

DIRETTORI SCIENTIFICI:

*Anna Maria Nico*  
*Salvatore Prisco (resp.)*

COMITATO SCIENTIFICO:

*Carla Acocella*  
*Charalambos Anthopoulos (Gr)*  
*Elena Buoso Fröbel*  
*Ines Ciolli*  
*Francesco Cocozza*  
*Cecilia Corsi*  
*Marco Galdi*  
*Barbara Guastaferra*  
*Carlo Iannello*  
*Luca Longhi*  
*Giovanni Luchena*  
*Gianfranco Macri*  
*Raffaele Manfredi*  
*Paola Marsocci*  
*Paola Mazzina*  
*Juan Francisco Mestre Delgado (Sp)*  
*Stefania Ninatti*  
*Anna Papa*  
*Luca Pedullà*  
*Vasco Pereira da Silva (P)*  
*Antonino Scalone*  
*Giancarlo Sorrentino*  
*Renata Spagnuolo Vigorita*  
*Vincenzo Tondi della Mura*  
*Silvia Tuccillo*  
*Alessandra Valastro*

SECRETARIO DELLA RIVISTA:

*Marco Galdi*

# PAS SAGGI COSTITUZIONALI

**PASSAGGI  
COSTITUZIONALI**

rivista semestrale

Anno I - Numero 02 - Dicembre 2021

ISSN 2732-8236

ISBN: 978-618-5329-76-1

revisione: Francesca Minutoli  
grafica - impaginazione: Enzo Terzi

© ETPbooks 2021

I contenuti di questa rivista sono in Open Access.

Notizie della rivista possono trovarsi sul sito: [www.passaggicostituzionali.it](http://www.passaggicostituzionali.it)  
oppure su: <https://passaggicostituzionali.blogspot.com>

Questa rivista è stata stampata con il contributo del Dipartimento di Scienze Economiche e Statistiche dell'Università degli Studi di Salerno



**ETPbooks**

Atene  
[www.etpbooks.com](http://www.etpbooks.com)  
[etpbooks@gmail.com](mailto:etpbooks@gmail.com)

ATTI DEL CONVEGNO  
**L'attuazione nazionale del Recovery Fund  
e il futuro dell'Europa**



## Indice

|                                                                                                                                 |         |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------|
| AVVERTENZA .....                                                                                                                | pag. 9  |
| INTRODUZIONE GENERALE: <i>Next Generation Eu, the Principle of Solidarity and the Responsibility of the Member States</i> ..... | pag. 11 |
| (Giovanni Pitruzzella)                                                                                                          |         |

### PRIMA SESSIONE

#### Il *Recovery Fund* tra sviluppo e coesione economico-sociale

|                                                                                        |         |
|----------------------------------------------------------------------------------------|---------|
| Introduzione .....                                                                     | pag. 21 |
| (Adalgiso Amendola)                                                                    |         |
| Spesa pubblica e sviluppo: una prospettiva storica .....                               | pag. 31 |
| (Sergio Destefanis e Gianluigi Coppola)                                                |         |
| La dimensione territoriale del PNRR: verso un'era di finanza pubblica straordinaria .. | pag. 40 |
| (Walter Tortorella)                                                                    |         |
| L'impatto del PNRR sulla coesione economica e sociale .....                            | pag. 52 |
| (Luca Bianchi)                                                                         |         |

### SECONDA SESSIONE

#### Europa, Stato e autonomie territoriali: la *governance* multilivello dal *Recovery Fund* al *Recovery Plan*

|                                                                                                                                                                                                         |          |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------|
| Introduzione .....                                                                                                                                                                                      | pag. 63  |
| (Salvatore Prisco)                                                                                                                                                                                      |          |
| La <i>governance</i> europea del <i>Next Generation EU</i> .....                                                                                                                                        | pag. 68  |
| (Giuseppe Morgese)                                                                                                                                                                                      |          |
| Il governo dell'economia e il ruolo della BCE alla luce del <i>quantitative easing</i> e del <i>next generation EU</i> . Verso nuovi paradigmi o verso il consolidamento dei paradigmi esistenti? ..... | pag. 82  |
| (Carlo Iannello)                                                                                                                                                                                        |          |
| Il ruolo di Governo e Parlamento nell'elaborazione e nell'attuazione del PNRR .....                                                                                                                     | pag. 94  |
| (Giancarlo Montedoro)                                                                                                                                                                                   |          |
| Il ruolo del sistema delle Autonomie territoriali e il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR) .....                                                                                             | pag. 113 |
| (Luigi Ferraro)                                                                                                                                                                                         |          |
| Conclusioni della seconda sessione .....                                                                                                                                                                | pag. 130 |
| (Vincenzo Tondi della Mura)                                                                                                                                                                             |          |

### TERZA SESSIONE

#### Le "condizionalità" del *Recovery Plan*

|                                                                                                             |          |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------|
| Introduzione .....                                                                                          | pag. 143 |
| (Aldo Loiodice)                                                                                             |          |
| La riforma della pubblica amministrazione: le prospettive nel Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza ..... | pag. 146 |
| (Anna Papa)                                                                                                 |          |

|                                                                                                               |          |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------|
| La riforma della giustizia .....                                                                              | pag. 160 |
| (Giovanni Verde)                                                                                              |          |
| Transizione ecologica .....                                                                                   | pag. 168 |
| (Giovanni Luchena)                                                                                            |          |
| Istruzione, Ricerca, Cultura. Appunti sul PNRR .....                                                          | pag. 189 |
| (Roberta Calvano)                                                                                             |          |
| Coesione sociale e politiche per la salute alla luce dell'attuazione nazionale del <i>Recovery Fund</i> ..... | pag. 205 |
| (Elisabetta Catelani)                                                                                         |          |
| La riduzione dei divari territoriali e sociali tra Nord e Sud nel PNRR .....                                  | pag. 217 |
| (Anna Maria Poggi)                                                                                            |          |
| Conclusioni della terza sessione .....                                                                        | pag. 228 |
| (Anna Maria Nico)                                                                                             |          |

## QUARTA SESSIONE

## Altre esperienze europee per il rilancio dell'economia post-Covid 19

|                                                                                                                                                                                                                                                                              |          |
|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------|
| Il rispetto dello Stato di diritto come condizione generale per l'accesso al Recovery Fund. Il regolamento 2092/2020, «relativo a un regime generale di condizionalità per la protezione del bilancio dell'Unione», e l'arretramento democratico di Ungheria e Polonia ..... | pag. 237 |
| (Jan Sawicki)                                                                                                                                                                                                                                                                |          |
| L'esperienza greca .....                                                                                                                                                                                                                                                     | pag. 252 |
| (Charalampos Anthopoulos)                                                                                                                                                                                                                                                    |          |
| I piani europei e portoghesi per la ripresa e la resilienza e il futuro dell'Europa .....                                                                                                                                                                                    | pag. 257 |
| (Vasco Pereira da Silva)                                                                                                                                                                                                                                                     |          |
| Il caso della Spagna .....                                                                                                                                                                                                                                                   | pag. 268 |
| (Juan Francisco Mestre Delgado)                                                                                                                                                                                                                                              |          |
| Conclusioni della quarta sessione .....                                                                                                                                                                                                                                      | pag. 280 |
| (Lorenza Violini)                                                                                                                                                                                                                                                            |          |

## COMUNICAZIONE AGGIUNTA AL CONVEGNO

|                                                                                                                                                         |          |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------|
| L'incidenza del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza sul <i>Gender Gap</i> - Note sull'attuazione del PNRR in Italia e in alcuni Paesi europei ..... | pag. 287 |
| (Miriam Peduzzi)                                                                                                                                        |          |

## MISCELLANEA

|                                                                                                                                                                                                                                          |          |
|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------|
| Gli effetti dell'emergenza Covid - 19 sulla libertà di circolazione e sul diritto alla salute: il decreto legge n. 172 del 26 novembre 2021 che introduce il cd. "Super green pass" e il decreto legge n. 221 del 24 dicembre 2021 ..... | pag. 311 |
| (Lorenzo Abagnara)                                                                                                                                                                                                                       |          |
| Lo straniero, lo Stato e le sfide del neocostituzionalismo. Linee di una ricerca .....                                                                                                                                                   | pag. 327 |
| (Michela Tuozzo)                                                                                                                                                                                                                         |          |

## RIFLESSIONI DI DIRITTO COMPARATO E STRANIERO

|                                                                                                                                               |          |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------|
| <i>Two fundamental rights at stake: freedom of religion and freedom of expression in contemporary multicultural societies</i> .....           | pag. 353 |
| (Cristiana Cianitto e Rossella Bottoni)                                                                                                       |          |
| Il difficile cammino della "rivoluzione dei gelsomini": riflessioni sul costituzionalismo tunisino a dieci anni dalla caduta di Ben Ali ..... | pag. 366 |
| (Tania Abbiate)                                                                                                                               |          |

## I CONTEMPORANEI DEL FUTURO

|                                                                                                  |          |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------|----------|
| Partiti e democrazia a settant'anni dalla pubblicazione del "classico" di Maurice Duverger ..... | pag. 381 |
| (Marco Plutino)                                                                                  |          |

## LO SGUARDO DEGLI ALTRI

|                                                             |          |
|-------------------------------------------------------------|----------|
| La scommessa meridiana. Sul lascito di Franco Cassano ..... | pag. 409 |
| (Onofrio Romano)                                            |          |
| Alcune questioni intorno ai confini .....                   | pag. 419 |
| (Ernesto C. Sferrazza Papa)                                 |          |

## LO SCAFFALE

|                                                                                                                                                                                                                                 |          |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------|
| <i>Populismi e rappresentanza democratica</i> di Alberto Lucarelli, Editoriale Scientifica, Napoli, 2020 .....                                                                                                                  | pag. 433 |
| (Anna Maria Nico)                                                                                                                                                                                                               |          |
| <i>Società a partecipazione pubblica e giurisdizione della Corte dei Conti</i> di Ilaria Genuessi, Giappichelli, Torino, 2020 .....                                                                                             | pag. 440 |
| (Mariagiulia Argentino)                                                                                                                                                                                                         |          |
| <i>Intellettuali</i> di Sabino Cassese, Il Mulino, Bologna, 2021 .....                                                                                                                                                          | pag. 442 |
| (Antonio Cremonese)                                                                                                                                                                                                             |          |
| <i>La democrazia giurisdizionale. L'ordinamento giudiziario tra Costituzione, regole e prassi</i> di Luca Longhi, Editoriale Scientifica, Napoli, 2021 .....                                                                    | pag. 446 |
| (Marco Galdi)                                                                                                                                                                                                                   |          |
| <i>Quale Presidente? La scelta del Presidente della Repubblica nelle crisi costituzionali</i> , a cura di Carla Bassu, Francesco Clementi, Giulio Enea Vigevani, Editoriale Scientifica, Napoli 2022 (in corso di stampa) ..... | pag. 448 |
| (Salvatore Prisco)                                                                                                                                                                                                              |          |

|                                         |          |
|-----------------------------------------|----------|
| SINTESI DEI CONTRIBUTI / ABSTRACT ..... | pag. 453 |
| I COLLABORATORI DI QUESTO NUMERO .....  | pag. 488 |

tempo fa Pasquale Serra (uno dei silenziosi allievi di Franco Cassano). Se esso cioè non viene preso in carico politicamente e fatto scendere nell'arena della lotta per l'egemonia, diventa solo un prontuario etico ad uso delle anime belle.

Se guardiamo da vicino, il pensiero meridiano ha sicuramente generato una stagione politico-civile esaltante a Sud e, soprattutto, in Puglia (la cosiddetta "primavera pugliese"). Ma come spesso capita alle fedi religiose, esso è stato imbracciato non per realizzare le istanze di cui era portatore ma per carburare sul piano motivazionale altri progetti, altre traiettorie. L'orgoglio meridionale che esso ci ha restituito non è stato adoperato per mettere in discussione il regime sviluppatista occidentale, bensì per "recuperare il ritardo" rispetto al Nord. Per diventare a tutti gli effetti "europei" (di più, nord-europei). Per millantare *smart city* e *start-up*. Per prendere posto nei *mainstream* letterari, musicali, cinematografici, turistici. Per essere finalmente moderni ed efficienti, facendo della lentezza e della bellezza meri articoli di promozione territoriale.

Se guardiamo a medio raggio, il Mediterraneo è tornato ad essere pienamente il bacino di scolo della crisi economica, della disperazione migrante, dei conflitti endemici, degli stati falliti e dei nuovi autoritarismi.

Se guardiamo a lungo raggio, il capitalismo "surreale" continua indefesso ad ogni latitudine la sua marcia trionfale, incurante delle crisi economiche e sanitarie che lo affliggono, digitalizzando la predazione e spalmandosi addosso vernice verde.

Franco Cassano ci ha lasciato. Ma il pensiero meridiano resta lì, urgente più che mai. Sapremo farne tesoro?

## Alcune questioni intorno ai confini\*

di ERNESTO C. SFERRAZZA PAPA

SOMMARIO: 1. Prologo. – 2. Significati del confine. – 3. Ontologia politica del confine. – 4. Il confine come dispositivo. – 5. Confini e muri. – 6. Il futuro dei confini.

### 1. Prologo

1958. Siamo ad Assola, un paesino nel cuneese ai confini con la Francia. Un doganiere francese, tale Ferdinand Pastorelli, mentre dà la caccia al contrabbandiere Giuseppe La Paglia scopre con sgomento di non essere realmente cittadino francese. La madre italiana lo aveva infatti partorito nella parte italiana dell'"Albergo delle due frontiere", un piccolo e modesto alberguccio sito esattamente sul confine tra l'Italia e la Francia. Questa scoperta innesca una valanga di conseguenze: non solo egli non può esercitare la professione di doganiere (e dunque non può arrestare La Paglia), ma è anche considerato disertore dallo Stato italiano, nonché colpevole di innumerevoli reati connessi a questo peccato originale (dichiarazione di falsa identità, usurpazione d'identità, bigamia, frode). Alla fine di questa commedia degli equivoci, La Paglia scoprirà che, al momento della nascita di Pastorelli, la cucina dove venne partorito era in realtà di pertinenza francese. L'equivoco verrà così risolto, Pastorelli riabilitato e la caccia tra la guardia e il ladro potrà ricominciare da dove si era interrotta.

### 2. Significati del confine

Anche per il confine vale la polisemia che in un luogo celebre della *Metafisica* Aristotele imputava all'essere. Come questo, anche quello si dice in molti modi. E si dice innanzitutto in molte lingue, senza che l'un termine traduca "automaticamente" l'altro, cosicché in ognuno di essi risuona un significato differente, una sfumatura di senso, a testimonianza di una ricchezza metafisica, ontologica, politica che non si esplorerà mai a sufficienza<sup>1</sup>. Si prendano brevemente in esame alcuni esempi delle lingue europee. È evidente come nell'italiano "confine" risuoni l'idea del *cum-fines*, dove spadroneggia non tanto l'idea della fine, del limite ultimo, quanto il fatto che questo limite è irrimediabilmente segnato dal "con". Così, il confine viene a indicare allo stesso tempo una separazione e una reciproca

\*Il presente articolo è stato sottoposto a referaggio.

<sup>1</sup> Per un primo sguardo sulla complessità propria dell'idea di confine cfr. P. ZANINI, *Significati del confine. I limiti naturali, storici, mentali*, Mondadori, Milano, 1997.

condivisione, un limite che permette tanto l'inizio quanto la fine, tanto la continuità quanto la discontinuità dell'essere. Ma se prendiamo l'inglese *border*, avremo una curvatura di significato differente. Qui appare la primazia dell'ordine, il rapporto tra la perimetrazione dello spazio e il suo ordinarsi a partire da quest'azione. Il *border* è ciò che introduce nella trama disordinata del mondo una qualche forma di ordine, un ordinamento di qualche genere, un *ordo*. Il *border* è un *border*: un'importante raccolta di saggi pubblicata un paio di anni fa non aveva problemi a giocare, sin dal titolo, con questa interpretazione del concetto di confine<sup>2</sup>. E se ci spostiamo in area tedesca, le distinzioni linguistiche sembrano assumere una rilevanza teorica ancora maggiore. Basti pensare alla distinzione, tematizzata da Kant nella *Critica della ragion pura*, tra *Schranke* e *Grenze*, tra confine come barriera e confine come limite<sup>3</sup>. Quest'accezione invita a elaborare una fenomenologia più complessa del confine, a distinguerlo da concetti limitrofi, a disambiguare. *Distingue frequenter* rimane il motto della critica, e forse della filosofia *tout court*.

Certo, si potrà obiettare a buon titolo che non si fa filosofia con il dizionario, e saremmo d'accordo con questo rilievo. Tuttavia, queste suggestioni sono utili per comprendere che quando si parla di confini non si parla di oggetti semplici. Che il confine è sempre qualcosa di più della linea che lo rappresenta su una mappa. La "trappola territoriale", su cui John Agnew non ha mai smesso di mettere in guardia<sup>4</sup>, conduce troppo spesso a interpretare i confini come semplici linee, immaginando una perfetta corrispondenza tra la dimensione "cartografica" e quella "reale", appiattendolo la seconda sulla prima<sup>5</sup>.

La critica di questo atteggiamento ermeneutico è il primo passo per comprendere meglio che cosa siano davvero i confini; in questo modo, sarà possibile armarci di un quadro analitico maggiormente avvertito, grazie al quale affrontare i problemi, le sfide, le controversie che i confini pongono al nostro tempo.

### 3. Ontologia politica del confine

La filosofia si è molto affaticata a definire cosa sia un confine. La questione è innanzitutto di natura ontologica: insieme alla domanda su cosa siano i confini, siamo costretti a porre quella sulla loro esistenza niente affatto ovvia. Esistono

<sup>2</sup> Cfr. H. VAN HOUTUM, O. KRAMSCH, W. ZIERHOFER (a cura di), *Bordering Space*, Ashgate, Aldershot, 2005.

<sup>3</sup> Cfr. H. HOHENEGGER, *La terminologia della spazialità in Kant*, in *Locus-spatium. XIV Colloquio internazionale del lessico intellettuale europeo*, Olschki, Firenze, 2014, pp. 519-580.

<sup>4</sup> Cfr. J. AGNEW, *The Territorial Trap: The Geographical Assumptions of International Relations Theory*, in *Review of International Political Economy*, I, n. 1, 1994, pp. 53-80.

<sup>5</sup> Cfr. F. FARINELLI, *La crisi della ragion cartografica*, Einaudi, Torino, 2009.

effettivamente i confini? Sono una datità primaria? La trama dell'essere è attraversata da partizioni, discontinuità, fratture "naturali" indipendenti dal soggetto che le esperisce, oppure è necessario considerare tutti i confini come o la proiezione delle (in)capacità percettive umane o come un prodotto storico-politico? Quando Barry Smith ha introdotto una celebre distinzione tra confini *bona fide* e confini *fiat*, questa è stata considerata definitiva per un paio di anni. Solo ultimamente la letteratura più avvertita è riuscita, con buone ragioni a parere di chi scrive, a metterla severamente in discussione. Ma vediamo brevemente la proposta, in ogni caso filosoficamente rilevante, di Barry Smith<sup>6</sup>.

Il confine *bona fide* esiste nel mondo prima di ogni possibile azione del vivente su di esso. È una specie di precatogoriale, la cui datità è indipendente dall'azione del soggetto sia nella creazione sia nella percezione del confine. Esisterebbero, insomma, "confini naturali". In particolare, secondo Smith i confini degli enti materiali possono essere ricondotti a questa categoria ontologica.

Il secondo tipo di confine, il confine *fiat*, è un prodotto dell'azione umana. Esso viene prodotto storicamente in quanto esito di un agire sul mondo. Il confine *fiat*, a differenza di quello *bona fide*, non esiste indipendentemente dall'individuo che lo produce. Questo non significa che la sua esistenza nel tempo, il suo perdurare, si leghi a quella dell'individuo che lo ha prodotto: i confini statali continuano ad esistere anche dopo la morte di chi li ha stabiliti, in quanto si sedimentano nella memoria collettiva e, soprattutto, nei documenti che ne legittimano e certificano l'esistenza. Questo significa che non esiste un "confine naturale" che separi, ad esempio, la Francia e l'Italia; esso è convenzionale, arbitrario, e proprio quest'arbitrarietà può dare la stura ad ambiguità politiche e giuridiche, come sanno Giuseppe La Paglia (Totò) e Ferdinand Pastorelli (Fernandel), gli sfortunati protagonisti del film *La legge è legge* la cui trama ha funto da prologo di questo saggio.

Tuttavia, l'ontologia del confine proposta da Barry Smith va complicata in almeno due punti. Come scrivevamo, ci sono buone ragioni per argomentare sull'insostenibilità dei confini naturali. O perlomeno: sull'idea che i confini naturali degli enti siano in realtà unicamente i confini di cui facciamo esperienza. La posizione teorica per cui esistono confini naturali confonde infatti la struttura del mondo fisico con la capacità che abbiamo noi esseri umani di farne esperienza. O, per dirla più precisamente, in questa posizione "si fanno intervenire criteri epistemologici e non ontologici"<sup>7</sup>. Dal momento che la struttura atomica della realtà è

<sup>6</sup> Cfr. B. SMITH, *Oggetti fiat*, trad. it. di L. Morena, in *Rivista di estetica*, XLII, n. 2, 2002, pp. 58-87.

<sup>7</sup> M. FERRARIS, *Documentalità. Perché è necessario lasciar tracce*, Laterza, Roma-Bari, 2009, p. 34.

in moto perpetuo, bisogna riconoscere che a livello microscopico i confini degli enti sono mutevoli e variabili. Quelli che percepiamo come confini determinati che danno alle cose del mondo la loro individuazione specifica sono, in realtà, continuamente cangianti, sebbene a un livello microscopico tale da non poterne dare conto mediante i nostri apparati percettivi. Di conseguenza, ciò che noi percepiamo come discontinua è in realtà una continuità ontologica. Questo per non parlare dei confini sfumati di entità vaghe quali una montagna, un fiume, una costa, che mettono in crisi la visione naif, da “fisica ingenua”, del confine “naturale” come fondato nella trama dell’essere. Verrebbe da domandarsi, con sobria polemica rispetto a certe riflessioni contemporanee, quando si è deciso che l’ingenuità fosse un valore filosofico.

La seconda complicazione riguarda la nozione di confine *fiat*. Senza dubbio esso è un confine prodotto dall’essere umano. Ma cosa significa produrre un confine? Come si configura e istituisce il processo del *bordering*? Smith non dà indicazioni in tal senso; tuttavia, l’analisi del *bordering* è imprescindibile per cogliere la natura artificiale del *border*.

Non si prenda questo preliminare inquadramento ontologico del problema come fine a sé stesso. Questioni strettamente ontologiche stanno infatti al centro di dispute politico-giuridiche che hanno puntellato tappe decisive della storia occidentale. Potremmo spingerci a tal proposito a parlare di una vera e propria ontologia politica dei confini. Si pensi, ad esempio, alla discussione vivacissima in età moderna sulla libertà o meno dei mari. Una discussione cruciale per la futura configurazione dello spazio europeo, nella quale convergono i pesi massimi dell’*intelligenza* giuridico-filosofica moderna: Bartolo di Sassoferrato, Baldo degli Ubaldi, Ugo Grozio, John Selden, Paolo Sarpi, Loccenio, Bynkershoek<sup>8</sup>. Senza ricostruire l’intera vicenda, che è nota nelle sue linee generali anche e soprattutto grazie alla rilevanza affidatale da Carl Schmitt in *Der Nomos der Erde* (1950)<sup>9</sup>, basti riconoscere la questione strettamente ontologica che l’attraversa. Se la sovranità si definisce a partire dal suo perimetro di esercizio, come perimetrare la superficie marina, di per sé fluida? Può esistere un confine di tal fatta? Tutte le soluzioni adoperate per giustificare, contro l’ipotesi groziana di *Mare liberum* (1609), la possibilità di identificare uno spazio sovrano anche nel territorio marittimo, si sforzano di teorizzare un confine a tal punto sconnesso dalla sua ingenua

naturalità da poter essere pensato anche sulla superficie marina. Fino a giungere alla famigerata dottrina della palla di cannone, ideata da Cornelius van Bynkershoek del *De dominio maris* (1702), cristallizzata nella formula *ubi finitur armorum vis* e destinata a grande fortuna.

Questo accenno solo per dire che la questione dei confini non è un brano di astratta metafisica, sì che le sue coordinate filosofiche interessano e hanno interessato direttamente la vita politico-giuridica degli esseri umani. Senza dubbio i confini non sono un’invenzione recente e “hanno contato” lungo tutta la storia dell’umanità. Come scrivono Alexander Diener e Joshua Hagen, gli esseri umani sono “esseri geografici, per i quali la creazione di luoghi, e di conseguenza il processo di produzione di confini, sembrano naturali”<sup>10</sup>: a essere naturale, insomma, non è il confine, ma il continuo fare e disfare i confini da parte dell’essere umano. Un contributo decisivo in tal senso può giungere dall’antropologia novecentesca. Arnold van Gennep ha mostrato, in un classico dell’antropologia, il ruolo dei confini nel processo formativo degli individui. Uno dei temi fondamentali di *Les rites de passage* (1909) è infatti che il processo simbolico di passaggio da una fase della vita a un’altra s’inverva solo laddove viene spazializzato. Di questa spazializzazione del simbolico sono esempi eccellenti tutti quei riti fondativi incentrati sul transito dall’adolescenza all’età adulta che si condensano nell’attraversamento di un confine pericoloso: ad esempio, il passaggio dalla dimensione protettiva del villaggio a quella incerta della foresta<sup>11</sup>.

Tuttavia, per una serie di ragioni contingenti, l’importanza dei confini appare particolarmente rilevante nell’epoca contemporanea. Sui confini oggi si combattono spietate battaglie ideologiche che sembrano essere giunte a uno stallo. Ai lati opposti della barricata, chi ribadisce la natura “chiusa” delle configurazioni politiche moderne (gli Stati) e chi oppone la natura necessariamente cosmopolitica e “aperta” del mondo contemporaneo. L’innescò di questa feroce battaglia è a nostro avviso semplice da individuare: alla natura “geografica” dell’essere umano e alla partizione “moderna” del mondo in unità statali (ossia: in territori delimitati da confini) si è andata sempre più sovrapponendo, fomentata sia dalle logiche della globalizzazione sia dall’aumento della miseria in specifiche parti del mondo, una logica di movimento delle masse che ha attraversato quei confini fino a metterli in radicale discussione. Fino a costringerci a domandarci se quegli stessi

<sup>8</sup> Per una ricostruzione della vicenda si rimanda a E.C. SFERRAZZA PAPA, *Modernità infinita. Saggio sul rapporto tra spazio e potere*, Mimesis, Milano-Udine, 2019, pp. 23-58.

<sup>9</sup> Cfr. C. SCHMITT, *Il nomos della terra nel diritto internazionale dello Jus publicum europaeum* (1950), trad. it. di E. Castrucci, Adelphi, Milano, 2001.

<sup>10</sup> A.C. DIENER, J. HAGEN, *Borders. A Very Short Introduction*, Oxford University Press, Oxford, 2012, p. 1.

<sup>11</sup> Cfr. A. VAN GENNEP, *I riti di passaggio* (1909), trad. it. di M.L. Reimotti, Bollati Boringhieri, Torino, 1981, pp. 22-34.

confini siano ancora moralmente giustificabili in un'epoca in cui stare da una parte o dall'altra di un confine equivale, quando non alla lotta tra la vita e la morte, quantomeno a condizioni di vita fortemente disagiati e ad altre fortemente privilegiate. Se anche il gesto del migrare è il gesto per eccellenza della nostra tradizione giudaico-cristiana, con la prima "cacciata" dal giardino dell'Eden che altro non è che una originaria migrazione forzata<sup>12</sup>, la storicità dei processi migratori odierni richiede di essere interpretata con lenti categoriali non astratte.

Ciò che maggiormente preme rilevare a quest'altezza è che per dare conto della complessità del confine, è necessario sottrarlo alle riflessioni che lo degradano a semplice oggetto, banalizzandolo e non riuscendo a rendere conto del suo funzionamento e del suo significato reali. Per fare ciò, è necessario dotarsi di un'analisi differente da quelle finora messe a disposizione dalla riflessione filosofica sul tema.

#### 4. Il confine come dispositivo

Il confine non è una semplice linea. Se ci avviciniamo ad esso dal lato del processo di *bordering*, notiamo che nella sua istituzione convergono una serie di elementi materiali e immateriali. Barriere, muri, recinti, steccati, semplici linee sul terreno, si accompagnano a documenti ufficiali, controversie politiche, trasposizioni cartografiche, cerimonie d'istituzione. E quando i confini sono contesi vediamo agglomerarsi intorno ad essi contese belliche e vere e proprie guerre giuridiche, combattute non a colpi di cannone ma con il Codice di diritto internazionale in mano. I confini vivono insomma sul chi va là, non sono mai definiti una volta per tutte: abbiamo dunque da un lato il problema dell'origine del confine, la questione della sua istituzione che, come vedremo, non è certo un atto semplice e immediato; dall'altro lato, l'evidenza storica per cui il confine non è mai istituito una volta per tutte, ma la sua esistenza è sempre in procinto di essere negoziata, rivista, ribadita. Insomma, il confine ingenuamente inteso non è altro che l'istantanea di un processo continuo di *bordering*; l'immagine del confine come linea è l'astrazione illegittima di tutto questo complesso di elementi. Il confine è sempre un "fare il confine".

Per quanto concerne l'istituzione del confine, ossia come esso si "inauguri", come "venga all'esistenza", può tornare utile prendere in considerazione un luogo classico di Rousseau e leggerlo diversamente da come si è fatto finora. Potremo trarne spunti interessanti per complicare moltissimo la fenomenologia dell'istituzione del confine. Ecco l'incipit del secondo *Discorso sull'origine e i fondamenti della disuguaglianza tra gli uomini* (1755): "il primo che, avendo cinto un terreno, pensò di

affermare 'questo è mio', e trovò persone abbastanza semplici per crederlo, fu il vero fondatore della società civile"<sup>13</sup>. Commentiamolo, ma prima un  *caveat*.

In questa sede non rileva valutare l'importanza di questo passo per una teoria generale della sovranità, ossia riflettere sul rapporto tra il *nomos* e la configurazione materiale che lo istituisce. Una letteratura di alto livello ha già approfondito, con argomenti convincenti, questo tema<sup>14</sup>. Ciò che ci interessa è descrivere la fenomenologia del *bordering* che traluce da questo passaggio di Rousseau.

Il Ginevrino propone a tutti gli effetti un'ontogenesi del confine articolata in tre fasi, convocando così nell'istituzione del confine tre elementi differenti ed eterogenei. In primo luogo, descrive la dimensione pragmaticamente materiale dell'atto del tirare una linea. In questa fase *materiale*, l'individuo introduce una discontinuità ontica tracciando una linea sul terreno, ma non è ancora sufficiente per dichiarare quella linea un confine. In secondo luogo, Rousseau individua una fase che potremmo definire *linguistico-discorsiva*: l'individuo dichiara che quello spazio che viene a esistere in virtù dell'esistenza del confine è suo, ossia che quella inedita partizione del mondo corrisponde a un ordinamento politico-giuridico. Senza questa dichiarazione, la linea tracciata nella prima fase equivarrebbe a una linea tirata sul bagnasciuga. La terza fase, decisiva, è quella *sociale*. Rousseau sostiene la necessità di un riconoscimento sociale di questo atto complesso: qualcuno deve credere che quella linea definisca davvero spazi di differente competenza sovrana. L'ontogenesi del confine, insomma, termina grazie alla società in miniatura che ne accetta l'esistenza.

Provando a generalizzare questa articolazione del processo di *bordering* che abbiamo teorizzato più nel dettaglio altrove<sup>15</sup>, in qualsiasi confine è possibile ritrovare, in forme più o meno definite, più o meno astratte, queste componenti. I confini empirici non sono, insomma, linee immaginarie o unicamente linee su una mappa, ma l'inesausto processo di ridefinizione spaziale e sociale che tiene insieme la dimensione materiale del confine, l'ordine discorsivo chiamato a giustificare l'esistenza, la massa documentale che la testimonia, nonché le forze materiali deputate alla sua protezione. Qualsiasi confine che abbia un significativo peso politico è la combinazione di questi elementi. Esso, allora, non va pensato come

<sup>13</sup> J.-J. ROUSSEAU, *Discorso sull'origine e i fondamenti della disuguaglianza tra gli uomini* (1755), in Id., *Opere*, a cura di R. MONDOLFO, Sansoni, Firenze, 1972, p. 60.

<sup>14</sup> Cfr. W. BROWN, *Stati murati, sovranità in declino* (2010), trad. it. di S. Liberatore, Laterza, Roma-Bari, 2013, p. 38 ss.

<sup>15</sup> Cfr. E. C. SPERAZZA PAPA, *Filosofia e Border Studies. Dal confine come "oggetto" al confine come "dispositivo"*, in *Rivista di estetica*, LXXV, n. 3, 2020, pp. 184-197.

<sup>12</sup> Cfr. E. COCCIA, «Inobedientia». *Il peccato di Adamo e l'antropologia giudaico-cristiana*, in *Filosofia politica*, n. 1, 2008, pp. 21-36.

un semplice oggetto, come un ente autonomo, ma va piuttosto inteso alla stregua del dispositivo di foucaultiana memoria, ossia un assemblaggio coerente di elementi eterogenei, materiali e immateriali, che parimenti concorrono a produrlo: “un insieme assolutamente eterogeneo che implica discorsi, istituzioni, strutture architettoniche, decisioni regolative, leggi, misure amministrative, enunciati scientifici, proposizioni filosofiche, morali e filantropiche, in breve: tanto del detto che del non detto, ecco gli elementi del dispositivo. Il dispositivo stesso è la rete che si può stabilire tra questi elementi”<sup>16</sup>.

### 5. Confini e muri

Chi insiste nel sottolineare che i confini contemporanei “non sono più semplicemente linee su una mappa”<sup>17</sup> commette un errore significativo: i confini non sono mai stati linee su una mappa. Sono sempre stati il risultato precario di un equilibrio tra elementi differenti, materiali e immateriali. Complessi dispositivi che articolano il mondo, nodi dove le relazioni di potere che li producono si allacciano. Dispositivi che con tutta evidenza decidono delle vite di chi si trova, in virtù di una pura casualità di nascita, in una parte del mondo e non in un'altra. “Lotteria della nascita” è stata chiamata significativamente<sup>18</sup>. Il nostro insistere sulla dimensione complessa, processuale, materiale e immateriale del confine non serve unicamente a sgombrare il campo dalle ipotesi maggiormente ingenue e banalizzanti sulla loro natura. Serve altresì per sottolineare che i confini sono pur sempre un prodotto storico, ossia contingente. Gli assemblaggi possono mutare, le varie componenti possono pesare in maniera differente. Gli elementi ottusamente materiali possono prevalere su quelli sociali e discorsivi.

Nell'attuale temperie globale, nella quale si espande un clima di profonda insicurezza causato da una globalizzazione selvaggia e mal governata, la difesa dei confini ha rappresentato una valvola di sfogo per la cittadinanza impaurita. I confini odierni vengono presidiati, fortificati, risacralizzati, venerati. Non è qui il caso di ritornare estesamente sul ruolo decisivo svolto dai muri nell'attuale configurazione politica del mondo<sup>19</sup>, ma è chiaro che queste forme di verticalizzazione del

confine producono effetti morali e politici altamente problematici. Se i confini hanno pur sempre garantito un contatto, un rapporto di reciprocità e di riconoscimento tra il dentro e il fuori, la loro attuale reificazione li trasforma e li connota negativamente. L'interdizione del passaggio di cui i muri sono il simbolo, infatti, si accompagna a una presa di posizione nei confronti di coloro che vorrebbero, per le ragioni più diverse, attraversare quei confini. E dal momento che i confini vengono attraversati a piedi solamente da individui in gravi condizioni economiche, i muri risultano, con un paradosso solo apparente, pienamente compatibili con l'attuale globalizzazione economica e finanziaria. Essi, infatti, lavorano a favore del mantenimento dell'assetto discriminatorio del nostro mondo: respingono gli indesiderabili, le *wasted lives* come le chiamerebbe Zygmunt Bauman, dell'ordine economico globale, ossia coloro che “mettono in pericolo la globalizzazione felice del capitalismo”<sup>20</sup>. L'enfasi posta sulla dimensione del controllo e della vigilanza, gonfiata sino alla costituzione di un'ambigua agenzia europea per il controllo delle frontiere, Frontex<sup>21</sup>, è assai significativa della funzione anche simbolica svolta dai confini (e dalla loro protezione) nella salvaguardia di quella forma statale di cui essi rappresentano una delle condizioni di possibilità materiale e sociale.

I confini fortificati, tuttavia, rappresentano una modalità ottusa e parrocchiale di tutela del territorio statale<sup>22</sup>. Riattivando l'antica logica della difesa tramite fortificazione, essi presuppongono discorsivamente un Io indifeso e da tutelare contro un'orda violenta che lo minaccia senza posa. Per un singolare rovesciamento, la potenza muscolare dell'Io-Stato forte/fortezza si svela estremamente fragile e debole, proiettando quella stessa debolezza sui propri cittadini, cosicché una democrazia fortificata deve immaginarsi continuamente assediata per poter giustificare ragionevolmente il proprio assetto. Le implicazioni di una simile psicopolitica sono ingestibili a livello morale e politico: da un lato, essa introduce una discriminazione radicale tra il dentro e il fuori, il noi e il loro, moralizzando la spazializzazione: essere dall'altra parte del muro diventa, di per sé, stigma d'inferiorità e di minaccia; dall'altro lato, i muri provocano una tensione tra Stati insostenibile, alimentando l'immagine hobbesiana di uno stato di natura internazionale

<sup>16</sup> M. FOUCAULT, *Le jeu de Michel Foucault*, in Id., *Dits et écrits 1976-1988*, Gallimard, Paris, 2001, p. 299.

<sup>17</sup> C. RUMFORD, *Theorizing Borders*, in *European Journal of Social Theory*, IX, n. 2, 2006, p. 161.

<sup>18</sup> Cfr. A. SHACHAR, *The Birthright Lottery. Citizenship and Global Inequality*, Harvard University Press, Cambridge, 2009.

<sup>19</sup> Sul tema cfr. E. C. SFERRAZZA PAPA, *Le pietre e il potere. Una critica filosofica dei muri*, Mimesis, Milano-Udine, 2020.

<sup>20</sup> M. FUSSEL, *État de vigilance. Critique de la banalité sécuritaire*, Éditions du Seuil, Paris, 2016, p. 27.

<sup>21</sup> Su cui cfr. G. CAMPESE, *Polizia della frontiera. Frontex e la produzione dello spazio europeo*, DeriveApprodi, Roma, 2015.

<sup>22</sup> Per una difesa recente e polemica del ruolo dei confini cfr. F. FUREDI, *I confini contano. Perché l'umanità deve riscoprire l'arte di tracciare frontiere* (2021), trad. it. di P. Orrelli, Meltemi, Milano, 2021. Più equilibrata la posizione di J. NIDA-RÜMELIN, *Pensare oltre i confini. Un'etica della migrazione* (2017), trad. it. di G.B. Demarta, Franco Angeli, Milano, 2018.

dal quale proteggersi tramite tecniche d'immunizzazione e profilassi politica. Da questo punto di vista, i muri vanno ricompresi nella più ampia cornice concettuale della cosiddetta "democrazia immunitaria"<sup>23</sup>, di cui essi rappresentano l'elemento maggiormente visibile. La lettera dell'8 ottobre 2021 inviata dai Ministri dell'Interno di dodici Stati Membri dell'UE alla Commissione Europea per chiedere fondi per la costruzione di nuovi muri è una prova, certo solo l'ultima delle tante, di quanto la logica della fortezza sia ormai apertamente considerata la strategia più ragionevole per affrontare il dramma migratorio<sup>24</sup>.

### 6. Il futuro dei confini

Il rinascimento dei muri cui abbiamo assistito nel corso del XXI secolo è conseguenza diretta sia della miseria delle politiche internazionali nel governo e nella gestione non autoritaria dei flussi migratori, sia della demonizzazione *tout court* operata da partiti e gruppi reazionari e di estrema destra (ma anche talvolta da gruppi di sinistra, recuperando in maniera parziale alcuni luoghi marxisti) nei confronti dei migranti, per i quali sono stati riabilitati tutti i migliori stereotipi razzisti del secolo passato. Il migrante come animale, bestia, invasore, stupratore, criminale in sé. È necessario decostruire il rapporto, che appare ormai quasi un sinolo, tra la mobilità delle masse migratorie e i fenomeni violenti. A forza di associare la mobilità a fenomeni violenti, si finisce con il percepirla come un fenomeno violento in sé. Muoversi alla ricerca di condizioni di vita migliori diventa, così, un gesto pericoloso e colpevole.

Chi muove questa critica, e organizza di conseguenza l'opinione pubblica, dimentica che i confini che ci definiscono e che definiscono la natura stessa del migrare, ossia del muoversi attraversando un confine, non sono una seconda natura del mondo, ma il risultato storico e contingente di rapporti di forza mutevoli. L'arbitrarietà del venire al mondo non può essere considerata, per quanto possibile certo, una condanna a morte. E forse, come suggerisce Reece Jones, "un giorno negare uguale protezione basandosi sul luogo di nascita potrà apparire anacronistico e sbagliato tanto quanto negare diritti civili basandosi sul colore della pelle, il genere o l'orientamento sessuale"<sup>25</sup>.

In conclusione, è opportuno ricordare che non si tratta di estetizzare la figura del migrante in quanto tale. In alcune posizioni radicali questo rischio è senz'altro palese, ma l'immagine stucchevole del buon migrante è paternalista tanto quanto è offensiva quella del migrante criminale. Come nota Alberto Toscano in una densa riflessione a commento di Mezioud Ouldamer, "l'immigrato-come-promessa, benché non così immediatamente tossica, non è una nozione più convincente di quella dell'immigrato-come-minaccia"<sup>26</sup>. In entrambi i casi si nasconde uno stigma (dissimulato nel primo, dichiarato nel secondo), ed entrambe le posizioni si rinforzano a vicenda in quanto speculari.

Ciò che bisogna prendere sul serio, come questione di *Real Politik* prima ancora che come questione morale, è l'aumento vertiginoso dei flussi migratori che si prospetta negli anni a venire. Sappiamo ormai al di là di qualsiasi ragionevole dubbio che il cambiamento climatico, con tutto ciò che ne consegue (scioglimento dei ghiacciai, aumento della temperatura media, stravolgimenti climatici, siccità), determinerà nel prossimo futuro la forma di vita dell'umanità (e non solo). La filosofia politica e del diritto non possono più evitare di confrontarsi con questa condizione trascendentale<sup>27</sup>. Bisogna porre, evitando qualsiasi forma di catastrofismo, la domanda radicale se la forma statale, con la sua pretesa di poter garantire in qualsiasi momento un'ermetica chiusura, quantomeno come possibilità ultima conservata nel monopolio sovrano sui confini, sia ancora in grado di corrispondere ai problemi dell'umanità a venire. Dal momento che il futuro del mondo è quello di surriscaldarsi, il futuro dei confini, e in particolare dei confini che segnano il mondo occidentale, sarà quello di essere sempre più attraversati. È tempo che la cultura politica e giuridica cominci a dotarsi di categorie e concetti in grado di superare l'impianto statalista moderno. In un mondo che da un lato cresce demograficamente, e dall'altro si rimpicciolisce in quanto vivibilità, la condizione del migrante sarà la condizione strutturale di una parte significativa di umanità. Questo significa che il fenomeno migratorio non potrà essere più governato nella forma dell'eccezionalità e dell'emergenza. Le migrazioni sono destinate a trasformare radicalmente la faccia del mondo che abitiamo, rimescolando i popoli, spostando masse. Le forme politico-giuridiche che articolano la nostra epoca non sono in grado di comprendere come elemento costitutivo questa evidenza, e anzi

<sup>23</sup> Cfr. R. ESPOSITO, *Immunitas. Protezione e negazione della vita*, Einaudi, Torino, 2002; A. BROSSAT, *La démocratie immunitaire*, La Dispute, Paris, 2003.

<sup>24</sup> I dodici Stati firmatari sono Austria, Cipro, Danimarca, Grecia, Lituania, Polonia, Bulgaria, Repubblica Ceca, Estonia, Ungheria, Lettonia e Slovacchia.

<sup>25</sup> R. JONES, *Violent Borders. Refugees and the Right to Move*, Verso, London-New-York, 2016, p. 171.

<sup>26</sup> A. TOSCANO, *I nomi dell'Altro. Per una storia algerina della filosofia francese*, in A. CAVALLETTI, G. SOLLA (a cura di), *L'avanguardia dei nostri popoli. Per una filosofia della migrazione*, Cronopio, Napoli, 2020, p. 39.

<sup>27</sup> Utile in tal senso, quantomeno per la radicalità con cui viene posta questa necessità teorica, il saggio di G. MANN, J. WAINWRIGHT, *Il nuovo Leviatano. Una filosofia politica del cambiamento climatico* (2018), trad. it. di F. Deotto, Treccani, Roma, 2019.

la degradano a fenomeno eccezionale da affrontare con misure emergenziali approntate di volta in volta alla bell'e meglio.

Contro questa logica dell'emergenza perenne, è necessario inventare nuove concettualizzazioni che rompano definitivamente con il dominio della razionalità politico-giuridica moderna, e immaginare nuove forme di coesistenza globale. L'attuale interregno che abitiamo, il frat-tempo tra il vecchio impianto moderno e forme politico-giuridiche sovranazionali che tendono a superarlo, deve ancora "decidere" quale sentiero intraprendere: se considerare queste nuove entità come semplici aggiustamenti di tiro delle vecchie forme statali, come chi pensa che l'Unione Europea, ossia "il più grande avvenimento politico del secondo dopoguerra"<sup>28</sup>, debba istituirsi una volta per tutte come uno Stato che accorpi i vecchi Stati, ignorando totalmente le modalità materiali di formazione delle compagini statali; oppure se virare decisamente verso coraggiose, e per questo rischiose, visioni politico-giuridiche globaliste corroborate da un forte senso di giustizia globale (ciò che manca alla globalizzazione odierna, sfacciatamente coerente con logiche coloniali di dominio).

Che questo sentiero da percorrere vada "deciso" significa che esso non è un "destino"<sup>29</sup>: non c'è alcun destino immanente nel futuro della politica mondiale e negli elementi che finora l'hanno definita. È proprio dalle posizioni in tal senso più coraggiose, utopie forse irrealistiche e irrealizzabili, che possiamo trarre suggestioni per riflettere sul futuro del nostro mondo, su quella terra comune che tutti ci siamo trovati, senza volerlo, ad abitare. È tempo, insomma, di raccogliere seriamente la sfida politico-giuridica di una inedita "Costituzione della Terra"<sup>30</sup>, nella consapevolezza che il grado più maturo che possa raggiungere una democrazia globale non è quello voluto da tutti, come nelle più ardite, speranzose e irrealistiche teorie contrattualiste, ma quello che tutela tutti e garantisce, quantomeno in linea teorica, la possibilità di una vita decente per l'intera comunità umana.

<sup>28</sup> L. FERRAJOLI, *L'Unione Europea: la sua crisi e il suo futuro*, in F. CERRATO, M. LALATTA COSTERBOSA (a cura di), *L'Europa allo specchio. Identità, cittadinanza, diritti*, il Mulino, Bologna, 2020, p. 155.

<sup>29</sup> Sulla dimensione "destinale" della politica moderna, e in particolare dell'Europa, ha insistito M. CACCIARI, *Geo-filosofia dell'Europa*, Adelphi, Milano, 1994, pp. 161-170 (sul "tramonto" dell'Europa come suo destino originario).

<sup>30</sup> Ci riferiamo evidente ai lavori di L. FERRAJOLI, in particolare al recentissimo *Perché una Costituzione della terra?*, Giappichelli, Torino, 2021. Ma sulla prospettiva globalista, che necessariamente porta con sé tratti cosmopolitici, sono sempre da tenere in considerazione i *caveat* di D. ZOLO, *Cosmopolis: la prospettiva del governo mondiale*, Feltrinelli, Milano, 1995. Sul cosmopolitismo contemporaneo sempre utile (per quanto da aggiornare con il dibattito tuttora in corso) il lavoro di A. TARABORRELLI, *Il cosmopolitismo contemporaneo*, Laterza, Roma-Bari, 2011.

## LO SCAFFALE