalizzata attraverso una cerimonia analoga presso il quartier generale della NATO a Bruxelles.

L'ingresso della Finlandia e della Svezia nella NATO ha rappresentato un cambiamento significativo non solo per le politiche di difesa di questi Paesi, ma anche per l'assetto strategico e di sicurezza collettivo: i due Paesi, forti di una solida stabilità politico-istituzionale e di una notevole capacità tecnologica e militare, fin dalla loro adesione, hanno difatti apportato un rafforzamento sostanziale alle strategie difensive e operative dell'Alleanza (Carati, 2022).

La Finlandia, con i suoi oltre 1.300 km di confine con la Russia, ha inevitabilmente acquisito un ruolo strategico nella sicurezza dell'Alleanza Atlantica: la sua posizione geografica consolida difatti il fronte nordico e baltico della NATO e la rende uno Stato chiave della deterrenza nei confronti di Mosca. In aggiunta, il contributo finlandese si distingue anche per l'efficienza delle sue forze armate: la Finlandia, non avendo mai sospeso la leva militare obbligatoria, può arrivare a contare un esercito di oltre 280.000 uomini in tempo di guerra. Il suo arsenale comprende sistemi di difesa aerea e missilistica all'avanguardia, tra cui il NASAMS, oltre a radar a lungo raggio e sensori di sorveglianza marittima già integrati nella rete NATO e fondamentali per il monitoraggio dell'area artica e baltica. Un esempio concreto delle potenzialità di questo Paese era stato ampiamente dimostrato con la partecipazione alla Esercitazione *Trident Juncture 2018*, una delle maggiori operazioni di difesa collettiva della NATO dai tempi della Guerra Fredda, che aveva coinvolto 50.000 soldati di 30 Paesi in scenari di risposta a minacce avanzate provenienti da est. Oltre alla componente militare, la Finlandia ha migliorato anche la capacità logistica dell'Alleanza, rendendo più agevole il dispiegamento di truppe e materiali nelle regioni settentrionali e lungo il confine russo. La presenza di un'infrastruttura militare ben sviluppata e di un sistema logistico efficiente garantisce infatti una maggiore rapidità nelle operazioni, aumentando così la prontezza operativa della NATO.

---

\*\*\*\*\* Turchia e Ungheria hanno ritardato la ratifica dell'adesione della Svezia alla NATO: Ankara contestava la presunta tolleranza svedese verso gruppi curdi ritenuti terroristici, mentre Budapest segnalava malumori per critiche svedesi sullo stato di diritto in Ungheria, riconducendo così l'allargamento dell'Alleanza in un più ampio contesto di tensioni politiche bilaterali.

La Svezia, pur avendo un inferiore disponibilità di uomini rispetto alla Finlandia offre all'Alleanza Atlantica un notevole contributo sia in ambito difensivo che strategico. In quanto ad apporto militare, la Svezia possiede una flotta sottomarina di livello avanzato, composta attualmente da tre sottomarini di classe Gotland e un modello più datato, che verrà sostituito da due nuove unità operative entro il 2028, portando il totale a cinque. Grazie alla sua consolidata esperienza nella navigazione delle acque del Mar Baltico, la Svezia contribuisce a colmare la lacuna operativa determinata dall'impossibilità per le flotte sottomarine statunitensi di operare efficacemente in tale area. In aggiunta, la Svezia possiede la più estesa forza aerea tra i Paesi nordici: con una flotta di almeno cento caccia destinata a crescere nei prossimi anni, rafforzerà in modo determinante la presenza aerea dell'Alleanza nella Regione Baltica e Artica e ridurrà la dipendenza degli Stati Uniti nelle operazioni di pattugliamento. Sul piano strategico, il contributo svedese risulterà determinante anche nel settore dell'intelligence e, più specificatamente, nella protezione delle infrastrutture critiche dagli attacchi informatici, ambito in cui la Svezia si distingue come uno dei Paesi europei più avanzati grazie alla collaborazione tra Forze Armate, università e imprese private.

## **6. La rimilitarizzazione dell'Artico: la postura della Russia dopo l'adesione di Finlandia e Svezia nella NATO**

L'ingresso di Finlandia e Svezia nella NATO ha impresso una nuova accelerazione al processo di militarizzazione della regione artica, un fenomeno che, tuttavia, era già in corso da oltre un decennio. Già nel 2009, la Russia aveva difatti avviato un vasto piano di modernizzazione della propria Flotta del Nord, segnando una svolta strategica nella sua politica di difesa artica. Oggi, con l'adesione dei due Paesi nordici all'Alleanza Atlantica, Mosca si ritrova come l'unico Stato artico al di fuori dell'Alleanza Atlantica, una condizione che comporta rilevanti implicazioni strategico-militari.

La strategia sovietica per l'Artico iniziò a delinearsi negli anni Trenta del Novecento, ma assunse una dimensione sistematica solo nel secondo dopoguerra quando l'allora Presidente dell'URSS, Joseph Stalin, promosse un piano di industrializzazione che, tramite la realizzazione di infrastrutture militari e portuali, potesse rendere l'Artico una componente essenziale della difesa sovietica. Nei decenni che seguirono, in piena Guerra Fredda, la regione polare divenne una delle aree più militarizzate al mondo per via proprio della sua posizione geografica che, riducendo al minimo la distanza tra Stati Uniti e URSS, aumentava la vulnerabilità reciproca a eventuali attacchi missilistici.

Fu in questo contesto, tra gli anni Settanta e Ottanta, che si sviluppò la dottrina sovietica del “Bastione del Nord”, una strategia volta a creare un’area fortemente difesa nel Mar di Barents e nella Penisola di Kola, all’interno della quale i sottomarini lanciamissili balistici (SSBN) della Flotta del Nord potessero operare in condizioni di sicurezza, garantendo così la capacità di deterrenza nucleare sovietica (Sergunin, 2020). Con il crollo dell’Unione Sovietica, gran parte delle infrastrutture militari artiche furono abbandonate, fatta eccezione per quelle nella Penisola di Kola, che mantennero un ruolo centrale.

A partire dall’ascesa al potere di Vladimir Putin alla fine degli anni Novanta, la Regione Artica tornò a essere un pilastro della politica estera, militare ed economica russa. Le ragioni sono da ricondurre ai medesimi macro-interessi che avevano mosso Stalin: l’estrazione e il controllo delle risorse energetiche, la protezione dello spazio vitale russo, il rafforzamento della Flotta del Nord e il controllo delle rotte commerciali, in particolare della *Northern Sea Route* (NSR) (Åtland, 2011).

Nei primi anni Duemila, Mosca adottò un approccio cooperativo verso gli altri Stati artici, privilegiando accordi bilaterali e multilaterali. Tuttavia, nel 2007 si registrò un cambio di strategia significativo: la Russia intensificò le incursioni aeree lungo la costa norvegese e, l’anno successivo, condusse una spedizione simbolica piantando una bandiera russa sul fondale del Polo Nord. Questo gesto, pur privo di conseguenze legali, segnalò chiaramente le ambizioni russe sulla regione e la volontà di rivendicare risorse naturali preziose, tra cui gas, petrolio e minerali rari. Dal 2008, la postura russa nell’Artico si fece progressivamente più assertiva: il Cremlino avviò un ambizioso piano di modernizzazione delle forze armate, investendo nella Flotta del Nord e ripristinando molte infrastrutture sovietiche.

Attualmente, questa flotta è composta da cinque formazioni operative, prevalentemente stanziate nella Penisola di Kola, e include unità navali, sottomarini strategici e forze speciali. Oltre alle capacità offensive, la Russia ha potenziato la difesa della regione attraverso un sofisticato sistema missilistico costiero e un’ampia rete di basi, aeroporti e stazioni radar, rafforzando così il concetto di difesa multilivello ereditato dall’epoca sovietica. In aggiunta, negli ultimi dieci anni, Mosca ha ulteriormente rafforzato la propria presenza artica con un’imponente flotta di rompighiaccio, che conta oggi circa quaranta unità, un numero nettamente superiore a quello degli Stati Uniti, che ne possiedono solo una. Anche nell’Artico Pacifico, la Russia ha investito nel rafforzamento della propria presenza militare, specialmente nelle aree

strategiche tra il Mare di Bering e il Mare di Okhotsk, dove la penisola della Kamchatka ospita infrastrutture militari che garantiscono la protezione degli accessi russi all'Oceano Pacifico ma che, tuttavia, non sono paragonabili alle infrastrutture presenti nell'Artico europeo.

L'invasione su larga scala dell'Ucraina nel 2022 ha rappresentato una svolta per gli equilibri strategici della Regione Artica, ma non ha tuttavia determinato una revisione sostanziale della postura militare russa. Come ribadito dal Presidente Putin nel suo intervento al Forum Artico di Murmansk del 27 marzo 2025, gli obiettivi strategici della Russia rimangono difatti invariati rispetto a quelli precedenti allo scoppio del conflitto e definiti nella Dottrina Marittima del 2022: la protezione della Zona Artica della Federazione Russa (AZRF) e della Rotta del Mare del Nord (NSR)<sup>\*\*\*\*\*</sup>. Tuttavia, l'ingresso di Svezia e Finlandia nella NATO ha aumentato la percezione del Cremlino di essere vulnerabile nella regione, alimentando ulteriormente la narrativa secondo cui l'Alleanza stia avanzando verso i confini russi e trasformando l'Artico in un futuro teatro di confronto.

In linea con questa narrativa, l'aggiornamento della Strategia Artica nel febbraio 2023 ha segnato un cambio di rotta significativo rispetto alla sua versione precedente: ogni riferimento alla cooperazione multilaterale è stato rimosso a favore di un'enfasi sull'autosufficienza e sulla protezione degli interessi nazionali russi (Lipunov, Devyatkin, 2023).

A livello operativo, Mosca ha dichiarato l'intenzione di potenziare le infrastrutture militari nella Penisola di Kola e di incrementare la flotta di sottomarini a propulsione nucleare attivi nelle acque artiche. Parallelamente, si prevede un aumento delle operazioni russe nei *chokepoint* strategici dell'Atlantico settentrionale, in particolare nelle fasce di transito marittimo tra Groenlandia, Islanda e Regno Unito (GIUK) e tra Groenlandia, Islanda e Norvegia (GIN), considerate la frontiera tra i mari dominati dalla Russia e quelli controllati dalla NATO (Boulègue, 2024).

Un ulteriore elemento di tensione riguarda l'arcipelago delle Svalbard, il cui controllo stringente da parte della Norvegia (in virtù della sua stessa sovranità) è stato, soprattutto negli ultimi tre anni, oggetto di forti critiche da parte della Russia. Mosca teme che gli Stati Uniti possano sfruttare l'area per attività di intelligence, accrescendo il rischio di frizioni diplomatiche e potenziali crisi locali. Sebbene un

---

<sup>\*\*\*\*\*</sup> Per la dichiarazione integrale si consulti il seguente indirizzo: <http://en.kremlin.ru/events/president/news/76554>.

conflitto armato in questa regione resti oggi altamente improbabile, la vicinanza strategica delle Svalbard alle basi della Flotta Settentrionale russa le rende un possibile punto di attrito in caso di escalation delle tensioni.

Dall'inizio del conflitto russo-ucraino, si è inoltre registrato un aumento delle operazioni ibride russe contro gli Stati scandinavi, tra cui attacchi informatici, sabotaggi a infrastrutture critiche, interferenze nei sistemi GPS e attività di spionaggio. Gli attacchi cibernetici, e in particolare i *Distributed Denial of Service* (DDoS), hanno colpito Norvegia, Finlandia e Svezia con crescente intensità. Questi attacchi, condotti da gruppi come *Killnet* e *NoName* vicini alla sfera del cyber-attivismo filorusso, non hanno provocato danni strutturali gravi ma hanno riaperto il dibattito sulle capacità di resilienza degli Stati occidentali alle nuove minacce tecnologiche. In parallelo, si è assistito a un incremento degli episodi di sabotaggio contro infrastrutture strategiche, che ha accentuato la vulnerabilità della regione in ambiti già particolarmente sensibili, come quelli relativi ai cavi sottomarini e all'approvvigionamento energetico. In questo contesto, anche le attività di intelligence russe si sono intensificate: secondo quanto riportato dal Servizio di Sicurezza e Intelligence Danese (PET), l'isolamento internazionale di Mosca ha reso ancor più necessaria la raccolta di informazioni riguardo le politiche energetiche, di sicurezza e militari dei Paesi artici, con un conseguente potenziamento delle operazioni di spionaggio.

In conclusione, gli interessi militari russi nella Regione Artica appaiono oggi prevalentemente difensivi, focalizzati soprattutto sulla deterrenza nucleare e sulla protezione delle infrastrutture strategiche per l'estrazione e il trasporto di petrolio e gas. Nonostante l'intensificarsi delle tensioni nell'Artico, un conflitto diretto tra Russia e NATO nel breve termine appare quindi poco probabile in quanto la superiorità militare dell'Alleanza e le potenziali conseguenze catastrofiche di uno scontro aperto costituiscono un forte deterrente contro un'escalation su larga scala. Tuttavia, l'analisi della strategia russa degli ultimi tre anni suggerisce che, nel breve periodo, Mosca possa intensificare le operazioni ibride, aumentando la frequenza di attacchi cibernetici, disinformazione, sabotaggi e attività di spionaggio al fine di destabilizzare gli Stati NATO e ostacolare la loro crescente integrazione. Inoltre, il progressivo deterioramento delle relazioni tra Mosca e l'Occidente, unito alla mancanza di efficaci canali di dialogo, potrebbe aumentare il rischio di incidenti o escalation involontarie, e, al contempo, rafforzare i legami strategico-commerciali della Russia con attori che potrebbero alterare significativamente gli equilibri regionali, come la Cina.

## Conclusioni

La Regione Artica costituisce un caso emblematico per l'analisi dell'impatto del conflitto russo-ucraino sulle dinamiche globali, in quanto mette in luce la difficoltà dello stesso sistema internazionale contemporaneo di conciliare la necessità cooperazione interstatale con l'esigenza di tutelare la sicurezza e gli interessi nazionali in un contesto di crescente competizione e polarizzazione. Più specificatamente, nel caso dell'Artico, sebbene a livello regionale permanga un consenso diffuso sull'importanza del dialogo e della gestione congiunta delle sfide comuni, nei fatti, gli Stati artici non hanno potuto evitare il progressivo irrigidimento delle proprie posture strategiche in risposta alle più ampie dinamiche sistemiche.

In tale contesto, la cooperazione scientifica ha tuttavia dimostrato il proprio valore quale strumento di diplomazia capace di mitigare le tensioni e riattivare forme selettive di dialogo tra gli Stati artici occidentali e la Russia. Sebbene le attività del Consiglio Artico siano state formalmente sospese nei confronti di Mosca, la ricerca scientifica ha difatti consentito allo stesso forum di mantenere intatta la sua integrità e quindi di continuare a rappresentare un punto di riferimento per la governance regionale. Tuttavia, la crescente politicizzazione dell'Artico solleva interrogativi sulla sostenibilità di questo approccio nel lungo periodo, soprattutto alla luce delle recenti ridefinizioni strategiche della sicurezza regionale.

Un aspetto centrale di questa trasformazione è rappresentato dall'adesione di Finlandia e Svezia alla NATO, che ha modificato l'architettura di sicurezza dell'Artico consolidando la presenza occidentale e lasciando la Russia come unico Stato artico esterno all'Alleanza. Questa nuova configurazione ha accentuato la percezione russa di accerchiamento, contribuendo a una progressiva chiusura strategica e al ritorno a logiche di autosufficienza e deterrenza, in apparente contrasto con i principi di cooperazione e apertura che avevano guidato l'architettura di governance artica nel periodo post-Guerra Fredda.

Parallelamente, la Regione Artica, così come il sistema internazionale, si trova oggi ad affrontare nuove dinamiche che potrebbero accrescerne le vulnerabilità e minarne la stabilità. Nello specifico caso dell'Artico, il crescente interesse per l'area di attori non tradizionalmente artici come la Cina, intenzionata a sfruttare l'isolamento della Russia per rafforzare la propria presenza strategico-commerciale nella regione, sta diventando un fattore sempre più rilevante. Al tempo stesso, il rinnovato protagonismo degli Stati Uniti, manifestato dalle recenti dichiarazioni dell'amministrazione Trump sulla Groenlandia, indica il rischio di una strategia statunitense più assertiva che potrebbe influire sugli equilibri interni al fronte nordico della NATO. A que-

sti fattori si aggiunge infine l'aumento delle operazioni ibride nella Regione Artica, minacce che potrebbero rendere la sicurezza regionale sempre più difficile da gestire attraverso i tradizionali meccanismi di governance.

Nel complesso, l'Artico si configura sempre di più come un banco di prova per la resilienza della governance multilaterale in un contesto caratterizzato da crescente frammentazione e competizione. La capacità degli Stati artici di preservare forme di cooperazione pragmatica, nonostante il deterioramento delle relazioni interstatali, offrirà un parametro significativo per valutare le prospettive di gestione delle crisi in un sistema internazionale in continua evoluzione.

### *Bibliografia*

- Andreeva S. e Rottem S.V. (2024), *How and why the Arctic Council survived until now – an analysis of the transition in chairship between Russia and Norway*, *The Polar Journal*, 14(1): 229–246.
- Andreeva S. (2023), *Science at Stake – Russia and the Arctic Council*, *Arctic Review on Law and Politics*, 14: 112–131.
- Arctic Council (28 febbraio 2024), *Arctic Council advances resumption of project-level work*, in “Arctic Council”, <https://arctic-council.org/news/arctic-council-advances-resumption-of-project-level-work/>
- Arctic Council (11 maggio 2023), *Arctic Council Statement on the Occasion of the Thirteenth Meeting of the Arctic Council*, in “Arctic Council”, <https://oaarchive.arctic-council.org/handle/11374/3146>
- Arctic Council (20 maggio 2021), *Arctic Council Strategic Plan 2021 to 2030*, in “Arctic Council”, <https://oaarchive.arctic-council.org/server/api/core/bitstreams/118e0bce-9013-460a-81e0-1dbd0870ee05/content>
- Arctic Council (20 maggio 2021), *Declaration of the Foreign Ministers of the Arctic States at the 12th Ministerial meeting of the Arctic Council held in Reykjavik, Iceland*, in “Arctic Council”, <https://oaarchive.arctic-council.org/items/4e4d237c-9570-49b3-b815-c22b605e8296>
- Arctic Council (25 maggio 2022), *Russia Takes Stock of its First Year of Arctic Council Chairmanship*, in “Arctic Russia”, [https://as.arctic-russia.ru/en/news/oficial/rossiysko\\_kitayskoe\\_sotrudnichestvo\\_v\\_sfere\\_ustoychivogo-razvitiya-arktiki\\_obsudyat\\_v\\_ramkakh\\_proekt/](https://as.arctic-russia.ru/en/news/oficial/rossiysko_kitayskoe_sotrudnichestvo_v_sfere_ustoychivogo-razvitiya-arktiki_obsudyat_v_ramkakh_proekt/)
- Arctic Russia (22 maggio 2023), *The Arctic Council: developing the Arctic despite the challenges*, in “Arctic Russia”, <https://arctic-russia.ru/en/article/the-arctic-council-developing-the-arctic-despite-the-challenges/>

- Åtland K. (2008), *Mikhail Gorbachev, the Murmansk Initiative, and the desecuritization of interstate relations in the Arctic*, *Cooperation and Conflict*, 43(3): 289–311
- Åtland K. (2011), *Russia's Armed Forces and the Arctic: All Quiet on the Northern Front?*, *Contemporary Security Policy*, 32(2): 267–285
- Baccini F. (11 marzo 2024), *Brussels: Sweden's flag flies at NATO headquarters*, in "EU News", <https://www.eunews.it/en/2024/03/11/brussels-swedens-flag-flies-at-nato-headquarters/>
- Boulègue M. (giugno 2024), *The Impact of the War Against Ukraine on Russia's Arctic Posture: hard power on vulnerable ice*, in "Wilson Center", [https://www.wilsoncenter.org/sites/default/files/media/uploads/documents/RussiaArctic\\_Boulegue.pdf](https://www.wilsoncenter.org/sites/default/files/media/uploads/documents/RussiaArctic_Boulegue.pdf)
- Buzan B. e Wæver O. (2003), *Security Complexes: A Theory of Regional Security*, in Buzan B. e Wæver O. (a cura di), *Regions and Powers: The Structure of International Security*, Cambridge University Press, Cambridge: 40–82.
- Byers M. (2017), *Crises and International Cooperation: An Arctic Case Study*, *International Relations*, 31(4): 375–402.
- Carati A. (10 giugno 2022), *L'allargamento della NATO: prospettive sull'ingresso di Svezia e Finlandia*, in "ISPIOnline", <https://www.ispionline.it/it/pubblicazione/lallargamento-della-nato-prospettive-sullingresso-di-svezia-e-finlandia-35388>
- Daly J.C.K. (2021), *Russia's Pacific Fleet Upgrades Kamchatka Submarine Base*, *Eurasia Daily Monitor*, 18(187).
- Dickie G. (4 marzo 2022), *Russian officials call Arctic Council boycott 'regrettable'*, in "Reuters", <https://www.reuters.com/world/europe/russian-officials-call-arctic-council-boycott-regrettable-2022-03-04/>
- Dodds K. e Nuttall M. (2019), *The Arctic: What Everyone Needs to Know*, Oxford University Press, New York.
- Edvardseen A. (24 gennaio 2023), *Massive Russian Mobilization in the Arctic: High North News Overview Shows*, in "High North News", <https://www.highnorthnews.com/en/massive-russian-mobilization-arctic-high-north-news-overview-shows>
- Eklund N. (2020), *Security perspectives from Sweden*, in G. H. Gjørv, M. Lanteigne e H. Sam-Aggrey (a cura di), *Routledge Handbook of Arctic Security*, Routledge, London: 208–218.
- Encyclopaedia Britannica (s.d.), *The Postwar Period*, in "Encyclopaedia Britannica", <https://www.britannica.com/place/Finland/The-postwar-period#ref393175>
- European Commission (8 aprile 2022), *International cooperation with Russia in research and innovation*, in "European Commission",

- [https://research-and-innovation.ec.europa.eu/strategy/strategy-research-and-innovation/europe-world/international-cooperation/bilateral-cooperation-science-and-technology-agreements-non-eu-countries/russia\\_en](https://research-and-innovation.ec.europa.eu/strategy/strategy-research-and-innovation/europe-world/international-cooperation/bilateral-cooperation-science-and-technology-agreements-non-eu-countries/russia_en)
- Forsberg R. e Moyer J.C. (2 febbraio 2022), *Sisters But Not Twins: Prospects of Finland and Sweden's NATO Accession*, in "Wilson Center", <https://www.wilsoncenter.org/article/sisters-not-twins-prospects-finland-and-swedens-nato-accession>
- Forsberg R., Kähkönen A. e Öberg J. (1 aprile 2022), *Implications of Finnish and Swedish NATO Membership for Security in the Baltic Sea Region*, in "Wilson Center", <https://www.wilsoncenter.org/article/implications-finnish-and-swedish-nato-membership-security-baltic-sea-region>
- Friesendorf C. e Wolff S. (9 novembre 2023), *Is a Russian veto on leadership about to provoke the downfall of the OSCE?*, in "Foreign Policy Centre", <https://fpc.org.uk/is-a-russian-veto-on-leadership-about-to-provoke-the-downfall-of-the-osce/>
- Gjørnv G.H. (2024), *Security and Geopolitics in the Arctic*, Hybrid CoE, Working Paper No. 30, <https://www.hybridcoe.fi/wp-content/uploads/2024/03/20240327-Hybrid-CoE-Working-Paper-30-Security-and-geopolitics-in-the-Arctic-WEB-corr.pdf>
- Greminger T. e Vestner T. (agosto 2022), *The Russia-Ukraine War's Implications for Global Security: A First Multi-issue Analysis*, in "Geneva Centre for Security Policy", <https://www.gcsp.ch/sites/default/files/2024-12/gcsp-analysis-russia-ukraine-war-implications.pdf>
- Gronholt-Pedersen J. e Fouche G. (16 novembre 2022), *Insight: NATO Allies Wake Up to Russian Supremacy in the Arctic*, in "Reuters", <https://www.reuters.com/world/europe/nato-allies-wake-up-russian-supremacy-arctic-2022-11-16/>
- Hansen B.A. (12 novembre 2024), *New Svalbard White Paper Affirms Norwegian Jurisdiction Over Svalbard*, in "High North News", <https://www.highnorthnews.com/en/new-svalbard-white-paper-affirms-norwegian-jurisdiction-svalbard>
- Heininen L. (2020), *Security perspectives from Finland*, in G. H. Gjørnv, M. Lanteigne e H. Sam-Aggrey (a cura di), *Routledge Handbook of Arctic Security*, Routledge, London: 198-207.
- Indigenous Peoples' Secretariat (s.d.), *Indigenous Peoples' Secretariat*, in "Arctic Peoples", <https://www.arcticpeoples.com/>
- Kertysova K. e Gabriella G. (08 dicembre 2023), *Countering Russia's hybrid threats in the Arctic*, in "European Leadership Network", <https://www.europeanleadershipnetwork.org/report/countering-russias-hybrid-threats-in-the-arctic/>

- Kirby P. e Beale J. (4 aprile 2023), *Nato's border with Russia doubles as Finland joins*, in "BBC News", <https://www.bbc.com/news/world-europe-65173043>
- Kjellén J. (2022), *The Russian Northern Fleet and the (Re)militarisation of the Arctic*, *Arctic Review on Law and Politics*, 13: 34–52.
- Konyshev V. (2023), *Arctic Science Diplomacy: With or Without Russia?*, in "Geneva Centre for Security Policy", <https://www.gcsp.ch/sites/default/files/2024-12/ssa-2023-issue32-arctic-science-diplomacy-with-or-without-russia.pdf>
- Kremlin.ru (27 marzo 2025), *The Arctic: Territory of Dialogue International Forum. President Putin Speech in Murmansk*, in "Kremlin.ru", <http://en.kremlin.ru/events/president/news/76554>
- Levin O. (30 gennaio 2024), *Haemorrhaging brains*, in "Novaya Gazeta Europe", <https://novayagazeta.eu/articles/2024/01/30/haemorrhaging-brains-en>
- Lipunov N. e Devyatkin P. (17 marzo 2023), *The Arctic in 2023: Russian Foreign Policy Concept*, in "The Arctic Institute", <https://www.thearcticinstitute.org/arctic-2023-russian-foreign-policy-concept/>
- Matthews D. (22 marzo 2022), *Anti-war Russian scientists ambivalent over scientific sanctions against them*, in "Science | Business", <https://sciencebusiness.net/news/anti-war-russian-scientists-ambivalent-over-scientific-sanctions-against-them>
- McColm M. (16 gennaio 2025), *Freezing Relations: The Impact of International Tensions on Siberian Permafrost Research*, *Harvard International Review*.
- Milne R. (28 febbraio 2022), *Majority of Finns support NATO membership, poll shows*, *Financial Times*
- Möttölä K. (2001), *Finland, the European Union and NATO – Implications for Security and Defence*, in E. Reiter e H. Gärtner (a cura di), *Small States and Alliances*, Physica, Heidelberg.
- Moyer J.C. e Windberg H. (23 gennaio 2024), *Sweden's Contributions to NATO: Bolstering the Alliance's Defense Industry and Air Capabilities*, in "Wilson Center", <https://www.wilsoncenter.org/article/swedens-contributions-nato-bolstering-alliances-defense-industry-and-air-capabilities>
- Nilsen T. (27 marzo 2025), *Norway's Arctic ambassador speaks at Putin's Murmansk congress via video*, in "The Barents Observer", <https://www.thebarentsobserver.com/news/norways-arctic-ambassador-speaks-at-putins-murmansk-congress-via-video/427287>
- O'Malley B. (5 marzo 2022), *European Union halts scientific cooperation with Russia*, in "University World News", <https://www.universityworldnews.com/post.php?story=20220305125136996>

- Padrtovà B. (2020), *Applying conventional theoretical approaches to the Arctic*, in G.H. Gjørsv, M. Lanteigne e H. Sam-Aggrey (a cura di), *Routledge Handbook of Arctic Security*, Routledge, London: 29–42.
- Palve S. (10 marzo 2023), *China's Plan to Exploit NATO Loophole*, in "Eurasian Times", <https://www.eurasiantimes.com/chinas-plan-to-exploit-nato-loophole/>
- Raspotnik A. (19 giugno 2023), *The Arctic Council in Transition: Challenges and Perspectives for the new Norwegian Chairship*, in "The Arctic Institute - Center for Circumpolar Security Studies", <https://www.thearcticinstitute.org/arctic-council-transition-challenges-perspectives-new-norwegian-chairship/>
- Sander G.F. (15 ottobre 2014), *Could Putin's Russia push neutral Finland into NATO's arms?*, in "The Christian Science Monitor", <https://www.csmonitor.com/World/Europe/2014/1015/Could-Putin-s-Russia-push-neutral-Finland-into-NATO-s-arms>
- Sergunin A. (2020), *Arctic Security Perspectives From Russia*, in G.H. Gjørsv, M. Lanteigne e H. Sam-Aggrey (a cura di), *Routledge Handbook of Arctic Security*, Routledge, London: 129–139.
- Smiley C. (2 agosto 2007), *Russia plants flag on North Pole seabed*, in "The Guardian", <https://www.theguardian.com/world/2007/aug/02/russia.arctic>
- Spence J. e Chenok H. (20 febbraio 2024), *Future of Arctic Council Innovation: Charting a Course for Working-Level Cooperation*, in "Belfer Center for Science and International Affairs", <https://www.belfercenter.org/publication/future-arctic-council-innovation-charting-course-working-level-cooperation>
- Staalesen A. (27 settembre 2022), *Brain drain is hammering Russia: More than 2,500 scientists have already left. This is a disaster, experts say*, in "The Barents Observer", <https://www.thebarentsobserver.com/news/brain-drain-hammering-russia-more-than-2500-scientists-have-already-left-this-is-a-disaster-experts-say/102122>
- Staalesen A. (13 febbraio 2024), *Deputy Prime Minister Sends Warning to Oslo: Russian Rights at Svalbard Must Not Be Challenged*, in "The Barents Observer", <https://www.thebarentsobserver.com/news/deputy-prime-minister-sends-warning-to-oslo-russian-rights-at-svalbard-must-not-be-challenged/108978>
- Stone D. e Reiersen L.O. (s.d.), *The role of the working groups in the work of the Arctic Council*, in "UARctic - University of the Arctic", <https://old.uarctic.org/shared-voices/shared-voices-magazine-2016-special-issue/the-role-of-the-working-groups-in-the-work-of-the-arctic-council/>

- Swedish Ministry of Foreign Affairs (8 giugno 2022), *Joint statement on the limited resumption of Arctic Council cooperation*, in "Government of Sweden", <https://www.government.se/statements/2022/06/joint-statement-on-the-limited-resumption-of-arctic-council-cooperation/>
- TASS (17 maggio 2022), *Russia withdraws from Council of Baltic Sea States - Foreign Ministry statement*, in "TASS", <https://tass.com/politics/1452051>
- The Ministry of Foreign Affairs of the Russian Federation (18 settembre 2023), *Foreign Ministry statement on Russia's withdrawal from the Barents Euro-Arctic Council*, in "Ministry of Foreign Affairs of the Russian Federation", [https://mid.ru/en/foreign\\_policy/rso/1904899/](https://mid.ru/en/foreign_policy/rso/1904899/)
- The Ministry of Foreign Affairs of the Russian Federation (24 gennaio 2025), *Foreign Ministry Spokeswoman Maria Zakharova's answers to Rossiya Segodnya questions about Arctic issues*, in "Ministry of Foreign Affairs of the Russian Federation", [https://www.mid.ru/en/foreign\\_policy/news/1992743/](https://www.mid.ru/en/foreign_policy/news/1992743/)
- The Ministry of Foreign Affairs of the Russian Federation (19 settembre 2024), *Foreign Minister Sergey Lavrov's interview for the Soviet Breakthrough semi-documentary series project*, in "Ministry of Foreign Affairs of the Russian Federation", [https://mid.ru/en/foreign\\_policy/rso/arkticeskij-sovet/1970336/](https://mid.ru/en/foreign_policy/rso/arkticeskij-sovet/1970336/)
- Trine J. (11 maggio 2023), *Russia Will Stay in The Arctic Council as Long as it Serves Our Interests*, in "High North News", <https://www.highnorthnews.com/en/russia-will-stay-arctic-council-long-it-serves-our-interests>
- U.S. Department of State (s.d.), *Arctic Council*, in "U.S. Department of State", <https://2009-2017.state.gov/e/oes/ocns/opa/arc/ac/>
- United States Department of State (3 marzo 2022), *Joint Statement on Arctic Council cooperation following Russia's invasion of Ukraine*, in "U.S. Department of State", <https://www.state.gov/joint-statement-on-arctic-council-cooperation-following-russias-invasion-of-ukraine/>
- Waltz KN. (1979), *Theory of International Politics*, McGraw-Hill Humanities, Social Sciences & World Languages, New York.
- Wetsman N. (21 marzo 2022), *Russian government bars its scientists from international conferences*, in "The Verge", <https://www.theverge.com/2022/3/21/22988994/russia-science-publication-database-conferences>

Zubaşcu F. (8 aprile 2022), *EU commissioner announces new research sanctions for Russia*, in "Science | Business", <https://sciencebusiness.net/news/horizon-europe/eu-commissioner-announces-new-research-sanctions-russia>



**TEORIA, ARGOMENTAZIONE  
E PRASSI**



DANIELE DI PAOLO\*

# L'ACCORDO DI COLLABORAZIONE DI CUI ALL'ARTICOLO 82-BIS DEL D.LGS. N. 36/2023

## Un commento preliminare sulla novità introdotta dal decreto correttivo al codice dei contratti pubblici

**ABSTRACT:** L'articolo offre un preliminare commento e analisi dell'istituto dell'accordo di collaborazione, e relativa disciplina, introdotto per la prima volta nell'ordinamento giuridico nazionale, quale innovazione recepita da alcune prassi di derivazione internazionale, dal decreto correttivo al codice dei contratti pubblici, in vigore dal 31 dicembre 2024, che ha disposto l'inserimento di un nuovo articolo (82-bis) e di un nuovo allegato (II.6-bis) nel testo del codice dei contratti pubblici. Il contributo si sofferma sull'inquadramento e sulla disciplina del nuovo istituto, offrendo alcuni preliminari spunti riflessivi a distanza di sei mesi dalla sua avvenuta introduzione.

**KEYWORDS:** Public Procurement – Collaboration Agreements – Public Law – Legal Analysis

**SOMMARIO:** 1. Inquadramento generale. 2. Definizione, finalità e natura dell'accordo. 3. Parti dell'accordo, necessarie e facoltative. 4. Struttura e contenuti. 5. Considerazioni conclusive.

### 1. Inquadramento generale

Il correttivo al codice dei contratti pubblici – vale a dire il d.lgs. n. 209/2024 recante “*Disposizioni integrative e correttive al codice dei contratti pubblici, di cui al decreto legislativo 31 marzo 2023, n. 36*” – con l'art. 29 ha introdotto, per la prima volta, dando copertura ad uno strumento innovativo sorto nella prassi (Valaguzza, 2025), l'articolo 82-bis in commento nel testo del d.lgs. n. 36/2023.

Tale disposizione, composta di quattro commi, prevede che “1. Le stazioni appaltanti possono inserire nei documenti di gara di cui

---

\* Daniele Di Paolo è avvocato amministrativista e docente tutor a contratto di Diritto dei beni culturali e del paesaggio presso l'Università Telematica Internazionale Uninettuno. E-mail: daniele.dipaolo@uninettunouniversity.net

all'articolo 82 lo schema di un accordo di collaborazione plurilaterale con il quale le parti coinvolte in misura significativa nella fase di esecuzione di un contratto di lavori, servizi o forniture, disciplinano le forme, le modalità e gli obiettivi della reciproca collaborazione al fine di perseguire il principio del risultato di cui all'articolo 1, mediante la definizione di meccanismi di esame contestuale degli interessi pubblici e privati coinvolti finalizzati alla prevenzione e riduzione dei rischi e alla risoluzione delle controversie che possono insorgere nell'esecuzione dell'accordo. L'accordo di collaborazione non sostituisce il contratto principale e gli altri contratti al medesimo collegati, strumentali all'esecuzione dell'appalto e non ne integra i contenuti. 2. Lo schema di accordo è redatto in coerenza con l'allegato II.6-*bis*, e definisce, in considerazione dell'oggetto del contratto principale, gli obiettivi principali e collaterali della collaborazione, nel rispetto del principio della fiducia di cui all'articolo 2, indicando, altresì, le eventuali premialità previste per la realizzazione dei medesimi obiettivi. 3. All'esito dell'aggiudicazione, la stazione appaltante sottopone l'accordo di collaborazione alla sottoscrizione dell'appaltatore e delle altre parti coinvolte in misura significativa, individuate ai sensi dell'articolo 2 dell'allegato II.6-*bis*. L'accordo disciplina le modalità di adesione degli ulteriori operatori economici coinvolti nella fase dell'esecuzione in un momento successivo alla sottoscrizione del medesimo. 4. Al fine di monitorare gli effetti prodotti dalle disposizioni di cui al presente articolo, le stazioni appaltanti comunicano alla piattaforma del Servizio contratti pubblici di cui all'articolo 223, comma 10, gli accordi di collaborazione stipulati all'esito della fase di aggiudicazione. Il Servizio contratti pubblici monitora i risultati perseguiti nella fase dell'esecuzione mediante l'accordo di collaborazione e riferisce periodicamente alla Cabina di regia di cui all'articolo 221".

Quanto alla collocazione sistematica di tale nuova disposizione, essa si inserisce, integrandolo, in chiusura del Titolo I della Parte V del Libro II del codice relativo agli atti preparatori delle procedure di gara preordinate all'affidamento dei contratti pubblici. La disposizione segue infatti l'art. 82, che elenca i documenti di gara, rimettendo alle stazioni appaltanti la facoltà di includere tra tali documenti di gara anche uno schema di accordo di collaborazione tra coloro dai quali dipende a vario titolo l'esecuzione del contratto.

L'articolo in commento deve essere inoltre letto in stretta correlazione con l'allegato II.6-*bis* al d.lgs. n. 36/2023, anch'esso introdotto con il correttivo al codice dei contratti pubblici (nello specifico, dall'art. 89 del d.lgs. n. 209/2024), ove viene fornita la definizione di "accordo collaborativo" (articolo 1 dell'allegato), nonché puntuali indicazioni circa le parti, la struttura e i contenuti di esso (articoli 2, 3 e 4 dell'alle-

gato), come anche espressamente indicato ai commi 2 e 3 dell'articolo in commento che rinvia all'allegato II.6-*bis* per una miglior definizione del perimetro e dei tratti essenziali della nuova fattispecie negoziale introdotta dal correttivo.

In considerazione della portata definitoria contenuta all'art. 1 dell'allegato II.6-*bis* – ove si definisce l'accordo di collaborazione come "l'accordo plurilaterale con il quale le parti coinvolte in misura significativa nella fase di esecuzione di un contratto di lavori, servizi o forniture, disciplinano le forme, le modalità e gli obiettivi della reciproca collaborazione al fine di perseguire il principio del risultato di cui all'articolo 1 mediante la definizione di meccanismi di esame contestuale degli interessi pubblici e privati coinvolti finalizzati alla prevenzione e riduzione dei rischi e alla risoluzione delle controversie che possono insorgere nell'esecuzione dell'accordo" – è possibile rilevare, in via preliminare, l'ampio campo di applicazione della figura contrattuale, avente ad oggetto l'intera fase di esecuzione di un qualsivoglia tipo di contratto (non solo d'appalto) rientrante nell'ambito di applicazione del codice, indipendentemente dalla prestazione – di lavori, servizi o forniture – che ne forma l'oggetto.

Tuttavia, nonostante si presenti come un istituto di portata generale, l'accordo di collaborazione appare essere uno strumento appositamente introdotto per contratti di alta complessità posto che, rispetto ad altri ad esecuzione semplice, il ricorso allo stesso potrebbe costituire un inutile appesantimento organizzativo e di costi, dovendosi leggere in tale ottica il carattere meramente facoltativo dello strumento, il cui impiego è espressamente rimesso dal legislatore (v. primo periodo dell'articolo in commento) ad una valutazione latamente discrezionale della stazione appaltante in sede di costruzione della procedura di gara (Gallone, 2025).

## **2. Definizione, finalità e natura dell'accordo**

In via preliminare, la fattispecie contrattuale dell'accordo di collaborazione (intesa in senso lato e non con precipuo riferimento all'istituto introdotto con l'articolo in commento) è definita in dottrina come quella figura negoziale volta *(i)* a disciplinare relazioni di rete, vale a dire le interazioni che si creano tra diversi rapporti giuridici, regolati da fonti autonome (*i.e.*, nel caso in esame, il contratto d'appalto principale ed, eventualmente, il contratto di subappalto/subfornitura sottostante), ma reciprocamente interferenti (Mosey, 2019: 45; Valaguzza, 2025), nonché *(ii)* a introdurre regole per migliorare l'interazione tra uno o più committenti e l'intera filiera dei soggetti coinvolti, a vario titolo e con diverse competenze, nel raggiungimento di un certo risultato o nel successo o meno di una iniziativa complessa (Valaguzza,

2018: 196); funzionando alla stregua di contratti “ad ombrello”, nel senso di ricomprendere all’interno di un’unica disciplina di rete tutti o alcuni dei contraenti coinvolti nell’esecuzione della medesima commessa, superando la logica meramente bilaterale che caratterizza l’impostazione contrattuale tradizionale ed estendendo la sinergia degli operatori coinvolti, individuando obiettivi comuni, premiando le condotte virtuose e riducendo le ipotesi di conflitto (Di Giuda, Valaguzza, 2019). Tali accordi di collaborazione rientrerebbero, infatti, nel novero degli strumenti innovativi introdotti con il nuovo codice dei contratti pubblici, in relazione ai quali è stato osservato come abbiano il pregio di tradurre in forme giuridicamente vincolanti l’intenzione delle parti di collaborare, oltre la mera dichiarazione di intenti, a favore di obiettivi condivisi (Giusti, 2024).

Quanto alla finalità perseguita dal legislatore con l’introduzione della fattispecie negoziale in esame, la relazione illustrativa al correttivo del codice dei contratti pubblici è chiara nel ricondurla alla promozione di una “responsabilizzazione dei soggetti coinvolti rispetto alla corretta esecuzione dell’appalto, dal punto di vista del rispetto dei tempi di esecuzione, dei costi, nonché della verifica degli adempimenti”, al fine di favorire, espressamente richiamando le *best practices* internazionali, “il dialogo permanente tra le parti”, riducendo il contenzioso e promuovendo “comportamenti virtuosi anche nella risoluzione dei problemi sorti in fase di esecuzione”, ribadendo come l’accordo collaborativo sia “volto esclusivamente a regolare le interrelazioni tra i soggetti che operano, in maniera significativa, nella fase di esecuzione”.

Oltre ai principi-guida del codice dei contratti pubblici (in particolare quelli del risultato e della fiducia, previsti dagli articoli 1 e 2 del d.lgs. n. 36/2023) che l’accordo di collaborazione deve espressamente perseguire e garantirne il rispetto, su cui ci si soffermerà nel prosieguo, parte della dottrina ravvede un preliminare fondamento della nuova fattispecie contrattuale in esame nel principio generale di cui all’articolo 1, comma 2-*bis*, della l. n. 241/1990, ai sensi del quale i rapporti tra cittadini e amministrazioni pubbliche devono essere improntati ai principi della collaborazione e della buona fede (Gallone, 2025). Tale principio cardine del diritto pubblico, infatti, trova la sua applicazione tanto nell’attività amministrativa di tipo autoritativo quanto in quella di tipo negoziale-paritetica, estendendosi anche al settore dell’evidenza e dei contratti pubblici in forza del rinvio esterno operato dall’articolo 12, comma 1, lett. a), del d.lgs. n. 36/2023, ove le

disposizioni contenute nella legge generale sul procedimento amministrativo (l. n. 241/1990) sono espressamente richiamate, ai fini della loro applicabilità, sia con riferimento alle procedure di affidamento che alle altre attività amministrative in materia di contratti pubblici.

Come anticipato, poi, l'articolo in commento richiama esplicitamente, ai propri commi 1 e 2, rispettivamente, il principio di risultato di cui all'art. 1 del d.lgs. n. 36/2023 e quello della fiducia (art. 2 d.lgs. n. 36/2023), ponendosi l'accordo di collaborazione quale strumento dichiaratamente attuativo di tali principi, rappresentando, innanzitutto, un istituto in grado di recepire e attuare in sede esecutiva il principio di risultato che governa l'intero settore dei contratti pubblici, sia nella fase di affidamento che, appunto, anche grazie all'eventuale sottoscrizione di un accordo di collaborazione tra tutte le parti coinvolte, nella fase esecutiva.

Quanto al principio della fiducia, invece, nonostante l'evidente intento del legislatore di individuare in tale nuova figura negoziale uno strumento volto a promuovere ed alimentare la reciproca fiducia tra tutti i protagonisti, pubblici e privati, dell'esecuzione di una commessa pubblica, deve tuttavia sottolinearsi come tale rafforzamento della fiducia reciproca tra i soggetti coinvolti sembra promosso e perseguito in maniera alquanto contraddittoria, posto che – invece che “fidarsi” e affidarsi alla sensibilità delle parti nella gestione degli innumerevoli rapporti connessi all'esecuzione dell'appalto – il legislatore ha preferito intervenire mediante l'introduzione di un nuovo vincolo negoziale, dimostrando dunque scarsa “fiducia” nei confronti dei comportamenti spontanei dei soggetti coinvolti, tale da richiederne una regolamentazione specifica in termini contrattuali (Gallone, 2025).

Dubbi sorgono, inoltre, sulla natura giuridica dell'accordo di collaborazione, dal momento in cui il legislatore, con la novella introdotta dal decreto correttivo, non ha inteso assumere una posizione netta circa la natura pubblicistica ovvero privatistica della figura negoziale in esame, con tutte le conseguenze applicative che ne discendono in materia di regime giuridico applicabile. Del resto, anche il solo *nomen iuris* dell'istituto, qualificato come “accordo”, non appare dirimente nell'indicare l'una o l'altra via interpretativa da percorrere, dal momento che sembra evocare tanto l'elemento essenziale del contratto privato ai sensi dell'articolo 1325 del codice civile, quanto le fattispecie di cui agli articoli 11 e 15 della legge fondamentale sul procedimento amministrativo, n. 241/1990.

In sede di prima analisi, come sovente accade nel dibattito giuridico-interpretativo, possono presentarsi tre differenti soluzioni circa il

quesito sulla natura giuridica dell'accordo di collaborazione, individuando le classiche due tesi agli antipodi (privatistica e pubblicistica) e l'ultima "mista" che riconosce nell'istituto caratteristiche afferenti ad entrambe le sfere giuridiche contrapposte (Gallone, 2025).

Procedendo con ordine, deve evidenziarsi innanzitutto la possibilità di ricondurre l'accordo di collaborazione alla categoria del negozio giuridico, in quanto espressione della capacità generale di diritto privato delle amministrazioni pubbliche riconosciuta dagli articoli 1, comma 1-*bis* della l. n. 241/1990 e 8 del d.lgs. n. 36/2023. In quest'ottica, la scelta del legislatore di impiegare il termine "accordo" in luogo di "contratto" parrebbe giustificarsi con la circostanza che la fattispecie negoziale in esame non presenta necessariamente contenuto patrimoniale. Inoltre, a favore della tesi della natura privatistica, pare soccorrere anche la disposizione di cui all'articolo in commento ove, a chiusura del primo comma, si precisa che "l'accordo di collaborazione non sostituisce il contratto principale e gli altri contratti al medesimo collegati, strumentali all'esecuzione dell'appalto e non ne integra i contenuti", implicitamente affermando, pertanto, che tutte le fattispecie negoziali citate condividono la medesima natura giuridica, posto che, almeno in astratto, l'accordo di collaborazione potrebbe integrare o addirittura finanche sostituire il contratto principale (di affidamento della commessa pubblica) e quelli collegati (subappalti, subcontratti, forniture e via dicendo), ponendoli evidentemente sul medesimo piano giuridico.

D'altronde, anche dall'analisi della relazione illustrativa al decreto correttivo sembrerebbero emergere conferme alla prevalenza della tesi negoziale di natura privatistica, in considerazione del fatto che in essa viene ribadito come "nella prassi siano già stati impiegati diversi modelli di accordi di collaborazione, che sono stati ritenuti consentiti dal principio di autonomia negoziale delle Pubbliche Amministrazioni di cui all'art. 11 c.c., e, oggi, espresso anche dall'art. 8, comma 1, del Codice" (ove sono citati, in particolare, l'accordo di collaborazione stipulato in occasione della realizzazione di un edificio scolastico nel Comune di Liscate, quello relativo alla realizzazione del campus nell'area MIND dell'Università degli Studi di Milano, e, in ultimo, quello relativo ai lavori di prolungamento della linea M1 della metropolitana di Milano). Inoltre, sempre nel testo della relazione illustrativa, viene ricordato che, tra i principi del codice civile "vi è anche quello dell'autonomia negoziale, con la conseguenza che non può ritenersi estraneo a tali principi un istituto che è espressione di tale autonomia, e, in particolare, della valutazione delle parti in ordine alla necessità - in un determinato caso specifico - di affiancare ai singoli contratti un ulteriore accordo che possa regolare la rete dei vari soggetti coinvolti".

Tuttavia, nonostante i richiami all'autonomia negoziale privata contenuti nella relazione illustrativa, sussistono elementi peculiari nella disciplina dettata dal codice dei contratti pubblici, in relazione all'accordo di collaborazione, che paiono quantomeno stridere con la tesi privatistica sin qui analizzata. In particolare, l'articolo 2, comma 3, dell'allegato II.6-*bis* al d.lgs. n. 36/2023 prevede che l'accordo di collaborazione – anche nel caso in cui, sempre ai sensi del comma citato, siano parti dell'accordo le “amministrazioni partecipanti alla conferenza di servizi di cui all'articolo 38 del codice, e, comunque, le amministrazioni e gli enti titolari di autorizzazioni e pareri e gli enti gestori di interferenze, coinvolti, a vario titolo, nelle attività e funzioni strumentali al raggiungimento del risultato dell'esecuzione” – debba definire “le funzioni e le attività svolte dai soggetti individuati ai sensi del primo periodo in coerenza con i compiti loro attribuiti dalla legge”, tra i cui soggetti, come visto, possono essere ricomprese anche amministrazioni pubbliche. Ebbene, dalla mera lettura del dato normativo appare evidente come l'accordo di collaborazione sia uno strumento pensato anche al fine di disciplinare e coordinare direttamente l'azione autoritativa amministrativa, mal conciliandosi, dunque, con un'impostazione meramente paritetica e di natura negoziale privata.

Accanto a tale tesi, pertanto, può delinarsi anche quella che ricomprende gli accordi di collaborazione in commento nell'ambito degli accordi di diritto pubblico disciplinati dagli articoli 11 e 15 della l. n. 241/1990. Quanto alla prima figura, vale a dire gli accordi integrativi o sostitutivi del provvedimento amministrativo, essi, come noto, hanno la finalità di determinare il contenuto discrezionale del provvedimento amministrativo, ovvero di sostituirlo interamente; gli accordi fra pubbliche amministrazioni disciplinati dal citato articolo 15, invece, hanno la funzione di disciplinare lo svolgimento in collaborazione di attività di interesse comune tra enti pubblici. Le due figure condividono la medesima natura giuridica (pubblica) e si distinguono essenzialmente per la circostanza che l'accordo di cui all'articolo 11 intercorre tra l'amministrazione pubblica e il privato destinatario del provvedimento (integrato o sostituito dall'accordo), mentre l'accordo di cui all'articolo 15 è stipulato tra più amministrazioni (senza la partecipazione di soggetti privati). L'accordo di collaborazione in esame, pertanto, sembrerebbe porsi a cavallo di tali modelli dal momento che, in forza della sua struttura a partecipazione aperta, può prevedere la contestuale presenza, come parti, di una pluralità di amministrazioni pubbliche, come precedentemente evidenziato, e di soggetti privati.

Tuttavia, specularmente e in antitesi rispetto alla tesi negoziale privatistica, anche la tesi pubblicistica si scontra con il limite di non essere aderente a tutte le peculiarità insite nella struttura e nei contenuti

dell'accordo di collaborazione, posto che quest'ultimo è sicuramente chiamato a disciplinare anche rapporti di natura meramente paritetica (come quelli intercorrenti con i sub-appaltatori e sub-fornitori), non afferenti l'esercizio di poteri e funzioni autoritative.

Dato il carattere multiforme dell'accordo di collaborazione, per come introdotto dalla novella legislativa, appare più aderente alle sue sfaccettature e peculiarità un approccio che vada a ricondurre l'istituto nell'ambito di una natura "mista" o "combinata" negoziale privatistica e pubblicistica (Gallone, 2025), assumendo l'una o l'altra natura giuridica a seconda degli specifici rapporti, paritetici o autoritativi/pubblicistici, chiamato di volta in volta a regolare e disciplinare.

L'adesione ad una delle tre tesi analizzate presenta come diretta conseguenza l'individuazione dei regimi giuridici applicabili (se, in particolare, il regime di diritto privato o di diritto pubblico ove, tuttavia, aderendo alla terza tesi, appare ancora più problematico scindere di volta in volta quale regime giuridico seguire). Le implicazioni derivanti dall'individuazione della natura degli accordi di collaborazione e, conseguentemente, del regime ad essi applicabile possono infatti riguardare plurimi aspetti e vicende fisiologiche dell'esecuzione di tali accordi. In particolare, su tutti, quale esempio esplicativo, le differenze discendenti dall'uno o dall'altro regime giuridico in presenza di inosservanza delle disposizioni imperative contenute nell'articolo 82-*bis* in commento: qualora infatti si dovesse seguire la tesi negoziale, ne discenderebbe l'applicazione della nullità virtuale, totale o parziale, di cui all'art. 1418 del codice civile; mentre, in adesione alla tesi pubblicistica, verrebbe in rilievo l'art. 21-*octies* della l. n. 241/1990 e, dunque, l'illegittimità dell'accordo per violazione di legge.

### **3. Parti dell'accordo, necessarie e facoltative**

Come da chiaro dettato normativo, nonché implicitamente già constatato nei paragrafi che precedono, tratto essenziale dell'accordo di collaborazione è il carattere intrinsecamente plurilaterale di quest'ultimo, espressamente rivolto dal legislatore a coinvolgere nell'ambito del proprio perimetro applicativo, durante la fase esecutiva della commessa pubblica, una più ampia platea di soggetti oltre alle parti (stazione appaltante e operatore economico) del contratto pubblico "principale" cui l'accordo collaborativo si riferisce. Al riguardo, il primo comma dell'articolo in commento fa riferimento alle "parti coinvolte in misura significativa nella fase di esecuzione di un contratto di lavori, servizi o forniture", fornendo una definizione ampia e non particolarmente perimetrata dei soggetti potenzialmente coinvolti, rinviando all'allegato II.6-*bis* per una maggior precisazione del contenuto. Difatti, quest'ultimo, al primo comma dell'articolo 2, disciplina

espressamente le parti dell'accordo e i "soggetti della collaborazione", con una definizione peculiare che sembrerebbe scindere tra coloro che sono parti – in senso stretto – dell'accordo di collaborazione ed altri meramente coinvolti pur non essendo strettamente parti di esso. Probabilmente, come si avrà modo di analizzare nel prosieguo, l'intento del legislatore è quello di trattare separatamente i soggetti (le "parti") descritti ai successivi commi 2 e 3 dell'art. 2 dell'allegato II.6-*bis* rispetto a quei soggetti, consulenti esterni, indicati al comma 5 che, pur essendo "soggetti dell'esecuzione dell'accordo", non assumono la qualifica di parte dell'accordo in senso stretto, verosimilmente non partecipando alla sottoscrizione dell'accordo di collaborazione ed essendo destinatari di specifici incarichi con le singole parti, pur tuttavia trovando nell'ambito delle disposizioni pattuite nell'istituto negoziale in esame le "linee guida" e gli obiettivi da perseguire nello svolgimento dei propri compiti professionali.

Procedendo con ordine, con riferimento alle parti in senso stretto dell'accordo di collaborazione, il legislatore, ai commi 2 e 3 dell'articolo 2 dell'allegato in esame, pare aver voluto distinguere nell'individuazione delle parti "necessarie" dell'accordo (indicate al comma 2) rispetto a quelle meramente "facoltative" dello stesso (indicate al comma 3), con tutte le conseguenze del caso sulla validità dell'accordo ove manchino soggetti rientranti nella prima categoria piuttosto che nella seconda, intendendosi per parti necessarie quelle che devono necessariamente prendere parte all'accordo, rappresentando la loro partecipazione condizione di perfezionamento dello stesso (Gallone, 2025).

Al riguardo, il comma 2 in esame è chiaro, con una formulazione che non ammette repliche ("sono parti dell'accordo"), nell'individuare un elenco tassativo di quei soggetti che devono necessariamente essere parte dell'accordo di collaborazione. In particolare, rientrano in questa categoria: la stessa stazione appaltante (ovvero l'ente concedente) e il R.U.P. nonché, ove previsto in relazione all'oggetto del contratto "principale" affidato, anche il Direttore dei lavori, il Coordinatore per la sicurezza, il Direttore dell'esecuzione e il progettista nell'ipotesi di opere per le quali si sia optato per la gestione informativa digitale delle costruzioni ai sensi dell'articolo 43 del d.lgs. n. 36/2023.

Il comma 2 procede disponendo la partecipazione inderogabile all'accordo anche nei confronti, chiaramente, dell'appaltatore (ovvero concessionario) e dei "sub-appaltatori, sub-contraenti e fornitori che, su accordo della stazione appaltante e dell'appaltatore, sono coinvolti in misura significativa nella fase di esecuzione", la cui individuazione, d'intesa tra parte pubblica e parte privata, dev'essere effettuata "tenuto conto dell'oggetto e del valore del subappalto, del sub-contratto o della fornitura, e della rilevanza delle prestazioni al fine del

raggiungimento del risultato perseguito con il contratto principale". In tal modo, la definizione di alcuni componenti della platea delle parti necessarie dell'accordo di collaborazione è rimessa alle valutazioni dei contraenti del contratto "principale" affidato, al precipuo fine di perimetrare in maniera flessibile l'ambito soggettivo dell'accordo in coerenza con le peculiarità dello stesso, ben potendo verificarsi una situazione in cui, nel contesto di un'esecuzione di una commessa particolarmente complessa, il numero di subappaltatori, subcontraenti e fornitori potrebbe risultare così potenzialmente vasto da rendere macchinosa e difficilmente gestibile la stipula e l'attuazione dello stesso accordo di collaborazione (Gallone, 2025).

Come visto, tuttavia, tali valutazioni sull'ampliamento, o meno, del perimetro delle parti necessarie (in specie, subappaltatori e co.), pur essendo rimesse all'intesa tra parte pubblica e parte privata, non possono risultare arbitrarie bensì devono tenere adeguatamente conto del parametro del "coinvolgimento in misura significativa" sopra evidenziato. Al riguardo, è stato osservato (Padovan, 2025) come tale parametro presenti una certa assonanza con la formulazione utilizzata dal Reg. UE n. 2560/2022 in materia di sovvenzioni estere distorsive del mercato interno. Tale Regolamento dettaglia gli adempimenti di notifica delle sovvenzioni estere ricevute da parte dei partecipanti alle procedure di affidamento dei contratti pubblici, facendo rientrare nella nozione di operatore economico (tenuto agli obblighi di notifica) anche subappaltatori/subcontraenti e fornitori "principali" (nel testo inglese del Regolamento: "*main subcontractors and suppliers*"), coinvolti nell'offerta (v. art. 28 Reg. UE n. 2560/2022). Nell'utilizzo del termine "principali" da parte del legiferatore eurounitario è ravvisabile una scelta lessicale non dissimile da quella fatta dal legislatore interno tramite la locuzione "in misura significativa". Tuttavia, deve sottolinearsi come tra le due norme in esame si verifichi una sostanziale differenza, posto che il Regolamento esplicita i criteri attraverso i quali identificare i subcontraenti e fornitori principali, precisando infatti che "[a]i fini del presente regolamento, un subappaltatore o fornitore è considerato principale se la sua partecipazione garantisce l'apporto di elementi essenziali ai fini dell'esecuzione dell'appalto e, in ogni caso, se la quota economica del suo contributo supera il 20% del valore dell'offerta presentata" (art. 29 Reg. UE n. 2560/2022). Pertanto, se il criterio qualitativo - identificato nell'apporto di elementi essenziali - appare piuttosto indeterminato (come nel caso della normativa nazionale), per contro il criterio quantitativo (contributo superiore al 20% del valore dell'offerta) indica una grandezza di riferimento sufficientemente definita. L'articolo in commento (più precisamente, l'allegato II.6-bis), invece, come visto, rimette ad un accordo tra stazione appal-

tante e appaltatore il compito di stabilire quali siano i soggetti coinvolti in misura significativa “tenuto conto dell’oggetto e del valore del subappalto, del sub-contratto o della fornitura, e della rilevanza delle prestazioni al fine del raggiungimento del risultato perseguito con il contratto principale”. I criteri così enucleati, per quanto orientativi, non stabiliscono tuttavia un valore-soglia in grado di vincolare le parti del contratto “principale” affidato (stazione appaltante e operatore economico) nell’individuazione dei sottoscrittori necessari dell’accordo di collaborazione, rimettendo agli stessi un più ampio margine di valutazione discrezionale.

Quanto alle parti facoltative dell’accordo di collaborazione, esse sono, come anticipato, individuate al comma 3 dell’allegato II.6-*bis* ai sensi del quale la “stazione appaltante, anche su motivata istanza dell’appaltatore, può altresì invitare ad aderire all’accordo di collaborazione ulteriori soggetti, pubblici e privati, inclusi gli investitori istituzionali, nonché le amministrazioni partecipanti alla conferenza di servizi di cui all’art. 38 del codice, e, comunque, le amministrazioni e gli enti titolari di autorizzazioni e pareri e gli enti gestori di interferenze, coinvolti, a vario titolo, nelle attività e funzioni strumentali al raggiungimento del risultato dell’esecuzione”.

L’elenco dei soggetti che possono essere parti facoltative dell’accordo di collaborazione è, pertanto, molto esteso e, come da chiaro dato letterale della disposizione, rimesso, nella sua individuazione, alla parte pubblica, residuando in capo all’operatore economico affidatario un mero potere di proposta, supportato da adeguate ragioni. Emerge, dunque, una certa asimmetria nella posizione delle due parti principali dell’accordo che deve leggersi in coerenza con il carattere facoltativo, attribuito sempre alla pubblica amministrazione, del ricorso allo strumento negoziale in esame laddove, si ricorda, è la stazione appaltante che autonomamente e unilateralmente può decidere se inserire, o meno, uno schema di accordo di collaborazione all’interno dei documenti di gara di cui all’articolo 82 del d.lgs. n. 36/2023.

Parte della dottrina, inoltre, non esclude il coinvolgimento nel perimetro delle parti facoltative dell’accordo – in quanto soggetti, pubblici o privati, “coinvolti, a vario titolo, nelle attività e funzioni strumentali al raggiungimento del risultato dell’esecuzione” – di altri soggetti non espressamente richiamati dal dettato normativo tra cui, in particolare, l’organo di collaudo, il collegio consultivo tecnico e finanche, tenuto altresì conto del perseguimento, mediante la sottoscrizione dell’accordo, di obiettivi collaterali ultronei a quelli principali (su cui ci si

soffermerà nel paragrafo che segue), la comunità locale, che potrebbe assurgere anche al ruolo di *social witnesses* secondo le *best practices* dell'Organizzazione per la cooperazione e lo sviluppo economico (OCSE) (Valaguzza, 2025).

Infine, sempre con riferimento al perimetro soggettivo dell'accordo di collaborazione, deve porsi l'attenzione, come anticipato, alla previsione di cui al comma 5 dell'articolo 2 dell'allegato II.6-*bis*. Quest'ultimo dispone che, fatta salva l'autonomia delle parti che, dunque, potrebbero comunemente decidere di non dare applicazione al comma in esame, sono "soggetti dell'esecuzione dell'accordo" anche il "direttore strategico" ("soggetto imparziale, munito delle necessarie competenze e capacità organizzative, il quale coordina le parti anche al fine di migliorare la cooperazione") nonché gli "eventuali consulenti delle parti di cui al comma 2" (vale a dire le parti necessarie precedentemente elencate) che "monitorano l'andamento della collaborazione e supportano le parti nel raggiungimento degli obiettivi dell'accordo".

Se, dunque, il direttore strategico rappresenta una figura potenzialmente in grado di assistere dal punto di vista organizzativo tutti i soggetti coinvolti nell'esecuzione della commessa pubblica, elevandosi quale centro di riferimento e interfaccia fisica e personale cui possono rivolgersi tutti i partecipanti all'accordo di collaborazione, anche al fine di tentare di dirimere eventuali conflitti; i consulenti assolvono invece ad una funzione di supporto tecnico alle sole parti necessarie nel corso dell'attuazione dell'accordo.

È già stato evidenziato (Gallone, 2025), tuttavia, come il legislatore abbia mancato di specificare quale sia lo statuto giuridico di tali soggetti (ivi inclusi la qualifica, le responsabilità e l'eventuale compenso). Tale lacuna potrà essere colmata dalla disciplina negoziale rimessa alla libertà delle parti nonché a seguito dell'individuazione della natura giuridica dell'accordo di collaborazione, posto che, in linea generale, se si dovesse propendere per la natura puramente privatistica e negoziale dell'accordo ci si troverà dinanzi ad un "servizio" di fonte contrattuale sicché la disciplina applicabile sarà, salvo diverso accordo delle parti, quella del mandato (che, come noto, è il tipo contrattuale di riferimento per prestazioni che consistono nel compimento di un'attività giuridica); se, invece, si opta per la natura pubblicistica non pare potersi escludere la possibilità di riconoscere al "direttore strategico" una qualifica di rilievo pubblicistico (non necessariamente organica) direttamente fondata sull'accordo tra amministrazioni ai sensi del già analizzato articolo 15 della l. n. 241/1990.

#### 4. Struttura e contenuti

L'accordo di collaborazione, per come delineato dal legislatore del correttivo al codice dei contratti pubblici, presenta una struttura aperta all'adesione successiva di altri soggetti ulteriori rispetto agli originari stipulanti per espressa previsione contenuta nel comma 3 dell'articolo 82-*bis* in commento, laddove viene indicato come i successivi aderenti all'accordo si limitino a fare ingresso in tale rapporto negoziale vincolandosi al regolamento ivi previsto senza poterne condizionare il contenuto. Sul punto, anche il comma 1 dell'articolo 2 dell'allegato II.6-*bis* ribadisce il carattere aperto all'adesione di ulteriori soggetti nell'accordo, rinviando, per la definizione dei criteri di adesione, al successivo comma 3 del medesimo articolo che disciplina, come analizzato nel paragrafo che precede, i possibili soggetti che possono assurgere a parti facoltative dell'accordo di collaborazione, dovendosi leggere la volontà di configurare quest'ultimo come un negozio aperto in coerenza con il dichiarato obiettivo di voler coinvolgere il maggior numero di soggetti implicati nelle vicende afferenti alla fase esecutiva del contratto pubblico affidato.

Quanto ai contenuti dell'accordo, invece, il comma 2 dell'articolo in commento è chiaro nel prevedere che la stazione appaltante, incaricata di redigere lo schema di accordo da inserire nei documenti di gara, debba definire in esso, in considerazione dell'oggetto del contratto "principale" affidato di lavori, servizi o forniture, "gli obiettivi principali e collaterali della collaborazione", indicando altresì "le eventuali premialità previste per la realizzazione dei medesimi obiettivi". Anche in questo caso, pertanto, pare possibile distinguere tra contenuti necessari dell'accordo di collaborazione, inderogabili, e contenuti meramente facoltativi, il cui inserimento è rimesso all'apprezzamento della stazione appaltante in sede di redazione dello schema di accordo (Gallone, 2025). Per tutto il successivo grado di dettaglio nella predisposizione dello stesso, il comma 2 dell'articolo in esame opera un espresso rinvio all'art. 3 dell'allegato II.6-*bis*.

Quest'ultimo, al comma 1, si preoccupa in prima battuta di predisporre un elenco di tutti i contenuti necessari dell'accordo - in particolare le premesse generali dell'accordo; l'oggetto, le attività finalizzate al raggiungimento degli obiettivi principali e collaterali, e corrispondenti impegni delle parti; le modalità di verifica degli obiettivi di collaborazione; i meccanismi di prevenzione e riduzione dei rischi e di risoluzione delle possibili controversie relative all'esecuzione dell'accordo e il sistema di allerta; le responsabilità per l'esecuzione dell'accordo, determinate in ragione delle attività e dei compiti conferiti a ciascuna parte; le eventuali premialità relative al raggiungimento degli obiettivi dell'accordo e i relativi meccanismi di operatività; le

funzioni e le attività delle parti e dei soggetti della collaborazione; e, infine, le ipotesi e modalità di scioglimento dell'accordo – dedicando i successivi commi dell'articolo all'esplicazione della maggior parte di essi.

Il comma 2, infatti, si sofferma sulle premesse generali che, come accade in tutte le fattispecie contrattuali, formano parte integrante e sostanziale del negozio, volte a illustrare “il contesto di riferimento, le caratteristiche dell'appalto a cui si riferisce l'accordo di collaborazione, le ragioni alla base della stipulazione dell'accordo e i principi e gli obiettivi principali e collaterali della collaborazione”.

Il terzo comma si occupa di precisare gli obiettivi principali che l'accordo deve perseguire, stabilendo che gli stessi siano individuati in coerenza con l'oggetto e le caratteristiche specifiche del contratto affidato e che debbano riguardare “i compiti e lo scambio di informazioni necessarie al fine di garantire il rispetto dei tempi di esecuzione, le modalità di verifica delle prestazioni eseguite, il contenimento del costo o del prezzo del contratto [affidato - n.d.r.] entro i limiti di spesa dal medesimo fissati, nonché ogni ulteriore aspetto funzionale al raggiungimento del risultato”.

Il successivo comma 4 è dedicato, invece, agli “obiettivi collaterali” laddove viene specificato che essi individuano “le attività e gli impegni a carico delle parti finalizzati al conseguimento di ulteriori benefici di comune interesse tenuto conto anche degli aspetti sociali, culturali e ambientali connessi all'appalto”. Per meglio puntualizzare questa previsione normativa, il secondo periodo del comma in esame fornisce un'indicazione a titolo esemplificativo di quale possa essere, in concreto, un obiettivo collaterale da perseguire, individuandolo nella “promozione della partecipazione ai subappalti o sub-contratti delle piccole e medie imprese con sede operativa nell'ambito territoriale di riferimento per le prestazioni di cui all'articolo 108, comma 7, terzo periodo” del d.lgs. n. 36/2023 (ossia per le prestazioni dipendenti dal principio di prossimità per la loro efficiente gestione), dando in questo modo sicuramente estremo risalto e centralità a questo specifico obiettivo collaterale, l'unico che il legislatore ha scelto espressamente di descrivere.

In dottrina sono stati forniti altri esempi di obiettivi collaterali mutuandoli dalla prassi applicativa, individuandoli nella riduzione del consumo delle risorse naturali e delle emissioni inquinanti nell'esecuzione dei lavori, ad esempio mediante la valorizzazione dei meccanismi di *circular economy* (riduzione della produzione dei rifiuti, utilizzo di materiali, strutture e attrezzature a bassa o a ridotta impronta ecologica, riduzione della produzione di rifiuti non pericolosi e riutilizzo dei materiali scavati) e la minimizzazione dei disagi e degli

impatti ambientali sull'ecosistema urbano e sulla comunità che popola l'ambiente circostante al cantiere; nonché nella creazione di un contesto lavorativo inclusivo e favorevole alla parità intergenerazionale, di genere ed etnica, operando in maniera equa e rispettosa dei diritti dei lavoratori e delle lavoratrici (Valaguzza, 2025).

Dall'analisi delle sopra citate finalità dell'accordo di collaborazione indicate dal legislatore emerge, dunque, l'esistenza in tali accordi di un doppio livello causale e di contenuto: il primo, segnato dagli "obiettivi principali", che si pone come servente rispetto al perseguimento del risultato proprio del contratto principale affidato e, segnatamente, alla "sua esecuzione con la massima tempestività e il migliore rapporto possibile tra qualità e prezzo" ai sensi del principio di risultato di cui all'articolo 1, comma 1 del d.lgs. n. 36/2023; il secondo segnato dagli "obiettivi collaterali", che si pone come servente rispetto alla realizzazione di scopi aggiuntivi rispetto a quelli "interni" del contratto affidato ma, comunque, collegati alla sua esecuzione e meritevoli di soddisfazione nell'ottica del pubblico interesse; con la conseguenza che mentre la definizione degli obiettivi principali discende a rime quasi obbligate dalle caratteristiche e dall'oggetto del contratto affidato, la definizione di quelli collaterali vede un ampio margine di discrezionalità della stazione appaltante (Gallone, 2025). Inoltre, pare ragionevole ritenere che gli obiettivi principali siano da perseguire in via prioritaria rispetto a quelli collaterali e che, pertanto, la struttura e il regolamento dell'accordo di collaborazione possa essere delineato in tale ottica.

Proseguendo con l'analisi dei contenuti necessari dell'accordo individuati dall'articolo 3 dell'allegato II.6-*bis*, anche al fine di conferire effettività allo stesso, i successivi commi 5 e 6 prescrivono che esso debba prevedere e disciplinare, rispettivamente, le "modalità di verifica degli obiettivi di collaborazione conseguiti dalle parti mediante la definizione di indicatori di prestazione o di risultato e l'individuazione delle scadenze temporali del monitoraggio e di raggiungimento degli obiettivi ai quali sono connesse le eventuali premialità" ed un "sistema di allerta finalizzato a prevenire eventuali criticità che potrebbero comprometterne la corretta esecuzione e a fornire tempestivi rimedi, in coerenza con il principio del risultato".

Infine, a chiusura del contenuto necessario dell'accordo di collaborazione, il comma 9, anche in applicazione dell'articolo 21-*sexies* della l. n. 241/1990 (secondo cui il "recesso unilaterale dai contratti della pubblica amministrazione è ammesso nei casi previsti dalla legge o dal contratto"), stabilisce che le parti devono inoltre definire "nell'accordo di collaborazione le ipotesi di scioglimento del medesimo, per cause attinenti al raggiungimento dello scopo e alla scadenza degli

adempimenti previsti o per cause imputabili ad una grave e non giustificata violazione degli impegni concordati ad opera delle parti aderenti”, nonché il procedimento di scioglimento dell’accordo di collaborazione al verificarsi delle predette ipotesi.

Legata al tema delle patologie e dei conflitti aventi ad oggetto l’esecuzione dell’accordo di collaborazione è la questione relativa alle modalità di risoluzione delle controversie. Sul punto, il legislatore, conscio della crucialità di tale profilo ai fini dell’efficacia dello strumento negoziale introdotto, si è preoccupato di prevedere, all’articolo 4 dell’allegato II.6-*bis*, quale ulteriore contenuto necessario dell’accordo, a seguito dell’indicazione di un generale obbligo delle parti di “risolvere in buona fede, con gli strumenti collaborativi previsti dall’accordo medesimo, eventuali controversie sorte in sede di esecuzione dell’accordo”, l’individuazione – per le ipotesi in cui non sia stato possibile risolvere in forma collaborativa la controversia – “in coerenza con il contratto di appalto e con i contratti al medesimo collegati, il ricorso preferenziale agli strumenti alternativi di risoluzione delle controversie di cui al Titolo II della Parte I del Libro V del codice”, vale a dire gli strumenti dell’accordo bonario, della transazione, dell’arbitrato, del collegio consultivo tecnico e del parere precontenzioso ANAC. Quanto al collegio consultivo tecnico, il comma 2 dell’articolo 4 in esame estende espressamente a tutte le parti dell’accordo di collaborazione la portata degli effetti delle pronunce del collegio consultivo tecnico, ove costituito, laddove siano incidenti su aspetti regolati dallo stesso accordo di collaborazione in commento.

Quanto ai contenuti facoltativi dell’accordo, il legislatore si è occupato di disciplinare espressamente un’unica fattispecie, lasciando per il resto alla libera iniziativa delle parti (e, in primis, all’amministrazione che redige lo schema di accordo in un momento antecedente) l’individuazione di altre disposizioni facoltative, restando fermo il rispetto del fondamentale limite posto dal secondo periodo del primo comma dell’art. 82-*bis* in commento, secondo cui l’accordo di collaborazione non può integrare né tantomeno sostituire il contratto principale affidato e gli altri ad esso collegati e strumentali.

Il contenuto facoltativo espressamente contemplato dal legislatore è disciplinato ai commi 7 e 8 dell’articolo 3 dell’allegato II.6-*bis* che introduce la possibilità di prevedere “meccanismi di premialità” connessi, anche in maniera differenziata, al raggiungimento degli obiettivi principali e collaterali. Tali meccanismi di premialità, tuttavia, devono essere necessariamente già previsti nello schema di accordo inserito tra i documenti di gara, esplicitamente vietando pertanto la possibilità che possano invece essere introdotti successivamente in sede di effettiva stipulazione e sottoscrizione.

Le premialità possono consistere, ai sensi del comma 8, (i) nell'inserimento degli operatori economici aderenti all'accordo di collaborazione negli elenchi e negli albi per l'affidamento di contratti di lavori, servizi e forniture di importo inferiore alle soglie di cui all'art. 14 del d.lgs. n. 36/2023; (ii) nella previsione di opzioni (fermo restando il rispetto delle disposizioni del codice dei contratti pubblici); (iii) in "premi economici connessi al raggiungimento degli obiettivi della collaborazione, determinati dalla stazione appaltante nello schema di accordo in coerenza con l'articolo 126 del codice, tenuto conto della rilevanza dell'obiettivo raggiunto, e comunque nei limiti delle risorse disponibili nell'ambito del quadro economico dell'intervento"; (iv) in premi reputazionali consistenti nell'attribuzione di criteri premiali per le successive procedure di affidamento, ai sensi dell'articolo 108 del d.lgs. n. 36/2023.

Sul punto si segnala, tuttavia, che sulla configurazione delle premialità in termini di premi economici si sono appuntate alcune osservazioni critiche del Consiglio di Stato (espresse nel proprio parere n. 1463/2024, del 2 dicembre 2024, sullo "Schema di decreto legislativo recante "Disposizioni integrative e correttive al codice dei contratti pubblici di cui al decreto legislativo 31 marzo 2023, n. 36" rilasciato nell'Adunanza della Commissione Speciale del 27 novembre 2024 - numero affare 1427/2024) che vi ravvisa, per un verso, una duplicazione del premio di accelerazione di cui all'art. 126 del d.lgs. n. 36/2023 e, per altro verso, l'introduzione di contenuti incidenti sulle previsioni contrattuali in aperto contrasto con la natura stessa dell'accordo di collaborazione il quale, come visto, ai sensi del secondo periodo del primo comma dell'articolo 82-*bis* in commento non può sostituire o integrare le clausole del contratto principale affidato e dei contratti ad esso collegati.

Deve evidenziarsi tuttavia un'altra ipotesi particolare di contenuto facoltativo dell'accordo di collaborazione (già analizzata e) delineata dal secondo periodo del comma 3 dell'articolo 2 dell'allegato II.6-*bis* in tema di coinvolgimento di parti facoltative. Tale disposizione stabilisce, infatti, che, nel caso di adesione di altre parti non necessarie, l'accordo di collaborazione deve definire anche le funzioni e le attività svolte da quest'ultime in coerenza con i compiti loro attribuiti dalla legge, ponendo, come visto, alcune riflessioni in punto di natura giuridica dell'istituto, specie laddove venga in rilievo il coinvolgimento di soggetti istituzionali titolari di poteri di matrice autoritativa che devono soggiacere alle funzioni e alle attività descritte dall'innovativa fattispecie negoziale in esame.

Da ultimo, l'art. 82-*bis* in commento pone, in chiusura, al suo comma 4, un obbligo legale accessorio a carico della stazione appaltante,

che abbia optato per la redazione dello schema e la successiva stipula di un accordo di collaborazione, di comunicare tale stipulazione alla piattaforma del Servizio contratti pubblici di cui all'art. 223, comma 10, del d.lgs. n. 36/2023, che avrà il compito di monitorarne l'andamento riferendo periodicamente alla Cabina di regia di cui all'art. 221 del codice dei contratti pubblici.

## 5. Considerazioni conclusive

Sull'opportunità di introdurre nell'ambito della disciplina di settore dei contratti pubblici un nuovo accordo negoziale dalle caratteristiche descritte nei paragrafi che precedono è intervenuto direttamente il Consiglio di Stato in sede consultiva, mediante l'adozione del parere n. 1463/2024, del 2 dicembre 2024, sullo "Schema di decreto legislativo recante Disposizioni integrative e correttive al codice dei contratti pubblici di cui al decreto legislativo 31 marzo 2023, n. 36" rilasciato nell'Adunanza della Commissione Speciale del 27 novembre 2024 - numero affare 1427/2024, il quale ha espresso forti dubbi sull'operato del legislatore in relazione alla specifica disciplina in commento.

I maggiori rilievi sollevati dai giudici di Palazzo Spada hanno riguardato, anzitutto, "la particolare indeterminatezza dei contenuti utili (...) che l'accordo di collaborazione potrebbe perseguire, senza travalicare nella sostituzione o integrazione dei contenuti del contratto principale", a fronte dell'espresso divieto indicato nel testo dell'articolo in commento e sopra analizzato. Inoltre, nel parere si rileva una certa "attitudine ad aggravare l'area degli oneri e degli adempimenti gestionali della fase esecutiva" accompagnata dalla "aspirazione ad una deregulation ed al recupero di un maggiore ed informale potere negoziale in fase esecutiva" che potrebbe comportare "l'aumento dei rischi di fenomeni di opaca collusione, fino all'estremo di aspetti sia concussivi che corruttivi".

Nonostante tali critici rilievi, il legislatore ha, evidentemente, ritenuto di puntare in ogni caso sulla bontà dell'introduzione dell'accordo negoziale in commento, lasciando così il compito agli operatori del settore di mettere in atto una prassi applicativa in grado di evitare, o quantomeno contenere, l'emergere delle criticità paventate dal Consiglio di Stato.

Quanto all'evidente pericolo di realizzare un inutile appesantimento degli oneri e degli adempimenti propri della fase esecutiva in capo, *in primis*, alla stazione appaltante e, a cascata, a tutti gli operatori economici e soggetti coinvolti, esso, come detto, potrebbe essere mitigato, data la natura facoltativa dell'istituto in esame, da un utilizzo accurato e limitato a quei contratti di affidamento, verosimilmente caratterizzati da alta complessità (poiché involgenti un numero elevato di sog-

getti, pubblici e privati, o contenenti un elevato tasso tecnico o rischi specifici), per i quali sia stata svolta con successo un'accurata analisi dei costi e dei benefici derivanti dall'opportunità di provvedere alla redazione e sottoscrizione dell'accordo di collaborazione.

Chiaramente, anche a fronte dell'espressa previsione nel dettato normativo, pare verosimile ritenere che il ricorso all'istituto verrà incentivato in buona parte dalla capacità di fare leva sui meccanismi di premialità (facoltativi) descritti dai commi 7 e 8 dell'articolo 3 dell'allegato II.6-*bis*, rispetto ai quali, tuttavia, come da chiaro disposto normativo, sarà necessario evitare la duplicazione con i premi di accelerazione di cui all'articolo 126 del d.lgs. n. 36/2023, andando ad individuare un punto di equilibrio tra buona amministrazione (e contenimento della spesa pubblica) e convenienza economica (e, dunque, interesse, attrattività) per l'operatore privato.

Come già precedentemente analizzato, tuttavia, vi è chi riconosce il maggior ostacolo allo sviluppo e al propagarsi degli accordi di collaborazione nella loro incerta natura giuridica e nelle difficoltà di dare risposte pienamente soddisfacenti a tale interrogativo, con tutte le conseguenze impattanti sul regime giuridico applicabile (Gallone, 2025). Quest'ultime riguardano, innanzitutto, l'individuazione delle conseguenze che possono discendere dal mancato rispetto dell'accordo di collaborazione e, quindi, dei rimedi esperibili. In particolare, se si dovesse propendere per la tesi negoziale saremo dinanzi a ipotesi di inadempimento *ex art.* 1218 c.c. destinate a sfociare in una forma di responsabilità contrattuale (con conseguente praticabilità del rimedio risarcitorio e dell'azione di adempimento *ex art.* 1453 c.c.). Se, invece, dovesse ritenersi preferibile la tesi pubblicistica si dovranno fare i conti con il regime giuridico peculiare degli accordi ai sensi degli articoli 11 e 15 della l. n. 241/1990 disegnato dal richiamo ai "principi del codice civile in materia di obbligazioni e contratti in quanto compatibili". Soprattutto, la questione della natura giuridica si riverbera inoltre sull'individuazione dell'organo giurisdizionale cui rivolgersi per ottenere tutela. Ciò in quanto, ove si sposasse la tesi negoziale-privatistica, ci si troverà dinanzi, come accade per il contratto principale di affidamento, ad una vicenda puramente esecutiva che involge situazioni giuridiche di diritto soggettivo con il conseguente radicarsi, sulla scorta del criterio generale di riparto della giurisdizione, della giurisdizione del giudice ordinario. Al contrario, ove si adottasse la tesi pubblicistica verrebbe in rilievo la giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo ai sensi dell'articolo 133, comma 1, lett. a), n. 2)

del c.p.a. che ricomprende nell'ambito della giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo la "formazione, conclusione ed esecuzione degli accordi integrativi o sostitutivi di provvedimento amministrativo e degli accordi fra pubbliche amministrazioni".

È stato osservato (Gallone, 2025) che le difficoltà in tema di risoluzione giurisdizionale dei conflitti potrebbero essere in larga parte superate seguendo un approccio ispirato alle finalità proprie dell'istituto in esame. Se quest'ultimo, infatti, è stato ideato come ulteriore strumento utile a generare un clima di fiducia attorno all'esecuzione del contratto, l'eventualità che ipotetiche violazioni dell'accordo di collaborazione siano portate dinanzi ad un giudice deve certamente rappresentare un'*extrema ratio*, che quasi suggella il suo fallimento. Inoltre, gli eventuali conflitti sorti nell'ambito della sua esecuzione, come visto, dovrebbero essere prioritariamente risolti e superati mediante, innanzitutto, un atteggiamento di fattiva cooperazione e collaborazione ai sensi dell'articolo 4 dell'allegato II.6-*bis* e, tutt'al più, mediante l'attivazione dei rimedi alternativi alla risoluzione delle controversie, con particolare riferimento al ricorso ai pareri e alle determinate del collegio consultivo tecnico, il cui ruolo è stato ulteriormente rafforzato con il medesimo decreto correttivo che ha introdotto l'innovativo strumento dell'accordo di collaborazione oggetto della presente preliminare analisi.

### *Bibliografia*

- Di Giuda, G., Valaguzza, S. (2019), *Gli accordi collaborativi come elemento cruciale per una regolazione strategica nel settore delle costruzioni*, Napoli.
- Gallone, G. (2025), *Il "nuovo" strumento degli "accordi di collaborazione"*. *Note a prima lettura*, in *Federalismi.it*, n. 16/2025.
- Giusti, A. (2024), *Al centro del risultato: l'affidamento dei servizi globali nel nuovo codice dei contratti pubblici*, in *Dir. amm.*, n. 2/2024, 585.
- Mosey, D. (2019), *Dialogo sugli appalti collaborativi*, in Parisi, Posteraro (a cura di), Napoli, 45.
- Padovan, M. (2025), *Correttivo al codice dei contratti pubblici - d.lgs. 31/12/2024 n. 209. focus: accordo di collaborazione*, in <https://studiopadovan.com/news/correttivo-al-codice-dei-contratti-pubblici-d-lgs-31-12-2024-n-209-focus-accordo-di-collaborazione>.
- Valaguzza, S. (2018), *Governare per contratto. Come creare valore attraverso i contratti pubblici*, Napoli, 196 ss.
- Valaguzza, S. (2025), *L'accordo di collaborazione*, in <https://www.studiovalaguzza.it/laccordo-di-collaborazione/>.

ANDREA SERAFINI\*

# LA REVISIONE DEI PREZZI NEL NUOVO CODICE DEI CONTRATTI PUBBLICI (D.LGS. 36/2023) ALLA LUCE DEL “CORRETTIVO” (D.LGS. 209/2024)

## Tra tradizione e innovazione

**ABSTRACT:** L'articolo opera dapprima una breve ricostruzione dell'evoluzione della disciplina codicistica previgente in materia di strumenti di compensazione e/o revisione dei prezzi nell'ambito degli appalti pubblici, per poi procedere all'analisi della norma attuale di cui all'art. 60 del D.lgs. 36/2023 (Codice dei contratti pubblici), come modificata dal c.d. “Correttivo” di cui al D.lgs. 209/2024, evidenziando i profili di sostanziale aderenza alla tradizione normativa preesistente, nonché i rilevanti elementi di discontinuità e innovazione che caratterizzano l'istituto attuale. Al riguardo, il contributo analizza anche il rapporto tra l'attuale istituto della revisione dei prezzi e il principio generale contenuto nell'art. 9 del Codice dei contratti pubblici che trae origine dalla c.d. *hardship clause* propria del diritto internazionale privato, trovando la sua codificazione a seguito della nota Relazione Tematica n. 56 dell'8 luglio 2020 della Suprema Corte di cassazione con cui, a fronte dell'emergenza pandemica, è stata assunta, facendo leva sul canone della buona fede nella fase esecutiva del contratto (art. 1375 c.c.), una visione che sostituisca la logica del contratto “statico e blindato” con quella della leale collaborazione tra le parti, tesa a superare le sopravvenienze che incidono sull'equilibrio contrattuale.

**KEYWORDS:** Public procurement – Price review – Contractual balance – Principle of good faith – hardship clause

**SOMMARIO:** 1. Premessa. 2. Gli strumenti di compensazione e/o revisione dei prezzi nella disciplina sui contratti pubblici previgente. 3. La revisione prezzi nella legislazione emergenziale. 4. L'analisi della normativa attuale (art. 60 D.lgs. 36/2023): tra tradizione e innovazione. 5. Il rapporto con l'art. 9 che

---

\* Andrea Serafini è un cultore di Diritto amministrativo e contratti pubblici presso la Facoltà di Economia e Diritto dell'Università Telematica Internazionale Uninettuno e avvocato amministrativista, abilitato al patrocinio innanzi alle giurisdizioni superiori. E-mail: andrea.serafini@angeliniassociati.it

stabilisce il principio generale della c.d. “*conservazione dell’equilibrio contrattuale*”. 6. La riserva di giurisdizione dettata dall’art. 133, c.1, lett. e, n. 2 del D.lgs. n. 104 del 2010, alla luce delle nuove norme in materia di rinegoziazione e revisione prezzi. 7. Spunti conclusivi.

## 1. Premessa

La revisione dei prezzi si inserisce nel quadro normativo delineato dall’attuale Codice dei contratti pubblici in cui sono previste specifiche disposizioni che disciplinano la gestione delle fluttuazioni economiche e dei costi dei contratti pubblici, al fine di preservare l’equilibrio tra le parti e garantire la sostenibilità economica degli appalti.

Si tratta di un tema di notevole rilevanza nell’ambito della esecuzione dei contratti pubblici che ha assunto una portata decisamente essenziale, divenendo di strettissima attualità e oggetto di particolare attenzione da parte degli operatori economici e delle stazioni appaltanti, a seguito dell’emergenza pandemica da Covid - 19 e della crisi russo - ucraina, nonché, oggi, alla luce degli attuali conflitti in corso in Medio Oriente.

## 2. Gli strumenti di compensazione e/o revisione dei prezzi nella disciplina sui contratti pubblici previgente

Storicamente, si è assistito alla prevalenza delle esigenze erariali delle Amministrazioni pubbliche che hanno portato all’affermazione, nell’ambito degli appalti pubblici, del principio di invariabilità del corrispettivo (art. 326 della legge fondamentale sui lavori pubblici n. 2248/1865). Tale principio era alla base del c.d. sistema del prezzo chiuso di cui all’art. 26, comma 3 della l. 109/94 (c.d. “Legge Merloni”). Tuttavia, sulla spinta del fenomeno del c.d. “caro acciaio” verificatosi a partire dal 2004 e delle conseguenti pressioni degli operatori economici, siffatto principio ha subito un rilevante temperamento, dapprima ad opera del comma 550 della l. n. 311/2004, che ha modificato il richiamato art. 26 l. 109/94 e poi in virtù degli artt. 133 (commi da 2 a 8) e 115 del D.lgs. 163/2006 (Codice dei Contratti pubblici vigente sino all’entrata in vigore del D.lgs. 50/2016) recanti, rispettivamente, la disciplina della revisione dei prezzi negli appalti di lavori pubblici e l’obbligatorietà della clausola di revisione del prezzo nei contratti ad esecuzione continuativa e periodica di servizi e forniture. In particolare, la revisione prezzi per i lavori, ai sensi della norma appena richiamata, operava qualora per effetto di circostanze eccezionali si fossero verificate variazioni nel prezzo di singoli materiali da costruzione, in aumento o in diminuzione, superiori al 10% rispetto al prezzo corrente dell’anno di presentazione dell’offerta, da attuarsi

mediante compensazione per la parte eccedente, con riferimento a lavorazioni già realizzate, contabilizzate nell'anno solare precedente ai decreti ministeriali di rilevazione delle suddette variazioni percentuali, nelle quantità accertate dal direttore dei lavori.

Mentre, ai sensi del citato art. 115, con riferimento ai contratti continuativi di servizi e forniture, la revisione doveva prendere a riferimento i costi standardizzati stabiliti dall'Osservatorio dei contratti pubblici a loro volta basati sulle rilevazioni dell'ISTAT dei prezzi di mercato dei principali beni e servizi acquisiti dalle amministrazioni aggiudicatrici (Zoppolato - Comparoni, 2019: 3859).

L'impostazione di favore nei confronti della revisione prezzi, soprattutto con riferimento ai contratti di esecuzione periodica e continuativa di servizi e forniture, contenuta nel Codice del 2006, ha subito un netto *revirement* ad opera del successivo Codice dei contratti pubblici di cui al D.lgs. 50/2016. Quest'ultimo, infatti, in un'ottica di "spending review", ha sostanzialmente eliminato l'obbligo per le stazioni appaltanti di procedere alla revisione del prezzo al ricorrere di determinate circostanze, rimettendo alla mera discrezionalità delle stesse l'inclusione nei contratti di tali clausole, prevedendo, inoltre, un unico regime per lavori, servizi e forniture, applicabile anche ai settori speciali (art. 114, comma 8) e disciplinando la revisione prezzi nell'ambito dell'art. 106 (al comma 1 lett. a), relativo alle modifiche oggettive e soggettive durante l'esecuzione del contratto, dunque, quale opzione contrattuale da prevedere nei bandi di gara.

L'operatività del meccanismo revisionale era, dunque, rimessa alla mera discrezionalità delle stazioni appaltanti che avevano, pertanto, la facoltà di inserire nei documenti di gara clausole "chiare, precise e inequivocabili" idonee a fissare "la portata e la natura di eventuali modifiche nonché le condizioni alle quali esse possono essere impiegate", fermo il divieto di apportare "modifiche che avrebbero l'effetto di alterare la natura generale del contratto". Per i lavori, inoltre, laddove fosse prevista la relativa clausola, la revisione operava solamente nelle ipotesi di fluttuazioni, in aumento o in diminuzione del prezzo dei singoli materiali da costruzione, sulla base dei prezzi regionali aggiornati annualmente, superiori al 10% e, comunque, in misura pari alla metà. Pertanto, quantomeno con riferimento ai lavori, in disparte la totale differenza di approccio in ordine alla obbligatorietà del rimedio, il meccanismo previsto dal D.lgs. 50/2016 era analogo a quello contemplato nel precedente D.lgs. 163/2006 (De Nictolis, 2017: 1685) (Zoppolato - Comparoni, 2019: 3859), in quanto: i) entrambe i regimi si riferivano all'aumento del prezzo dei singoli materiali da costruzione e non a fenomeni inflattivi in generale; ii) la revisione riguardava il prezzo dei singoli materiali e non il corrispettivo complessivo

dell'appalto (secondo altri autori la formulazione dell'art. 106 lasciava aperta la possibilità di valorizzare le variazioni dell'intero importo del contratto (Esposito, 2017: 959); iii) infine il meccanismo revisionale in entrambi i casi era di carattere "compensativo" dando luogo al riconoscimento di un compenso revisionale *ex post* ossia sulle lavorazioni già eseguite. In relazione, invece, ai contratti di servizi e forniture stipulati con soggetti aggregatori (in virtù dell'espresso rinvio del citato art. 106 all'art. 1, comma 511 della l. 208/2015), era prevista, ferma restando la necessaria esistenza nel contratto di una clausola di revisione/ adeguamento prezzi, l'indicizzazione al valore di beni indifferenziati, attuata al verificarsi di una variazione in aumento o in diminuzione del prezzo complessivo superiore al 10%, a seguito dell'accertamento da parte dell'autorità indipendente preposta alla regolazione del settore relativo allo specifico contratto o, in mancanza, l'AGCM. Tale meccanismo di indicizzazione differiva da quello di tipo compensativo previsto per i lavori dall'art. 106, comma 1 lett. a) sopra citato. In ogni caso, non essendo espressamente esclusa si riteneva applicabile la disciplina dell'art. 1664 c.c. (Zoppolato - Comparoni, 2019: 3859), sebbene nella prassi tale norma è stata applicata raramente.

### **3. La revisione prezzi nella legislazione emergenziale**

L'assetto cristallizzato nel Codice previgente (D.lgs. 50/2016), che in un'ottica di risparmio di spesa, rimetteva in sostanza alla discrezionalità delle stazioni appaltanti l'inserimento di clausola della revisione prezzi nei contratti pubblici, ha mostrato tutte le sue criticità dapprima in occasione dell'aumento dei prezzi legato allo squilibrio economico post pandemico e alle connesse politiche nazionali che hanno generato un aumento della domanda rispetto all'offerta, nonché successivamente in ragione della crisi economica ed energetica derivante dal conflitto russo - ucraino che ha innescato un continuo e costante incremento dell'inflazione tale da richiedere l'intervento del Legislatore per tentare di arginare l'impatto negativo sui contratti pubblici e, più in generale, sull'economia nazionale dei suddetti eccezionali eventi (D'Archivio, 2023). Ne è conseguita, infatti, l'insostenibilità economica di numerose commesse che ha comportato il fermo delle attività, incidendo inevitabilmente sulla qualità delle prestazioni rese. Al fine di arginare siffatta situazione il Legislatore è, pertanto, intervenuto in più occasioni mediante la decretazione d'urgenza.

In particolare, in riferimento agli appalti in corso, come sottolineato dall'ANAC (Parere n. 20/2022), l'intervento normativo ha riguardato solamente gli appalti di lavori, generando non poche critiche da parte degli operatori economici che operano nel settore dei servizi, con particolare riferimento ai servizi in ambito ospedaliero. Ad ogni modo,

dapprima con l'art. 1 – *septies* del D.L. 73/2021, (c.d. Sostegni *bis*, conv. in l. 106/2021) è stato introdotto, anche in deroga alla disciplina codicistica, un meccanismo di compensazione con riguardo alle variazioni percentuali, in aumento o in diminuzione, superiori all'8% verificatesi nel primo e nel secondo semestre dell'anno 2021, dei singoli prezzi dei materiali da costruzione più significativi, come rilevate dal Ministero delle Infrastrutture e della Mobilità Sostenibili (MIMS) con decreto entro il 31 ottobre 2021 e il 31 marzo 2022. Successivamente, è intervenuto l'art. 7, comma 2 *ter* del D.L. 36/2022 (conv. in l. 79/2022), riferito ai soli appalti di lavori relativi all'attuazione del PNRR, con cui è stato incluso, tra le circostanze imprevedute ed imprevedibili che possono condurre ad una variante in corso d'opera, ai sensi dell'art. 106, comma 1, lett. c), n. 1) del d.lgs. 50/2016, anche l'aumento significativo del costo dei materiali. Tale disposizione, seppur espressamente riferita solo agli appalti PNRR, secondo l'ANAC, detta un principio generale estendibile a tutti gli appalti pubblici compresi quelli di servizi e forniture (ANAC parere n. 67/2022). In relazione alle future gare, invece, il Legislatore si è riferito anche agli appalti di servizi e forniture e, con l'art. 29 del D.L. 27 gennaio 2022, n. 4, (convertito in l. 25/2022), ha sancito, in deroga all'art. 106, comma 1, lett. a) del D.lgs. 50/2016, seppur transitoriamente (sino al 31 dicembre 2023), l'obbligo, per i contratti di lavori, servizi e forniture, di inserire una clausola revisionale per le nuove gare, facendo salva la disciplina relativa ai contratti di servizi e forniture con soggetti aggregatori di cui al terzo periodo della medesima lettera a). Inoltre, per i contratti di lavori, tale disposizione ha previsto che, in deroga a quanto disposto dall'art. 106, comma 1, lett. a), siffatte clausole operano per le variazioni di prezzo dei singoli materiali da costruzione, in aumento o in diminuzione, soltanto se tali variazioni risultano superiori al 5% rispetto al prezzo, rilevato nell'anno di presentazione dell'offerta; la revisione viene riconosciuta, in aumento o in diminuzione, per la percentuale eccedente il 5% e, comunque, in misura pari all'80% di tale eccedenza. Pertanto, per i lavori, al pari del meccanismo revisionale previsto per i contratti in corso di esecuzione dal citato DL 73/2021, entro il 31 marzo ed il 30 settembre di ogni anno il MIMS deve stabilire con appositi Decreti (sulla base dei dati dell'Istat) le variazioni percentuali dei singoli prezzi dei materiali più significativi per ciascun semestre. Le suddette norme emergenziali, compresa da ultimo, quella di cui all'art. 29 del DL 4/2022, in riferimento agli appalti di lavori, prevedono, dunque, un meccanismo revisionale secondo un modello compensativo ossia mediante riconoscimenti *ex post* degli extracosti, per i lavori eseguiti nei dodici mesi precedenti alla pubblicazione dei Decreti Ministeriali, nelle quantità accertate dal Direttore dei Lavori in sede di contabilizzazione. È infine

stato adottato il D.L. 50/2022 (c.d. Decreto aiuti) che all'art. 26 in deroga all'art. 23, comma 16 del D.lgs. 50/2016 e limitatamente all'anno 2022, ha disposto l'aggiornamento dei prezziari regionali entro il 31 luglio 2022, prevedendo nelle more di tale aggiornamento, un incremento degli stessi fino al 20% rispetto ai prezziari aggiornati al 31 dicembre 2022. Tale disposizione, (così come modificata ad opera della l. 197/2022), si applica ai contratti aggiudicati sulla base di offerte con termine finale di presentazione compreso tra il 1° gennaio 2022 e il 31 dicembre 2022 e relativamente alle lavorazioni eseguite o contabilizzate dal 1° gennaio 2023 al 31 dicembre 2023, e, a differenza delle normative precedenti che riguardavano il costo dei singoli materiali da costruzione, si riferisce agli aumenti sostenuti dall'appaltatore per la totalità dei costi connessi allo svolgimento dell'appalto, (la variazione degli oneri è calcolata sulla base di prezziari regionali di cui all'art. 23, comma 16 del D.lgs. 50/2016, al netto del ribasso formulato in sede di offerta, nella misura del 90%, che misurano gli incrementi del costo dei prodotti, delle attrezzature e delle lavorazioni). Inoltre, prendendo a riferimento i prezziari già adottati al momento di adozione dello Stato di Avanzamento dei Lavori (SAL), il meccanismo introdotto con l'art. 26 del DL Aiuti consente il riconoscimento immediato dei maggiori oneri già all'interno dello stesso SAL (cfr. art. 26, comma 1, D.L. 50/2022), risolvendo, in tal modo, le criticità sotto il profilo temporale determinate dai modelli di carattere compensativo alla base di tutti i precedenti strumenti revisionali previsti ex lege (Marrazzo, 2022). Da ultimo, al comma 2, l'art. 26 in discorso prevede che, fermo l'obbligo di inserimento delle clausole di revisione dei prezzi nei bandi di gara sino al 31 dicembre 2023, sancito dall'art. 29 del DL 4/2022, per le gare avviate successivamente al 17 maggio 2022 e sino al 31 dicembre 2022, ai fini della determinazione del costo dei prodotti, delle attrezzature e delle lavorazioni, ai sensi dell'articolo 23, comma 16, del decreto legislativo n. 50 del 2016, si applicano i prezziari regionali aggiornati ai sensi del presente comma ovvero, nelle more dell'aggiornamento, gli stessi incrementati del 20%. I prezziari aggiornati entro il 31 luglio 2022 cessano di avere validità entro il 31 dicembre 2022 e possono essere transitoriamente utilizzati fino al 31 marzo 2023 per i progetti a base di gara la cui approvazione sia intervenuta entro tale data. La violazione di tale disposizione da parte delle stazioni appaltanti comporta secondo la giurisprudenza amministrativa, l'illegittimità dei bandi (TAR Napoli, sez. I, n. 7596 del 05.12.2022).

#### 4. L'analisi della normativa attuale (art. 60 D.lgs. 36/2023): tra tradizione e innovazione.

L'art. 60 del D.lgs. 36/2023 in commento presenta molti caratteri innovativi rispetto alla disciplina contenuta in materia di revisione prezzi nei precedenti Codici dei contratti pubblici del 2006 e del 2016 e ciò, a partire dalla collocazione sistematica e dalla relativa portata applicativa. Invero, con l'art. 60 in questione, viene inserita nel corpo del Codice una disposizione *ad hoc* riferita all'istituto della revisione dei prezzi, applicabile a tutti i contratti di appalto di lavori, servizi e forniture, sia nei settori ordinari che speciali, a prescindere dall'importo. Al contrario, come detto sopra, nell'ambito del D.lgs. 50/2016 la revisione prezzi era disciplinata all'interno dell'art. 106 relativo al più ampio istituto delle varianti in corso d'opera, mentre nel precedente D.lgs. 163/2006 vi erano due discipline del tutto differenti per i lavori e per i servizi e le forniture di carattere continuativo, contenute rispettivamente nell'art. 133, commi 2 e ss. e nell'art. 115. Oggi, invece, l'art. 120 relativo alle varianti non contiene più il riferimento alle clausole di revisione prezzi bensì stabilisce che mediante clausole "*chiare, precise e inequivocabili*" nei documenti di gara iniziali, possano essere previste anche "*clausole di opzione*" relative alla durata contrattuale. A tale conclusione si perveniva anche nella vigenza del precedente Codice, in virtù del Considerando n. 111 della dir. 14/2014/UE (Sinisi, 2016: 459). Il riferimento alla possibilità di prevedere clausole di revisione prezzi nell'ambito della disciplina delle varianti è invece stato introdotto in maniera innovativa per le concessioni – a cui la norma in questione non si applica – dall'art. 189 del D.lgs. 36/2023. L'art. 60 in discorso, dunque, in attuazione dell'art. 1, comma 2 lett. g) della legge delega (l. 78/2022), sancisce l'obbligo per le stazioni appaltanti di inserire nei bandi di gara, negli avvisi e negli inviti, un regime obbligatorio di revisione dei prezzi ossia apposite "*clausole di revisione prezzi*". In virtù del D.lgs. 209/2024 (c.d. Correttivo al Codice dei contratti pubblici) siffatte clausole di revisione prezzi trovano applicazione esclusivamente in relazione alle "*prestazioni oggetto del contratto*" (comma 1).

L'introduzione di tale obbligo per le stazioni appaltanti costituisce un netto *revirement* rispetto alla previgente disciplina, evidentemente frutto delle criticità mostrate dal regime precedente a fronte dei fenomeni inflazionistici dovuti dapprima alla crisi pandemica e poi alla guerra in Ucraina che, come si è detto, hanno determinato la necessità del Legislatore di intervenire con decretazione d'urgenza (Serafini, 2023: 390).

Per trovare un siffatto obbligo nella disciplina codicistica occorre tornare indietro al D.lgs. 163/2006 che, come detto, lo prevedeva

per gli appalti di servizi e forniture di carattere continuativo all'art. 115. Tuttavia, secondo alcuni autori, anche nella vigenza del D.lgs. 50/2016, con specifico riferimento a quest'ultima tipologia di contratti, tale obbligo sussisteva per via giurisprudenziale, stante la natura imperativa della disposizione di cui all'art. 115 citato (Esposito, 2017: 959). Inoltre, nell'ambito della suddetta legislazione di emergenza, il già richiamato art. 29 del DL 4/2022, seppur in via temporanea (sino al 31 dicembre 2023) aveva sancito l'obbligo di inserimento delle clausole di revisione dei prezzi nei documenti di gara. Pertanto, la norma in commento, come opportunamente sottolineato dal Consiglio di Stato nella propria Relazione agli articoli e agli allegati dello Schema definitivo di Codice dei contratti pubblici, ha recepito "a regime" l'obbligatorietà della revisione prezzi introdotta nel nostro ordinamento dalla legislazione emergenziale sull'onda della grave crisi inflazionistica determinata dai noti eventi sopra menzionati. Ebbene, già con riferimento al citato art. 29, l'ANAC ha affermato l'illegittimità dei bandi di gara che non prevedano la clausola di revisione dei prezzi (Delibera n. 441/2022 e Atto del Presidente del 28.09.2022) (Berloco - Falcicchio, 2022). Lo stesso si era detto anche con riferimento ai bandi non basati sui prezziari aggiornati ai sensi dell'art. 26 del DL 50/2022 (c.d. Decreto Aiuti) sopra citato (in tal senso: TAR Napoli, sez. I, n. 7596 del 05.12.2022) (Nicodemo, 2022). Sicché, siffatta conclusione deve essere confermata anche in relazione alla previsione in discorso. Il carattere obbligatorio della revisione dei prezzi nel nuovo Codice, tuttavia, non deve compromettere la finalità di interesse pubblico necessariamente sottesa all'istituto revisionale nell'ambito dei contratti pubblici e consistente nell'esigenza di garantire il mantenimento della qualità delle prestazioni contrattuali (Petullà, 2022), evitando al contempo in un'ottica di tutela della spesa pubblica (Esposito, 2017, 959), che il corrispettivo del contratto subisca aumenti incontrollati, nel corso del tempo, tali da sconvolgere il quadro finanziario sulla cui base è avvenuta la relativa stipulazione (Cons. St., sez. III, 01.04.2016 n. 1309, *idem* sez. V, 23.4.2014, n. 2052). Come noto, infatti, la revisione prezzi negli appalti coinvolge oltre al profilo del contenimento della spesa pubblica o comunque della certezza degli oneri a carico dell'Amministrazione anche quello mantenimento di un equilibrio economico tra costi e ricavi dell'appaltatore a garanzia delle qualità delle prestazioni da questo eseguite nonché, il principio di concorrenza, che vieta di apportare, ai contratti in corso di esecuzione, modifiche "sostanziali" (in questo senso le sentenze della Corte di Giustizia dell'Unione Europea 7 settembre 2016, C-549/14) (Gaetana, 2022; Spuntarelli, 2024: 305 ss.). Pertanto, al fine di mantenere la revisione dei prezzi nel perimetro dell'interesse pubblico, l'articolo in argomento (previsione questa ri-

masta sostanzialmente identica anche a seguito dell'introduzione del richiamato Correttivo), analogamente a quanto previsto dall'art. 106, comma 1, lett. a) del D.lgs. 50/2016, espressamente richiamato dal citato art. 29, prevede che le clausole di revisione prezzi non debbano apportare "modifiche che alterino la natura generale del contratto o dell'accordo quadro". Al riguardo, sebbene non espressamente dichiarato, si può sostenere che siffatta condizione operi a prescindere dal valore monetario delle suddette clausole e, pertanto, consiste in un limite di carattere qualitativo consistente nel divieto di modificare il carattere essenziale delle prestazioni da rendere. Inoltre, sempre in linea con la suddetta finalità di tutela dell'interesse pubblico da cui consegue che l'istituto revisionale non può comportare l'azzeramento del rischio di impresa e, dunque, dell'alea contrattuale normale riconducibile all'oscillazione generale e diffusa dei prezzi, l'art. 60, stabilisce l'operatività delle clausole di revisione inserite nei bandi, solamente al verificarsi di "particolari condizioni di natura oggettiva", dunque valutate obiettivamente in rapporto ad un'impresa media, alla natura del negozio e alle condizioni del mercato (Gaetana, 2022). La legge delega all'art. 1, comma 2, lett. g) a ben vedere, richiede, altresì, che tali condizioni siano anche "non prevedibili al momento della formulazione dell'offerta" e richiama a titolo esemplificativo la variazione del costo derivante dal rinnovo dei contratti collettivi nazionali di lavoro sottoscritti dalle associazioni dei datori e dei prestatori di lavoro comparativamente più rappresentative sul piano nazionale, applicabili in relazione all'oggetto dell'appalto. Il requisito della imprevedibilità è stato, tuttavia, espunto dalla versione del Codice pubblicata in Gazzetta. Senonché, alla luce della suddetta *ratio* dell'istituto che non può in alcun modo comportare un azzeramento del rischio di impresa e della normale alea contrattuale, sorge il dubbio se possa tuttora dirsi sussistente il requisito della non prevedibilità al momento dell'offerta quantomeno con riferimento al *quantum* delle variazioni. Secondo il Consiglio di Stato (Cons. Stato, 1980/2019), non potrebbe ammettersi un'interpretazione che esenti del tutto l'appaltatore dall'alea contrattuale, sottomettendo in via automatica ad ogni variazione di prezzo solo le stazioni appaltanti pubbliche, pur destinate a far fronte ai propri impegni contrattuali con le risorse finanziarie provenienti dalla collettività. A sostegno della sussistenza di tale requisito potrebbe valere il dettato dell'art. 9 del nuovo Codice, recante il nuovo principio generale di "conservazione dell'equilibrio contrattuale" di cui l'art. 60, per esplicita previsione normativa, costituisce una specifica modalità di attuazione, secondo cui le alterazioni dell'equilibrio contrattuale assumono rilievo solamente se determinate da sopravvenute "circostanze straordinarie e imprevedibili". Nello stesso senso in dottrina si è sostenuto che la disposizione in

commento va letta in armonia con l'art. 1467 c.c. che si applica al ricorrere di "avvenimenti straordinari e imprevedibili", potendosi considerarsi una speciale applicazione di quella lettura dell'art. 1664 c.c. per gli appalti di diritto comune, che a sua volta rappresenta una normativa speciale della fattispecie di eccessiva onerosità sopravvenuta, volta a conservare il contratto (Gaetana, 2022). D'altra parte, tale interpretazione potrebbe giustificarsi anche in ragione della soglia di attivazione prevista dall'articolo in questione particolarmente vantaggiosa per le imprese.

Tuttavia, in senso contrario milita da un lato, l'assenza nell'ambito dell'art. 60 di qualsivoglia riferimento all'imprevedibilità delle condizioni oggettive al verificarsi delle quali scatta il meccanismo revisionale (*Ubi lex voluit dixit, ubi noluit tacuit*) e dall'altro, la attivazione automatica dello stesso da parte della Stazione Appaltante, non necessitando di alcuna istanza di parte ma, anzi, con dovere di monitoraggio da parte della Committenza circa la variazione degli indici previsti dalla norma di cui si dirà nel prosieguo (*cf.* Art. 3 dell'allegato II.2 *bis*, introdotto dal Correttivo di cui al D.lgs. 209/2024).

In ordine alle modalità operative del nuovo meccanismo revisionale, una sicura novità rispetto a tutta la legislazione previgente, compresa quella emergenziale di cui si è detto sopra (ad eccezione dell'art. 26 del DL 50/2022) deriva dalla circostanza che tra i possibili meccanismi di funzionamento della revisione (sostanzialmente riassumibili sotto le due categorie dei sistemi di compensazione e di quelli di indicizzazione) si sia optato per un modello di indicizzazione analogo a quello esistente nell'ordinamento francese, allo scopo, secondo la Relazione del Consiglio di Stato, di facilitare e rendere più rapida e "sicura" l'applicazione della revisione. Invero, a differenza del modello compensativo che va ad integrare un extra importo su prestazioni già eseguite (D'Archivio, 2023) l'indicizzazione opera riconoscendo un incremento dei prezzi "in relazione alle prestazioni da eseguire" (art. 60, comma 2) "dopo l'attivazione della clausola di revisione" (come specificato dal nuovo art. 3 dell'Allegato II.2 *bis* introdotto dal Correttivo). Tale previsione, aggiunta rispetto al testo predisposto dal Consiglio di Stato, costituisce sicuramente una innovazione, a parere di chi scrive, opportuna e utile, considerato che in tal modo gli operatori economici non saranno più costretti ad anticipare ingenti somme per far fronte a fenomeni inflattivi dovuti ad eventi oggettivi, sopravvenuti ed imprevedibili, nella speranza di essere compensati all'esito dell'istruttoria sull'istanza di revisione successivamente alla pubblicazione dei Decreti Ministeriali.

Ulteriore innovazione rispetto alla disciplina previgente sulla revisione prezzi anche di carattere emergenziale (ad eccezione anche qui

dell'art. 26 del DL 50/2022) riguarda in particolare i lavori e consiste nella circostanza che ai fini della applicazione del meccanismo revisionale attuale rileva il costo complessivo dell'opera e non il prezzo dei singoli materiali di costruzione. Anche tale innovazione risulta decisamente opportuna e utile, a parere dello scrivente, in quanto consente agli operatori economici di vedersi riconosciuti non solo i costi sostenuti per l'acquisto dei materiali da costruzione ma anche quelli per l'approvvigionamento delle attrezzature utilizzate nonché per i carburanti e i prodotti energetici necessari per effettuare la lavorazione. Tale riforma è evidentemente frutto della grave crisi energetica che si è determinata a seguito del recente conflitto russo - ucraino che ha fatto lievitare il costo dei vettori energetici, i quali a loro volta hanno pesantemente inciso sui costi delle commesse pubbliche.

Pertanto, come efficacemente affermato dal Consiglio di Stato (Commissione Speciale, parere n. 1463/2024) mediante l'istituto della revisione prezzi di cui all'art. 60, è stato introdotto, in conformità al principio di conservazione dell'equilibrio contrattuale originario, di cui al citato art. 9, un *"sistema revisionale permanente, affidato ad un meccanismo di indicizzazione automatica, destinato ad operare durante tutta la vita del contratto di appalto, e in grado di consentire periodicamente alle stazioni appaltanti e agli operatori economici di monitorarne l'effettivo andamento economico"*.

Con riferimento, invece, all'*an debeatur* e al *quantum* ossia alle condizioni oggettive di attivazione automatica di tali clausole e ai limiti quantitativi della revisione, in seguito alla introduzione del richiamato Correttivo, vi è una disciplina differente a seconda che si tratti di lavori, servizi o forniture (nella versione ante Correttivo era prevista, invece, una disciplina unitaria). In particolare, dunque, relativamente all'*an* tali condizioni oggettive devono determinare: a) una variazione del costo dell'opera, in aumento o in diminuzione, superiore al 3% dell'importo complessivo; b) una variazione del costo della fornitura o del servizio, in aumento o in diminuzione, superiore al 5% dell'importo complessivo; mentre per quanto riguarda il *quantum debeatur* esso è commisurato al 90% o all'80% del valore eccedente rispettivamente la variazione del 3% e del 5% a seconda che si tratti di lavori oppure di servizi o forniture. Anche con riferimento agli indici da utilizzare al fine della determinazione delle variazioni di costo e di prezzo, è prevista, a seguito del Correttivo, una disciplina differente tra contratti di lavori oppure di servizi o forniture. In particolare, la norma in questione, come modificata dal Correttivo, oggi prevede, per gli appalti di lavori la necessaria emanazione di un provvedimento ministeriale, da adottare sentito l'ISTAT, al fine di individuare i singoli indici di costo delle lavorazioni, sulla base delle tipologie omogenee individuate nella Tabella A

del richiamato Allegato II.2 bis. Siffatta Tabella prevede 20 Tipologie Omogenee di Lavorazioni (TOL), con la ripartizione del peso relativo di sei specifici elementi di costo: costo del lavoro, materiali, macchine e attrezzature, energia, trasporto e rifiuti. Successivamente, per ciascun elemento di costo, sono stati individuati i relativi componenti elementari, pervenendo alla definizione di un indice sintetico unico di riferimento. Per quanto riguarda, invece, i contratti di servizi e forniture si fa riferimento agli indici ISTAT dei prezzi al consumo, prezzi alla produzione dell'industria e dei servizi, e retribuzioni contrattuali orarie che, in virtù del Correttivo, possono essere applicati anche in forma disaggregata per adattarsi a servizi o forniture che rientrano in più categorie CPV. La *ratio* di tale modifica è, evidentemente, quella di consentire l'applicazione di diversi indici ISTAT ai servizi o forniture rientranti in più CPV, garantendo un aggiornamento dei prezzi coerente con le effettive dinamiche di mercato (Nuria, 2025). Al riguardo, il nuovo Allegato II.2.bis individua 500 CPV (*Common Procurement Vocabulary*) già esistenti, organizzati in tre livelli di sottocategorie, ciascuno dei quali è stato associato a uno o più indici ISTAT tra cui gli indici dei prezzi al consumo, i prezzi alla produzione dell'industria e dei servizi e gli indici disaggregati delle retribuzioni orarie contrattuali; tali indici sono anche pubblicati, unitamente alla metodologia di calcolo, sul portale istituzionale dell'ISTAT, in conformità alle normative europee e nazionali sulla comunicazione e diffusione dell'informazione statistica ufficiale.

Inoltre, sempre in seguito al Correttivo, è oggi prevista la possibilità per gli appalti di servizi e forniture di prevedere, oltre alle obbligatorie clausole di revisione prezzi, anche dei meccanismi di adeguamento ordinari all'indice inflattivo convenzionalmente individuato dalle parti, con la opportuna precisazione che i relativi incrementi di prezzo che ne derivano non possono essere considerati ai fini della revisione di cui alle clausole in parola. Ancora in riferimento ai servizi e alle forniture è prevista anche la possibilità di utilizzare indici settoriali più specifici al posto di quelli generali quando risultino maggiormente rappresentativi della realtà economica di riferimento, con la precisazione che non è obbligatorio inserire clausole di revisione prezzi nei documenti di gara per contratti già soggetti a una propria indicizzazione settoriale.

Come è evidente, la differenziazione degli indici ISTAT e la previsione di parametri settoriali contribuiscono a una maggiore aderenza alla realtà economica e a una distribuzione più equa degli oneri finanziari.

Ciò posto, mette conto evidenziare come la norma in questione, in virtù delle modifiche introdotte dal Correttivo, si applichi anche ai

contratti di subappalto e ai sub contratti stipulati dall'Appaltatore. Al riguardo, rileva il nuovo comma 2-bis dell'art. 119, introdotto dall'art. 41, comma 1, lett. b), del Correttivo, che impone l'obbligo di inserire clausole di revisione prezzi nei contratti di subappalto e nei sub-contratti comunicati alla stazione appaltante. Dette clausole devono riguardare le prestazioni o lavorazioni subappaltate e devono essere coerenti con la disciplina sopra descritta a grandi linee, attivandosi automaticamente al verificarsi delle condizioni oggettive di cui all'art. 60, comma 2, sopra richiamate.

Da ultimo, preme ribadire come la norma in questione e, dunque, l'obbligo di inserire nei contratti le clausole di revisione prezzi, si applichi solamente ai contratti di appalto e non ai rapporti concessori (concessioni e contratti di partenariato pubblico privato). In tal caso, in ragione del trasferimento in capo al privato del rischio operativo, è prevista unicamente la facoltà di inserimento di siffatte clausole che non deve, tuttavia, alterare l'allocazione dei rischi tipica di tali forme contrattuali.

## **5. Il rapporto con l'art. 9 che stabilisce il principio generale della c.d. "conservazione dell'equilibrio contrattuale"**

Come già anticipato, l'art. 9 del D.lgs. 36/2023, al fine di garantire la gestione delle sopravvenienze straordinarie e imprevedibili tali da determinare una sostanziale alterazione dell'equilibrio contrattuale, ha introdotto per la prima volta nel nostro ordinamento in riferimento a tutti i contratti pubblici (appalti e concessioni), il principio generale di "conservazione dell'equilibrio contrattuale", secondo cui, al verificarsi di tali sopravvenienze, "la parte svantaggiata che non abbia volontariamente assunto il relativo rischio, ha diritto alla rinegoziazione secondo buona fede delle condizioni contrattuali". Inoltre, tale previsione dispone che le stazioni appaltanti e gli enti concedenti favoriscono l'inserimento nel contratto di clausole di rinegoziazione, dandone pubblicità nel bando.

Mediante l'inserimento di siffatta previsione, il Codice del 2023 segna un ulteriore *revirement* rispetto alla tradizione normativa precedente. Come chiarito nel paragrafo 2 del presente contributo, infatti, l'approccio del Legislatore italiano in materia di revisione prezzi e più in generale, di modifiche contrattuali in corso d'opera, è stato sin dall'art. 25, della l. 109/1994 "fortemente pubblicistico" (Rovelli, 2024: 84; Comba, 2023) ossia improntato all'esigenza di salvaguardare l'interesse pubblico da fenomeni collusivi e/o corruttivi, a cui si è aggiunta, successivamente, la necessità di rispettare i principi europolitani pro concorrenziali.

Ebbene, il principio di conservazione dell'equilibrio contrattuale di nuovo conio si pone evidentemente in antitesi con il richiamato ap-

proccio “pubblicistico” volto a limitare l’autonomia delle parti in materia di modifiche contrattuali. La prospettiva assunta dal Legislatore del Codice del 2023 è, infatti, più affine a quella propria dalla disciplina civilistica in materia di contratti di appalto tra privati. Al riguardo, la salvaguardia dell’equilibrio contrattuale è codificata agli artt. 1659, 1660 e 1661 c.c. che disciplinano le variazioni al progetto e all’art. 1664 c.c. che ammette la revisione del prezzo nel caso in cui a causa di circostanze imprevedibili si siano verificati un aumento o una diminuzione superiori al decimo del prezzo complessivo concordato.

Oltre alla disciplina civilistica, anche la prassi della contrattualistica internazionale prevede le c.d. *hardship clause* (Vitali, 2020: 975), ossia clausole di adeguamento a tutela del contratto gravato da circostanze sopravvenute in grado di alterarne l’originario equilibrio, contemplando, a tal fine, specifici rimedi quali la sospensione dell’esecuzione ovvero la rinegoziazione (Calabrese, 2023). Inoltre, in tale contesto, rileva sicuramente anche la nota Relazione Tematica n. 56 dell’8 luglio 2020 della Suprema Corte di cassazione con cui, a fronte dell’emergenza pandemica, è stata assunta, facendo leva sul canone della buona fede nella fase esecutiva del contratto (art. 1375 c.c.), una visione che sostituisce la logica del contratto “*statico e blindato*” con quella della leale collaborazione tra le parti, tesa a superare le sopravvenienze che incidono sull’equilibrio contrattuale. In particolare, secondo gli Ermellini, seguendo il principio della buona fede nell’esecuzione contrattuale e collegandolo, al fondamentale principio di “*solidarietà sociale ed economica*”, previsto dall’art. 2 della Costituzione, la rinegoziazione diviene un passaggio obbligato, con la conseguenza che chi si sottrae all’obbligo di ridiscutere le condizioni contrattuali, commette una violazione del bilanciamento contrattuale, stigmatizzabile sotto il profilo sanzionatorio.

In dottrina, l’obbligo di rinegoziazione al ricorrere di circostanze impreviste e imprevedibili, negli appalti privati, è stato fatto discendere dal principio di equità (artt. 1467 e 1374 cc.) (Sacco, 2004) ovvero dal principio di buona fede e correttezza di cui agli artt. 1175, 1375 e 1366 c.c. (Macario, 1996).

In ogni caso, la discrezionalità riconosciuta in capo alle parti, dalla norma in argomento, in relazione alla rinegoziazione delle condizioni contrattuali al ricorrere di circostanze impreviste e imprevedibili, non può considerarsi senza limiti, dovendo necessariamente tener conto, pena l’illegittimità della relativa applicazione, dei principi di matrice eurounitaria a tutela della concorrenza e della *par condicio* tra i partecipanti alle procedure ad evidenza pubblica. Al riguardo, è utile richiamare la nota sentenza *Pressetext* (CGUE 19.06.2009, causa C454/06)

secondo cui le modifiche in corso di esecuzione al contratto di appalto equivalgono ad una nuova aggiudicazione contrastando con il diritto europeo ogniqualvolta comportino un mutamento dei termini essenziali del contratto originario.

Tuttavia, i principi concorrenziali in materia di contratti pubblici, in virtù della codificazione del principio del risultato di cui all'art. 1 del vigente Codice dei contratti pubblici, non possono essere più letti secondo la concezione "panconcorrenziale" di matrice eurounitaria (Gandino, 2025) ma necessariamente in un'ottica funzionale quale "metodo". Invero, il principio di risultato, inteso quale effettivo e tempestivo conseguimento degli obiettivi dell'azione pubblica (Rovelli, 2024: 10), assurge a criterio prioritario per l'esercizio del potere discrezionale e per l'individuazione della regola del caso concreto e costituisce il "fine" dell'azione amministrativa, mentre i canoni di concorrenza e trasparenza rappresentano il "mezzo", essendo funzionalizzati al risultato sia nell'ambito del procedimento amministrativo che nella fase di esecuzione dei contratti (Perfetti, 2023:13).

In tal senso si è espresso chiaramente il Consiglio di Stato nella propria Relazione agli articoli e agli allegati dello Schema definitivo di Codice dei contratti pubblici, chiarendo che la concorrenza è "funzionale a conseguire il miglior risultato possibile nell'affidare ed eseguire i contratti" collegandosi il risultato, inteso come fine, alla concorrenza, intesa come metodo (sulla scorta di quanto avviene per l'art. 97 Cost., in cui il buon andamento è legato all'imparzialità, al punto da essere stati considerati per lungo tempo una vera e propria endiadi).

Tuttavia, il principio di risultato "legato alla dominanza della imprescindibile sfera dell'economico nel mondo contemporaneo" non deve e non può prescindere dal ruolo di garanzia della giurisdizione (Montedoro, 2023) e né dalla certezza e prevedibilità delle regole (Sandulli, 2023). Il principio di conservazione dell'equilibrio contrattuale di cui all'art. 9 in argomento deve, dunque, essere letto in maniera più possibile armonica tra il richiamato principio di risultato e i principi proconcorrenziali di matrice eurounitaria.

In tale ottica, dunque, i principi concorrenziali valgono quali limiti all'autonomia delle parti nell'ambito della rinegoziazione delle pattuizioni contrattuali di cui all'art. 9, tuttavia, unicamente nelle ipotesi in cui vi siano modifiche sostanziali tali da determinare la necessità di riaprire il confronto concorrenziale.

A parere dello scrivente, è da tale prospettiva che deve essere letta la precisazione contenuta nell'articolo in argomento secondo cui "la rinegoziazione si limita al ripristino dell'originario equilibrio del contratto oggetto dell'affidamento quale risultante dal bando e dal provvedimento di aggiudicazione, senza alterarne la sostanza economica". La

finalità di tale previsione è, infatti, evidentemente quella di circoscrivere l'autonomia dei contraenti volta al raggiungimento del risultato oggetto del contratto, in modo tale da evitare un'elusione delle regole dalla procedura ad evidenza pubblica. Senonché, data la genericità del concetto di "*alterazione della sostanza economica*", al fine di definire il limite oltre il quale l'eventuale rinegoziazione deve ritenersi illegittima, potrebbe farsi riferimento alla nozione di modifiche sostanziali contenuta nel comma 6 dell'art. 120 del Codice dei contratti pubblici, secondo cui rientrano in tale categoria le modiche che: a) introducono condizioni che, se fossero state contenute nella procedura d'appalto iniziale, avrebbero consentito di ammettere candidati diversi da quelli inizialmente selezionati o di accettare un'offerta diversa da quella inizialmente accettata, oppure avrebbero attirato ulteriori partecipanti alla procedura di aggiudicazione; b) cambiano l'equilibrio economico del contratto o dell'accordo quadro a favore dell'aggiudicatario in modo non previsto nel contratto iniziale; c) estendono notevolmente l'ambito di applicazione del contratto (Dimatteo – Protto, 2024: 69).

Ciò posto, in dottrina ci si interroga anche sulle conseguenze della violazione del "*diritto alla rinegoziazione secondo buona fede delle condizioni contrattuali*".

Secondo alcuni autori (Napolitano, 2023: 291; Patatini, 2023: 13; Cerrulli Irelli, 2024: 21) il diritto alla rinegoziazione è previsto *ex lege* anche in assenza di specifiche clausole contrattuali sicché, laddove violato, consentirebbe alla parte di agire in giudizio al fine di ottenere coattivamente da parte del Giudice l'adeguamento negoziale auspicato secondo il principio di equità. Secondo tale prospettiva, sarebbe, dunque, possibile ottenere una sentenza costitutiva *ex art. 2932 c.c.* con cui il Giudice si sostituisce alle parti adattando il contratto alle circostanze sopravvenute, ristabilendo così l'equilibrio sinallagmatico originario.

Vi è tuttavia chi, in senso opposto, ritiene che il dovere di rinegoziazione non integri un obbligo *de contrahendo* ossia un obbligo di conclusione dell'accordo sul riequilibrio bensì un obbligo *de contractando* consistente unicamente nel dovere di intavolare trattative e di condurle in maniera conforme ai principi di buona fede e correttezza (Di Matteo – Protto, 2023: 51; Marchetti, 2025). In tale ottica l'unica tutela ottenibile in sede giurisdizionale sarebbe di carattere risarcitorio, configurandosi in capo alla parte che ha violato siffatto obbligo, una responsabilità evidentemente precontrattuale.

A parere di chi scrive, il Legislatore sembra aver sposato la prima delle suddette impostazioni. Al riguardo rileva non solo l'esplicito riferimento ad un "*diritto*" alla rinegoziazione ma anche quanto espressamente previsto al comma 8 dell'art. 120 laddove si dichiara che nel

caso di mancato “accordo” sul riequilibrio “*la parte svantaggiata può agire in giudizio per ottenere l’adeguamento del contratto all’equilibrio originario, salva la responsabilità per violazione dell’obbligo di rinegoziazione*”. In altri termini, il Legislatore sta dicendo che la parte svantaggiata, oltre a far valere profili risarcitori, può ottenere dal Giudice una sentenza costitutiva che adegui il contratto all’equilibrio originario ai sensi dell’art. 2932 c.c.

Ebbene, rispetto a siffatta previsione, l’art. 60 come espressamente previsto dal comma 7 dell’art. 9 in argomento, si pone quale specifica modalità di attuazione. Invero, il prezzo costituisce solamente una delle possibili “leve” di rinegoziazione di un contratto, sicché, a parere dello scrivente, l’art. 9 ha una portata sicuramente più ampia di quella dell’art. 60 sulla revisione prezzi e, pertanto, i due strumenti (clausola di revisione prezzi e clausola di rinegoziazione) ben possono coesistere nell’ambito del medesimo contratto. Ne è conferma l’art. 2 dell’Allegato II.2 bis, inserito dal Correttivo, secondo cui “*Quando l’applicazione dell’articolo 60 del codice non garantisce il principio di conservazione dell’equilibrio contrattuale e non è possibile garantire il medesimo principio mediante rinegoziazione secondo buona fede*” rimane la possibilità di invocare la risoluzione per eccessiva onerosità sopravvenuta. In altri termini, laddove non è possibile attivare la clausola di revisione del prezzo, il privato ha comunque lo strumento della rinegoziazione *ex art. 9* operante *ex lege*, anche a prescindere da una specifica clausola contrattuale, ferma la possibilità per lo stesso di invocare la risoluzione per eccessiva onerosità sopravvenuta *ex art. 1467 c.c.*

Ne è, altresì, conferma il richiamato comma 8 dell’art. 120 che disciplina le modalità di attivazione delle clausole di rinegoziazione da parte dell’operatore economico il quale ha diritto, laddove non intervenga l’accordo sulla rinegoziazione, ad ottenere la stessa per via giudiziale.

#### **6. La riserva di giurisdizione dettata dall’art. 133, c.1, lett. e, n. 2 del D.lgs. n. 104 del 2010, alla luce delle nuove norme in materia di rinegoziazione e revisione prezzi**

Le considerazioni da ultimo espresse assumono evidentemente rilevanza anche ai fini del riparto di giurisdizione nell’ampia dinamica applicativa delle norme in discorso (artt. 9 e 60).

In particolare, occorre verificare la tenuta della riserva di cui all’art. 133, comma 1, lett. e) n. 2 del D.lgs. 104/2010 in materia di revisione prezzi nei contratti pubblici, secondo sono devolute alla giurisdizione esclusiva del G.A. le controversie “*relative alla clausola di revisione del prezzo e al relativo provvedimento applicativo nei contratti ad esecuzione continuata o periodica*”.

Nella vigenza del vecchio Codice, come detto, la possibilità di inserire nei contratti clausole di revisione dei prezzi, era prevista all'art. 106, nell'ambito delle modifiche contrattuali per cui era espressamente richiesta la necessaria previa autorizzazione del RUP.

Una siffatta autorizzazione era evidentemente espressione del potere discrezionale della stazione appaltante, sicché, in dottrina, si è osservato come la posizione giuridica del privato, a fronte di una sopravvenienza idonea a dar luogo ad una modifica contrattuale (compresa la revisione del prezzo) si configurasse come interesse legittimo (De Cesare, (2024) nell'ambito del c.d. "*focolaio pubblicistico*" all'interno della fase esecutiva (Fracchia – Giulietti, 2020: 203 ss.).

In tale contesto, a meno che non vi fossero clausole contrattuali recanti precisi presupposti tecnici di applicazione, tali da determinare una applicazione automatica e, dunque, vincolata della revisione, quest'ultima era frutto dell'esercizio del potere autoritativo – valutativo della P.A. in ordine ai presupposti della clausola revisionale sicché, quantomeno in riferimento all'*an* poteva parlarsi di discrezionalità tecnico – amministrativa con conseguente giurisdizione in capo al G.A. ai sensi del richiamato art. 133, comma 1, lett. e, n. 2. D'altra parte, come autorevolmente rilevato in dottrina, la valutazione del RUP ai fini della revisione prezzi doveva tener conto di una serie di interessi pubblici e privati coinvolti: quello di entrambe le parti a completare l'opera ovvero il servizio aggiudicato nei tempi contrattuali; gli interessi propriamente pubblici a contenimento di spesa e alla certezza della invariabilità del costo durante tutta l'esecuzione contrattuale; l'interesse pubblico ad ottenere allo stesso tempo opere, beni o servizi che non subiscono in corso d'opera diminuzioni qualitative e infine i contrapposti interessi privati rispettivamente dell'appaltatore e del terzo partecipante alla gara non aggiudicatario a non subire un eccessivo squilibrio del sinallagma contrattuale con conseguente diseconomicità della commessa e a non veder leso il principio di *par condicio* tra concorrenti a causa di una rimodulazione dell'offerta nella fase esecutiva (Goisis – Pantalone, 2023: 114).

Ebbene, il quadro sembra essere definitivamente mutato a seguito dell'entrata in vigore del nuovo Codice dei contratti pubblici.

Come detto, infatti, l'art. 9, al comma 1 – rispetto al quale le clausole di revisione prezzi di cui all'art. 60, costituiscono una modalità applicativa – attribuisce alla parte svantaggiata un vero e proprio "*diritto alla rinegoziazione secondo buona fede*". Inoltre, si è anche detto che il comma 8 dell'art. 120, prevede espressamente che a fronte dell'istanza di rinegoziazione del privato, non debba esservi alcuna "*autorizzazione*" del RUP come nella previgente disciplina, bensì un mero "*accordo*" tra parti in posizione paritetica (Perrino, 2024: 178; De Cesare, 2024:

1831). Lo stesso comma 8, poi, in maniera inequivocabile, prevede che nel caso di mancato accordo, la parte svantaggiata “*può agire in giudizio per ottenere l’adeguamento del contratto all’equilibrio originario, salva la responsabilità per violazione dell’obbligo di rinegoziazione*”. È evidente, dunque, come la normativa militi nel senso di attribuire alla parte non svantaggiata un obbligo di rinegoziazione inteso quale obbligo *de contractando* coercibile in sede giudiziale mediante una azione costitutiva ex art. 2932 innanzi al G.O., essendo le parti in posizione paritetica e non venendo in essere alcun potere autoritativo dell’Amministrazione.

In tale ottica non opererebbe la riserva di giurisdizione di cui al richiamato art. 133, c.1, lett. e, n. 2 del D.lgs. n. 104 del 2010 in materia di revisione prezzi.

Siffatta conclusione, stando all’attuale disciplina della revisione prezzi come definita dall’art. 60 e soprattutto dal nuovo Allegato II 2 – *bis* introdotto dal Correttivo, risulta, a parere dello scrivente, doversi confermare.

Invero, come detto, l’attuale art. 60 e l’Allegato II. 2 bis definiscono in maniera sufficientemente precisa sia l’*an* che il *quantum* della revisione stabilendo, in maniera puntuale e dettagliata: a) le condizioni oggettive al verificarsi delle quali scatta l’obbligo di revisione ed in particolare, le soglie di aumento o di diminuzione del costo dell’opera o del servizio rispetto all’importo complessivo originario del contratto; b) gli indici sintetici da utilizzare ai fini della verifica del raggiungimento delle suddette soglie oggettive; la frequenza e le modalità di verifica della variazione dei costi da parte della Committenza.

Ne deriva l’assenza in capo all’Amministrazione di un potere autoritativo tecnico-discrezionale nei confronti del privato contraente in materia di revisione prezzi (Pagliarulo, 2025), con conseguente attrazione di tutte le relative controversie nell’ambito della giurisdizione del G.O.

La posizione del privato, in tali casi, infatti, stante la natura oggettivamente vincolata della norma sulla revisione prezzi, si atteggia a diritto soggettivo e non a interesse legittimo, alla stregua di quanto si è detto con riferimento al principio generale di conservazione dell’equilibrio contrattuale di cui all’art. 9.

D’altra parte, l’Allegato II.2 bis all’art. 2, nel riferirsi alle clausole di revisione dei prezzi che devono obbligatoriamente essere inserite nei contratti, parla di “*meccanismi automatici di riequilibrio contrattuale*” e prevede che le stesse siano “*attivate automaticamente dalla stazione appaltante anche in assenza di istanza di parte, quando la variazione dell’indice*

*sintetico*” superi le soglie precisamente individuate dal richiamato art. 60. Inoltre, il successivo art. 5 rincara la dose prevedendo che al ricorrere delle condizioni oggettive per la revisione “il direttore dei lavori provvede all’accertamento e a darne comunicazione al RUP e all’appaltatore”.

Siamo, dunque, ben lontani dall’“autorizzazione” del RUP richiesta dal Codice previgente, non essendovi oggi alcun profilo di discrezionalità in capo alla Committenza, la quale è semplicemente tenuta a monitorare i suddetti indici sintetici e ad applicare la revisione dei prezzi in maniera automatica una volta accertato tecnicamente il raggiungimento obiettivo delle soglie di attivazione espressamente individuate.

È evidente come si configuri in capo al privato un diritto soggettivo alla revisione dei prezzi azionabile innanzi al G.O., il quale potrà essere chiamato ad esprimersi con una pronuncia costitutiva che produca direttamente gli effetti dell’accordo non concluso sull’adeguamento dei prezzi.

## 7. Spunti conclusivi

L’istituto della revisione dei prezzi negli appalti pubblici, come delineato dal Codice dei contratti pubblici vigente, anche in virtù delle modifiche introdotte dal Correttivo di cui al D.lgs. 209/2024, è sicuramente un importante passo in avanti verso una disciplina maggiormente aderente alla realtà economica attuale caratterizzata da continui mutamenti dovuti ad eventi imprevisi e imprevedibili che incidono pesantemente sui costi che gli operatori economici devono sopportare per la realizzazione di un’opera pubblica ovvero per la gestione di un servizio pubblico o per effettuare forniture nei confronti della P.A. In tale ottica, il superamento del modello discrezionale, sostituito da un meccanismo automatico e oggettivo, con dirette conseguenze in materia di riparto di giurisdizione, garantisce maggiore certezza giuridica (Nuria, 2025).

Inoltre, la previsione di oggettive condizioni al verificarsi delle quali “scatta” il meccanismo revisionale in riferimento alle prestazioni future (dunque non più in un’ottica compensativa ma appunto revisionale) da un lato, tutela l’interesse del privato a non sopportare costi eccessivi a causa di incrementi dei prezzi superiori alla normale alea di mercato rischiando di non riuscire a proseguire la commessa e dall’altro, grazie alla previsione di precise soglie per l’an e di altrettanto precisi limiti quantitativi, garantisce l’interesse pubblico delle Amministrazioni alla sostenibilità della spesa pubblica.

Inoltre, tale norma, letta in combinato disposto con l'art. 9 recante il principio generale della conservazione dell'equilibrio contrattuale, mira anche a rafforzare la stabilità delle prestazioni economiche nel tempo, evitando l'interruzione del rapporto a causa della eccessiva onerosità ai danni dell'esecutore.

Pertanto, anche nell'ottica del principio di risultato oggi scolpito dall'art. 1 del Codice dei contratti pubblici, non può che essere vista con favore la attuale disciplina della revisione prezzi nei contratti pubblici, recante, come si è visto, principi chiari, prevedibili e improntati a efficienza, trasparenza e certezza del diritto che si auspica possano costituire un rimedio idoneo a fronte delle attuali continue emergenze e crisi geopolitiche internazionali che incidono notevolmente sui costi delle infrastrutture e dei servizi pubblici e per l'effetto sul loro tempestivo e regolare compimento.

#### *Bibliografia*

- Zoppolato N.- Comparoni A. (2019) *La revisione dei prezzi nei contratti di servizi e forniture*, in *Trattato sui contratti pubblici*, a cura di M.A. Sandulli - R. De Nictolis - R. Garofoli, V, Milano: 3859;
- De Nictolis R. (2017) *I Nuovi appalti pubblici*, Zanichelli: 1685;
- Esposito E. (2017) *Commento all'art. 106 del D.lgs. 50/2016*, in *Codice dei Contratti pubblici commentato*, a cura di Luca R. Perfetti, Wolters Kluwer, II Edizione, Milano: 959;
- D'Archivio E., *La compensazione e la revisione dei prezzi negli appalti di lavori pubblici*, in [www.altalex.com/documents/news/2023/03/31](http://www.altalex.com/documents/news/2023/03/31);
- Marrazzo, A., *La revisione prezzi negli appalti di lavori: la svolta del DL 50/2022*, in [www.zoppolatoassociati.it/articoli](http://www.zoppolatoassociati.it/articoli);
- Sinisi A.V., *Contratti pubblici: varianti in corso d'opera e modifiche contrattuali*, in *Il nuovo Codice dei Contratti pubblici*, ed. DIKE Giuridica, settembre 2016: 429;
- Berloto R. - Falcicchio P. (2022) *Caro materiali: convertito in legge il decreto "Sostegni ter". Novità e conferme su revisione prezzi, compensazioni, accordi quadro* in <https://legalteam.it/caro-materiali-sostegni-ter-revisione-prezzicompensazioni-accordi-quadro/>;
- Nicodemo G.F. (2022) *Caro materiali, con il c.d. "decreto aiuti" illegittimi i bandi di gara non adeguati ai nuovi prezzari*, in [www.appaltiecontratti.it](http://www.appaltiecontratti.it);
- Petullà, F. (2024) *Revisione prezzi nei contratti d'appalto: solo in circostanze eccezionali*, in [www.4clegal.com/settore-pubblico/revisione-prezzi](http://www.4clegal.com/settore-pubblico/revisione-prezzi);
- Serafini A. (2023) *Commento all'art. 60 del D.lgs. 36/2023* in *Codice dei Contratti pubblici commentato*, a cura di Luca R. Perfetti, Wolters Kluwer, Milano: 390;

- Gaetana N., *La rinegoziazione del contratto, principio estrinseco o intrinseco al nostro ordinamento giuridico*, in *Rassegna Avvocatura dello Stato*, n. 2/2022;
- Spuntarelli, S. *Art. 60*, in R. Villata, M. Ramajoli (a cura di), *Commentario al Codice dei Contratti pubblici*, Pisa, 2024, 305 ss..
- Di Matteo D. – Protto M, (2023): “*Nuovo Codice dei contratti pubblici*” diretto da F. Caringella, Giuffrè, Milano: 51;
- Nuria F.N. (2025) *La revisione prezzi nel codice appalti alla luce del Correttivo*, in <https://www.mediappalti.it/>;
- Vitali, M.L. (2020) *Clausole di forza maggiore, di «hardship» e di «assenza di effetti sfavorevoli»: riflessioni ai tempi della “grande epidemia”* in *Rivista di Diritto Bancario*, ISSN: 2279-9737, Trento: 675 e ss;
- Rovelli G. (2024), *art. 9*, in R. Giovagnoli, G. Rovelli (a cura di), *Codice dei Contratti pubblici*, Giuffrè, 2024, 84 e ss.;
- Comba M. (2023), *Il principio di conservazione dell’equilibrio contrattuale*, GI agosto – settembre 2023;
- Calabrese E. (2023), *Locazioni commerciali e rimedi allo squilibrio nel sinallagma contrattuale durante il periodo emergenziale*, NGCC 2023;
- Sacco R. (2004) *I rimedi per le sopravvenienze*, in Sacco – De Nova (a cura di) *il Contratto*, Vol. II, Torino, 2004;
- Macario F. (1996) *Adeguamento e rinegoziazione nei contratti a lungo termine*, Napoli;
- Perfetti, L.R. (2023) *Commento all’art. 1, del D.lgs. 36/2023*, in *Codice dei Contratti pubblici commentato*, a cura di Luca R. Perfetti, Wolters Kluwer, Milano: 959;
- Montedoro, G. (2024) *La funzione nomofilattica e ordinante e i principi ispiratori del nuovo codice dei contratti pubblici*, in [www.giustizia-amministrativa.it](http://www.giustizia-amministrativa.it), 2023;
- Sandulli, M.A. (2023) *Prime considerazioni sullo Schema del nuovo Codice dei contratti pubblici* in [ww.giustiziainsieme.it](http://ww.giustiziainsieme.it);
- Gandino A. (2025) *I contratti attivi tra “regole” e “principi” (spunti a margine della decisione sull’assegnazione del Festival di Sanremo)*, in CERIDAP, Fascicolo 2/2025;
- Marchetti, B. (2025) *Principio di conservazione dell’equilibrio contrattuale (art. 9)*, in M. Clarich (a cura di), *Commentario al codice dei contratti pubblici*, Torino, 2025;
- Fracchia F. – Giulietti W (2020) *Aspetti problematici dell’esecuzione nei contratti nel prisma della nuova giurisprudenza sull’accesso civico*, in *Dir. econ.*, 2, 2020, p. 203 ss;
- De Cesare G., (2024) *Diritto alla rinegoziazione dell’appalto pubblico e riparto di giurisdizione: problemi sostanziali e processuali*, in *Amministrativamente* Fascicolo n. 4/2024;

- Goisis F. – Pantalone P, (2023) *La revisione dei prezzi negli appalti pubblici come condizione per l'attuazione del PNRR, tra principi eurounitari e vischiosità normative nazionali*, in *Dir. amm.*, 1, 2023, p. 97 ss.
- Napolitano G. (2023) *Il nuovo Codice dei contratti pubblici: i principi generali*, in *Giorn. dir. amm.*, 3, 2023, p. 287 ss;
- Cerulli Irelli V. (2024) *Il Principio di conservazione dell'equilibrio contrattuale negli appalti pubblici*, in *www.giustizia-amministrativa.it*, 2024, p. 21;
- Patatini P. (2023), *Rinegoziazione e rimedi manutentivi alla luce del nuovo codice dei contratti pubblici*, disponibile all'indirizzo: <https://www.giustizia-amministrativa.it>;
- Perrino S.P. *La rinegoziazione "coercibile" nel nuovo codice dei contratti pubblici: alla ricerca di una base legale, tra riforme fallite e riforme riuscite*, in *Contr. impr.*, 1, 2024, p. 178 ss., spec. 191;
- Pagliarulo V. *Gli strumenti dell'equilibrio contrattuale: adeguamento del corrispettivo e rinegoziazione*, *Il Diritto Amministrativo*, Anno XVII - n. 07 - Luglio 2025.

# POWER AND DEMOCRACY

---

Rivista internazionale di Politica, Filosofia e Diritto  
ISSN 2724-0177

V. 10 N. 2 (2024)

[www.poweranddemocracy.it](http://www.poweranddemocracy.it)