



1 • 2 • 2019

SAGGI

A. Di Gregorio, I fenomeni di degenerazione delle democrazie contemporanee: qualche spunto di riflessione sullo sfondo delle contrapposizioni dottrinali

R. Cammarata, Dal pluralismo politico allo Stato plurale (ovvero della democrazia al tempo dei populismi e degli etno-nazionalismi)

F. Delfino, La democrazia "illiberale": il modello di "democrazia sovrana" in Russia e di "democrazia cristiana" in Ungheria. Origini, similitudini e divergenze

C. Carpinelli, Ucraina: la questione della lingua e le sue fasi di evoluzione politica e legislativa

B. Mottura, Costituzione e discorso delle istituzioni in Cina oggi

R. Kößler, Diversity in the Postcolonial State: The case of the return of looted heirlooms from Germany to Namibia in 2019

M. Vaghi, Note sulle reti imperiali britanniche nell'Oceano indiano: i lavoratori a contratto indiani in Natal (1856-1914)

CRONACHE DELLE ISTITUZIONI

V. Nikitina, Le principali tendenze del nuovo ciclo elettorale in Russia: le elezioni amministrative dell'8 settembre 2019 ed il clima di protesta

C. Mosquera, Le elezioni parlamentari in Ucraina: il partito "Servo del Popolo" del Presidente Zelensky ottiene la maggioranza assoluta dei seggi e dà vita ad un governo maggioritario

C. Preiner, Le elezioni amministrative del 3 ottobre 2019 in Ungheria. Il Fidesz vince nella provincia ma perde Budapest: è sfida aperta per le politiche del 2022

R. Nocera, Déjà vu latinoamericano

RECENSIONI

S. Dossi, M. T. Fravel, Active Defense. China's Military Strategy since 1949, Princeton, Princeton University Press, 2019, 376 pp.

D. Fonseca, T. Phillips, Joker, USA, 2019. La planète des dingues. Petite généalogie des luttes sociales au prisme du cinéma

B. Calandra, D. David, M. Cedarmas, Memorie da due mondi. Storia di Stelita, tra dittature sudamericane e libertà. Prefazione di Estela Carlotto, Introduzione di Riccardo Noury, Formigine (Modena), Edizioni Infinito, 2018, 219 pp.

Nuovi Autoritarismi e Democrazie:
Diritto, Istituzioni, Società



Nuovi Autoritarismi e Democrazie: Diritto, Istituzioni, Società (NAD) n. 2/2019

SAGGI

- A. Di Gregorio, *I fenomeni di degenerazione delle democrazie contemporanee: qualche spunto di riflessione sullo sfondo delle contrapposizioni dottrinali*
- R. Cammarata, *Dal pluralismo politico allo Stato plurale (ovvero della democrazia al tempo dei populismi e degli etno-nazionalismi)*
- F. Delfino, *La democrazia “illiberale”: il modello di “democrazia sovrana” in Russia e di “democrazia cristiana” in Ungheria. Origini, similitudini e divergenze*
- C. Carpinelli, *Ucraina: la questione della lingua e le sue fasi di evoluzione politica e legislativa*
- B. Mottura, *Costituzione e discorso delle istituzioni in Cina oggi*
- R. Kößler, *Diversity in the Postcolonial State: The case of the return of looted heirlooms from Germany to Namibia in 2019*
- M. Vaghi, *Note sulle reti imperiali britanniche nell’Oceano indiano: i lavoratori a contratto indiani in Natal (1856-1914)*

CRONACHE

- V. Nikitina, *Le principali tendenze del nuovo ciclo elettorale in Russia: le elezioni amministrative dell’8 settembre 2019 ed il clima di protesta*
- C. Mosquera, *Le elezioni parlamentari in Ucraina: il partito “Servo del Popolo” del Presidente Zelensky ottiene la maggioranza assoluta dei seggi e dà vita ad un governo maggioritario*
- C. Preiner, *Le elezioni amministrative del 3 ottobre 2019 in Ungheria. Il Fidesz vince nella provincia ma perde Budapest: è sfida aperta per le politiche del 2022*
- R. Nocera, *Déjà vu latinoamericano*

RECENSIONI

- S. Dossi, M. T. Fravel, *Active Defense. China’s Military Strategy since 1949*, Princeton, Princeton University Press, 2019, 376 pp.
- D. Fonseca, T. Phillips, *Joker, USA, 2019. La planète des dingues. Petite généalogie des luttes sociales au prisme du cinéma*,
- B. Calandra, D. David, M. Cedarmas, *Memorie da due mondi. Storia di Stelita, tra dittature sudamericane e libertà*. Prefazione di Estela Carlotto, Introduzione di Riccardo Noury, Formigine (Modena), Edizioni Infinito, 2018, 219 pp.

SAGGI

I fenomeni di degenerazione delle democrazie contemporanee: qualche spunto di riflessione sullo sfondo delle contrapposizioni dottrinali

*Angela Di Gregorio**

Abstract

The paper focuses on the main conceptual issues (classifications, terminology, methodology) relating to the phenomenon of the degeneration of contemporary democracies that have attracted the attention of different social sciences in recent years. It begins with a reconstruction of the main cultural trends of democracy (classical, liberal, socialist, social, radical, and so on) then continues by exploring the current debate. The debate focuses on some leading categorizations: illiberal democracies, authoritarian constitutionalism and populist constitutionalism.

Keywords: constitutional regression – illiberal democracies – authoritarian constitutionalism – populist constitutionalism – democracy.

SOMMARIO: 1. Una questione di termini. 2. I diversi filoni culturali della democrazia. 2.1 La democrazia (di derivazione) liberale. 3. Il decadimento o degenerazione costituzionale come nuovo paradigma di studio. 3.1 La dottrina su costituzionalismo autoritario, costituzionalismo populista e democrazie illiberali. 4. Il cambio di impostazione: dalle democrazie incerte o imperfette alle democrazie illiberali? 5. Conclusioni (molto) provvisorie.

* Professore ordinario di Diritto pubblico comparato, Università degli Studi di Milano. Citazione consigliata: A. Di Gregorio, *I fenomeni di degenerazione delle democrazie contemporanee: qualche spunto di riflessione sullo sfondo delle contrapposizioni dottrinali*, in *Nuovi Autoritarismi e Democrazie (NAD)*, n. 2/2019, pp. 1-29. Testo consegnato alla redazione in data 30 novembre 2019 e rivisto in data 18 dicembre 2019.

1. Una questione di termini

Nel presente saggio si intendono fare alcune riflessioni sui fenomeni contemporanei di crisi delle democrazie e sulle relative implicazioni costituzionali. Si tratta di un tema metodologicamente complesso, sia sotto il profilo delle definizioni sia sotto quello dell'inter-disciplinarietà¹. Il dibattito sull'argomento è talmente ricco e vivace che si percepisce persino un senso di disorientamento dalle innumerevoli pubblicazioni sull'argomento e dall'uso di etichette le più disparate, alcune di immediata presa mediatica. Ciò è un sintomo della difficoltà di utilizzare definizioni strettamente ancorate al lessico costituzionalistico: si fa ricorso ai termini tradizionali aggettivati in modo creativo (“costituzionalismo autoritario”, “costituzionalismo populista”, etc.)² o si mutuano definizioni da altre discipline che si dimostrano più duttili (“democrazie illiberali” è la più diffusa ma si usa anche il termine “democrazature”)³. I modi di esprimere questo disagio contemporaneo delle democrazie in lingua inglese sono ancora più numerosi, al punto che T. G. Daly ha ritenuto di inserire nel sito dedicato al *democratic decay* un vero e proprio vocabolario del decadimento delle democrazie che comprende circa 80 termini⁴.

¹ Ricco di riferimenti alla dottrina di diverse scienze sociali è il contributo di L. Mezzetti, *Corrosione e declino della democrazia*, in *DPCE*, numero speciale, 2019, pp. 421-445.

² C. Fusaro, *L'ascesa del populismo in Europa. Italia, la terra promessa*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, Rassegna n. 8/2019, www.forumcostituzionale.it/wordpress/wp-content/uploads/2019/09/fusaro.pdf; A. Sterpa, *Il teorema di Pitagora: come si rapportano Costituzione, populismo e sovranismo?*, in G. Allegri, A. Sterpa, N. Viceconte (a cura di), *Questioni costituzionali al tempo del populismo e del sovranismo*, Editoriale scientifica, Napoli, 2019. Si vedano anche i numeri speciali delle riviste: *International Journal of Constitutional Law* (Vol. 17, no. 2, 2019, *Symposium: Public Law and the New Populism*); *European Constitutional Law Review* (Vol. 15, issue 3, special section on *Populism and Constitutionalism*); *German Law Journal* (Vol. 20, nn. 2-3, *Double Special Issue on Populism and Constitutionalism*); *Pouvoirs* (n. 2/2019, *Les démocratures*); *Annuaire International de Justice Constitutionnelle* (XXXIV, 2018, *Peuple, populisme et démocratie—Regards croisés*).

³ Il primo ad introdurre il termine “democrazie illiberali” nel dibattito politologico è stato nel 1997 Fared Zakaria (*The Rise of Illiberal Democracy*, in *Foreign Affairs*, Vol. 76, no. 6, 1997, pp. 22-43) tuttavia in un contesto diverso da quello in cui il termine è stato “recuperato” negli ultimi anni, che risale al noto discorso di Orbán del 2014 (vedi A. Di Gregorio, *L'Ungheria e i valori europei: un matrimonio impossibile*, in *Rassegna parlamentare*, n. 2, 2018, pp. 445-451). Vedi anche Y. Mounk, *The People Versus Democracy: The Rise of Undemocratic Liberalism and the Threat of Illiberal Democracy*, Harvard University Press, Harvard, 2018. Per la dottrina italiana: J. Sawicki, *Democrazie illiberali? L'Europa centro-orientale tra continuità apparente della forma di governo e mutazione possibile della forma di Stato*, FrancoAngeli, Milano, 2018; A. D'Atena, *Democrazia illiberale e democrazia diretta nell'era digitale*, in *Rivista AIC*, n. 2/2019; M.A. Orlandi, *La democrazia illiberale. Ungheria e Polonia a confronto*, in *DPCE*, I, 2019.

⁴ www.democratic-decay.org/index. Oltre all'utile raccolta di dottrina internazionale sul tema egli giustifica la nascita del nuovo oggetto di studio: T. G. Daly, *Democratic Decay: Conceptualising an Emerging Research Field*, in *Hague Journal on the Rule of Law*, Vol. 11, No. 1, 2019, pp. 9-36.

Pur trattandosi di un argomento di moda in diverse discipline, si evidenzia la difficoltà di una rigorosa impostazione concettuale. Contaminazioni tra diverse forme di ordinamenti politici vengono in maniera indifferenziata riportate alla categoria del decadimento o crisi delle democrazie senza distinguere in maniera chiara le caratteristiche del percorso degenerativo, a cominciare dalla individuazione del punto di partenza⁵. Ciò fa sì che vengano trattati congiuntamente sistemi come quello cinese, russo, turco, statunitense, ungherese, polacco, venezuelano, etc.⁶... Questa ingiustificata generalizzazione, insieme alla confusione in merito alla terminologia, rivelano la difficoltà di individuazione di nuove ipotesi concettuali.

Nell'ambito degli studi di diritto costituzionale il decadimento delle democrazie viene declinato principalmente con riferimento ad alcuni profili e contenuti della forma di Stato democratico-liberale come lo stato di diritto e conseguentemente la separazione dei poteri⁷, in particolare l'indebolimento dei contro-poteri maggioritari (a cominciare dalle corti), ma anche la tutela delle principali libertà civili e politiche⁸. Si tratta dei contenuti essenziali del

⁵ Tenta di farlo Daly che distingue tra tre tipologie di degenerazioni: *stable, long-established illiberal democracies* (es. Singapore); *liberal democracies turning into illiberal democracies* (Ungheria e Polonia); *transition between different forms of illiberal democracy* (es. Turchia). T.G. Daly, *Illiberal Democracy: Pinning Down a Problematic Term*, paper presentato all'International Association of Constitutional Law (IACL) World Congress, Seoul, June 2018.

⁶ La tendenza è diffusa nella letteratura internazionale. Solo per citare alcuni esempi: T. G. Daly menziona i casi di Ungheria, Polonia, India, Sudafrica, Brasile, Turchia, Romania, Botswana, Bolivia (*The Democratic Recession and the 'New' Public Law: Toward Systematic Analysis*, in *Int'l J. Const. L. Blog*, 22 aprile 2016); D. Landau, *Populist Constitutions*, in *The University of Chicago Law Review*, Vol. 85, 2018, parla delle trasformazioni costituzionali di Venezuela, Ecuador, Perù, Bolivia, Polonia, Ungheria, Turchia; K.L. Scheppele, *Autocratic Legalism*, in *The University of Chicago Law Review*, Vol. 85, 2018, inserisce nel trend Ungheria, Russia, Turchia, Polonia, alcuni paesi dell'America latina come Venezuela ed Ecuador; T. Fournier, *From rhetoric to action, a constitutional analysis of populism*, in *German Law Journal*, Vol. 20, 2019, confronta le dinamiche costituzionali ungheresi con il progetto di revisione costituzionale elaborato dal *Front National* in vista delle presidenziali francesi del 2017; G. Frankenberg, *Authoritarian Constitutionalism- Coming to Terms with Modernity's Dreams and Demons*, Faculty of law Research Paper No. 3/2018 e poi in G. Frankenberg, *Authoritarian Constitutionalism- Coming to Terms with modernity's nightmares*, in H.A. García and G. Frankenberg (Eds.), *Authoritarian Constitutionalism. Comparative Analysis and Critique*, Edward Elgar Publishing, Cheltenham, 2019, mette insieme diversi regimi come quello bolscevico della RSFSR, la Russia di Putin, gli USA di Trump, la Cina, l'Ungheria, l'Italia di Berlusconi.

⁷ Enfatizzano in particolare la violazione del principio della divisione dei poteri nei paesi dell'Europa centrale D. Kosař, J. Baroš, P. Dufek, *The Twin Challenges to Separation of Powers in Central Europe: Technocratic Governance and Populism*, in *European Constitutional Law Review*, Vol. 15, No. 3, 2019.

⁸ Viceversa non si presta sempre attenzione al fatto che nelle democrazie "degenerate" vi è un forte recupero di politiche sociali ed assistenzialiste la cui crisi, dovuta agli eccessi di liberismo nelle democrazie consolidate, costituisce una concausa di certe degenerazioni. Vedi A. Somma, *Sovranismi. Stato, popolo e conflitto sociale*, DeriveApprodi, Roma, 2018. Oltre agli eccessi di liberismo o neo-liberismo si individuano le cause delle degenerazioni populiste nella globalizzazione, inclusa la posizione delle istituzioni europee. Vedi C. Fusaro, *L'ascesa del populismo in Europa*, cit., che riporta il pensiero di Fukuyama ed altri (crisi economico-finanziaria

costituzionalismo, come dimostrano le variazioni sul tema della dottrina che ragiona indifferentemente di diverse varianti di democrazia o di diverse varianti di costituzionalismo facendo implicitamente coincidere, pur nelle diverse impostazioni e conclusioni, il costituzionalismo classico o liberale con la forma di Stato democratica *tout court*⁹. Sotto una diversa prospettiva si potrebbe arrivare al paradosso di negare natura democratica alle democrazie costituzionali per i limiti che queste pongono all'esercizio del potere del popolo¹⁰.

Si parla di “rule of law backsliding” con riferimento ai percorsi preventivi e/o sanzionatori delle istituzioni europee (in particolare della Commissione) che fronteggiano simili pericoli interni all'Unione¹¹. A giustificare ancor più la relazione tra la dimensione interna e quella europea si ravvisa nel condizionamento delle organizzazioni internazionali, ed in particolare dell'Unione

del 2007-2014, deficit di rappresentanza e legittimazione delle democrazie contemporanee, errori delle forze di sinistra cui si aggiungono gli eccessi degli sviluppi tecnologici). Molto critici sulle democrazie “neo-liberali” seppure da prospettive diverse anche M.G. Rodomonte, *Il “populismo sovranista” e l'Europa. A proposito di crisi della democrazia e del processo di integrazione europea*, in *Nomos*, n. 2/2019 e C.M. Herrera, *Le populisme constitutionnel*, in *Annuaire International de Justice Constitutionnelle*, XXXIV, 2018, quest'ultimo con riferimento al populismo sociale latino-americano soprattutto nella sua versione peronista.

⁹ Come riporta S. Bartole, *Stato (forme di)*, in *Enciclopedia del diritto*, Giuffrè, Milano, 2008, pp. 1124-1125, nel distinguere tra Stato democratico sociale e Stato costituzionale, non si tratta soltanto di possedere una costituzione ma questa deve avere «determinati contenuti ed anzitutto esprime le garanzie atte a reggere una democrazia pluralista». Si tratta di garanzie che da un lato consistono nell'introduzione di «principi materiali che vincolano lo stesso legislatore, impegnandolo al conseguimento di determinati fini ed obiettivi» e dall'altro sottopongono la legge al sindacato di costituzionalità. Lo Stato costituzionale, infatti, è quello che meglio di altri tipi «legittima l'esistenza di una classificazione degli Stati in chiave teleologica» enunciando fini ed obiettivi che si traducono nei principi contenuti nelle costituzioni contemporanee. Per P. Ridola, *Diritto comparato e diritto costituzionale europeo*, Giappichelli, Torino, 2010, l'espressione *stato costituzionale* «sintetizza l'insieme delle trasformazioni offerte dal costituzionalismo nelle democrazie pluralistiche... Con essa si indica pertanto, in un'accezione molto generale, il *modello* delle costituzioni delle democrazie pluralistiche». Vedi anche L. Ferrajoli, *La democrazia costituzionale*, il Mulino, Bologna, 2006. Opposta la visione di D. Castellano, *Costituzione e costituzionalismo*, ESI, Napoli, 2013, che nell'esaminare l'evoluzione storica del costituzionalismo ne evidenzia il carattere di regola “per il potere” e non “contro il potere”.

¹⁰ Così L. Ferrajoli *Le garanzie costituzionali dei diritti fondamentali*, in *Teoria politica*, n. 1, 2007, per distinguere tra democrazia in senso politico o formale e democrazia costituzionale. L'Autore inoltre ritiene che le garanzie costituzionali dei diritti fondamentali siano anche garanzie della democrazia e distingue di conseguenza quattro nozioni di democrazia costituzionale in riferimento alle quattro classi di diritti fondamentali (democrazia politica, civile, liberale, sociale): «le prime due “formali”, perché relative alla forma democratica delle decisioni, [...]”; le altre due “sostanziali” perché relative alla sostanza delle decisioni [...] quale è assicurata dai diritti sostanziali di libertà e sociali».

¹¹ Secondo L. Pech, D. Kochenov, *Strengthening the Rule of Law Within the European Union: Diagnoses, Recommendations, and What to Avoid*, Policy Brief, June 2019, p. 1, per “rule of law backsliding” si intende «the process through which elected public authorities deliberately implement governmental blueprints which aim to systematically weaken, annihilate or capture internal checks on power with the view of dismantling the liberal democratic state and entrenching the long-term rule of the dominant party».

europea, laddove tutti i contrappesi interni siano stati distrutti o indeboliti, l'ultimo rimedio possibile per fronteggiare il decadimento delle democrazie¹².

Come diremo meglio più avanti, uno dei punti di discussione della dottrina odierna, sollecitata dalle suggestioni derivanti dall'uso dell'etichetta “democrazie illiberali”, risiede nella considerazione congiunta o separata del contenuto liberale e di quello democratico delle odiere democrazie costituzionali. Queste sono il portato di un’evoluzione storica continua che contempera, in maniera chiara a partire dalla fine della seconda guerra mondiale, le diverse componenti (liberale, democratica e sociale, riflesse in una specifica cornice costituzionale) per produrre un risultato che ha consentito per oltre 70 anni alle democrazie “occidentali” di costituire un modello vincente da esportare in altre aree d’Europa e del globo al termine dei regimi autoritari o socialisti e che è solo parzialmente riflesso nei requisiti della condizionalità democratica europea.

2. I diversi filoni culturali della democrazia

Prima di ragionare in termini di degenerazioni della democrazia è indispensabile una ricostruzione preliminare del significato (o meglio dei significati) di democrazia.

Pur nella sua generica accezione di “governo del popolo”, democrazia è un termine polisemico usato in diverse scienze sociali per indicare fenomeni solo parzialmente sovrapponibili e spesso connotati da giudizi di valore e chiare matrici ideologiche, nonostante la pretesa di confinare il concetto di democrazia a mere considerazioni procedurali connotate da relativismo in riferimento ai valori. Da questo punto di vista non esiste la “democrazia” *tout court* ma diverse varianti del fenomeno, in un *continuum* di sfumature tra i due poli estremi della democrazia “perfetta” e dell’autocrazia che può arrivare persino al totalitarismo¹³.

La distinzione tra differenti tipologie di “democrazia” rientra prevalentemente nella sensibilità delle discipline politologiche (solo per ricordarne alcune: la concezione procedurale di Bobbio e Sartori¹⁴, elitista di Schumpeter¹⁵, la post-

¹² Così A. Voßkuhle, *Populismo e democrazia*, in *Diritto pubblico*, n. 3, 2018, p. 803 e A. Von Bogdandy, L.D. Spieker, *Countering the Judicial Silencing of Critics: Article 2 TEU Values, Reverse Solange, and the Responsibilities of National Judges*, in *European Constitutional Law Review*, 2019, pp. 1-36.

¹³ Mussolini descrisse il fascismo come una «democrazia organizzata, centralizzata, autoritaria». B. Mussolini, *Fascismo (Dottrina)*, in *Enciclopedia italiana*, XIV, Treccani, Roma, 1932, p. 847. La concezione schmittiana della democrazia, di tipo plebiscitario, basata sul principio di identità tra governanti e governati, e preferita a quella rappresentativo-parlamentare, potrebbe portare a concezioni totalitarie in cui la volontà popolare è intesa in senso unitario. C. Schmitt, *Dottrina della Costituzione*, Giuffrè, Milano, 1984. Per Ferrajoli un sistema “democratico” in cui la sovranità popolare non è soggetta alla legge corrisponderebbe pienamente alla nozione di Stato assoluto di Hobbes. L. Ferrajoli *Le garanzie costituzionali dei diritti fondamentali*, cit.

¹⁴ La concezione procedurale della democrazia prevale nella teoria politica occidentale. Tuttavia N. Bobbio, *Il futuro della democrazia*, Einaudi, Torino, 1984, p. 6, ritiene che anche accogliendo una nozione minima di democrazia si richiede oltre al suffragio universale e al principio di maggioranza una terza condizione ossia la possibilità reale di scelta dei cittadini che presuppone la

democrazia di Crouch¹⁶, la poliarchia di Dahl¹⁷) mentre l'impostazione in uso negli studi giuspubblicistici (in cui ci si riferisce prevalentemente alla forma di Stato, per indicare l'assetto istituzionale dell'ideale politico)¹⁸, indica nella forma

garanzia dei diritti di libertà di opinione, di espressione, di riunione, associazione, etc.: «Le norme costituzionali che attribuiscono questi diritti non sono propriamente regole del gioco: sono regole preliminari che permettono lo svolgimento del gioco». Va anche rilevato che Sartori già nel 1957 (G. Sartori, *Democrazia e definizioni*, il Mulino, Bologna, 1957) parlava sia di democrazia populista che illiberale (vedi *infra*).

¹⁵ Oltre a J.A. Schumpeter, *Capitalism, Socialism, and Democracy*, Harper & Brothers, New York, 1947, si ricordano una serie di altri esponenti del pensiero elitista e neo-elitista per i quali si rinvia a N. Bobbio, *Élites, Teoria delle*, in N. Bobbio, N. Matteucci, G. Pasquino (dir.), *Dizionario di politica*, Tea, Torino, 1990, pp. 350-356.

¹⁶ C. Crouch, *Postdemocrazia*, Laterza, Bari, 2005.

¹⁷ Con diverse sfumature: sia Schumpeter che Dahl hanno un approccio procedurale ma con una versione rispettivamente “ristretta” (Schumpeter), essendo limitata alle elezioni, ed estesa (Dahl) in cui la democrazia implica anche garanzie e controlli costituzionali sull'esercizio del potere esecutivo. Si tratta di una distinzione che Dahl già operava nel 1956 confrontando la democrazia populista o ristretta e quella madisoniana o estesa. Vedi J.A. Schumpeter, *Capitalism, Socialism, and Democracy*, cit.; R.A. Dahl, *A Preface to Democratic Theory*, University of Chicago Press, Chicago, 1956. Ricordiamo anche la distinzione tra democrazia popolare (con riferimento ai diritti politici) e democrazia costituzionale (garanzie dei diritti individuali e collettivi, pesi e contrappesi, limiti all'esecutivo) di Y. Mény, Y. Surel (a cura di), *Democracies and the Populist Challenge*, Palgrave, Basingstoke, 2002.

¹⁸ Solo a titolo esemplificativo: C. Mortati, *Le forme di governo*, Cedam, Padova, 1973, distingue tra Stato di polizia, liberale, socialista, sociale; P. Biscaretti di Ruffia, *Introduzione al diritto costituzionale comparato*, Giuffrè, Milano, 1988, tra Stati di democrazia classica o occidentale, socialista, autoritario, in via di sviluppo; G. de Vergottini, *Diritto costituzionale comparato*, Cedam, Padova, 1999, tra Stato di derivazione liberale, autoritario, socialista e Stati modernizzatori; M. Volpi, *Libertà e autorità*, Giappichelli, Torino, 2010, tra Stato assoluto, liberale, democratico, autoritario, socialista, in via di sviluppo. L. Pegoraro e A. Rinella, *Sistemi costituzionali comparati*, Giappichelli, Torino, 2017, pp. 50 ss., pur ammettendo che «ricondurre tutte le esperienze diverse da quelle forgiate dal costituzionalismo occidentale a un *unicum* è frutto di una visione eurocentrica e assolutistica», distinguono tra forma di Stato liberale evolutasi in democratico-pluralista o liberal-democratica con la variante del *caring state*, autocratica/autoritaria o dittatura, totalitaria, autocrazie nazionaliste, forma socialista classica e cinese, teocrazia. Secondo G.U. Rescigno, *Forme di Stato e forme di governo*, in *Enciclopedia giuridica*, Treccani, Roma, 1989, che ricorda le classificazioni dei regimi politici della dottrina francese, inglese e tedesca, la classificazione italiana delle forme di Stato conterrebbe troppi elementi extra-giuridici. Egli pertanto propone un inquadramento diverso basato sui concetti di formazioni economico-sociali, sistemi politici e forme di governo. Le forme di Stato coinciderebbero più o meno con le formazioni economico-sociali. F. Cuocolo, voce *Forme di Stato e di governo*, in *Digesto delle discipline pubblicistiche*, VI, Utet, Torino, 1991, distingue le classificazioni strutturali (monarchie/repubbliche, Stato federale/regionale) da quelle teleologiche (Stato democratico, autoritario, sociale, socialista). Entrambe si fondano sui rapporti tra gli elementi costitutivi dello Stato. Non parla di Stato liberale ma di Stato moderno o Stato di diritto fondato sulla separazione dei poteri e sull'affermazione delle libertà civili e politiche, cui segue lo Stato democratico inteso come evoluzione verso una concezione sostanziale dello Stato di diritto e il principio di egualianza. A sua volta lo Stato sociale – espressione con prevalente contenuto politico – viene considerato un'evoluzione e non una revisione dello Stato democratico. Vedi anche F. Lanchester, *Stato (forme di)*, in *Enciclopedia del diritto*, XLIII, Giuffrè, Milano, 1990, che ritiene preferibile

di Stato democratica pluralista o di derivazione liberale (o di democrazia sociale) la categoria predominante nel mondo occidentale a partire dagli anni '30 del Novecento (con i primi timidi esperimenti in alcune costituzioni del periodo tra le due guerre mondiali, non limitati al caso di Weimar), poi stabilizzatasi ed estesasi in varie ondate di democratizzazione a partire dalla fine della seconda guerra mondiale.

Tuttavia nella storia del pensiero politico e delle istituzioni si ricordano anche la democrazia radicale/diretta rousseauiana e giacobina, la democrazia popolare¹⁹ e socialista (entro certi limiti derivate dalla prima), i concetti correlati di democrazia sostanziale²⁰ e democrazia progressiva²¹. De Vergottini parla della concezione socialista della democrazia nella versione marxista-leninista come una delle tre concezioni principali di democrazia, che senza negare il valore delle libertà borghesi ne contesta l'utilità se non sono accompagnate da strumenti (tra i quali le risorse economiche) che consentano alla maggioranza del popolo di agire politicamente²². Ricorda poi le altre concezioni della democrazia: quella europea «di ispirazione liberale» insiste «sugli istituti delle libertà individuali, dei diritti

ridurre a due le classificazioni contrapponendo «ordinamenti pluralistici e pluripartitici a potere ripartito ad ordinamenti monolitici e monopartitici a potere concentrato».

¹⁹ Le democrazie popolari rappresentano uno stadio preciso di evoluzione dello Stato socialista nei paesi c.d. satelliti dell'URSS che non avevano ancora raggiunto la totale socializzazione dei mezzi di produzione e che non avevano il partito unico. Vedi P. Biscaretti Di Ruffia, *Introduzione al diritto costituzionale comparato*, cit., pp. 77-78. Parlando dello Stato socialista marxista C. Mortati, *Le forme di governo*, cit., p. 354 ritiene che le cosiddette "democrazie popolari" offrano un modello di Stato che si differenzia da quello sovietico perché pur ispirandosi ai principi del marxismo-leninismo «non accolgono integralmente i criteri organizzativi dello Stato sovietico» e realizzano invece una "specie" di contaminazione tra le nuove strutture "socialiste" e quelle tradizionali proprie delle "democrazie occidentali". G. Sartori, *Democrazie e definizioni*, cit., p. 284, invece ritiene il termine "democrazia popolare" pleonastico perché ripete lo stesso concetto due volte (democrazia già vuol dire governo del popolo, dunque sarebbe "governo popolare popolare").

²⁰ N. Bobbio, *Democrazia*, in N. Bobbio, N. Matteucci, G. Pasquino (a cura di), *Dizionario di politica*, cit., p. 293 ss., ricorda le varianti "sostanziali" di democrazia (dei paesi socialisti o africani) che enfatizzano l'equalitarismo, ideale rientrante nella tradizione del pensiero democratico. Democrazia formale e democrazia sostanziale sottolineerebbero per Bobbio due cose diverse: la prima i mezzi, la seconda i fini e soprattutto il fine dell'eguaglianza giuridica, sociale ed economica, indipendentemente dai mezzi usati per raggiungerlo. Di democrazia "sostanziale", per distinguersi dalla democrazia "borghese", parlavano i teorici del comunismo.

²¹ Vedi P. Biscaretti di Ruffia, *Democrazia*, in *Enciclopedia del Diritto*, XII, Giuffrè, Milano, 1964.

²² G. de Vergottini, *Diritto costituzionale comparato*, cit., p. 132. Per N. Bobbio, *Democrazia*, cit., p. 293, muta nella dottrina socialista rispetto a quella liberale il modo di intendere la democratizzazione dello Stato: il suffragio universale, che è punto di partenza e non arrivo della democratizzazione dello Stato, viene integrato dalla critica della democrazia solo rappresentativa, dalla ripresa di alcuni temi della democrazia diretta e dalla richiesta che la partecipazione popolare si estenda dagli organi di decisione politica a quelli economici. Secondo C.B. MacPherson, *The Real World of Democracy*, Clarendon Press, Oxford, 1966, il concetto di democrazia riferito agli Stati socialisti ed agli Stati del terzo mondo rispecchierebbe meglio il significato antico o aristotelico del termine (governo dei poveri contro i ricchi), il governo della classe più numerosa o della maggioranza.

delle minoranze politiche, della dialettica fra maggioranza e minoranza ma del governo della maggioranza, e infine predispone un'ampia serie di istituti garantisti per il funzionamento degli organi costituzionali arrivando, tra l'altro, ad autorizzare forme di contestazione legale del potere costituito tramite il riconoscimento della opposizione parlamentare»²³. La terza concezione è quella della «democrazia sociale o pluralistica» che non rinnega la tradizionale concezione liberale e tiene conto di quella socialista «ponendo l'accento sull'importanza delle libertà economiche e sociali» e sostituisce i gruppi agli individui come soggetti interessati a fruire della libera competizione politica²⁴.

Per Biscaretti di Ruffia due erano le varianti di democrazia che si fronteggiavano negli ordinamenti statuali a lui contemporanei (scrivendo nel 1964), la democrazia classica (che origina nello Stato liberale per poi perfezionarsi nell'evoluzione successiva) e la democrazia marxista. Pur nella diversità di metodi egli riteneva che le due forme avessero un sostrato comune, rappresentato da «la ricerca della libertà dei singoli, in armonia colla libertà della collettività»²⁵. Ma mentre per la democrazia classica la libertà sarebbe un valore già esistente che bisogna solo perfezionare, la democrazia marxista vede la libertà come un valore da ricercare attraverso una profonda rivoluzione sociale al fine di realizzare un'assoluta egualianza tra tutte le componenti del popolo. Pur ammettendo che le realizzazioni pratiche della democrazia marxista producessero di fatto oppressione (prima di arrivare alla liberazione comunista, che noi sappiamo mai raggiunta) tuttavia Biscaretti ritiene (come anche Mortati²⁶) che l'esistenza di questo modello alternativo in termini di perseguitamento dell'egualianza abbia la conseguenza di spingere al miglioramento la democrazia classica «accentuando sempre maggiormente l'intervento statale per conseguire, nel medesimo insieme, anche una più estesa e adeguata uguaglianza».

La democrazia liberale, che secondo la dottrina prevalente di matrice occidentale sarebbe l'unica forma di democrazia possibile, è dunque una variante della classe “democrazia” o “Stato democratico” nella sua evoluzione storica²⁷. Va inoltre sottolineato che negli studi di diritto pubblico non si usa il termine

²³ *Idem*, pp. 126 ss.

²⁴ *Idem*, p. 133.

²⁵ P. Biscaretti di Ruffia, *Democrazia*, cit.

²⁶ Anche per lo spauracchio della Rivoluzione bolscevica lo Stato liberale si sarebbe gradualmente trasformato in Stato sociale riprendendo dal modello sovietico i diritti sociali nella loro declinazione più moderna. C. Mortati, *Lezioni sulle forme di governo*, cit., pp. 61 ss. Lo stesso Autore, tra l'altro, non considera geneticamente diversi lo Stato liberale e lo Stato socialista. Vedi anche A. Di Gregorio, *Uno Stato “nuovo” e un diritto “nuovo”: la Rivoluzione Bolscevica e la sua eredità giuridica a cent'anni dall'”Ottobre”*, in *DPCE*, n. 4, 2017.

²⁷ Vedi L. Pegoraro, *Costituzioni e democrazia: riflessioni critiche su definizioni e classificazioni nel costituzionalismo contemporaneo*, in *Rassegna parlamentare*, aprile-giugno 2014, pp. 262-263, che critica l'uso eurocentrico di democrazia e gli approcci totalizzanti nell'uso delle parole: «si registra insomma una ipostatizzazione del concetto, che identifica in un certo modello di democrazia l'unico modo corretto di usare la parola, e in quel modello l'unica soluzione possibile per organizzare qualsiasi ordinamento». Già G. Sartori, *Democrazia e definizioni*, cit., pp. 7 ss., avvertiva sull'uso soggettivo della parola democrazia.

democrazia in maniera autonoma bensì con riferimento ad alcune specifiche manifestazioni della stessa: dalle più tradizionali democrazia rappresentativa e democrazia diretta alla democrazia partecipativa e deliberativa o di prossimità, etc²⁸. Altro aspetto da rimarcare nell’ambito di tale tipo di studi è la stretta correlazione tra la classificazione delle forme di Stato (tendenzialmente dicotomica) e l’abbinamento costituzioni-costituzionalismo-forma di Stato liberal-democratica, intendendo la costituzione nel significato del costituzionalismo²⁹ come la manifestazione concreta dei contenuti stessi della forma di Stato liberale e della sua evoluzione democratico-pluralista³⁰. Le discussioni sui diversi tipi o varianti di democrazia si intrecciano dunque strettamente con quelle sui diversi tipi di costituzione come si vede nel dibattito sulle costituzioni senza costituzionalismo e sulle costituzioni autoritarie (o del costituzionalismo autoritario).

2.1. *La democrazia (di derivazione) liberale*

Nell’ambito degli studi di diritto pubblico comparato si ragiona dunque ancora in termini di forma di Stato democratico-pluralista, o democratico-sociale o di derivazione liberale o in alcuni casi di democrazie “stabilizzate”³¹.

²⁸ Altre distinzioni tipiche della scienza politica sono quelle di democrazia elettorale, delegativa, deliberativa, riflessiva, etc. in D. Caramani (a cura di), *Scienza politica*, Egea, Milano, 2015.

²⁹ Sul punto, tra i tanti, P. Ridola, *Preistoria, origini e vicende del costituzionalismo*, in P. Carrozza, A. Di Giovine, G.F. Ferrari (a cura di), *Diritto costituzionale comparato*, Laterza, Bari, 2014; M. Fioravanti, *Costituzionalismo. Percorso della storia e tendenze attuali*, Laterza, Bari, 2015; A. Buratti, *Western Constitutionalism. An Introduction*, Giappichelli, Torino, 2016; C. Martinelli, *Le radici del costituzionalismo*, Giappichelli, Torino, 2016.

³⁰ Tuttavia F. Lanchester, *Gli strumenti della democrazia*, Giuffrè, Milano, 2004, pp. 38 ss., che sembra non identificare strettamente costituzione con costituzionalismo (sarebbe un concetto “derivato”), con riferimento anche all’assetto politico di contesto, rileva che il concetto assoluto di costituzione si connette a quello di regime mentre dal concetto positivo di costituzione si può estrarre il tipo di forma di Stato «evidenziando la decisione fondamentale che si pone alla base dell’ordinamento e l’interpretazione che della stessa viene fatta dalle forze che si pongono alla sua base», facendo riferimento alla distinzione mortatiana tra Costituzione formale e materiale. Tuttavia anche per Lanchester «limiti al potere e democratizzazione costituiscono i due elementi che caratterizzano il costituzionalismo contemporaneo».

³¹ Richiamandosi alle classificazioni di P. Biscaretti di Ruffia, il manuale a cura di T. Frosini, *Diritto pubblico comparato. Le democrazie stabilizzate*, il Mulino, Bologna, 2019, espressamente indica nella sua *Presentazione*, l’obiettivo di analizzare i paesi che «si fondano sulle ragioni del costituzionalismo, che hanno mostrato e dimostrano ferma e convinta difesa dei diritti di libertà e delle garanzie costituzionali. Il cui sistema di governo ha privilegiato il criterio della separazione dei poteri, quale baluardo dell’effettività della democrazia liberale». Ciò al fine proprio di «fronteggiare, dalla parte del costituzionalismo, quella pericolosa tendenza di alcuni regimi politici, che stanno subendo un’inquietante *constitutional regression*». Il riferimento è a P. Biscaretti di Ruffia, *Le Costituzioni di dieci Stati di democrazia stabilizzata*. Volume primo delle Costituzioni straniere contemporanee, Giuffrè, Milano, 1994 (i paesi erano: Stati uniti, Belgio, Svizzera, Francia, Giappone, Germania, Danimarca, Svezia, Grecia e Spagna), in una versione precedente del 1990 dello stesso volume definiti come “Stati di democrazia classica”. Il volume secondo del 1996 (redatto in collaborazione con M. Ganino) era invece dedicato a *Le Costituzioni*

Come la varietà di etichette dimostra, pur nella condivisione di fondo delle caratteristiche ascrivibili a tale forma di Stato, si sottolineano alcuni profili rispetto ad altri, attribuendo un diverso peso agli elementi liberali o democratici o sociali pur sempre nell'ottica di una loro fusione indistinguibile a partire dal secondo dopoguerra. In alcuni casi lo Stato sociale è considerato una forma diversa rispetto a quello democratico³² pur essendo evidente che nell'evoluzione storica dei sistemi politici le due qualità principali (allargamento del suffragio e interventismo statale per assicurare i diritti sociali e per eliminare le diseguaglianze tramite la leva fiscale) sono strettamente legate.

Biscaretti di Ruffia parla di «Stato di democrazia classica o occidentale» in cui «il valore politico fondamentale è rappresentato dall'eminente dignità di ogni persona umana». In esso si realizza il «governo della maggioranza nel rispetto dei diritti delle minoranze», che ne è il principio giuridico fondamentale³³. Più articolata la prospettazione di de Vergottini che, dopo aver ricordato che democrazia ed autocrazia sono due forme ideali, per indicare lo Stato democratico parla proprio di «Stato di derivazione liberale» (dove si pone l'accento soprattutto sulle modalità dell'uso del potere politico e nei fini si privilegiano le libertà politiche rispetto a quelle economiche e sociali). Il processo di democratizzazione negli Stati definiti di democrazia liberale consisterebbe in una trasformazione più quantitativa che qualitativa del regime rappresentativo³⁴.

di sette Stati di recente ristrutturazione (Sudafrica, Belgio, Cina, Russia, Polonia, Ungheria, Romania: nelle precedenti edizioni il volume della stessa collana era dedicato agli «Stati socialisti»). Come si diceva nella premessa del volume del 1994, dopo il crollo del comunismo la democrazia appariva sostanzialmente unica «nei suoi principi informatori» spingendo Biscaretti a rivedere la precedente partizione dell'opera distinguendo tra democrazie stabilizzate (quelle in precedenza definite «classiche») e democrazie «di recente instaurazione» nel volume che sarebbe uscito nel 1996. Quest'ultimo però ha poi assunto un contenuto parzialmente differente, focalizzandosi su sette Stati «di recente ristrutturazione», affiancando alcune nuove democrazie dell'Europa centro-orientale a Belgio, Sudafrica e Cina, con riferimento all'adozione di nuove costituzioni o profonde revisioni costituzionali.

³² Tra i tanti, S. Bartole, *Stato (forme di)*, cit. Per M.S. Giannini addirittura una categoria inutile: M.S. Giannini, *Stato sociale: una nozione inutile*, in AA.VV., *Aspetti e tendenze del diritto costituzionale. Scritti in onore di C. Mortati*, Vol. I, Giuffrè, Milano, 1977.

³³ P. Biscaretti di Ruffia, *Introduzione al diritto costituzionale comparato*, cit., pp. 65 e 67. Già nella voce *Democrazia* del 1964 Biscaretti elencava le caratteristiche di questa forma di Stato (distinguendo tra democrazia classica e evoluzione verso la democrazia sociale) nella sovranità popolare, in una serie estesa di strumenti di tutela delle minoranze soprattutto politiche (che sono tanti al punto da far rischiare la distruzione della volontà della maggioranza, ma sarebbe un rischio necessario). Per G. Zagrebelsky, *Democrazia. L'unico regime legittimo e il pericolo delle oligarchie*, in *la Repubblica*, 17 giugno 2010, nessuna istituzione da sola può difendere la democrazia se la società non la vuole. Ma le istituzioni (legalità, trasparenza, sovranità della legge, libertà delle opinioni, magistrature, informazione) sono importanti. Senza di esse «nemmeno il diritto di voto, il diritto primordiale di ogni forma di democrazia, sarebbe dotato di senso democratico, perché non sarebbe permessa l'onesta misurazione del consenso e del dissenso». La democrazia dunque non è possibile in società non democratiche «ancorché adottino forme esteriori della democrazia».

³⁴ *Idem*, p. 131 (citando Bobbio).

Con riferimento alla creazione di un ordinamento giuridico ed all'esistenza della libertà politica Kelsen distingue due forme ideali: nella democrazia l'individuo partecipa attivamente alla creazione dell'ordinamento, nell'autocrazia subisce. I due principi differenti sarebbero dunque partecipazione e soggezione. La democrazia sarebbe una sintesi dei principi di libertà e uguaglianza sia in senso formale che sostanziale. Ma nella realtà esisterebbero solo regimi intermedi³⁵.

Mortati ritiene la democrazia sia una forma di governo che una forma di Stato. Anche se non necessariamente legata ad una particolare e determinata struttura sociale, «la democrazia è una forma di Stato di natura tale da poter fondarsi soltanto su una società contraddistinta da una sostanziale unità ed omogeneità». Nel passaggio dallo Stato liberale allo Stato democratico si potrebbe dubitare che «si verifichi un'effettiva modificazione della forma di Stato perché lo Stato democratico in senso proprio conserva sia il presupposto individualistico che il metodo dialettico, i quali contraddistinguono l'ordinamento liberale» anche se l'atteggiamento dello Stato cambia in maniera sostanziale, non potendo più essere neutrale e non interventista³⁶.

Bobbio ritiene che negli Stati chiamati di democrazia liberale il processo di democratizzazione costituisca una trasformazione più quantitativa che qualitativa del regime rappresentativo³⁷. Nella concezione liberale della democrazia la partecipazione al potere politico, «che è sempre stata considerata l'elemento caratterizzante del regime democratico», diventa una delle tante libertà individuali che il cittadino ha rivendicato e conquistato contro lo Stato assoluto. Dunque si enfatizza più il mero fatto della partecipazione (tipica della concezione pura della democrazia, detta anche «partecipazionistica»), che la necessità che questa partecipazione sia libera, «cioè sia una espressione e un risultato di tutte le altre libertà». Se dunque non può chiamarsi liberale uno Stato che non riconosca il principio democratico della sovranità popolare, se pure limitatamente al diritto di una parte anche ristretta dei cittadini a dar vita a un corpo rappresentativo, è ancor più vero che «secondo la concezione liberale dello Stato non vi può essere democrazia se non là dove sono riconosciuti alcuni diritti fondamentali di libertà che rendano possibile una partecipazione politica guidata da un'autonoma determinazione della volontà di ciascun individuo»³⁸.

Pegoraro e Rinella ricordano che la nuova forma di Stato democratico-pluralista che si va affermando a partire dal '900 «affonda le sue radici nella tradizione dello Stato liberale»: si attenua la separazione tra l'apparato pubblico e la società civile e si affermano diversi principi (pluralistico, personalistico,

³⁵ H. Kelsen, *Teoria del diritto e dello Stato*, Etas, Milano, 1952, p. 289 ss.; Id., *Essenza e valore della democrazia*, Giappichelli, Torino, 2004.

³⁶ C. Mortati, *Le forme di governo*, cit., pp. 65-68, ult. cit. p. 66.

³⁷ «In questo contesto storico, la democrazia non si presenta come un'alternativa (come sarebbe stato nel progetto rousseauiano respinto da Constant) al regime rappresentativo, ma è un suo complemento; non ne è un capovolgimento ma una correzione». N. Bobbio, *Democrazia*, cit., p. 292.

³⁸ *Ibidem*.

solidaristico, equalitario, partecipativo, etc.)³⁹. Tali caratteri sono esemplificati dal testo costituzionale ossia dalla «costituzione nel senso del costituzionalismo»⁴⁰.

Sartori chiarisce bene la diversa origine dell'ideale liberale e di quello democratico che nella seconda metà del XIX secolo si sarebbero “fusi e confusi”, riconoscendo dunque che «i rapporti tra liberalismo e democrazia non sono affatto chiari alla mente dei più, sono storicamente assai complessi e avviluppati, e sono controversi anche in dottrina»⁴¹. Gli equivoci deriverebbero dal fatto che per indicare la democrazia a volte si usa il termine “liberal-democrazia” (riversando nella democrazia tutti gli attributi del liberalismo) ed altre solo “democrazia” (divaricando i due contenuti). Nel primo caso si lega il concetto di democrazia a quello di “governo costituzionale”. È interessante notare che, con una intuizione molto moderna, già negli anni '50 Sartori avvertiva che dopo la felice convergenza del secolo scorso (riferendosi alla seconda metà dell'Ottocento) liberalismo e democrazia sembravano tornare a divergere per cui «diventa essenziale tornare a delimitare esattamente la rispettiva orbita di competenza e di apporti, a scanso di lavorare inavvertitamente per una democrazia illiberale e di erodere il liberalismo illudendosi di incrementare la democrazia»⁴². Tuttavia solo la sintesi delle due componenti (e dei principi di libertà ed egualianza geneticamente collegati alle due forme), che sono in una relazione però dinamica e dall'equilibrio difficile, è in grado di esprimere «il faticoso travaglio delle liberaldemocrazie contemporanee». Importante è anche indicare il percorso storico che collega le due forme: la democrazia è completa solo se si basa sul suo pregresso liberale (e dunque se l'egualianza nasce dalla libertà e non viceversa)⁴³. Infatti, per definire le forme marxiste Sartori usa il termine “altra democrazia” o “democrazia orientale” (considerata diretta, dittatoriale, monopartitica).

I requisiti minimi affinché un paese possa essere considerato democratico per Dahl sono: amministratori eletti, libere eque e frequenti elezioni, libertà di espressione, accesso a fonti alternative di informazione, autonomia associativa, cittadinanza allargata⁴⁴. Un sistema politico in cui vigono queste sei istituzioni

³⁹ L. Pegoraro, A. Rinella, *Diritto pubblico comparato. Profili metodologici*, Cedam, Padova, 2007, pp. 53-54. Ma «se vigorosa è l'espansione dei principi del costituzionalismo liberal-democratico, altrettanto lo è la reazione di quanti, a livello statuale o sociale o culturale, rivendicano autonomi modelli di sviluppo [...]», p.131.

⁴⁰ Che deve avere un preciso ordine di valori costituzionali: diritti dell'uomo e loro primato, tutela dei diritti anche nei confronti del potere pubblico ad opera di giudici indipendenti, controllo di costituzionalità delle leggi, separazione dei poteri e strumenti e tecniche di limitazione del potere politico, soggezione di tutti compresi i pubblici poteri alla legge, legittimazione nazionale o popolare dei poteri sovrani, principio di maggioranza nell'adozione delle decisioni politiche, autonomia della sfera della politica dalla sfera religiosa. Così A. Rinella, *Le costituzioni dei regimi autoritari*, in S. Bagni, G.A. Figueroa Mejía, G. Pavani (coords.), *La ciencia del derecho Constitucional comparado Libro homenaje a Lucio Pegoraro*, Tomo III, Tirant Lo Blanch, México, 2017, p. 1266.

⁴¹ G. Sartori, *Democrazia e definizioni*, cit., p. 226.

⁴² *Idem*, p. 228.

⁴³ «La formula della liberaldemocrazia è l'egualianza attraverso la libertà, mediante la libertà, e non la libertà a mezzo dell'egualianza». Ivi, p. 243.

⁴⁴ R.A. Dahl, *Sulla democrazia*, Laterza, Bari, 2000, p. 91.

democratiche è una democrazia poliarchica che è diversa dalla democrazia rappresentativa a suffragio ristretto tipica del XIX secolo⁴⁵. Nella tradizione democratico-liberale si converge dunque su di una serie di universali procedurali ossia regole che stabiliscono come si debba arrivare ad una decisione politica senza occuparsi dei contenuti, anche se è implicito che sono escluse decisioni che potrebbero rendere vane una o più regole del gioco. Tuttavia non c'è accordo su quante di queste regole debbano essere osservate perché un regime possa dirsi democratico. Le corti costituzionali hanno in genere contribuito alla più puntuale identificazione degli attributi delle democrazie contemporanee con riferimento alle specificità di ciascun ordinamento costituzionale⁴⁶.

3. Il decadimento o degenerazione costituzionale come nuovo paradigma di studio

Mentre fino a qualche anno fa il tema della transizione alla democrazia predominava, con riferimento ad esempio ai contesti ex comunisti, oggi viene sostituito da quello del decadimento, regressione o degenerazione costituzionale o degenerazione democratica, che non riguarda solo tali paesi ma si estende a macchia d'olio anche alle democrazie cosiddette “consolidate”. Il cambio di impostazione, pur essendo necessitato dallo sviluppo degli eventi, rischia tuttavia di semplificare troppo il quadro e di accorpore i paesi in maniera acritica senza sfumature o applicando indici puramente quantitativi⁴⁷.

Il dibattito si svolge in particolare intorno alle forme spurie o ibride di democrazia portandoci a chiederci se possa esistere una democrazia non-costituzionale (o illiberale) ossia una forma di Stato democratica che non eredita, arricchendoli, i contenuti dello Stato liberale (in termini di divisione dei poteri,

⁴⁵ *Idem*, p. 96.

⁴⁶ Per quanto riguarda la Germania, il presidente del TC riporta alcuni passaggi in cui il Tribunale costituzionale federale, fin dall'inizio della sua attività, ha specificato cosa si intende per democrazia liberale: «la democrazia liberale è qualificata da un sistema multipartitico, dal diritto a formare un'opposizione organizzata e da elezioni libere e regolari, nelle quali da una precedente posizione di minoranza si può acquisire la maggioranza» (BVerfGE 5, 85, pp. 198 ss.); la democrazia rappresentativa è preferibile a quella diretta che è meno democratica e meno trasparente (BVerfGE 83, 60, pp. 71 ss.); «la democrazia e la sovranità popolare presuppongono la sussistenza di un ordinamento liberale, perché solamente in una democrazia durevole il potere di governo può essere conferito per un tempo limitato. Per questo motivo tutte quelle limitazioni che promanano dallo stato di diritto a carico del Governo e del Parlamento, e che sono d'ostacolo a ogni idea di “governo forte”, sono in realtà espressione di un'autolimitazione dello stesso principio democratico» (ivi, p. 800). A. Voßkuhle, *Populismo e democrazia*, cit., pp. 792-793.

⁴⁷ Come fanno ad esempio: *Freedom House*, *V-Dem (Varieties of democracy)*, *Democracy Reporting international*, etc. Il progetto V-Dem distingue le seguenti ipotesi: “Liberal Democracy”; “Electoral Democracy”; “Electoral Autocracy”; “Closed Autocracy”. Freedom House distingue sette categorie in una scala decrescente che va da 1 a 7. I tipi di “regime” sarebbero dunque i seguenti: “Consolidated Democracies” (range da 1.00 a 2.99); “Semi-Consolidated Democracies” (3.00–3.99); “Transitional or Hybrid Regimes” (4.00–4.99); “Semi-Consolidated Authoritarian Regimes” (5.00–5.99); “Consolidated Authoritarian Regimes” (6.00–7.00). I dettagli in <https://freedomhouse.org/report/nations-transit-methodology>.

tutela delle libertà fondamentali, democrazia rappresentativa) ma intende l'aggettivo democratico nella sua forma più estrema/radicale (privilegiando l'espressione diretta della decisione popolare: democrazia maggioritaria senza limiti, democrazia diretta o plebiscitaria) o immediata (negando ogni forma di intermediazione e di contrappeso compresa la rigidità costituzionale)⁴⁸.

Addentrarsi in queste narrative rischia di essere auto-referenziale in assenza di una condivisione minima dei requisiti che, dal punto di vista costituzionale, facciano parlare di una democrazia degenerata, non liberale o piuttosto imperfetta⁴⁹. In linea teorica la confutazione della categoria della democrazia illiberale è piuttosto agevole. Come scriveva Biscaretti Di Ruffia già nel 1964 con riferimento agli strumenti di tecnica costituzionale congeniati per tutelare i diritti delle minoranze, questi servono allo scopo solo se nel paese «si riscontri un'estesa tutela dei diritti pubblici soggettivi dei cittadini (e specie dei diritti di libertà civile), affidata ad una magistratura imparziale ed indipendente»⁵⁰. Infatti solo se i cittadini non temono per la loro libertà possono manifestare liberamente il proprio pensiero, riunirsi ed associarsi. Se tale sicurezza manca, se c'è un «martellamento di una propaganda unidirezionale» che rende oscuri ai cittadini le opinioni dissidenti e contrastanti, non c'è libertà di aderire a partiti, allora le votazioni non sono espressione della reale volontà popolare. In termini analoghi Cassese spiega perché la democrazia muore se diventa illiberale⁵¹.

Dopo avere elencato i requisiti che consentono di parlare dell'effettività delle costituzioni democratiche de Vergottini rilevava nel 2008 come in assenza di uno o più di tali requisiti «può assistersi ad uno slittamento delle democrazie liberali verso la categoria delle democrazie meramente "elettorali" o anche ad un'involuzione delle democrazie elettorali in senso pseudo democratico o finanche autoritario» con la conseguente «stagnazione del tasso qualitativo e

⁴⁸ Sull'uso strumentale della costituzione da parte dei politici populisti si vedano P. Blokker, *Populist Constitutionalism*, in C. de la Torre (Ed.), *Routledge Handbook of Global Populism*, Routledge, London, 2018; D. Landau, *Populist Constitutions*, cit; T. Fournier, *From Rhetoric to Action, a Constitutional Analysis of Populism*, cit.

⁴⁹ Per usare la posizione di A. Di Giovine, voce *Forme di Stato*, in L. Pegoraro (ed.), *Glossario di Diritto pubblico comparato*, Carocci, Roma, 2009, p. 147, che distingue tra Stati a democrazia matura, Stati a democrazia imperfetta e Stati non democratici. Le democrazie imperfette includono paesi che «sono stati definiti come democrazie illiberali (Zakaria) o regimi ibridi (Diamond), paesi nei quali si assiste alla nascita di un nuovo tipo di regime autoritario, che combina pratiche elettorali (spesso non limpide) e un limitato pluralismo – c.d. democrazia di facciata – a una continua violazione dei diritti umani e a un monopolio del potere politico nelle mani di ristrette oligarchie o addirittura di un uomo solo».

⁵⁰ P. Biscaretti Di Ruffia, *Democrazia*, cit.

⁵¹ S. Cassese, *La democrazia svanisce se diventa illiberale*, in *Corriere della sera*, 28 agosto 2018: «tutto il patrimonio del liberalismo è parte essenziale della democrazia, così come oggi lo è quello del socialismo. Queste tre grandi istanze che si sono succedute negli ultimi due secoli in Europa e nel mondo, fanno ormai corpo. Il liberalismo con le libertà degli uomini e l'indipendenza dei giudici. L'ideale democratico, con l'eguaglianza e il diritto di tutti di partecipare alla vita collettiva (suffragio universale). Il socialismo con lo Stato del benessere e la libertà dal bisogno (sanità, istruzione, lavoro, protezione sociale)».

quantitativo della democrazia» o addirittura «in un regresso verso forme non democratiche»⁵². Tale degenerazione sarebbe ascrivibile a diversi fattori tra cui l’assetto costituzionale, i sistemi elettorali e partitici, il ruolo dei militari, delle concezioni religiose o filosofiche, il contesto economico e la società civile e gli stessi processi di transizione costituzionale. Più di recente Mezzetti individua sei fattori che contribuirebbero al declino delle democrazie: limitazione e violazione dei diritti fondamentali, riduzione del funzionamento della separazione dei poteri, influenza di fattori religiosi sulle istituzioni politiche e giuridiche, riduzione del potere di critica attraverso le libertà di pensiero, riunione, associazione, informazione, manipolazione dei sistemi elettorali, disaffezione di vari attori politici (compresi ong e gruppi di interesse) nei confronti degli istituti democratici⁵³.

3.1. La dottrina su costituzionalismo autoritario, costituzionalismo populista e democrazie illiberali

Il disagio per il ricorso al termine, più in voga tra i politologi, di “democrazie illiberali”, ha spinto i costituzionalisti a riferirsi al “costituzionalismo populista” e al “costituzionalismo autoritario”, in parte riagganciandosi al dibattito statunitense sulla contrapposizione tra *political/popular constitutionalism* e *legal o judicial constitutionalism*⁵⁴, il primo visto come la versione “democratica” ed originaria

⁵² G. de Vergottini, *Costituzionalismo europeo e transizioni democratiche*, in M. Calamo Specchia, M. Carli, G. Di Plinio, R. Toniatti (a cura di), *I Balcani occidentali. Le Costituzioni della transizione*, Giappichelli, Torino, 2008, p. 5. De Vergottini parla anche di democrazie “di faccia” in *Diritto costituzionale comparato*, cit., p. 472.

⁵³ Ivi, pp. 425-426.

⁵⁴ La variante “popular” predomina nella dottrina statunitense mentre quella “political” in quella britannica/del Commonwealth, con leggere sfumature di significato (tra l’altro gli esponenti della seconda variante, Bellamy, Gee, Weber, Graber, sono politologi). Vedi R. Bellamy, *Political Constitutionalism*, Cambridge University Press, Cambridge, 2007; P. Bellamy, *Constitutionalism*, in *Encyclopaedia Britannica*, 30 luglio 2019, www.britannica.com/topic/constitutionalism; L. Kramer, *Popular Constitutionalism*, in *California Law Review*, Vol. 92, No. 4, 2004; M. Tushnet, *Popular Constitutionalism as political law*, in *Chicago-Kent Law Review*, Vol. 81, 2006.

del costituzionalismo in contrapposizione al *legal constitutionalism* caratterizzato dal predominio delle corti a scapito della partecipazione popolare⁵⁵.

Tra i principali contributi sul costituzionalismo autoritario vi è proprio quello di uno dei sostenitori del *popular constitutionalism*⁵⁶, il giurista di Harvard Mark Tushnet, che ha introdotto l'ipotesi di forme diverse di costituzionalismo rispetto al costituzionalismo liberale⁵⁷. Si tratterebbe di situazioni intermedie tra autoritarismo e democrazia in cui i meccanismi costituzionali della forma di Stato liberal-democratica sono formalmente inseriti in un contesto di attenuato pluralismo e di forte controllo sociale. Secondo Tushnet la categoria del costituzionalismo autoritario, e più in generale, l'introduzione di più varianti del costituzionalismo, potrebbe contribuire ad una chiarezza analitica nell'ambito del diritto costituzionale simile a quella esistente nella scienza politica⁵⁸. Egli dunque distingue tre varianti di costituzionalismo non liberale: l'*absolutist constitutionalism* (corrisponde al sovrano illuminato⁵⁹), il *rule-of-law constitutionalism* (una forma intermedia, imperfetta, di costituzionalismo in cui ci sarebbe la *rule of law* – intesa tuttavia in senso formale – ma non il contenuto

⁵⁵ Il dibattito è iniziato negli anni '90 del Novecento con l'utilizzo proprio del termine "populist constitutionalism" (J.M. Balkin, *Populism and Progressivism as Constitutional Categories*, in *Yale Law Journal*, Vol. 104, 1991; R.D. Parker, "Here, the people rule": *A constitutional populist manifesto*, in *Valparaiso University Law Review*, Vol. 27(3), 1993) ed è poi proseguito nella prima decade del Duemila con l'utilizzo del termine *popular/political constitutionalism* nell'ambito di una critica ampia del costituzionalismo *liberal/legal* che finisce col proporre nuove forme alternative di costituzionalismo. Per una sintesi del dibattito vedi A. Kaidatzis, *Populist Constitutionalism as a Critique on Liberal (or Legal) Constitutionalism*, Paper submitted to the Workshop *New constitutionalism? New forms of democracy and rule of law beyond liberalism*, International Institute for the Sociology of Law, Oñati, 12-13 luglio 2018. Tale Autore, pur distinguendo due macro-categorie di costituzionalismo populista (quella costituzionalista di impronta anglosassone che nella sua versione più tarda diventa *political/popular constitutionalism* e che intende rimediare allo strapotere dei giudici per riproporre una lettura della costituzione più ancorata agli organi della rappresentanza popolare – e dunque profondamente *liberal* nell'accezione statunitense – e quella europea dell'ultimo decennio, definita *populist constitutionalism*, tipica di politici populisti che intendono modificare il testo costituzionale per riversarvi la propria visione nazionalista e per rafforzare la propria permanenza al potere) dalla matrice culturale divergente, finisce con il ravvisare un rapporto di influenza positiva della prima tipologia sulla seconda: «populist (or popular or political) constitutionalism as a discourse and practice of constitutional law may be seen as a way to mitigate the perils of populist constitutionalism as a discourse and practice of populist political forces».

⁵⁶ Vedi M. Tushnet, *Taking the Constitution Away from the Courts*, Princeton University Press, 1999; M. Tushnet, *Against judicial review*, Harvard Public Law Working Paper No. 09-20, 26 March 2006.

⁵⁷ M. Tushnet, *Authoritarian Constitutionalism*, in *Cornell Law Review*, Vol. 100 No. 2, January 2015. Dello stesso autore anche *Authoritarian Constitutionalism*, in T. Ginsburg, A. Simpser (Eds.), *Constitutions in Authoritarian Regimes*, Cambridge University Press, New York, 2014.

⁵⁸ In cui diverse categorie si riferiscono in vario modo ai regimi ibridi: autoritarismo elettorale, autoritarismo competitivo, semi-autoritarismo.

⁵⁹ «A single decisionmaker motivated by an interest in the nation's well-being consults widely and protects civil liberties generally, but in the end, decides on a course of action in the decisionmaker's sole discretion, unchecked by any other institutions».

liberale dei diritti; qui rientrano paesi come Ungheria e Venezuela⁶⁰) e l'*authoritarian constitutionalism* (in cui le libertà di origine liberale sarebbero protette «at an intermediate level» e le elezioni sarebbero ragionevolmente libere e competitive; l'esempio principale è quello di Singapore⁶¹).

Nella concezione di Tushnet il *rule of law constitutionalism* potrebbe in alcuni casi coincidere con le “democrazie illiberali”⁶². Si tratta di un'impostazione diversa da quella delle istituzioni europee che insistono al contrario nel ravvisare in Ungheria e Polonia proprio una crisi della *rule of law*, intendendo tuttavia questo principio in maniera così ampia da identificarlo con la forma di Stato democratico-liberale⁶³. Va anche considerato il limite culturale di una comparazione tra diverse dottrine costituzionali: nel contesto statunitense, basato ancora oggi sul mito dell'*American exceptionalism*⁶⁴, permane l'enfasi sui profili individualista e liberista dell'impianto costituzionale, oltre che mancare un approccio di tipo comparato.

Anche il giurista tedesco Frankenberg sdogana la categoria del costituzionalismo autoritario, considerandolo un fenomeno a se stante non identificabile semplicemente con una forma deviata del costituzionalismo liberale e con delle finalità politiche ben individuabili⁶⁵. Non viene tuttavia effettuata una netta distinzione tra autoritarismo e costituzionalismo autoritario considerando quest'ultimo come una forma moderna di autoritarismo, dotata di connotazioni

⁶⁰ «The decisionmaker conforms to some general procedural requirements and implements decisions through, among other things, independent courts, but the decisionmaker is not constrained by any substantive rules regarding, for example, civil liberties». Come meglio spiegato da Tushnet in *Authoritarian Constitutionalism*, in T. Ginsburg, A. Simpser (Eds.), *Constitutions in Authoritarian Regimes*, cit., si rispettano formalmente i criteri di generalità, pubblicità ed astrattezza della legge ma non la sostanza del costituzionalismo (es: la legge penale viene adottata o modificata *ad hoc* per i dissidenti con efficacia retroattiva).

⁶¹ Distinguendo il costituzionalismo autoritario dall'autoritarismo con costituzione (come nell'URSS). A Singapore vi è un partito dominante ma non si arrestano gli oppositori politici arbitrariamente, c'è la *rule of law* formale, le corti sono viste come fonte di legittimazione per il potere e non sono del tutto silenziate, le elezioni sono una forma di cooptazione o di irreggimentazione delle voci critiche, il regime è sensibile all'opinione pubblica. Nel mero *rule of law constitutionalism* invece il costituzionalismo non sarebbe concepito come limite al potere ma come un modo per veicolare i fini incostituzionali del partito dominante.

⁶² Ungheria e Venezuela sono anche casi di *abusive constitutionalism*. Nel più recente *Varieties of populism*, in *German Law Journal*, Vol. 20, 2019, pp. 382-389, Tushnet sembra considerare l'Ungheria meno autoritaria di Singapore per via della mobilitazione civica da parte dell'opposizione.

⁶³ Vedi ad esempio la *Rule of Law Check-list* della Commissione di Venezia, [www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2016\)007-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2016)007-e).

⁶⁴ Vedi R. Gargarella (che però è vicino alla posizione di critica al potere elitario delle corti di Tushnet), *Review of Tom Ginsburg and Aziz Huq, How to Save a Constitutional Democracy, The University Chicago Press, 2018*, in *Revista Derecho del Estado*, n. 44, 2019, pp. 397-406.

⁶⁵ G. Frankenberg, *Authoritarian Constitutionalism. Coming to Terms with Modernity's Dreams and Demons*, cit. L'Autore prende anche in considerazione gli elementi autoritari presenti nel modello liberal-democratico, tra cui la concentrazione dei poteri nelle mani dell'esecutivo in caso di stati di crisi o di emergenza, che verrebbero poi esasperati nel costituzionalismo autoritario.

precise⁶⁶ ed inoltre attribuendo alcune caratteristiche del costituzionalismo autoritario⁶⁷ anche a paesi di consolidata tradizione democratica.

Con riferimento al contesto europeo, per contestare gli eccessi neo-liberisti delle democrazie occidentali, si parla di costituzionalismo autoritario anche con riferimento alle risposte dell'Unione europea alle crisi economiche degli ultimi anni ed al conseguente sacrificio di una delle componenti fondamentali del modello di Stato democratico-pluralista ossia quella sociale. In tal caso si parla addirittura di "liberalismo autoritario" come variante del costituzionalismo autoritario⁶⁸.

L'ipotesi concettuale del costituzionalismo autoritario ha avuto diverse confutazioni. Secondo Rinella, i paesi autoritari potrebbero benissimo fare a meno della costituzione visto che il potere non è limitato ed è gestito in maniera arbitraria⁶⁹, anche se in questi casi le costituzioni rivestirebbero funzioni diverse. Di conseguenza il "costituzionalismo autoritario" sarebbe un orientamento dottrinale «che fa leva sui tratti empirici piuttosto che sui connotati giuridici», non parrebbe essere un regime intermedio con tratti originali ma più verosimilmente una ipotesi di regime autoritario che per una serie di circostanze politiche sia propenso a tenere occasionalmente condotte assomiglianti a quelle di un regime democratico⁷⁰.

⁶⁶ Elezioni con esito predeterminato, arresti arbitrari, scarsa o nessuna protezione delle minoranze, discriminazioni di genere, patriarcato, estensione della durata costituzionale dei mandati elettorali (principio dinastico), manipolazione dell'opinione pubblica, assenza di responsabilità politica, appello al popolo, stati di emergenza, legami di coesione comunitaria quasi tribale, potere come proprietà da lasciare in eredità (mette insieme le dinastie dei dittatori turkmeni Nijazov a quelle dei Kennedy e dei Ghandi). Tra i tratti moderni: tecnologia politica, uso dei *social media*, neo-patrimonialismo, culto dell'immediatezza.

⁶⁷ Le costituzioni autoritarie avrebbero diverse finalità: manifesto politico (Cina; ma cita anche la Dichiarazione di indipendenza americana), contratto, programma, documento codificato. Tali costituzioni servirebbero anche a procurarsi una legittimazione internazionale (costituzionalismo "dimostrativo") per favorire gli investimenti esteri.

⁶⁸ M.A. Wilkinson, *Authoritarian liberalism as authoritarian constitutionalism*, in E.A. García, G. Frankenberg (Eds.), *Authoritarian Constitutionalism*, cit., pp. 317 ss. Un esempio di "mentalità" autoritaria del costituzionalismo post-bellico è rinvenuto nel timore della sovranità popolare e del potere costituente democratico (tecnocrazia, giurisdizionalizzazione, etc.). Analogamente critica dell'atteggiamento anti-sociale delle politiche dell'Unione europea è M.G. Rodomonte, *Il "populismo sovranista" e l'Europa. A proposito di crisi della democrazia e del processo di integrazione europea*, cit.

⁶⁹ Secondo A. Rinella, *Le costituzioni dei regimi autoritari*, cit., p. 1271, «l'adozione di una costituzione non muta il carattere autoritario del regime, sicché resta nelle mani dell'autorità politica l'effettiva applicazione delle norme costituzionali o la loro disapplicazione». Formalmente tali regimi non contestano il contenuto del costituzionalismo, non sono portatori di un'idea originale di costituzione ma si appropriano della nozione occidentale per accreditarsi formalmente agli occhi "indulgenti" della comunità internazionale.

⁷⁰ Dunque «da costruzione di una categoria concettuale quale quella del "costituzionalismo autoritario" fondata su atteggiamenti politici di quei regimi autoritari che imitano talune espressioni delle democrazie occidentali, non appare per nulla convincente», ivi, p. 1272. Per un commento critico della teoria di Tushnet si rinvia anche a V. Fabbrizi, *Constitutional Democracy in the Age of Populism: A Commentary to Mark Tushnet's Populist Constitutional Law*, in *Res Publica*, 10 aprile 2019, dove però sembra esserci confusione tra le categorie del "popular constitutionalism",

Per quanto riguarda la dottrina sul costituzionalismo populista, i contributi sono numerosi ma combinano elementi disomogenei, con riferimento o soltanto all'atteggiamento politico populista (sul quale la letteratura è amplissima in particolare con riferimento all'America latina)⁷¹, oppure considerando anche i profili costituzionali, non necessariamente presenti nei diversi casi. Inoltre il costituzionalismo populista non è considerato sempre in maniera negativa, soprattutto con riferimento a certe varianti che non negano il pluralismo e non assottigliano la propria parte ma si fanno portavoce di una maggiore partecipazione popolare e di politiche di inclusione dei ceti disagiati (questi sarebbero i casi delle trasformazioni costituzionali iniziali in Venezuela, Ecuador e Bolivia). Non è dunque valida per tutte le circostanze la definizione di Jan-Werner Müller per il quale il populismo sarebbe un'idea politica in cui «ad un popolo moralmente puro ed omogeneo si contrappongono sistematicamente élites immorali, corrotte e parassitarie, le quali non fanno in alcun modo parte del popolo»⁷². Tale atteggiamento è presente soprattutto nella versione europea, dove i politici populisti pretendono di avere il monopolio della rappresentanza con una retorica antipluralistica (Ungheria). Il costituzionalismo populista dunque diventa, a seconda delle diverse sensibilità della dottrina, strumento di trasformazione ordinamentale una volta consolidato il potere per mantenersi più stabili⁷³ oppure una sfida al costituzionalismo liberale per correggerne le storture neo-liberiste ed elitiste⁷⁴. Tuttavia anche chi sostiene la valenza positiva delle pressioni populiste

come variante più recente della scuola statunitense, e del “populist constitutionalism” di matrice ideologica, nella sua versione odierna (europea) o in quella più risalente latinoamericana.

⁷¹ Come ricorda C. M. Herrera, *Le populisme constitutionnel*, cit., p. 702, il populismo costituzionale è una modalità “antica” di contestazione della narrazione liberale che ha le sue radici nel periodo tra le due guerre mondiali in America latina. In particolare, si evoca l’opera del filosofo argentino Ernesto Laclau, che fin dagli anni ’70 del Novecento ha elaborato un’analisi tipologica dei populismi (statale, regionale, etnico, etc.) in funzione anche anti-istituzionale. E. Laclau, *La raison populiste*, Seuil, Paris, 2008.

⁷² J.-W. Muller, *Cos’è il populismo?*, Università Bocconi Editore, Milano, 2017. L’Autore usa anche il termine “new populism” per indicare un movimento transnazionale caratterizzato da tre aspetti: critica radicale alle élites, atteggiamento anti-pluralista, convinzione di possedere una legittimità “morale” per rappresentare il popolo “reale”. Le nuove forme di populismo sarebbero favorite dalla crisi economica e finanziaria che ha impoverito la classe media ed ha acuito le diseguaglianze sociali, dalla crisi mondiale delle sinistre nel rappresentare gli interessi popolari (abbracciando forme elitarie di fare politica e politiche di tipo neoliberista). Sul punto A. Bilgrami, *Reflections on three populism*, in *Philosophy and Social Criticism*, Vol. 44 No. 4, 2018.

⁷³ Vedi T. Fournier, *From Rhetoric to Action, a Constitutional Analysis of Populism*, cit.; P. Blokker, *Populist Constitutionalism*, cit. La posizione di quest’ultimo è tuttavia ambigua: pur impostando un’analisi ad ampio spettro sulle ragioni dei populisti, alla fine condanna la degenerazione autoritaria dei populisti al potere (anche qui, l’analisi è prevalentemente rivolta ai casi europei). Landau (D. Landau, *Populist constitutions*, cit.) parla di tre funzioni del costituzionalismo populista: destrutturazione del sistema politico esistente, critica ideologica dei difetti del precedente sistema costituzionale, consolidamento del potere dei nuovi leader populisti.

⁷⁴ Tra questi C. M. Herrera, *Le populisme constitutionnel*, cit., con riferimento soprattutto al caso argentino dove il populismo costituzionale avrebbe storicamente condotto ad una espansione della cittadinanza, ovvero dei diritti sociali (non in via giurisdizionale ma politica).

sull’evoluzione costituzionale, non può non ravvisare un conflitto con il profilo garantista della limitazione del potere, dal momento che il populismo ha generato, non solo in America latina, una tendenza alla personalizzazione della *leadership*⁷⁵.

Riguardo alla divaricazione tra componente liberale e democratica del costituzionalismo, questa è particolarmente evidenziata nella dottrina francofona. Ad esempio il costituzionalista di origine serba Slobodan Milacic ritiene che anche se nello Stato costituzionale contemporaneo le due componenti coesistono, si manifesterebbero tensioni col prevalere, a seconda dei periodi storici, dell’una o dell’altra componente. Dunque il regresso nel “puramente democratico” avverrebbe come reazione all’eccesso di “puramente liberale”: lo squilibrio verso la democrazia politica provocherebbe la reazione della componente liberale contro i rischi dell’arbitrio maggioritario e le minacce a minoranze e libertà⁷⁶. Secondo Bertrand Mathieu⁷⁷, l’abuso odierno dell’aggettivo “democratico” rischierebbe di offuscare la distinzione originaria tra componente liberale e democratica del costituzionalismo occidentale, nascondendo i conflitti e le contraddizioni che possono opporre la democrazia al liberalismo. La denuncia del populismo, che mette in evidenza un certo disprezzo delle *élites* nei confronti del popolo, sarebbe dunque di facile comprensione, rendendo impossibile il funzionamento di una democrazia basata sulla “volontà generale”⁷⁸. In questo contesto il ruolo del giudice, che supplisce alle carenze del potere politico, priverebbe ulteriormente il popolo della sua voce.

Seppure da una diversa prospettiva che è prevalentemente sociologica, Blokker distingue il costituzionalismo liberale di natura rivoluzionaria (quello delle origini, con l’attribuzione al popolo del potere costituente) e quello “evolutivo” successivo come lenta evoluzione priva di fratture del modellino settecentesco, basato sulla paura del popolo, una rigida gabbia costituzionale, il potere costituente assorbito in quello costituito. I populisti contemporanei vorrebbero recuperare quell’ethos originario rendendo il testo costituzionale facilmente e frequentemente emendabile (vedi Ungheria, ad esempio)⁷⁹. In questi aspetti le ipotesi di Blokker ricordano quelle della scuola americana del *popular constitutionalism*.

⁷⁵ C. M. Herrera, *Le populisme constitutionnel*, cit., pp. 710-711.

⁷⁶ La componente liberale essendo rinvenuta nello stato di diritto e nelle libertà e quella democratica nel “politico” e nell’egualianza S. Milacic, *Avant-propos. De l’âge idéologique à l’âge politique*, Bruylant, Bruxelles, 2010, pp. VII ss.

⁷⁷ B. Mathieu, *Crise des Démocraties Européennes: Comprendre avant de Dénoncer*, IACL-AIDC Blog, 15 October 2018, <https://blog-iacl-aidc.org/blog/2018/10/15/crise-des-dmocraties-europennesnbsp-comprendre-avant-de-dnoncer>.

⁷⁸ Le cause di questa disconnessione tra élites e popolo sarebbero molteplici. Tra queste, la perdita di centralità dello Stato (la democrazia è nata e si è sviluppata in un quadro statale) a favore non solo dei livelli sovranazionali ma anche di diversi attori sociali interni come le ong, le regioni; l’eccesso di individualismo dei diritti fondamentali a svantaggio del sociale che favorirebbe lo sviluppo di sentimenti comunitaristi e identitari e genera nuove solidarietà comunitarie frammentate.

⁷⁹ P. Blokker, *Populist Constitutionalism*, cit.

Con specifico riferimento all’etichetta “democrazia illiberale”, come categoria intermedia che divarica le due componenti della democrazia costituzionale post-bellica⁸⁰, l’approccio concettuale dipende anche dal punto di partenza prescelto per l’osservazione. Il termine genera confusione perché viene usato per indicare indifferentemente regimi che hanno subito un decadimento del proprio tessuto democratico partendo da posizioni di stabilità democratica (come Ungheria e Polonia) e regimi da tempo stabilizzati che combinano elementi democratici ed autoritari (Russia, Turchia, Singapore). Quindi ci si può riferire ad uno Stato autoritario che si sta democratizzando o ad una democrazia liberale che si sta deteriorando oppure ad un sistema misto che è stabilizzato da tempo. Proprio per il fatto di applicarsi a contesti molto diversi il termine “democrazia illiberale” perde di credibilità scientifica perché può conferire dignità di democrazia a regimi che non sono definibili neppure come mere democrazie elettorali⁸¹.

Tom Gerald Daly parla di “regimi ibridi”, riprendendo una impostazione tradizionale degli studi politologici⁸². Pinelli ritiene che la formula “democrazia illiberale” sia errata e si tratterebbe pertanto di un puro regime illiberale di intensità differente da quello totalitario⁸³. Xavier Philippe usa il termine “democratura”⁸⁴, visto tuttavia come un pericoloso ossimoro di impronta più giornalistica che scientifica e che vuole indicare «la direzione attraverso la quale una democrazia si trasforma progressivamente attraverso le sue caratteristiche identitarie in un regime autoritario pur mantenendo la sua apparenza iniziale»⁸⁵. Una democrazia “illiberale” non sarebbe altro che «un regime autoritario in fase di emersione o consolidamento»⁸⁶.

⁸⁰ Non coincidenti con i sistemi autoritari *tout court*: esiste ancora una contrapposizione interna tra potere politico e società civile e tra seppur ridimensionati organi di garanzia e potere politico.

⁸¹ T.G. Daly, *Illiberal Democracy: Pinning Down a Problematic Term*, cit.

⁸² *Ibidem*.

⁸³ C. Pinelli, *Illiberal regimes in the perspective of comparative constitutionalism*, in *Rivista di Diritto Comparati*, n. 1/2017, pp. 7-9. Dello stesso Autore anche *The Populist Challenge to Constitutional Democracy*, in *European Constitutional Law Review*, Vol. 7 No. 1, 2011, pp. 5-16.

⁸⁴ X. Philippe, *La légitimation constitutionnelle des démocratrices*, in *Pouvoirs*, n. 2/2019, pp. 33-45.

⁸⁵ *Idem*, p. 33.

⁸⁶ Pp. 35-37. Dunque è una fase transitoria. Philippe parla anche di regimi “a-democratici” (menziona i casi di Ungheria, Polonia, Turchia, Brasile, Venezuela, Filippine, Congo, Camerun ma parla di “tendenza mondiale”). Non sarebbe poi tanto importante chiarire come le forze anti democratiche pervengono al potere ma come si legittimino alla luce della costituzione vigente, che diventa un veicolo per facilitare il potere autoritario. Ciò avviene per il fatto che le costituzioni delle democrazie non sarebbero attrezzate adeguatamente per respingere gli attacchi dei populisti, sono testi neutri, «di istituzioni e procedure», privi degli elementi necessari alla protezione materiale della democrazia. La neutralità costituzionale offrirebbe ai regimi che virano verso la *democratura* una facile legittimazione: «Dissociando la difesa dello Stato di diritto (nel senso del rispetto formale del sistema giuridico) dal contenuto materiale delle disposizioni della Costituzione, questa permette ai dirigenti di utilizzarla come un “cavallo di Troia”». Vedi anche B. Mathieu, *Le Droit contre la démocratie?*, LGDJ, Paris, 2017.

Altri autori o organizzazioni di monitoraggio della democrazia pure criticano il termine democrazie illiberali preferendo definizioni differenti⁸⁷. Resta il fatto che le soluzioni proposte, compresa quella di regimi “ibridi” (altro termine politologico come quello di democrazie elettorali o guidate, controllate, sovrane, etc.) mettono insieme casi difficilmente paragonabili (Turchia e Polonia, Russia e Ungheria, Venezuela, Filippine, Tailandia, etc.).

4. Il cambio di impostazione: dalle democrazie incerte o imperfette alle democrazie illiberali?

Nonostante i numerosi *distinguo*, le reticenze e persino idiosincrasie⁸⁸ anche la dottrina giuspubblicistica, compresa quella italiana, discute da alcuni anni⁸⁹ dei fenomeni non perfettamente ascrivibili alla rigida bipartizione tradizionale delle forme di Stato. Si prende così atto di alcuni elementi di evoluzione del costituzionalismo contemporaneo: l'esistenza di un dibattito internazionale estremamente vivace sull'argomento che non può essere ignorato, l'allerta europea provocata dai casi di Ungheria e Polonia, il deterioramento “populista” delle democrazie stabilizzate e il rischio di contagio, la continua attenzione mediatica per questi fenomeni, la fine o il fallimento del paradigma della transizione (felice) alla democrazia (insieme alla “felice” integrazione ed europeizzazione). La ricerca di anticorpi alimenta la discussione e la presa in

⁸⁷ Per Pech e Scheppel i casi di Ungheria e Polonia dovrebbero essere qualificati come “majoritarian autocracies” (L. Pech, K.L. Scheppel, *Poland and the European Commission, Part I: A Dialogue of the Deaf?*, in *Verfassungsblog*, 3 January 2017); A. Puddington parla di “modern authoritarianism” (A. Puddington, *Breaking Down Democracy: Goals, Strategies, and Methods of Modern Authoritarians*, in Freedom House, June 2017 https://freedomhouse.org/sites/default/files/June2017_FH_Report_Breaking_Down_Democracy.pdf); pur non avanzando proprie proposte originali M. Meyer-Resende, F. Heinrich, N. Meyer-Ohlendorf, *False Frames: How We Undermine Democracy with Careless Language*, Democracy Reporting International Briefing Paper 89, November 2017, ritengono che le etichette usate dalla dottrina o dai media andrebbero ripensate perché usare il termine democrazia con aggettivi peggiorativi è dannoso per l'idea stessa di democrazia. Con riferimento ai paesi dell'Europa centro-orientale B. Bugarić, *Central Europe's descent into autocracy: a constitutional analysis of authoritarian populism*, in *International Journal of Constitutional Law*, Vol. 17(2), 2019, parla di una forma “diminuita” di democrazia pervasa da forti elementi autoritari e dunque potenzialmente una forma a se stante di costituzionalismo mentre G. Halmai, *Is there such thing as 'populist constitutionalism'? The case of Hungary*, in *Fudan Journal of the Humanities and Social Sciences*, Vol. 11 No. 3, 2018, dubita che il costituzionalismo populista sia realmente una forma di costituzionalismo.

⁸⁸ Vedi ad esempio la forte posizione critica degli studiosi ungheresi K. Kovács, G.A. Tóth, *The Age of Constitutional Barbarism*, in *VerfBlog*, 7 settembre 2019, circa la legittimazione che di questi ibridi farebbero autori come Tushnet (che da dignità concettuale al costituzionalismo autoritario) e von Bogdandy (che temendo una tirannia dei valori europei esorta al dialogo con le autorità ungheresi e polacche).

⁸⁹ Ma già Bobbio, *Democrazia*, cit., p. 296, tra le varie tipologie esistenti di regimi democratici annoverava anche la democrazia “populistica” «il cui principio fondamentale è la sovranità della maggioranza».

considerazione di nuove ipotesi classificatorie (È una nuova forma di Stato? È una forma transitoria? È una forma ricorrente ciclicamente nella storia sotto aspetti differenti?), anche per contrastare l'uso di parametri ed indicatori puramente quantitativi.

Anche se la dottrina occidentale ha tradizionalmente scarso interesse per «sub-classificazioni che non si ancorino solo o quasi solo alla distinzione tra gli ordinamenti liberali e quelli liberal-democratici, e alle tipologie delle forme di Stato che ne derivano»⁹⁰, tuttavia è evidente che, per usare le parole di Pegoraro, identificare il contenuto della costituzione nel senso del costituzionalismo con la divisione dei poteri e la garanzia dei diritti non ci dice molto sulle diversità all'interno delle parole costituzione e democrazia⁹¹. Poi c'è il problema delle auto qualificazioni ossia di quelle costituzioni che pur non rispondendo ai valori del costituzionalismo democratico definiscono democratica la relativa forma di Stato⁹².

Sia con riferimento alle dottrine più risalenti che alle tendenze contemporanee si possono dunque identificare delle contaminazioni tra differenti forme di Stato. Riguardo alla terminologia più adatta per definire certi fenomeni, va in primo luogo precisato che il riferimento alle democrazie “imperfette”, nella prima decade degli anni 2000⁹³, aveva una prospettiva differente dall'odierno riferimento alle democrazie illiberali o populiste, e simile a ciò che intendeva nel 1997 Zakaria⁹⁴. Quest'ultimo si riferiva infatti a quei casi in cui la democrazia era il frutto recente di un processo di democratizzazione in cui i due pilastri sui cui si fonda la democrazia liberale (partecipazione politica e rispetto dei diritti civili) si erano manifestati simultaneamente con problemi di radicamento relativamente ai profili liberali. L'ipotesi di Zakaria era che una democrazia sarebbe più solida nei casi in cui ha vissuto una precedente fase liberale e dunque sono stati introdotti prima le garanzie dei diritti individuali e i freni costituzionali e poi si è avuto l'allargamento del suffragio⁹⁵. All'epoca della redazione del saggio, le democrazie

⁹⁰ L. Pegoraro, *Costituzioni e democrazia: riflessioni critiche su definizioni e classificazioni nel costituzionalismo contemporaneo*, cit., p. 289.

⁹¹ Si considerano democratiche sia costituzioni che hanno un contenuto minimo dal punto di vista dei diritti sia quelle che estendono i diritti a tutti (anche agli stranieri, anche a coloro che dissentono con riferimento ai valori della democrazia stessa). Sono considerate democratiche anche costituzioni etero dirette o addirittura imposte.

⁹² Dunque L. Pegoraro, *Costituzioni e democrazia: riflessioni critiche su definizioni e classificazioni nel costituzionalismo contemporaneo*, cit., p. 301, ritiene che non si possa insistere nell'identificare i termini democrazia e costituzione come nel '700 e bisognerebbe affinare le tecniche di sub-classificazione spogliando il concetto di costituzione dai nessi col costituzionalismo.

⁹³ Vedi A. Di Giovine, S. Sicardi (a cura di), *Democrazie imperfette*, Giappichelli, Torino, 2005.

⁹⁴ F. Zakaria, *The Rise of Illiberal Democracy*, cit. Vedi anche F. Zakaria, *The Future of Freedom: Illiberal Democracy at Home and Abroad*, Norton, New York, 2003.

⁹⁵ Sulle democrazie illiberali nella fase successiva alle transizioni alla democrazia della fine del XX secolo, per indicare una divaricazione tra i due elementi e la mancata maturazione della tutela dei diritti, si veda anche L. Diamond, *Developing Democracy*, Johns Hopkins University Press, Baltimore, 1999.

illiberali erano considerate in crescita, tuttavia erano descritte come regimi deboli, di durata transitoria, e dunque col passare del tempo sarebbero approdate o al consolidamento democratico o all'autoritarismo⁹⁶.

Nel 2005 Mauro Volpi prefigurava una possibile degradazione di alcune democrazie allora definite “imperfette” (perché giovani, di recente democratizzazione, senza *background* culturali e in contesti non favorevoli) verso sistemi deteriori di stampo semi-autoritario⁹⁷. Se allora il riferimento a queste forme costituiva una etichetta utile per uscire dal paradigma della transizione democratica che avrebbe dovuto avere un orizzonte temporale limitato, pur tuttavia si avevano ben presenti i fenomeni di crisi all'interno delle stesse democrazie consolidate, che avevano costituito il modello di riferimento per le “giovani” democrazie. I due tipi di democrazia, matura e imperfetta, sono dunque correlati, per cui la degenerazione può riguardare anche le prime (in termini di qualità della democrazia) col rischio di far diventare il termine “democrazia imperfetta” la regola e non l'eccezione⁹⁸. Anche per Floridia «è certo più facile dire quando la democrazia è imperfetta che non quando è perfetta, ammesso che mai possa esserlo»⁹⁹. Nello stesso volume Sicardi distingueva alcune categorie di democrazie imperfette a seconda del contesto culturale¹⁰⁰. Per riferirsi agli stessi casi Mezzetti nel 2000 parlava di democrazie “incerte”¹⁰¹. Sono tutti concetti simili a quelli usati oggi ma con presupposti e punti di partenza differenti. Più vicino al significato che la dottrina odierna da delle democrazie illiberali è forse quello enucleato da Sartori che, nel discutere dei rapporti tra democrazia e liberalismo, già nel 1957 si chiedeva se fosse legittimo l'uso del termine “democrazie illiberali”¹⁰².

⁹⁶ Le due componenti liberale e democratica col tempo finirebbero col convergere: le democrazie tendono a essere o liberali e democratiche oppure non liberali e non democratiche, essendo altre combinazioni difficili da trovare. Così J. Møller, *The Gap between Electoral and Liberal Democracy Revisited: Some Conceptual and Empirical Qualifications*, in *Acta Politica*, Vol. 42 No. 4, 2007.

⁹⁷ M. Volpi, *La diffusione della democrazia e i suoi limiti*, in A. Di Giovine, S. Sicardi (a cura di), *Democrazie imperfette*, cit., pp. 113-126.

⁹⁸ Ivi, p. 126. Parlando di democrazie imperfette Volpi ritiene che si tratti di quelle forme che si ancorano ad una visione formale di democrazia molto vicina alle concezioni procedurali ed elitiste/direttiste (ruolo di ristrette élites, capo carismatico plebiscitato dal corpo elettorale, apatia dei cittadini e debolezza dei partiti politici: p. 118).

⁹⁹ G.G. Floridia, *Le “democrazie imperfette”. Un approccio definitorio in prospettiva storica*, in A. Di Giovine, S. Sicardi (a cura di), *Democrazie imperfette*, cit., p. 83. Floridia inoltre critica la piazza virtuale che il progresso tecnologico consente, ritenendo il ritorno alla democrazia degli antichi pericolosa.

¹⁰⁰ E dunque tra democrazie illiberali riconducibili in qualche modo alla cultura occidentale (Europa orientale, America latina, Turchia) oppure ad altre culture come quelle dell'Islam e dell'Estremo oriente. Vedi S. Sicardi, *Le “democrazie imperfette”: un approccio problematico ed articolato*, in A. Di Giovine, S. Sicardi (a cura di), *Democrazie imperfette*, cit., pp. 1 ss.

¹⁰¹ L. Mezzetti, *Le democrazie incerte. Transizioni costituzionali e consolidamento della democrazia in Europa orientale, Africa, America latina, Asia*, Giappichelli, Torino, 2000.

¹⁰² G. Sartori, *Democrazia e definizioni*, cit., p. 228.

Le degenerazioni costituzionali o degenerazioni della democrazia rappresentano dunque il paradigma di indagine speculare e contrario a quello precedentemente centrato sulle transizioni democratiche o costituzionali pur non essendo chiaro (come del resto era anche allora, nonostante le ottimistiche previsioni) l'approdo finale. A ciò va aggiunto il fatto che, se i paesi che subiscono questo percorso involutivo sono anche giovani democrazie bisognerebbe inevitabilmente constatare il fallimento della democratizzazione o, come alcuni sostengono, dubitare della sua presenza fin dall'inizio¹⁰³.

Come sopra argomentato, il termine democrazia è usato con diverse accezioni. La grande dicotomia nell'odierno dibattito sulla qualità delle democrazie e sui tipi di democrazie vede una sostanziale contrapposizione tra chi rimane ancorato ad un contenuto che non può non integrare i valori del liberalismo politico e del liberismo economico, seppure attenuati, e che dunque considera la forma di Stato democratica una evoluzione di quella liberale, da coloro che ammettono una valenza semantica del termine democrazia diversa, che regredisce ad una visione puramente maggioritario-elettoralistica della stessa. Vi rientra in un certo senso anche quella dottrina anglosassone che parla di *popular* o *political constitutionalism*, inteso come valorizzazione dell'interpretazione popolare della costituzione a scapito dei contrappesi liberali (sostanzialmente delle corti)¹⁰⁴ e che in altre varianti considera certe versioni del *populist constitutionalism* (quelle latino-americane, ad esempio o il populismo di sinistra come opposto a quello di destra) come accettabili per l'incoraggiamento della partecipazione popolare degli esclusi. Come vediamo, non è agevole mettere ordine in questo dibattito anche a causa del sovrapporsi di orientamenti dottrinali di matrice culturale differente, con riferimento non solo alla sinergia indispensabile tra diverse discipline delle scienze sociali quanto soprattutto al differente approccio culturale della dottrina giuridica europea rispetto a quella statunitense. Va anche ricordato che per studiare certi paesi (o certe regressioni) le analisi puramente giuridiche possono rivelarsi insufficienti essendo necessario un approccio storico-politico, o un'indagine di tipo «istituzionalista»¹⁰⁵. Inoltre, la sensibilità verso classificazioni più diversificate delle forme di Stato caratterizza chi studia ordinamenti di aree culturali non occidentali.

¹⁰³ Si ritiene probabile che perlomeno per certi paesi l'entusiasmo per la democratizzazione sia stato eccessivo e questo potrebbe giustificare un'apparente regressione in una fase successiva o uno stallo che in realtà sarebbe dovuto appunto alla sopravvalutazione precedente. Così L. Mezzetti, *Corrosione e declino della democrazia*, cit., p. 441, citando S. Levitsky, L. Way, *The Myth of Democratic Recession*, in *Journal of Democracy*, Vol. 26(1), 2015. Di conseguenza, per usare le parole di Mezzetti, cit., pp. 442-443, «l'evocazione di una erosione della democrazia con riferimento ai primi quindici anni del nuovo millennio appare dunque legittima solo ove si abbia cura di considerare che tale fenomeno ha avuto prevalentemente luogo in contesti ordinamentali in cui la democrazia non aveva mai affondato radici profonde».

¹⁰⁴ Va anche ricordato che i giuristi di Yale (Balkin, Amar), Harvard (Parker) e Stanford (Tushnet) intervenivano in un momento storico preciso, dopo gli anni '80, per contrapporsi all'attivismo di una Corte suprema conservatrice.

¹⁰⁵ Così J. Sawicki, *Democrazie illiberali*, cit., p. 13.

5. Conclusioni (molto) provvisorie

Democrazia ed autocrazia sono tipi ideali mentre i sistemi politici reali si pongono in un *continuum* tra un estremo e l'altro. Pertanto tra i principali quesiti scientifici da porsi non vi è tanto quello di individuare una categoria intermedia tra democrazia ed autoritarismo quanto piuttosto un “percorso” di deterioramento della qualità delle democrazie (inclusa la determinazione del punto di partenza), che si riferisca a casi circoscritti¹⁰⁶, ed accettare la natura transitoria o consolidata dei fenomeni derivati. Strettamente connesso ai quesiti precedenti, e fortemente incidente sull’approccio metodologico, è il problema terminologico, laddove la dottrina che insiste su questi temi si riferisce a categorie differenti, tutte in qualche modo imparentate, come quelle di democrazia illiberale, di costituzionalismo autoritario, o di costituzionalismo populista. Si tratta di categorie utilizzate sia in funzione descrittiva che critico-confutativa.

Anche se l’etichetta di “democrazie illiberali” è particolarmente attraente persino per la dottrina costituzionalistica, è preferibile parlare di “regressione” o “involuzione” costituzionale, indicando una modifica (emendamento e sostituzione) della costituzione, o lo svuotamento o deroga della costituzione, al fine di neutralizzazione il sistema di *checks and balances* da essa previsto. Se parliamo di regressioni assumiamo come punto di partenza una condizione di consolidamento democratico. Si tratta di un aspetto importante al fine di circoscrivere il novero dei casi studio, in maniera da evitare banalizzazioni eccessive del fenomeno: i casi di regressione costituzionale¹⁰⁷ si riferiscono a quei paesi nei quali si era raggiunta una certa maturazione, seppure recente, delle istituzioni della democrazia liberale e non a quelli in cui vi è stato un approfondimento di sistemi di gestione del potere già semi-autoritari o ibridi¹⁰⁸.

Dunque, se proprio vogliamo individuare una tipologia intermedia (ma non è detto che sia necessario farlo, potendosi limitare all’osservazione empirica), bisogna che questa tipologia si riferisca a casi molto precisi che rispondano ad almeno tre criteri di base: condizione iniziale di stabilità democratica, deterioramento di alcuni requisiti del costituzionalismo liberal-democratico,

¹⁰⁶ Tra i quali storicamente si pone anche l’esempio weimariano.

¹⁰⁷ Vedi A. Di Gregorio, *Regressioni costituzionali e corti apicali: i casi di Venezuela, Turchia, Russia, Ungheria e Polonia*, in *Percorsi costituzionali*, 2019, in corso di pubblicazione.

¹⁰⁸ A. Huq, T. Ginsburg, *How to Lose a Constitutional Democracy*, in *University of Chicago Law Review*, Vol. 78, 2018, distinguono tra l’*authoritarian reversion*, intesa come passaggio rapido ad un sistema autoritario (colpo di Stato, proclamazione stato di emergenza, etc.), che era più diffusa in passato (Weimar, Tailandia, Mali, Mauritania, etc.), e la *constitutional retrogression*, come deterioramento incrementale della democrazia liberale attraverso il contemporaneo peggioramento dei tre predicati essenziali della democrazia (elezioni competitive, diritto di parola e associazione, *rule of law*), percorso molto più diffuso nell’epoca contemporanea (Ungheria, Polonia, Venezuela, Turchia, Ucraina, Russia, etc.). Si individuano anche le tappe del percorso degenerativo: revisioni costituzionali, eliminazione dei contrappesi istituzionali, centralizzazione e politicizzazione del potere esecutivo, degradazione della sfera pubblica, eliminazione della competizione politica.

stabilizzazione di un sistema ibrido. L'analisi inoltre deve essere di medio o lungo periodo per verificare l'esistenza delle fattispecie individuate e deve altresì includere, come elemento di contesto, la presenza del condizionamento democratico delle principali organizzazioni sovranazionali¹⁰⁹.

Per concludere, più che dare delle risposte, è possibile porre degli interrogativi considerando che le discussioni sulla qualità, l'evoluzione e le degenerazioni delle democrazie contemporanee coinvolgono inevitabilmente più ambiti disciplinari. Si tratta di una categoria intermedia o di un fenomeno transitorio? Quali sono i paesi che possiamo includere nella categoria delle degenerazioni democratiche o costituzionali? Basandoci su due aspetti fondamentali di queste nuove forme, ossia il punto di partenza e la durata, quali sono le caratteristiche del processo degenerativo? c'è un approdo finale? Infine: che conseguenze può avere per la salute delle democrazie consolidate l'esistenza di questi fenomeni?

Come ricorda Zagrebelsky, «democrazia è parola mimetica e promiscua. Con un manto di nobiltà avvolge i governanti, ma questo manto può nascondere le cose più diverse. Con l'ideologia democratica si possono nobilitare le più diverse realtà del potere [...] per secoli, democrazia è stata la parola d'ordine degli esclusi dal potere, ora sembra divenire l'ostentazione degli inclusi [...]»¹¹⁰. La democrazia diventa così il regime dell'illusione: «il principio maggioritario, che è l'essenza della democrazia, si rovescia nel principio minoritario, che è l'essenza dell'autocrazia». Dunque, logica conseguenza: «nessun tecnica d'organizzazione democratica può funzionare se non si appoggia su società che sono esse stesse, e prima di tutto, democratiche». La democrazia non è il regime dell'uomo così com'è, non è un regime naturale¹¹¹ per questo bisogna insegnarlo e promuoverlo¹¹². Insomma, un elemento fondamentale che si aggiunge alla previsione di ampi cataloghi dei diritti e sistemi di garanzia degli stessi è la cultura politica democratica, che sostenga le idee e la pratica democratica e che i cittadini devono creare e mantenere¹¹³.

A prescindere dal tipo di analisi e dalla categorizzazione dei fenomeni contemporanei di degenerazione democratica, l'esistenza di tali degenerazioni ha messo in crisi l'ottimismo sull'espansione inarrestabile del costituzionalismo liberal-democratico. Si arriva a teorizzare l'esistenza di forme diverse di costituzionalismo e i regimi populisti o illiberali finiscono per assumere un'attrazione ed una forza espansiva di proporzioni inimmaginabili. A ciò si

¹⁰⁹ Così ristretto il campo di indagine non può non essere evidente come l'analisi dovrebbe riferirsi quasi esclusivamente ai casi di Ungheria e Polonia.

¹¹⁰ G. Zagrebelsky, *Democrazia. L'unico regime legittimo e il pericolo delle oligarchie*, cit. Vedi dello stesso autore anche *Imparare la democrazia*, Einaudi, Torino, 2007.

¹¹¹ «Sotto certi aspetti, la democrazia è un regime politico innaturale, cioè fortemente legato a premesse culturali che devono essere alimentate: chiede sacrifici, rinunce e dedizione personali, in vista di qualcosa di comune, al di là del raggio degli interessi personali».

¹¹² Vedi anche N. Bobbio, *Il futuro della democrazia*, Einaudi, Torino, 2005; A. Sen, *La democrazia degli altri*, Mondadori, Milano, 2005; D. Held, *Modelli di democrazia*, il Mulino, Bologna, 2007; G. Sartori, *La democrazia in 30 lezioni*, Mondadori, Milano, 2009.

¹¹³ Così R.A. Dahl, *Sulla democrazia*, cit., p. 55.

abbina la crisi degli stessi valori occidentali che il successo dell'economia globalizzata non è riuscita a veicolare. Se dal punto di vista delle etichette nuovi filoni di ricerca si consolidano, le riflessioni non sono molto diverse da quelle già avanzate qualche anno fa quando si ragionava di democrazie "altre" o di forme diverse di "costituzionalità" o di democrazia anche in sinergia con le classificazioni del diritto privato comparato¹¹⁴. La versione contemporanea di tale "diversità" si differenzia dalle ipotesi precedenti per riferirsi non tanto a paesi che storicamente hanno attraversato fasi alterne di concentrazione del potere e maggiore pluralismo (come i paesi dell'America latina, Turchia, Russia) quanto per investire anche paesi di consolidata fede democratica o, più frequentemente, le giovani democrazie che, seppure da pochi anni, avevano visto un consolidamento democratico certificato dalle istituzioni europee. Non bisogna neanche trascurare il fatto che la stessa democrazia liberale esaspera alcuni tratti di protezione (democrazia militante) o eccede nella versione neo-liberista a detrimenti dell'elemento sociale deformando il volto tradizionale del modello ed alimentando ulteriormente la crescita dei nuovi autoritarismi che combinano tratti elitari e comunitaristi.

Di conseguenza, quella dicotomia semplificatrice che sembrava assodata, tra forme di Stato democratiche e forme autocratiche ridiventava complessità con la comparsa di forme intermedie di difficile categorizzazione ma dotate di un grado sufficiente di stabilità. Tale dinamicità delle forme di Stato lunghi dal rendere inutile gli sforzi della dottrina comparatista rivela tuttavia ancora di più l'esigenza di un'indagine a largo spettro, multi strutturata e multidisciplinare, l'unico tipo di indagine che nella complessità degli assetti contemporanei si rivela vincente e dinamica.

¹¹⁴ Vedi M. Ganino, *Appunti e spunti per una ricerca di diritto costituzionale su paesi "altri"*, in AA.VV., *Alle frontiere del diritto costituzionale. Scritti in onore di Valerio Onida*, Giuffrè, Milano, 2011. Per le ricerche privatistiche citate dall'Autore, il riferimento è in particolare alle classificazioni di U. Mattei (*The Patterns of Law: Taxonomy and Change in the World's Legal Systems*, in *American Journal of Comparative Law*, Vol. 45, 1997; già in *Verso una tripartizione non eurocentrica dei sistemi giuridici*, in *Scintillae Iuris. Studi in memoria di G. Gorla*, Tomo I, Giuffrè, Milano, 1994) che distingue tra ordinamenti basati sull'egemonia del diritto (sostanzialmente coincidenti con le democrazie liberal-democratiche), della politica (ordinamenti in via di transizione e sviluppo, inclusi alcuni paesi ex socialisti) e della tradizione (dove prevalgono fattori religiosi o etico-filosofici). Nelle ultime due categorie si possono secondo Ganino posizionare le "altre" democrazie (p. 828). Come detto sopra invece per Sartori l'altra democrazia era quella marxista. Sulle "altre" democrazie anche D. Amirante, *Democrazie imperfette e «altre democrazie»? Costituzioni e qualità della democrazia nel sub-continente indiano*, in D. Amirante (a cura di), *«Altre» democrazie. Problemi e prospettive del consolidamento democratico nel sub-continente indiano*, FrancoAngeli, Milano, 2010.

(Alcuni) riferimenti bibliografici

- G. Allegri, A. Sterpa, N. Viceconte (a cura di), *Questioni costituzionali al tempo del populismo e del sovrannismo*, Editoriale scientifica, Napoli, 2019.
- S. Bagni, G.A. Figueroa Mejía, G. Pavani (coords.), *La ciencia del derecho Constitucional comparado Libro homenaje a Lucio Pegoraro*, Tomo III, Tirant Lo Blanch, México, 2017.
- R.A. Dahl, *Sulla democrazia*, Laterza, Bari, 2000.
- A. Di Giovine, S. Sicardi (a cura di), *Democrazie imperfette*, Giappichelli, Torino, 2005.
- H.A. García and G. Frankenberg (Eds.), *Authoritarian Constitutionalism. Comparative Analysis and Critique*, Edward Elgar Publishing, Cheltenham, 2019.
- T. Ginsburg, A. Simpser (Eds.), *Constitutions in Authoritarian Regimes*, Cambridge University Press, New York, 2014.
- H. Kelsen, *Essenza e valore della democrazia*, Giappichelli, Torino, 2004.
- C. Martinelli, *Le radici del costituzionalismo*, Giappichelli, Torino, 2016.
- B. Mathieu, *Le Droit contre la démocratie?*, LGDJ, Paris, 2017.
- L. Mezzetti, *Le democrazie incerte. Transizioni costituzionali e consolidamento della democrazia in Europa orientale, Africa, America latina, Asia*, Giappichelli, Torino, 2000.
- Y. Mounk, *The People Versus Democracy: The Rise of Undemocratic Liberalism and the Threat of Illiberal Democracy*, Harvard University Press, Harvard, 2018.
- L. Pegoraro, A. Rinella, *Diritto pubblico comparato. Profili metodologici*, Cedam, Padova, 2007.
- L. Pegoraro (ed.), *Glossario di Diritto pubblico comparato*, Carocci, Roma, 2009.
- G. Sartori, *Democrazia e definizioni*, il Mulino, Bologna, 1957.
- J. Sawicki, *Democrazie illiberali? L'Europa centro-orientale tra continuità apparente della forma di governo e mutazione possibile della forma di Stato*, FrancoAngeli, Milano, 2018.

Dal pluralismo politico allo Stato plurale (ovvero della democrazia al tempo dei populismi e degli etno-nazionalismi)

*Roberto Cammarata **

Abstract

What about political pluralism in the contemporary State, in an era in which the reawakening of cultural and ethnic identities coexists with a growing diffusion of new nationalisms? Disguised as sovereignism and populism, such new versions of nationalism try to bring the concept of “people” back to the idea of “organic community”, as the purported socio-political foundation of “true democracy”. Nevertheless, this concept, has proved to be, on the contrary, the ideological basis of totalitarianism. In a global scenario of growing tension between unity and plurality, with opposite examples in a continuum that goes from the experimentation of “plural States” and “plurinational Republics” to the reaffirmation of the so called “ethnic State”, this article aims to regain an analytical perspective on the concept of pluralism, that has never ceased to be - and still is - inseparably linked with the idea and practice of democracy.

Keywords: pluralism – democracy – State – community – ethnicism – nationalism.

SOMMARIO: 1. Introduzione. 2. Il pluralismo: breve storia di una teoria politica. 3. Dalla pluralità di interessi al pluralismo culturale: la necessità del compromesso. 4. Ripensare lo Stato-Nazione? Spunti per una teoria critica dello Stato empiricamente fondata.

* Ricercatore in Filosofia politica presso il Dipartimento di Studi Internazionali, Giuridici e Storico-Politici dell’Università degli studi di Milano. Citazione consigliata: R. Cammarata, *Dal pluralismo politico allo Stato plurale (ovvero della democrazia al tempo degli etno-nazionalismi populisti)*, in *Nuovi Autoritarismi e Democrazie (NAD)*, n. 2/2019, pp. 30-45. Testo consegnato alla redazione il 10 dicembre 2019 e rivisto il 15 dicembre 2019.

1. Introduzione

È noto che le città-stato della Grecia antica nacquero per sinecismo, ossia attraverso un processo di aggregazione e concentramento di centri abitati preesistenti, villaggi e popolazione sparsa nelle campagne. Un processo socio-politico-giuridico costituente un'unità istituzionale autonoma e sovrana, la *polis* (πόλις), che si faceva garante al tempo stesso di unità e rispetto della pluralità delle sue componenti.

La *koinonía* (κοινωνία) delle *polis* greche è una comunità plurale e territorialmente radicata¹, un insieme di diverse case e stirpi che, pur riproducendone la natura, proprio perché plurale ne permette il superamento, facendo prevalere come elemento unificante la categoria politica del contratto su quella della comunione.

«È chiaro», scrive Aristotele nel suo *Politica*, «che se una *polis* nel suo processo di unificazione diventa sempre più una, non sarà più neppure una *polis*, perché la *polis* è per sua natura pluralità e diventando sempre più una si ridurrà da *polis* a famiglia», cioè tornerebbe alla mera riproduzione del suo elemento originario, smarrendo così la propria funzione innovatrice e di emancipazione dai limiti dell'*oikos* (οἶκος). Ecco perché, prosegue Aristotele: «chi fosse in grado di realizzare tale unità non dovrebbe farlo, perché distruggerebbe la *polis*»².

Alla *politiké koinonía* aristotelica (che è comunità politica e Stato al tempo stesso, insieme dei suoi appartenenti e istituzione che essi creano per renderla stabile e duratura) possiamo ricollegare il concetto di *societas civilis* elaborato in epoca moderna e diventato fondamentale nella tradizione politica occidentale. Solo con Hegel si assisterà a quella svolta ideologica che porterà alla distinzione tra società civile e società politica, tra società e Stato. Fino ad allora, la pluralità insita nella prima era considerabile e dai più considerata come caratteristica ontologica del secondo.

E poi? Che fine ha fatto il pluralismo nell'evoluzione dello Stato moderno? E che ne è oggi, nell'epoca del risveglio delle identità e del *revival* etnico che rischia di sfociare in nuove forme di etnismo politico, nella stagione dei nuovi nazionalismi mascherati da sovranismi e dei populismi che riportano il concetto di popolo a quella “comunità organica” che qualcuno avrebbe voluto come fondamento socio-politico della “vera democrazia” e si è dimostrata al contrario la base ideologica del totalitarismo?

In uno scenario globale in un cui si assiste ad un crescendo di tensione tra unità e pluralità, nel quale fioriscono contesti regionali e locali dove non mancano esempi di segno opposto, in un *continuum* che va dalla

¹ Cfr. G. Bombelli, *Alle origini della nozione occidentale di comunità: il nesso comunità (Koinonía) – natura (fúsis) in Aristotele*, in *Per la filosofia*, n. 53, 2003/3, pp. 53-72.

² Aristotele, *Politica*, II, 1261a - 1263b.

sperimentazione di “repubbliche plurinazionali” alla riaffermazione dello “stato etnico”, in uno scenario così vale la pena recuperare una prospettiva analitica su un concetto come quello di pluralismo che non ha mai smesso di essere ed è oggi sempre più inscindibilmente connesso con l’idea e la pratica della democrazia.

2. Il pluralismo: breve storia di una teoria politica

Come ha ben evidenziato Filippo Barbano nella premessa a un suo volume dedicato al pluralismo, nel pensiero politico contemporaneo si possono individuare due tesi, due prospettive teoriche complementari su questo concetto: la prima tesi è che il pluralismo sia «un punto di vista sulle attuali società pluralistiche per le quali si introduce nella teoria della democrazia un principio differenziatore da quello individualistico [...] nel cui orizzonte teorico non rientra, per esempio, la presenza dei gruppi»; la seconda tesi è quella secondo cui il pluralismo «non sia, solo o principalmente, un dato di fatto generato dai processi di differenziazione e democratizzazione, ma, anche e soprattutto, un’azione intenzionale, un’attività sperimentale, una prassi politica unitaria ed essenziale per la democrazia come prova»³. Che lo si consideri come esito dei processi di differenziazione o come determinato dalla distribuzione del potere, che lo si affronti in termini sociali o politici, nella sua dimensione istituzionale o ideologica, adottando un approccio descrittivo o prescrittivo, analitico o normativo, il pluralismo non può che essere concettualizzato in opposizione al monismo, all’unità che disconosce la differenziazione o ne teorizza il superamento.

La contesa tra monismo e pluralismo, come si è visto, ha radici antiche e formulazioni sempre nuove. Le domande di fondo, però, rimangono sempre più o meno le stesse: la differenziazione e la proliferazione delle diversità è un bene o un male? Va promossa o limitata? E quanta diversità può accettare al suo interno una società?

Fin dal V secolo a.C., tra i filosofi della Grecia antica, l’opposizione tra filosofie che possiamo definire *moniste* e *pluraliste*⁴ prendeva forma nel tentativo avanzato da alcuni filosofi (tra i quali Empedocle, Anassagora e Democrito) di superare l’ontologia monistica eleatica di Parmenide, che relegava idealisticamente nella sfera del non-essere (privo di essenza e contingente) tutto ciò che riguardasse il divenire e il molteplice. Il primo tentativo di liberarsi della rigidità monista si concretizzò nella ricerca di una qualche forma di conciliazione tra la pretesa unicità e immutabilità dell’Essere con l’esperienza molteplice e variabile del divenire. Tentativo che i primi filosofi etichettabili come pluralisti svolsero con argomentazioni di tipo naturalistico (atomismo), orientate a dimostrare che lo stesso *archè* (ἀρχή)

³ F. Barbano, *Pluralismo. Un lessico per la democrazia*, Bollati Boringhieri, Torino, 1999, p. 8.

⁴ Corsivo dell’Autore.

sarebbe stato composto da una molteplicità di elementi originari (anch'essi immutabili), senza che ciò comportasse una vera e propria frattura dell'unicità dell'elemento fondamentale.

Il superamento dell'uniformità indeterminata e indistinta del principio generatore, concepito da allora come originariamente plurale, non risolse certo il problema del rapporto tra immutabilità (che permaneva come caratteristica ontologica dei suoi elementi costitutivi, plurali sì, ma a loro volta immutabili) e movimento. Aprì però la strada dapprima a nuove ontologie pluraliste (come quella di Epicuro in opposizione al nuovo monismo platonico), poi a nuove declinazioni non ontologiche del pensiero pluralista. L'attenzione dei filosofi si sposterà poi, sempre più, dalla realtà fisica a quella socio-politica, e la prospettiva pluralista si rinnoverà costantemente, tornando con ritrovato vigore in epoca moderna a fare da controcanto alle sempre floride e feconde liriche moniste.

Il termine pluralismo, in realtà, entra a pieno titolo come categoria del linguaggio filosofico solo alla fine del Settecento, quando Christian Wolff e Immanuel Kant, contrappponendosi ai teorici del solipsismo, vollero assegnare centralità alla “pluralità dei senzienti”. Di pluralismo si tornerà poi a sentir parlare dai pragmatisti e dai neorealisti americani tra la fine del XIX e l'inizio del XX secolo, e da allora questo vocabolo assunse sempre più una connotazione politica di opposizione al monismo statalista, o finanche assolutista e totalitarista, e al tempo stesso di presa di distanza dall'individualismo caratterizzante talune dottrine liberali⁵.

Dal punto di vista storico la questione del pluralismo diviene centrale in Europa nell'età moderna, una volta abbandonato il miraggio dell'Impero universale e costituitisi gli Stati sulla base del principio “un re, una legge, una fede”, che garantì un certo equilibrio solo fino allo sconvolgimento prodotto dalla Riforma protestante. La Riforma portò con sé anche una nuova declinazione del pluralismo, orientato alla tolleranza e alla libertà religiosa e, più in generale al riconoscimento e all'accettazione del diverso. Da qui alla formulazione di teorie che vedono il pluralismo come elemento necessario e fondante di una società che possa dirsi libera e di una politica che possa dirsi democratica, il passo è relativamente breve. È necessario prima, però, rompere un altro principio che rimanda fin dall'antichità a un'idea di unità (politica) come unicità e uniformità: dall'*idem sentire de republica* dei romani al *bonum commune* del periodo medievale, fino ad arrivare alla *volontà generale* di Rousseau, che individua come sue principali nemiche le “associazioni parziali”, non diversamente da come Hobbes condannava i partiti e le corporazioni, intesi i primi «come uno Stato nello Stato» e le seconde addirittura come «vermi negli intestini di un uomo naturale»⁶. Questa idea di

⁵ Cfr. N. Matteucci, ‘Pluralismo’, voce in *Enciclopedia delle scienze sociali*, Vol. VI, Istituto della Enciclopedia italiana fondata da Giovanni Treccani, Roma, 1996, p. 594.

⁶ Cfr. rispettivamente T. Hobbes, *De cive*, XIII, 13 e T. Hobbes, *Leviatano*, II, 29, come citati in N. Matteucci, op. cit., p. 595.

bene comune non ammette punti di vista diversi, che sono percepiti come l'espressione di fazioni portatrici di divisione, origine di discordia e conflitto.

Anche questa versione del monismo applicato alla teoria politica, però, non regge l'urto con la realtà della presenza di una molteplicità di opinioni e interessi che si strutturano sempre più in organizzazioni, fazioni e partiti e che, in particolare nel contesto inglese e in quello americano, trovano, nella seconda metà del XVII e in tutto il XVIII secolo, terreno fertile per divenire elementi imprescindibili del nuovo paradigma del governo rappresentativo.

Sarà proprio a partire dall'osservazione e dalla discussione attorno a queste esperienze che emergeranno le teorie pluraliste del Novecento, che come ben sintetizza Nicola Matteucci sono riconducibili a due filoni distinti, «uno legato all'esperienza americana, l'altro alla storia europea: il primo si muove soprattutto sul piano descrittivo, e ha come punto di riferimento il *government*; il secondo privilegia il piano prescrittivo, e ha come punto di riferimento lo Stato»⁷.

Precursore di tali concezioni è Alexis de Tocqueville, che nel suo *Démocratie en Amérique*, pur senza teorizzare esplicitamente il pluralismo, ne delinea di fatto i tratti di indispensabilità per un sistema di governo che garantisca la massima libertà: pluralismo delle libere associazioni, della stampa, delle confessioni religiose⁸.

Ed è proprio in questa centralità affidata ai corpi intermedi che possiamo individuare i prodromi di quella doppia veste attribuibile al pluralismo come teoria critica, tanto nei confronti dell'individualismo che spezza le relazioni costitutive del soggetto-persona e disconosce la rilevanza delle appartenenze ai gruppi sociali e culturali, quanto nei confronti dello statalismo paternalista che vede nello Stato l'unica istituzione capace di provvedere ai bisogni e legittimata alla produzione giuridica.

Come scrisse Norberto Bobbio in un articolo pubblicato su *La Stampa* di Torino il 1 dicembre 1976 dal titolo *Non è tutto oro quello che luce*: «Il pluralismo è sempre stato bifronte: una faccia rivolta contro lo statalismo totalizzante e un'altra contro l'individualismo atomizzante». In quell'articolo, però, il filosofo torinese prosegue esplicitando immediatamente i due contro-argomenti che possiamo definire classici tra i detrattori, ma anche solo tra gli scettici sulla prospettiva pluralista: «Se dal punto di vista dello Stato l'accusa che può essere mossa al pluralismo è di indebolirne la compattezza e quindi di diminuirne la necessaria forza unificante, dal punto di vista dell'individuo il pericolo consiste nella tendenza naturale di ogni gruppo d'interesse a irrigidire le sue strutture, via via che cresce il numero dei membri e si estende il raggio

⁷ N. Matteucci, op. cit., p. 596.

⁸ *Idem*, pp. 596-597.

dell'attività, sicché l'individuo singolo che crede di essersi liberato dallo Stato padrone diventa servo di tanti padroni»⁹.

L'esaltazione dei corpi intermedi effettuata da Tocqueville riprende quella valorizzazione che in Europa si era vista già con Montesquieu, ma che era stata poi contrastata tanto dall'illuminismo quanto dalla rivoluzione francese. Bisognerà aspettare la fine dell'Ottocento e i primi del Novecento per assistere alla rivalutazione che ne faranno le teorie prescrittive di matrice cattolica, da un lato, e socialista, dall'altro lato. Precursore delle prime fu Otto von Gierke che individuava nelle corporazioni, nei ceti e negli ordini dell'antico diritto germanico i corpi intermedi «naturali» inseriti in una società organica. Principale riferimento della seconda fu, invece, Frederic W. Maitland, che si concentrò sul rapporto tra Stato e *corporation*¹⁰.

Venendo alla scienza politica americana moderna, il pluralismo viene riscoperto a partire dalla rivolta contro il formalismo di Arthur Bentley (*The process of government*, 1908), passando per le opere di David B. Truman (*The governmental process*, 1951) e Robert M. MacIver (*The web of government*, 1947), in cui la discussione sul governo si concentra sempre di più sui processi politici, analizzati in relazione al contesto sociale che li genera, a sua volta caratterizzato dal protagonismo dei gruppi e delle comunità sull'agire individuale. Gruppi intesi non in senso rigido e chiuso e comunità definite non in termini organici: sono realtà collettive aperte e dinamiche, che consentono appartenenze multiple, intersecantesi e variabili.

Da tali premesse emerge un rifiuto della concezione monista dello Stato come realtà che tutto ingloba e uniforma e la democrazia viene sempre più intesa come «un insieme di regole procedurali atte a consentire la libera attività dei gruppi e garantire quindi una società aperta»¹¹, in cui non esiste un solo centro di potere omnicompetente, ma una pluralità di centri di potere che si controllano e bilanciano tra di loro. Sono i concetti di poliarchia e di democrazia pluralista introdotti da Robert A. Dahl (*A preface to democratic theory*, 1956; *Polyarchy*, 1971; *Dilemmas of pluralist democracy*, 1982; *Democracy and its critics*, 1989), che delineano un contesto di processi politici i cui attori protagonisti sono appunto i gruppi e le coalizioni tra gruppi che si muovono in una realtà mobile e dinamica in modo il più possibile indipendente dallo Stato, riducendone il potere coercitivo.

⁹ N. Bobbio, *Non è tutto oro quello che luce*, in *La Stampa*, 1976, articolo ripubblicato poi in N. Bobbio, *Le ideologie e il potere in crisi. Pluralismo, democrazia, socialismo, comunismo, terza via e terza forza*, Le Monnier, Firenze, 1981, pp. 16-21.

¹⁰ Cfr. N. Matteucci, op. cit., p. 598.

¹¹ *Ibidem*.

3. Dalla pluralità di interessi al pluralismo culturale: la necessità del compromesso

È importante sottolineare che in questa concezione del pluralismo ha la meglio un concetto di gruppo in cui prevale “la dimensione dell’interesse su quella culturale”. La questione delle identità collettive intese in senso culturale apre a questioni problematiche di altra natura per la teoria pluralista. Proprio da questa distinzione, ad esempio, passa la necessità individuata da John Rawls (*Political liberalism*, 1993) di circoscrivere l’applicabilità della sua teoria della giustizia come equità alla sfera politica dell’agire, rispettando in tal modo la pluralità dei principi morali, filosofici e religiosi. Una pluralità però, che proprio in quanto compatibile con quei principi di giustizia può divenire base di un «pluralismo ragionevole», contrapposto al «pluralismo in quanto tale», che invece «ammette dottrine non solo irrazionali, ma folli e aggressive»¹².

È facile intuire che, seguendo tale impostazione, l’unico pluralismo auspicabile (“ragionevole”), o addirittura possibile, sarebbe quello riscontrabile esclusivamente all’interno di una cultura condivisa, con valori comuni, a partire da quello della tolleranza. È possibile quindi il pluralismo nel panorama delle attuali società cosiddette multiculturali o multietniche, dove i gruppi sono sempre meno solo associazioni di interessi e sempre più comunità culturali? In un mondo in cui, per dirla con le parole di Manuel Castells, la costruzione dei soggetti collettivi segue oggi un percorso «diverso da quello che abbiamo conosciuto nel corso della modernità e della tarda modernità», non fondandosi più «sulle società civili [...] che sono in piena disintegrazione», bensì caratterizzandosi come «prolungamento della resistenza comunitaria»¹³?

Ci viene in aiuto l’approccio con cui Isaiah Berlin affronta quello che chiama il «rompicapo» sull’inestimabile conflitto umano fra i valori, che anche quando si presenta come irriducibile per il loro carattere incommensurabile, può trovare una sua gestione politica attraverso il criterio regolativo del compromesso, criterio «capace di disciplinare gli attriti costitutivi di un sistema democratico»¹⁴:

«Il dovere pubblico primario è di fuggire gli estremi della sofferenza. [...] Allora dobbiamo impegnarci in quelli che sono chiamati *trade-offs* – compromessi: norme, valori, principi, devono accettare in situazioni specifiche mutue concessioni in vari gradi. [...] Mantenere un equilibrio precario che farà evitare l’avvento di situazioni disperate, di soluzioni intollerabili, è la scelta migliore che si possa fare e il primo requisito per una società decente»¹⁵.

¹² J. Rawls, *Liberalismo politico*, Edizioni Nuova Cultura, Roma, 2008, p. 116.

¹³ M. Castells, *Il potere delle identità*, Università Bocconi Editore, Milano, 2008, p. 12.

¹⁴ S. Bignotti, *Berlin e Taylor. Le dissonanze di un liberalismo della ragione*, Prefazione a I. Berlin, C. Taylor, *Individui, Comunità, Pluralismo. Un dialogo*, Morcelliana, Brescia, 2015, p. 10.

¹⁵ I. Berlin, *Sulla ricerca dell’ideale*, Morcelliana, Brescia 2007, p. 75.

Questa pratica del compromesso è sempre possibile e auspicabile per Berlin, anche tra dottrine religiose, filosofiche e morali (in una parola, tra culture) diverse e finanche contrapposte. Il *minimum* comune necessario posto da Berlin non è quindi quello dell'appartenenza alla medesima cultura, ma semmai quello, molto più ridotto, «senza il quale a stento le società potrebbero sopravvivere»: l'espulsione dall'orizzonte del possibile di pratiche come «la schiavitù, l'omicidio rituale, o le camere a gas naziste o la tortura di esseri umani per amore del piacere, del profitto o anche del bene politico». Su temi come questi, ci dice Berlin, «non si può giustificare in alcun modo il compromesso». Mentre su tutto il resto non solo si può, ma si deve, se il fine è, appunto, quello di «fuggire gli estremi della sofferenza»¹⁶. Ciò ovviamente deve avvenire senza togliere l'attenzione a quei rischi, sempre presenti, esposti da Bobbio e ripresi qui sopra: quello della frammentazione o disgregazione dello Stato da un lato, e quello della possibile moltiplicazione degli ambiti di dominio oppressivo per l'individuo. Consapevoli al tempo stesso che, come ci ha insegnato Mary Douglas, è solo grazie alla pluralizzazione delle istituzioni (o delle «cerchie sociali» di simmeliana memoria) che intersecano la biografia degli individui, che si massimizza la loro libertà intesa come autodeterminazione, ossia come possibilità di scegliere a quali istituzioni appartenere¹⁷.

Per fare ciò, per abbracciare una filosofia politica pluralista che contribuisca a tutelare le persone non solo dalle prevaricazioni del potere, ma come soggetti liberi di autodeterminarsi, non è necessario abbracciare un'idea di comunità che presupponga un compimento teleologico della vita degli individui, come la declina Charles Taylor. Per Berlin la comunità è il gruppo di appartenenza culturale in cui gli individui «si realizzano in quanto tali e non in sua funzione»¹⁸. Si può essere pluralisti e liberali, quindi, e si può essere pluralisti e perfino relativisti senza adottare una prospettiva teleologica.

4. Ripensare lo Stato-Nazione? Spunti per una teoria critica dello Stato empiricamente fondata

La prospettiva teorica di Isaiah Berlin, infine, è interessante anche per il modo in cui concepisce la teoria politica, come una *ricerca empirica progressiva*: «la teoria politica, come qualsiasi altra forma di pensiero che abbia a che fare con il mondo reale, si fonda sull'esperienza empirica»¹⁹.

¹⁶ *Idem*, pp. 75-78.

¹⁷ Cfr. M. Douglas, *Come pensano le istituzioni?*, il Mulino, Bologna, 1990, pp. 183 ss., e R. Escobar, *Paura e libertà*, Morlacchi, Perugia, 2009, p. 161.

¹⁸ S. Bignotti, op. cit., p. 17.

¹⁹ I. Berlin, *La théorie politique existe-t-elle?*, in *Revue française de science politique*, 11-1961, pp. 309-337; trad. it. di N. Gardini, *Esiste ancora la teoria politica?*, in I. Berlin, *Il fine della filosofia*, Edizioni di Comunità, Torino, 2002, p. 194.

È in tale solco teorico che deve inserirsi un'analisi sull'opportunità (se non la necessità) di ripensare lo Stato oltre la sua dimensione moderna di Stato-Nazione: da un lato, recependo e analizzando le istanze e i processi orientati a rendere sempre più plurali le sfere del diritto, dei diritti e dello Stato, a partire da quei contesti in cui le differenze etnico-culturali rendono necessaria una politica del dialogo interculturale che si ponga l'obiettivo di un compromesso virtuoso tra valori diversi, orientato a trasformazioni istituzionali in senso pluralista e inclusivo; dall'altro lato, sperimentando percorsi di ricerca teorica ed empirica in grado di fornire esemplificazioni e punti di ancoraggio alla realtà politico-giuridica utili per la costruzione di una teoria critica del diritto, dei diritti e dello Stato²⁰.

Il contesto latinoamericano offre in tal senso un terreno di analisi particolarmente ricco, in quanto in esso si intersecano oggi nuovi processi di decolonizzazione (dopo quella politica, quella culturale, con particolare riferimento alla cultura giuridica), percorsi di progettazione e sperimentazione di nuovi paradigmi epistemici in ambito filosofico politico e giuridico, nonché movimenti sociali e percorsi di riforma istituzionale e costituzionale che individuano nel pluralismo un “principio strutturante” sulla base del quale riformulare i concetti stessi di nazione, di cittadinanza, di soggettività giuridica e di Stato.

Volendo qui concentrarsi sul rapporto tra pluralismo e Stato, può essere utile aprire una finestra di analisi sul cosiddetto “progetto liberale” con cui lo Stato-nazione moderno si impose in quei contesti coloniali e post-coloniali, stabilendo per legge l'omogeneità di società che in realtà erano e sono eterogenee, e imponendo un ordine omogeneo sulla complessa diversità delle associazioni reali che le componevano e tuttora le compongono.

Un'interessante interpretazione critica di tale processo ci è fornita dal messicano Luis Villoro, che lo interpreta come un'unificazione sotto un ordine razionale di una società irrazionale, avvenuta imponendo ad una società divisa in corpi, in comunità e poteri diversi, la concezione razionale e monista dello Stato-nazione. La costruzione di queste nuove comunità nazionali laddove erano presenti popolazioni autoctone è stato ciò che le *élite* creole hanno presentato come un progetto, al tempo stesso, di liberazione e modernizzazione durante le lotte per l'indipendenza. Il progetto ha compreso l'instaurazione di uno Stato di diritto regolato da una legge uniforme, l'omogeneità e l'uguaglianza formale di tutti i cittadini, la democrazia rappresentativa elettorale, lo sviluppo capitalista e l'ideologia di *una* cultura nazionale

²⁰ Per un approfondimento di alcune di tali linee di ricerca si veda, tra gli altri: P. Parolari, *Culture, diritto, diritti. Diversità culturale e diritti fondamentali negli stati costituzionali di diritto*, Giappichelli, Torino, 2016; A.C. Wolkmer, *Teoría crítica del derecho desde América Latina*, Akal/Inter Pares, México, 2017; nonché R. Cammarata, *La sfida del pluralismo al diritto, ai diritti e allo Stato. Teoria e casi di diritto plurale*, Libereditizioni, Brescia, 2015, dal quale questo articolo prende ampio spunto.

condivisa²¹. Tutto ciò ovviamente a discapito del pluralismo culturale, politico e giuridico presente in quei contesti e dell'autodeterminazione dei soggetti collettivi che contribuivano e contribuiscono a determinarlo.

Più in generale, ieri come oggi il nazionalismo si caratterizza per due idee centrali: la prima è che ad ogni Stato deve corrispondere una e una sola nazione e che a tutte le nazioni deve corrispondere uno Stato; la seconda è che lo Stato nazionale non obbedisce a nessun altro potere sopra di sé, è assolutamente sovrano. I tratti del nazionalismo sono quindi riassumibili con le categorie di unità, uniformità e omogeneità all'interno e di esclusione all'esterno²².

Dalla fine del XX secolo lo Stato-nazione così inteso fatica a rispondere, da un lato, alle sollecitazioni e alle sfide che gli giungono da una società sempre più transnazionale che ha come riferimento l'intero pianeta e che riduce la sua sovranità e, dall'altro lato, alle rivendicazioni e alle pressioni dei gruppi interni che minano la sua capacità di mantenere un ordine omogeneo. Villoro commenta il processo in questi termini: «Allo stesso tempo in cui il mondo si unifica assistiamo al risvegliarsi della coscienza dell'identità rinnovata dei popoli reali, che hanno sempre costituito lo Stato-nazione e che vivevano sotto la maschera di una modernità inventata dal gruppo dominante. Con l'indebolimento degli Stati nazionali gli individui cercano di rivivere un'appartenenza a comunità vicine, capaci di essere vissute più che pensate [...]»²³. Ciò però non mette in discussione l'esistenza degli Stati, la cui assenza non condurrebbe oggi di certo a un ordine internazionale e a società nazionali più eque, ma semmai al dominio incontrollato sulla vita degli individui e delle collettività umane da parte di un capitale senza frontiere. Lo Stato, nonostante la consistente riduzione di sovranità subita, compie ancora le sue funzioni primarie: verso l'esterno, la difesa degli interessi della nazione o dei popoli che lo compongono e, al suo interno, il mantenimento della pace e dell'ordine, l'erogazione di servizi e un certo livello di redistribuzione delle risorse. Secondo questa visione non è quindi lo Stato ad essere in crisi, ma la forma dello Stato-nazione omogeneo e monista di tradizione liberale. Se il progetto liberale rispondeva alla volontà di unificare la nazione, la sua versione attuale (neoliberale e neoliberista) conduce ad aumentare la scissione tra lo Stato e la sua "nazione profonda", sempre più plurale. Anche il variegato movimento transnazionale per il riconoscimento e la tutela dei diritti dei popoli indigeni non chiede la dissoluzione dello Stato, né la secessione da esso di parti di territorio e popolazioni che lo compongono, ma semmai la sua profonda trasformazione; non cerca la sovversione della democrazia, ma una sua piena realizzazione, evocando la possibilità e la necessità di una nuova idea di

²¹ Cfr. L. Villoro, *Del Estado homogéneo al Estado plural (El aspecto político: la crisis del Estado-nación)*, in J.E.R. Ordóñez Cifuentes (coord.), *Pueblos indígenas y derechos étnicos – VII Jornadas Lascasianas*, UNAM, México, 1999; L. Villoro, *Estado plural, pluralidad de culturas*, México, Paidós - UNAM, 1999.

²² Cfr. L. Villoro, *Del Estado homogéneo al Estado plural*, op.cit., p. 70.

²³ *Idem*, p. 73.

nazione, che non coincide con quella dello Stato-nazione omogeneizzante, e non si fonda sul mero individualismo. Una nazione alla cui base non vi siano solo i cittadini isolati, ma anche le strutture comunitarie: «una idea di nazione sentita più che formulata»²⁴, assai diversa da quella liberal-liberista alla quale dovrebbe corrispondere uno Stato rifondato su tre assunti principali:

1) Una sovranità parzialmente condivisa tra i popoli che lo compongono: a fronte dello Stato omogeneo e monista, lo Stato plurale e le sue autonomie, generate mediante devoluzione di poteri ai diversi popoli che lo compongono con statuti di autonomia che stabiliscono la portata delle rispettive competenze, negoziati con il potere centrale. Siffatte autonomie non rompono con il patto costitutivo dello Stato, ma lo trasformano da una convenzione imposta a un accordo liberamente stipulato dalle parti. Lo Stato passerebbe così da essere un'unità omogenea ad una associazione plurale, nella quale le differenti comunità reali partecipano all'esercizio del potere.

2) Il pieno riconoscimento e la tutela del diritto alla differenza oltre che di quello all'uguaglianza, affiancando ai diritti individuali, quelli collettivi. Nelle nazioni pluriculturali, tra i diritti che garantiscono ad ogni persona la sua libera scelta di vita, deve includersi l'autonomia dei popoli ai quali essi appartengono. Come condizione dei diritti individuali si pone quindi il riconoscimento di certi diritti collettivi. Così come lo Stato monista si basa esclusivamente sui diritti individuali, lo Stato plurale si basa su di un insieme di diritti individuali e collettivi. Costruire una comune identità nazionale non significa necessariamente ridurre ad omogeneo ciò che è diverso, ma propiziare lo sviluppo delle varie culture che comunicano nel quadro unificatore di uno Stato che si fa plurale. Il riconoscimento delle differenze ha delle forti ripercussioni sulla pratica stessa della democrazia: di fronte alla democrazia intesa come sfida fra partiti per la rappresentanza degli interessi, c'è quella che Bobbio ha definito «una democrazia ampliata», risultato della partecipazione, ai distinti livelli decisionali, delle differenti associazioni, gruppi, comunità che compongono la società civile.

3) Per mantenere l'unità in uno Stato plurale è necessario passare da una nazione basata sulla tolleranza, che è semplice accettazione delle differenze, ad una nazione basata sulla cooperazione, che è riconoscimento attivo del valore del diverso, per raggiungere un bene comune che non annulli le diverse visioni del bene. Di fronte ad una nazione concepita come un insieme di individualità c'è il popolo reale, nel quale la persona si realizza nell'affermazione solidale dei suoi legami con gli altri membri della comunità. Oltre la libertà e la tolleranza, vanno quindi perseguiti l'uguaglianza e la cooperazione²⁵.

In America Latina un simile modello di ridefinizione dello Stato ha trovato alcune formulazioni concrete, in quello che gli studiosi chiamano il “nuovo

²⁴ L. Villoro, *Derechos humanos y autodeterminación de los pueblos*, in P. González Casanova, A. Lomelí González (coord.), *Etnicidad, democracia y autonomía*, UNAM, San Cristobal de las Casas (México), 1995, p. 77.

²⁵ Cfr. L. Villoro, *Del Estado homogéneo al Estado plural*, op.cit., p. 80.

costituzionalismo latinoamericano”, che vede nelle nuove Costituzioni di Ecuador (2008) e Bolivia (2009) le punte di diamante di un crescente percorso di costituzionalizzazione dei diritti dei popoli indigeni. Nuove Costituzioni che sono un vero e proprio inno alla differenza, con le quali si celebra il passaggio dal modello di Stato ereditato dalla filosofia e dalla prassi politica europea, a quello che Bartolomé Clavero ha definito lo «Stato dei diritti»²⁶, libero dalle ipoteche coloniali e dalle finzioni uniformanti e omologanti della repubblica indipendente. Siamo di fronte a Stati che si ridefiniscono plurinazionali e interculturali²⁷ per Costituzione (in Bolivia, ad esempio, vengono riconosciute ben 37 lingue ufficiali), che abbandonano la finzione ideologico-giuridica riassumibile nell'espressione «un solo popolo, una sola nazione, un solo Stato»²⁸ per prendere atto della pluralità che caratterizza la società latinoamericana; che lo fanno riconoscendo autonomia a quei corpi intermedi tra cittadino e Stato che sono le comunità indigene, con i loro sistemi di autorità e di risoluzione delle controversie, spesso complementari e in alcuni casi alternativi a quelli statali. Spingendosi così, quindi, fino alla rinuncia al monopolio della produzione giuridica, attraverso il riconoscimento di quel pluralismo che rende la realtà normativa di quei paesi molto più complessa di quella rappresentata dalla sola legge dello Stato.

Si tratta ora di capire se le conquiste ottenute nelle passate decadi in termini di riforme istituzionali orientate alla promozione del pluralismo resisteranno alla nuova ondata di populismo reazionario che sta caratterizzando la stagione politica inaugurata in diversi Paesi latinoamericani con le ultime tornate elettorali, o con la destituzione più o meno legittima dei leader che erano stati promotori di quelle riforme. Non senza responsabilità da parte di chi, come lo stesso presidente della Bolivia Evo Morales, dopo aver raggiunto straordinari risultati in termini di pluralizzazione dell'assetto istituzionale, ha subito oltremodo il fascino del potere, forzando regole e principi costituzionali per perpetuare se stesso alla guida del Paese²⁹.

Il tema qui posto non riguarda, peraltro, solo il contesto geopolitico latinoamericano, ma più in generale – *mutatis mutandis* e ponendo tutte le attenzioni del caso alle specificità storico-politiche che li caratterizzano, nonché alle questioni economiche sottostanti ai conflitti etnici – quei contesti

²⁶ Cfr. B. Clavero, *Stato di diritto, diritti collettivi e presenza indigena in America*, in P. Costa, D. Zolo (a cura di), *Lo Stato di diritto. Teoria, storia, critica*, Feltrinelli, Milano, 2002, p. 559.

²⁷ Cfr. H.C.F. Mansilla, F. Gamboa Rocabado, P. Alcocer Padilla, *Una disyuntiva complicada? Bolivia plurinacional y los conflictos de las identidades colectivas frente a la globalización*, PIEB, La Paz, 2014; D.E. Moreno Morales, G. Vargas Villazón, D. Osorio Michel, *Nación, diversidad e identidad en el marco del Estado plurinacional*, PIEB, Cochabamba, 2014; Y.F. Tórrezm C. Arce C., *Construcción simbólica del Estado Plurinacional de Bolivia. Imaginarios políticos, discursos, rituales y celebraciones*, PIEB, Cochabamba 2014.

²⁸ Vd. Costituzione dello Stato Plurinazionale della Bolivia (2008).

²⁹ Cfr. L.A. Nocera, *La pericolosa interpretazione contra constitutionem della giurisprudenza boliviana sui mandati presidenziali*, in *Nuovi Autoritarismi e Democrazie (NAD)*, n.1/2019, pp. 59-74.

in cui popoli diversi che vivono uno stesso territorio non trovano soluzione al conflitto sulla loro coesistenza e la loro proiezione istituzionale. Si pensi in particolare allo scacchiere mediorientale, e in particolare al conflitto israelo-palestinese e a quello curdo-turco-siriano. In entrambi i casi iniziano a prendere corpo opzioni diverse da quelle tanto consolidate quanto improduttive di costituire nuove entità statuali su base etnica. Nel primo caso, infatti, l'opzione “due popoli/due Stati”, con la costituzione di un vero e proprio Stato palestinese, risulta sempre più remota, anche a seguito della continua parcellizzazione in una sorta di arcipelago di isole separate del territorio sotto controllo dell'Autorità Nazionale Palestinese a causa della prosecuzione della politica di espansione che Israele conduce senza sosta, dando vita a nuovi insediamenti che modificano i confini a proprio favore. L'opzione per lo Stato plurale inizia invece a trovare consenso in alcune frange illuminate sia della società civile israeliana che, più recentemente, di quella palestinese, ma si scontra con la forte contrarietà della maggioranza della classe politica israeliana, manifestata con recenti scelte normative di segno opposto. Ne è esempio la legge “Israele Stato-Nazione degli Ebrei”, approvata dalla *Knesset* nel luglio 2018, con la quale si definisce, tra l'altro, che «La realizzazione del diritto di autodeterminazione nazionale in Israele è unica per il popolo ebraico» e che «Lo Stato guarda allo sviluppo dell'insediamento ebraico come un valore nazionale e agirà per incoraggiare e promuovere la sua realizzazione e consolidamento»³⁰. Anche nel secondo caso, quello riguardante il popolo curdo (che, vale la pena ricordare, insiste sui territori di più Stati: Turchia, Siria, Iran, Iraq), alle posizioni di forte rivendicazione di uno Stato dei curdi (un ipotetico Kurdistan che si formerebbe per secessione di territori dagli altri Stati della regione), hanno iniziato a contrapporsi e trovare consenso posizioni che mirano alla “democratizzazione”, “laicizzazione” e “pluralizzazione” degli Stati esistenti, in particolare in Siria, Turchia e Iraq. Il principale esempio in tal senso è dato dalle posizioni espresse dal *Future Syria Party*, guidato fino al 12 ottobre scorso (data del suo assassinio in un attentato a pochi giorni dall'invasione turca nel nord della Siria) da Hevrin Kahlaf, convinta sostenitrice che la Siria potesse e dovesse diventare uno stato democratico e pluralista, una “Siria multi-identitaria”. Il FSP non chiede l'indipendenza del Rojava, la secessione e la creazione di uno stato curdo, ma il rispetto delle risoluzioni delle Nazioni Unite e «in particolare la risoluzione 2254, secondo cui tutte le componenti del popolo siriano dovrebbero essere rappresentate nel processo politico, compresa la stesura di una nuova Costituzione».

Questi ultimi, ovviamente, non sono altro che rapidi spunti che hanno l'obiettivo di aprire una riflessione attorno all'opportunità di sviluppare ricerche sui temi del pluralismo e dello Stato plurinazionale applicati anche a tali contesti geopolitici, nella consapevolezza della loro complessità. Tali

³⁰ Si veda in tal senso il numero di *Limes* dedicato alla questione della geopolitica di Israele, dal titolo *Israele lo Stato degli ebrei*, in *Limes*, 9/18.

percorsi e processi, infatti, risultano di particolare interesse non solo per la capacità di produrre trasformazioni reali e del tutto inedite nella realtà politico-giuridica dei Paesi coinvolti, ma anche per l'elevato livello di stimoli e sfide a cui le esperienze in corso stanno sottoponendo l'intera comunità internazionale, compresa la comunità scientifica che li osserva e li studia.

Riferimenti bibliografici

- Aristotele, *Politica*, II, 1261a - 1263b.
- F. Barbano, *Pluralismo. Un lessico per la democrazia*, Bollati Boringhieri, Torino, 1999.
- I. Berlin, *La théorie politique existe-t-elle?*, in *Revue française de science politique*, Vol.11 No.1961 (trad. it. di N. Gardini, *Esiste ancora la teoria politica?*, in I. Berlin, *Il fine della filosofia*, Edizioni di Comunità, Torino, 2002).
- I. Berlin, *Sulla ricerca dell'ideale*, Morcelliana, Brescia 2007.
- S. Bignotti, *Berlin e Taylor. Le dissonanze di un liberalismo della ragione*, Prefazione a I. Berlin, C. Taylor, *Individui, Comunità, Pluralismo. Un dialogo*, Morcelliana, Brescia, 2015.
- N. Bobbio, *Non è tutto oro quello che luce*, in *La Stampa*, 1976, articolo ripubblicato poi in N. Bobbio, *Le ideologie e il potere in crisi. Pluralismo, democrazia, socialismo, comunismo, terza via e terza forza*, Le Monnier, Firenze, 1981.
- G. Bombelli, *Alle origini della nozione occidentale di comunità: il nesso comunità (Koinonía) – natura (fúsis) in Aristotele*, in *Per la filosofia*, Vol.3 No.53, 2003.
- R. Cammarata, *La sfida del pluralismo al diritto, ai diritti e allo Stato. Teoria e casi di diritto plurale*, Libereditizioni, Brescia, 2015.
- M. Castells, *Il potere delle identità*, Università Bocconi Editore, Milano, 2008.
- B. Clavero, *Stato di diritto, diritti collettivi e presenza indigena in America*, in P. Costa, D. Zolo (a cura di), *Lo Stato di diritto. Teoria, storia, critica*, Feltrinelli, Milano, 2002.
- M. Douglas, *Come pensano le istituzioni?*, il Mulino, Bologna, 1990.
- R. Escobar, *Paura e libertà*, Morlacchi, Perugia, 2009.
- H.C.F. Mansilla, F. Gamboa Rocabado, P. Alcocer Padilla, *Una disyuntiva complicada? Bolivia plurinacional y los conflictos de las identidades colectivas frente a la globalización*, PIEB, La Paz, 2014.
- N. Matteucci, 'Pluralismo', voce in *Enciclopedia delle scienze sociali*, Vol. VI, Istituto della Enciclopedia italiana fondata da Giovanni Treccani, Roma, 1996.
- D.E. Moreno Morales, G. Vargas Villazón, D. Osorio Michel, *Nación, diversidad e identidad en el marco del Estado plurinacional*, PIEB, Cochabamba, 2014.
- L.A. Nocera, *La pericolosa interpretazione contra constitutionem della giurisprudenza boliviana sui mandati presidenziali*, in *Nuovi Autoritarismi e Democrazie: Diritto, Istituzioni, Società (NAD)*, n.1/2019.
- P. Parolari, *Culture, diritto, diritti. Diversità culturale e diritti fondamentali negli stati costituzionali di diritto*, Giappichelli, Torino, 2016.
- J. Rawls, *Liberalismo politico*, Edizioni Nuova Cultura, Roma, 2008.

Y.F. Tórrez, M.C. Arce, *Construcción simbólica del Estado Plurinacional de Bolivia. Imaginarios políticos, discursos, rituales y celebraciones*, PIEB, Cochabamba 2014.

L. Villoro, *Derechos humanos y autodeterminación de los pueblos*, in P. González Casanova, A. Lomelí González (coord.), *Etnicidad, democracia y autonomía*, UNAM, San Cristobal de las Casas (México), 1995.

L. Villoro, *Del Estado homogéneo al Estado plural (El aspecto político: la crisis del Estado-nación)*, in J.E.R. Ordóñez Cifuentes (coord.), *Pueblos indígenas y derechos étnicos – VII Jornadas Lascasianas*, UNAM, México, 1999.

L. Villoro, *Estado plural, pluralidad de culturas*, México, Paidós - UNAM, 1999.

A.C. Wolkmer, *Teoría crítica del derecho desde América Latina*, Akal/Inter Pares, México, 2017.

La democrazia “illiberale”: il modello di democrazia “sovranista” in Russia e di democrazia “cristiana” in Ungheria. Origini, similitudini e divergenze.

*Federico Delfino**

Abstract

The article analyses the concepts of “sovereign” democracy in Russia and “illiberal-Christian” democracy in Hungary, which respectively coincided with the presidencies of Putin and the governments of Orbán. These two experiences show similarities in their conceptualization of illiberal ideas and in the impact they had on institutions and governance. The aim of this work is to investigate Russian and Hungarian illiberal drift, starting from the definition of “sovereign” and “Christian” democracy, focusing on similarities and differences through a comparative perspective.

Keywords: illiberal democracy – sovereign democracy – illiberal-Christian democracy – Putin – Orbán.

SOMMARIO: 1. Introduzione e concetti chiave. 2. Surkov, Putin e il modello sovrano russo. 2.1 Surkov e l’idea di democrazia “sovranista”. 2.2 Il ritorno di Surkov e il pensiero di Putin. 3. Democrazia illiberale e cristiana: l’Ungheria di Orbán. 4. Conclusioni.

* Dottorando in Scienze politiche, DISPO, Università di Genova. Citazione consigliata: F. Delfino, *La democrazia “illiberale”: il modello di democrazia “sovranista” in Russia e di democrazia “cristiana” in Ungheria. Origini, similitudini e divergenze*, in *Nuovi Autoritarismi e Democrazie (NAD)*, n.2/2019, pp. 46-60. Testo consegnato alla redazione in data 14 ottobre 2019 e rivisto in data 23 novembre 2019.

1. Introduzione e concetti chiave

Con il concetto di “democrazia liberale” ci si riferisce al sistema di governo che ha per lungo tempo, e ancora oggi, prevalso negli Stati Uniti e nell’Europa occidentale, e che da metà degli anni 1970 larga parte dei Paesi di tutto il mondo ha cercato di imitare. Questo sistema combina l’elemento “democratico” con l’elemento “liberale” e infatti oggi il termine “democrazia” viene spesso utilizzato come sinonimo del concetto di “democrazia liberale”. Esso incorpora le principali caratteristiche dello stato di diritto quali la tutela della libertà individuale, la libertà di parola, di riunione, di religione e di stampa, generalmente considerate come i baluardi della democrazia¹. Il termine “liberalismo”, legato all’“elemento liberale” è invece più dibattuto, e di più complessa delineazione. Negli Stati Uniti, “liberalismo” indica denota l’azione di un governo progressista, generalmente considerato all’opposto del conservatorismo. In Europa invece fa generalmente riferimento a quei partiti che sostengono il libero mercato e quindi un ruolo più limitato di intervento statale nell’economia.

Questi due elementi affrontano due questioni tra loro diverse, ma strettamente connesse. “Democrazia” è la risposta alla domanda “chi governa?”. Questa si basa sulla sovranità popolare, stabilendo che il popolo debba avere almeno la possibilità di scegliere i suoi rappresentanti in elezioni libere e corrette. Al contrario, il “liberalismo” prescrive quelli che sono i limiti del potere dei governanti una volta in carica. Questi limiti sono previsti proprio per proteggere i diritti dell’individuo, e di solito sono contenuti nei testi costituzionali. In questo senso, il termine “democrazia costituzionale” viene spesso utilizzato come concetto equivalente a quello di democrazia liberale. Per tutto il periodo post-bellico la democrazia è stata legata strettamente al liberalismo come combinazione dell’elemento liberale dei diritti individuali e del principio democratico della sovranità popolare, evidenziando come il riconoscimento della sovranità del popolo vada di pari passo con la tutela di un *noyau* di libertà individuali. Tuttavia, recentemente, i due concetti non sono più indissolubilmente legati tra loro, come evidenziato dal dibattito corrente sulla “democrazia illiberale”.

Quando nel 1997 Fareed Zakaria, nel suo più celebre studio *The Rise of Illiberal Democracy*, affermò che mentre la democrazia era in espansione, «il liberalismo costituzionale no»², questa previsione venne considerata azzardata. Oggi possiamo affermare invece che fu lungimirante. Quando Zakaria pubblicò il suo studio, lo schema della democrazia illiberale in Europa si ritrovava solo in Kazakistan e Bielorussia, con Romania e Bulgaria che oscillavano invece tra democrazia illiberale e liberale. Inoltre, sempre Zakaria aveva sostenuto che a seguito della “terza ondata” di democratizzazione che aveva avuto inizio a metà degli anni 1970, la democrazia sotto forma di libere elezioni si era diffusa anche in quei Paesi dove mancava una tradizione liberale, finendo per generare effetti negativi³. La conseguenza diretta è stato l’emergere di molti regimi

¹ Si veda per esempio, H. Kelsen, *Foundations of Democracy*, in *Ethics*, Vol. 66, No. 1, 1955, pp. 1-101; G. Sartori, *Democrazia e definizioni*, il Mulino, Bologna, 1969; R.A. Dahl, *Polyarchy: Participation and opposition*, Yale University Press, New Haven, 1971; G. Silvestri, *La separazione dei poteri*, Giuffrè, Milano, 1979; R.A. Dahl, *Democracy and its Critics*, Yale University Press, New Haven, 1989; M. Volpi, *Democrazia, Costituzione, equilibrio fra i poteri*, Giappichelli, Torino, 2005; G. Zagrebelsky, *Imparare la Democrazia*, ET Saggi, Roma, 2005; N. Bobbio, *Liberalismo e democrazia*, Simonelli Editore, Milano, 2007.

² F. Zakaria, *The Rise of Illiberal Democracy*, in *Foreign Affairs*, Vol. 76, No. 22, 1997, p. 23.

³ *Ibidem*.

che, pur avendo adottato il meccanismo democratico delle elezioni, non potevano considerarsi né liberali né democratici. L'evidenza ha dimostrato che l'introduzione di un meccanismo essenziale per la democrazia come le elezioni non necessariamente abbia come conseguenza diretta il suo rafforzamento.

Il crollo del comunismo in Europa ha poi accelerato questa tendenza globale che considerava il costituzionalismo, lo stato di diritto, la tutela dei diritti individuali e delle minoranze (e l'economia di mercato) come elementi universalmente desiderabili, anche se non facilmente realizzabili in Paesi con un lungo passato autoritario o socialista. Zakaria ha concettualizzato la “democrazia illiberale” con una connotazione negativa, come esempio di fallimento. Con questo termine venivano designati quei Paesi che avevano avviato una transizione da un regime autoritario adottando libere elezioni, ma che non erano riusciti a consolidare le istituzioni liberali, le uniche in grado di garantire la salvaguardia dei diritti individuali. Oggi invece l'illiberalismo è diventato un vessillo che i leader politici sventolano orgogliosamente⁴.

Ventidue anni dopo la ricerca di Zakaria, la democrazia illiberale è divenuta un modello attraente. Se in passato i paesi europei evolvevano, o quantomeno aspiravano ad evolvere da illiberali a liberali, oggi la tendenza si è parzialmente invertita, tanto che le «democrazie liberali occidentali potrebbero rivelarsi non la destinazione finale sulla strada democratica, ma solo una delle tante possibili uscite»⁵.

Con la crisi finanziaria del 2008 il “consenso liberale” che ha a lungo prevalso in Europa orientale ha attenuato il suo fascino, indebolendosi anche nei Paesi occidentali, come testimonia la crescita del consenso dei partiti nazionalisti. La vittoria di Donald Trump negli Stati Uniti e di Sebastian Kurz in Austria, il grande seguito elettorale di Matteo Salvini in Italia, Marine Le Pen in Francia e l'ampio consenso di cui gode Viktor Orbán in Ungheria, Robert Fico (e ora Peter Pellegrini) in Slovacchia e la coppia Duda-Morawiecki in Polonia dimostrano che il modello liberal-democratico tradizionale è in crisi.

L'Europa orientale è divenuta oggi il laboratorio dell'illiberalismo. Russia e Ungheria rappresentano l'esempio più chiaro del trionfo delle idee illiberali, che secondo András Pap starebbero creando «una via di mezzo unica tra una democrazia costituzionale e l'autocrazia»⁶. Infatti, peculiarità dell'illiberalismo non è essenzialmente il suo carattere antidemocratico, ma il voler creare le condizioni per superare le procedure democratiche.

2. Surkov, Putin e il modello della democrazia sovrana russa

Nonostante gli sforzi iniziali finalizzati a mantenere un sistema istituzionale-costituzionale bilanciato, la Russia post-El'cin ha sancito il definitivo fallimento del tentativo liberal-democratico sotto Vladimir Putin, in un crescendo di restrizioni alla libertà e ai diritti delle opposizioni politiche che in gran parte hanno influenzato la

⁴ M. F. Plattner, *Illiberal Democracy and the Struggle on the Right*, in *Journal of Democracy*, Vol. 30, No. 1, 2019, pp. 5-19.

⁵ F. Zakaria, *The rise of illiberal democracy*, op. cit., p. 23

⁶ A.L. Pap, *Constitutional Identity? The Hungarian Model of Illiberal Democracy*, in M. Fish, G. Gill, M. Petrovic (Eds.), *A Quarter Century of Post-Communism Assessed*, Palgrave Macmillan, Cham, 2017.

competitività delle elezioni e alterato lo stato di diritto ad ogni livello⁷, come evidenziato anche da Mauro Volpi, che definisce la Federazione di Russia come una «democrazia di facciata»⁸.

2.1 Surkov e l'idea di “democrazia sovrana”

Nel 1993 il Presidente El'cin attaccò militarmente il Parlamento russo, sospendendo inoltre la Corte costituzionale. L'azione del Presidente evidenziò una totale mancanza di preoccupazione nel pregiudicare le procedure costituzionali e il principio di separazione dei poteri. Solo pochi anni più tardi, la Russia non è solo un chiaro esempio di fallimento del processo di costruzione di uno Stato liberale, ma è divenuto il prototipo di una forma di Stato illiberale per altri Paesi, anche al di fuori del suo storico raggio di influenza. La nozione russa di “democrazia sovrana” (*suverennaja demokracija*) è stata proposta il 7 febbraio 2006 in un discorso tenuto durante un raduno del partito politico *Edinaja Rossija* (Russia Unitaria) da Vladislav Surkov⁹, ex Capo dell'Amministrazione Presidenziale di Putin. Il concetto espresso trova complementarità con il pensiero filosofico dell'ideologo russo Aleksandr Dugin, ex leader del Partito Nazionale Bolscevico. A livello costituzionale Valeryj Zor'kin, Presidente della Corte costituzionale della Federazione di Russia, sostiene simili idee e tendenze¹⁰. In diversi discorsi tenuti negli ultimi anni, Zor'kin ha chiaramente espresso la sua posizione “nazionalista” e conservatrice nel contrastare apertamente le critiche occidentali riguardanti il fallimento della Russia nell'adattarsi alle norme e ai principi democratici previsti dalle organizzazioni sovranazionali a cui il Paese ha aderito¹¹. La democrazia sovrana è strettamente connessa all'azione del Presidente Putin. Il percorso da lui avviato dopo la caotica era El'cin si è fondato sull'imperativo della “stabilità”.

Dopo il crollo dell'Unione Sovietica, la Russia ha dovuto affrontare sfide cruciali nel suo processo di costruzione della democrazia, come quelle derivanti dalla globalizzazione, un *trend* economico negativo, la corruzione dilagante, la criminalità organizzata e le oligarchie che ne hanno saccheggiato le ricchezze. L'idea di Surkov della “democrazia sovrana” sarebbe, dire secondo il suo ideatore, pienamente coerente con le disposizioni della Costituzione del 1993, per la quale «il detentore della sovranità e l'unica fonte di potere della Federazione di Russia è il suo popolo multinazionale»¹². Il progetto di democrazia sovrana ha caratteristiche nazionali ben delineate e tipiche della cultura russa. Le più importanti di queste sono la “multietnicità” e la “multi-

⁷ Russia, in *Freedom in the World 2019*, Freedom House, <https://freedomhouse.org/report/freedom-world/2019/russia> (data di ultima consultazione 25.09.2019).

⁸ M. Volpi, *Libertà e autorità: la classificazione delle forme dello Stato e delle forme di governo*, Giappichelli, Torino, 2016, p. 178.

⁹ Surkov è uno dei principali ideatori del partito *Edinaja Rossija*, sostenitore della annessione della Crimea, è sottoposto alle sanzioni UE comminate a seguito dell'annessione della Crimea da parte della Federazione di Russia con pronuncia del Consiglio n.269/2014 del 17 Marzo 2014. (<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?qid=1552896870115&uri=CELEX:02014R0269-20181210>).

¹⁰ V. Zorkin, *Bukva i duch Konstitucii*, in *Rossijskaja Gazeta*, 9 ottobre 2018, www.rg.ru/2018/10/09/zorkin-nedostatki-v-konstitucii-mozhno-ustranit-tochechnymi-izmeneniiami.html (data di ultima consultazione 25.09.2019).

¹¹ A. Di Gregorio, *La Russia e le elezioni europee*, in *Federalismi*, Vol. 11, 2019, pp. 11-22.

¹² Art. 3, c. 1, Costituzione della Federazione di Russia.

nazionalità” del Paese¹³. Con l’aggettivo *rossijskaja* si richiama l’appartenenza alla Russia (*Rossijskaja Federacija*) dei suoi cittadini (*rossijanin*). L’aggettivo *russkij-russkie* designa invece gli appartenenti all’etnia russa, qualunque sia la loro cittadinanza¹⁴. Proprio quest’ultimo concetto si intreccia con l’idea della diversità dei popoli che compongono il mondo civico-russo. Sulla base di questo aspetto la democrazia sovrana russa prevede che in ciascuna regione i “nuovi arrivati” e i “locali” vivano all’interno di una stessa comunità cooperando tra loro. In questa direzione, possiamo definire la democrazia sovrana russa come un modo di condurre la vita politica della società in cui le istituzioni sono elette dai cittadini per dirigere la nazione russa in tutta la sua unità e diversità tutelando esclusivamente l’interesse del popolo. Lo scopo principale è quello di raggiungere il benessere materiale, la libertà e la giustizia per tutti i cittadini, i gruppi sociali e i popoli che formano la nazione russa¹⁵. Queste idee oggi poggiano sulla concezione di un ordine mondiale fatto di comunità libere (di democrazie sovrane) che cooperano e competono tra loro ciascuna sulla base di regole nazionali. Per la Russia questo significa esprimere la propria forza e dignità nazionale, inclusa dunque quella dei russi che vivono all’estero e delle minoranze russe in altri Paesi¹⁶. Attraverso lo sviluppo di una società civile, partendo da queste basi, si potrà sviluppare uno Stato affidabile, un’economia competitiva, e un efficace meccanismo di influenza sugli eventi mondiali.

Nell’idea di Surkov la democrazia ha profonde radici in Russia, essendo il risultato di una trasformazione attraverso lo zarismo e il socialismo¹⁷. Come affermato sempre da Surkov «questa è la prima volta che in mille anni di storia la nostra società è così libera [e] il sistema che sta prendendo forma è oggetto di critica»¹⁸. In questo senso la critica è vista come un elemento essenziale del sistema, in quanto «l’indignazione ad alta voce

¹³ Nonostante la Costituzione disciplini e affermi questi principi, la legislazione ordinaria spesso è in aperto contrasto con questi principi. La Legge Federale No. 95-FZ dell’11 luglio 2001 sui partiti politici prevedeva il divieto di costituire partiti regionali e locali, e la creazione di coalizioni tra partiti. Inoltre, il complicato meccanismo di raccolta delle firme richiesto per la registrazione dei partiti politici rappresenta una significativa barriera, spesso insormontabile, per i partiti a base locale e nazionale per competere a livello nazionale. Critiche a queste leggi sono state mosse dalla Commissione di Venezia (Opinion No. 658/2011) e dall’OSCE (*Elections to the State Duma*, 4 December 2011, *OSCE/ODIHR Election Observation Mission Final Report*; *Russian Federation Presidential Election*, 4 March 2012, *OSCE/ODIHR Election Observation Mission Final Report*). Nel 2014 è stata approvata una nuova legge che disciplina l’elezione della Duma di Stato. La Legge Federale No. 20-FZ del 22 Febbraio 2014 “Sull’elezione dei deputati della Duma di Stato dell’Assemblea Federale della Federazione di Russia”. Nonostante la nuova legge abbia allargato le maglie per favorire la registrazione dei partiti, l’OSCE ha rilevato che «the legal framework for the elections, especially with respect to the complex and restrictive procedures for candidate registration, campaigning, and media coverage» non rispettano gli standard democratici dell’Organizzazione (*Russian Federation State Duma Elections*, 18 September 2016, *OSCE/ODIHR Election Observation Mission Final Report*, p. 24).

¹⁴ Si veda per esempio: H. Carrère d’Encausse, *L’empire éclaté*, Flammarion, Parigi, 1978; M. Mendras, *Existe-t-il un Etat russe?*, in *Politique étrangère*, Vol. 1, 1992, pp. 25-34; P. Biscaretti Di Ruffia, M. Ganino, *Costituzioni Contemporanee. Le costituzioni di sette stati di recente ristrutturazione* (Volume Secondo), Giuffrè, Milano, 1996; H. Carrère d’Encausse, *L’Empire d’Eurasie: Une histoire de l’Empire russe de 1552 à nos jours*, Livre de Poche, Parigi, 2008.

¹⁵ V.I. Surkov, *Nationalization of the future: Paragraphs pro sovereign democracy*, in *Russian studies in philosophy*, Vol. 47, No. 4, 2009, pp. 8-21.

¹⁶ Partendo proprio da questa visione emerge chiara la natura dell’intervento della Russia in Crimea.

¹⁷ A.B. Evans, *The Failure of Democratization in Russia: A Comparative Perspective*, in *Journal of Eurasian Studies*, Vol. 2, No. 1, 2011, pp. 40-51.

¹⁸ V.I. Surkov, *Nationalization of the future: Paragraphs pro sovereign democracy*, cit., p.14.

sui difetti e sui riti democratici sono caratteristica inscindibile della democrazia stessa»¹⁹. La democrazia istituzionalizzatasi sotto Putin ha avuto per la prima volta nella storia russa la possibilità di curare la «cronica malattia dello sviluppo convulsivo rivoluzionario-reazionario»²⁰.

In seguito all'ascesa di Putin, sempre secondo Surkov, la democrazia sovrana si sarebbe evoluta in maniera diversa rispetto agli altri modelli di democrazia. Questo modello avrebbe generato una propria leadership intellettuale, élite coesa, un'economia aperta orientata all'interesse nazionale e una spiccata capacità di proteggersi dall'esterno. Oggi le priorità del modello sono: a) la solidarietà civica, come forza che impedisce gli scontri sociali all'interno e quelli militari all'esterno; b) una società libera che non tollera la povertà di massa, ma che propugna la protezione sociale contro una ingiusta distribuzione sociale²¹; c) la necessità di avere un bilancio per la difesa adeguato a mantenere il prestigio dell'esercito²². Per queste ragioni la Russia non dovrà fare quello che viene imposto dagli altri attori internazionali, ma dovrà assumere nuovamente il ruolo di co-artece e co-attore della civiltà europea. La risposta interna popolare a questa volontà di ristabilire l'ordine e il ruolo internazionale della Russia è stata testimoniata dall'elezione di Putin come Presidente della Federazione. Le prime iniziative di Putin hanno infatti riguardato l'istituzione della dittatura della legge (*diktatura zakona*), una politica di stabilizzazione e democratizzazione che portasse un “ritorno alla interpretazione letterale” della Costituzione²³.

La Russia di Putin non è uno Stato pienamente autoritario, ma non è certamente neppure una democrazia liberale. Si tratta piuttosto di una «democrazia gestita nella quale le istituzioni democratiche vengono usate e abusate per preservare il potere»²⁴. Tuttavia, il concetto di democrazia gestita non è sufficiente a comprendere lo scenario reale. Il Cremlino considera la democrazia sovrana come la risposta alla pericolosa combinazione della pressione anarchico-nichilista proveniente dal basso e della pressione internazionale proveniente dall'Occidente. Il regime di Putin ereditato da El'cin è contraddistinto da elementi istituzionali propri della democrazia quali i partiti politici ed elezioni regolari. Queste da sole non danno l'opportunità di trasferire il

¹⁹ *Ibidem*.

²⁰ V.I. Surkov, *Nationalization of the future: Paragraphs pro sovereign democracy*, cit., p.15.

²¹ Questo concetto richiama molto da vicino le idee espresse da Zorkin in: V. Zorkin, *Bukva i duch Konstitucii*, in *Rossijskaja gazeta*, 9 October 2018, www.rg.ru/2018/10/09/zorkin-nedostatki-v-konstitucii-mozhno-ustranit-tochechnymi-izmeneniiami.html (data di ultima consultazione 25.09.2019).

²² V.I. Surkov, *Nationalization of the future: Paragraphs pro sovereign democracy*, cit., p.15.

²³ A causa della crescente pressione derivante dalla crisi economica e dalla guerra in Cecenia, nel dicembre 1999 il Presidente El'cin si dimise e venne sostituito, come previsto dalla Costituzione, dal Presidente del Governo Putin, designato dallo stesso El'cin come suo successore. Il 26 marzo 2000, Putin venne eletto Presidente della Federazione al primo turno con il 53,4% dei voti. Nel marzo 2004 è stato riconfermato per un secondo mandato raggiungendo al primo turno il 71,9% dei consensi. Impossibilitato a candidarsi per un terzo mandato consecutivo (art. 81 Cost.), Putin designò quale suo successore Medvedev, che venne eletto Presidente alle elezioni del 2 marzo 2008 con il 69% dei voti. Medvedev nominò come Presidente del Governo Putin. Sotto la presidenza Medvedev sono stati approvati alcuni emendamenti alla Costituzione del 1993 che sono entrati in vigore il 31 dicembre 2008. Queste modifiche hanno esteso la durata del mandato presidenziale e della Duma di Stato rispettivamente da 4 a 6 anni e da 4 a 5 anni. Nel marzo 2012 Putin è stato rieletto Presidente per un terzo mandato con il 63,9% dei voti. Medvedev lo ha sostituito nel ruolo di Presidente del Governo. Sei anni più tardi, nel marzo 2018, i cittadini russi hanno riconfermato Putin per un quarto mandato con il 76,7% dei voti. Medvedev è stato nominato Presidente del Governo.

²⁴ I. Krastev, *Sovereign Democracy, Russian-Style*, in *Insight Turkey*, Vol. 8, No.4, 2006, pp. 113-117.

potere, ma servono solo a legittimarla. La volontà dei governanti infatti non è stata quella di stabilire un monopolio del potere, ma di monopolizzare la competizione per esso²⁵.

Un aspetto affascinante e certamente innovativo del concetto di “democrazia sovrana” non riguarda solo il regime che si cerca di legittimare, ma anche il quadro intellettuale della sua giustificazione. Da questo punto di vista la Russia tenta proprio di emanciparsi e rompere la dipendenza ideologica dalle teorie occidentali. La giustificazione ideologica del modello implica da un lato la protezione dalla critica occidentale, dall’altro la prospettiva di poter esportare l’idea fuori dai confini. La democrazia sovrana non è un concetto passivo. Essa incarna la nostalgia del potere di attrazione ideologica dell’URSS. Il *soft power* è parte essenziale per consentire alla Russia il ritorno sulla scena mondiale, ben incarnato anche dal concetto di *deržavnost*²⁶. L’attrattività della democrazia sovrana è divenuta un’arma potente per la politica russa nei confronti dell’Europa, specialmente oggi che le forze nazionaliste hanno aumentato molto il loro consenso e la loro influenza negli Stati membri della UE.

2.2 Il ritorno di Surkov e il pensiero di Putin

Tredici anni dopo il consolidamento del regime di Putin, Surkov ha pubblicato un articolo sulla *Nezavisimaja Gazeta*²⁷ dove ha ribadito i risultati conseguiti dal Presidente russo e la nuova prospettiva per il Paese sotto la democrazia sovrana. Dal momento in cui Putin ha assunto la presidenza (con la breve “pausa” di Medvedev dal 2008 al 2012), la Russia avrebbe arrestato il suo declino iniziando a recuperare terreno per poter ritornare alla sua “condizione naturale” di nazione in crescita e in progresso. Una nuova tipologia di Stato che non è mai esistita in passato, un modello “nazionale russo” che si è dimostrato estremamente funzionante, e che dunque anche negli anni a venire potrà sicuramente avere lunga vita. Secondo Surkov dunque, la Russia nella sua storia ha vissuto sotto quattro modelli principali di governo: Ivan III (Regno di Mosca e di tutta la Russia durante XV-XVII secolo), Pietro il Grande (Impero russo, XVIII-XIX secolo), Lenin (URSS, XX secolo), e oggi Putin (Federazione di Russia, XXI secolo)²⁸. A questo proposito – continua Surkov – la Russia sta vivendo sotto il governo di Putin come la Francia si trova ancora sotto la V Repubblica di De Gaulle, la Turchia si basa ancora sulla ideologia di Atatürk e gli Stati Uniti guardano ancora ai valori dei “Padri Fondatori”. Questo implica che democrazia sovrana è stata progettata per essere un modello durevole.

Il modello di Putin si basa sulla stabilità interna che egli è stato in grado di offrire al Paese dopo la caotica era El’cin. Ora, una volta consolidato, questo sistema ha possibilità non solo di soddisfare le esigenze nazionali, ma anche di poter pensare ad

²⁵ *Ibidem*.

²⁶ *Deržavnost*’ è il termine russo utilizzato per descrivere il pensare in termini di identità e di azione come grande potenza. Esso trae origine dal periodo della Russia zarista, quando il Paese è emerso come uno degli Stati europei fondamentali nel determinare l’equilibrio politico europeo. Oggi è uno strumento molto utile per meglio comprendere il comportamento della Russia nel contesto interno e internazionale (J. Mankoff, *Russian Foreign Policy*, Rowman & Littlefield, Lanham, 2009, pp. 61-62.)

²⁷ V. Surkov, *Dolgoe gosudarstvo Putina*, in *Nezavisimaja Gazeta*, 11 febbraio 2019.

²⁸ *Ibidem*.

una sua esportazione in quanto è stato capace di influenzare l'ideologia occidentale generando idee in grado di competere con quelle occidentali, che vengono spesso definite come “populiste”. L'esperienza russa ha inoltre ricordato che la sovranità e l'interesse nazionale sono elemento importante in un mondo globalizzato senza frontiere. Il sistema si basa su un rapporto diretto tra il *leader* (Presidente) e il popolo russo, frutto anche di una concezione estremamente gerarchica del potere di derivazione sovietica, e di un mancato ricambio delle élite al potere nel passaggio dall'URSS alla Federazione di Russia²⁹. Nel nuovo sistema, tutte le istituzioni sono subordinate rispetto a questo rapporto diretto di fiducia che si è creato tra il Presidente e cittadini. I vari rami dell'esecutivo sono pertanto accentrati nella persona del leader. Queste caratteristiche personificano con molta chiarezza l'idea tradizionale del potere in Russia, e il concetto della verticale del potere³⁰ su cui il sistema di Putin si basa e che ha le sue radici nello zarismo e nel comunismo³¹. In particolare, il sistema mostra evidenti somiglianze con la struttura del Partito Comunista dell'Unione Sovietica (PCUS) e con i principi dell'“unità del potere statale” e della “doppia dipendenza”³².

In un'intervista al *Financial Times* del 27 giugno 2019, il Presidente Putin ha ribadito quelle caratteristiche che sono proprie della Russia e del suo modo di governare³³. Egli ha ribadito che la Russia di oggi mantiene i suoi principi cardine e le regole di funzionamento che non necessariamente devono soddisfare gli standard specifici dettati dalla democrazia liberale europea e americana. La Russia deve mantenere la sua unicità (*samobystnost'*). La stabilità del Paese deve poi essere preservata, in quanto è l'unica condizione capace di garantire il benessere delle persone. Lo stesso equilibrio mondiale dipende ampiamente da questa condizione, in quanto una stabilità interna della Russia porta come conseguenza una stabilità nell'ordine mondiale³⁴.

²⁹ Si veda per esempio: M. Mendras, *Russie: l'envers du pouvoir*, Odile Jacob, Parigi, 2008; M. Ganino, *Russia*, il Mulino, Bologna, 2010, p. 71; L. Gudkov, V. Zaslavsky, *La Russia da Gorbaciov a Putin*, il Mulino, Bologna, 2010.

³⁰ Il concetto di *verticale del potere* è stato introdotto da Putin per spiegare il processo di ri-centralizzazione del potere nelle mani del Presidente e del centro federale (A. Monaghan, *The vertical: power and authority in Russia*, in *International Affairs*, Vol. 88, No. 1, 2012, pp. 1-16).

³¹ Cfr. M. Ganino, *Dallo zar al presidente: ricostruzione del modello di governo della Russia fra trasformazioni costituzionali e continuità*, Libreria Universitaria CUESP, Milano, 1999; M. Ganino, *Russia*, cit.

³² Lo Stato socialista rifiuta il principio della separazione dei poteri, considerato come caratteristico dei paesi borghesi. La separazione è sostituita dal principio dell'*unità del potere statale*. Questo si basa sull'idea che tutto il potere è concentrato nelle assemblee elette dei vari livelli territoriali che, come organi del potere statale, non solo esercitano funzione legislativa, ma eleggono, controllano, e dove gli compete possono revocare i corpi amministrativi. Dall'altro lato, in base al principio del centralismo democratico, tutti questi organi sono responsabili nei confronti dei loro elettori e dagli organi di grado superiore. Le Assemblee sono a loro volta condizionate dall'azione del PCUS, la cui struttura richiama anch'essa quella del centralismo democratico. Il principio della “doppia dipendenza” afferma che ogni organo dipende orizzontalmente dai suoi elettori e verticalmente dall'organo di grado superiore. La *Prokuratura* sfuggiva invece alla “doppia dipendenza” in quanto era organizzata in maniera verticistica, con a capo il Procuratore Generale (P. Biscaretti di Ruffia, G. Crespi Reghizzi, *La Costituzione sovietica del 1977. Un sessantennio di evoluzione costituzionale nell'Urss*, Giuffrè, Milano, 1990).

³³ L. Barber, H. Foy, *Vladimir Putin: liberalism has 'outlived its purpose'*, in *Financial Times*, 28 June 2019, www.ft.com/content/670039ec-98f3-11e9-9573-ee5cbb98ed36 (data di ultima consultazione 25.09.2019).

³⁴ *Ibidem*.

Secondo Putin l'idea liberale avrebbe ormai esaurito la sua funzione, e i paesi occidentali stanno sempre più ammettendo che alcuni suoi elementi non sono più sostenibili, come ad esempio il multiculturalismo, entrato ormai in conflitto con i principi della maggioranza della popolazione. Il multiculturalismo ha cercato di mettere in ombra la cultura tradizionale, la religione e i valori condivisi dalla maggioranza, rendendo l'idea liberale obsoleta. I valori tradizionali hanno avuto in questa direzione il privilegio di essere più stabili rispetto alle idee liberali, garantendo una maggiore stabilità alla Russia. Tuttavia, la posizione di Putin non implica che le idee liberali debbano essere totalmente sopprese. Invocando il loro diritto a esistere, i paesi occidentali dovrebbero però accettare il fatto che queste non rappresentino il fattore dominante in assoluto. La democrazia russa mantiene infatti al suo interno tutti quei fattori che la renderebbero un vero paese democratico, come ad esempio il suffragio universale diretto e segreto, strumento attraverso il quale il popolo può scegliere i propri rappresentanti in maniera autonoma.

L'essenza del nuovo modello russo assume dunque una struttura *top-down* unidirezionale in cui la società si fida solo del Presidente. I cittadini non hanno più alcun ruolo in campo politico se non la loro costante prestazione di fiducia nel leader³⁵.

3. Democrazia illiberale e cristiana: l'Ungheria di Orbán

Se l'idea di Putin era quella di esportare la “democrazia sovrana”, tale obiettivo ha parzialmente trovato terreno fertile in Ungheria, dove il legame tra l'aggettivo russo “sovra” e quello ungherese “illiberale” sembra evidente.

La critica ideologica di Orbán ai valori liberali gli ha permesso di presentarsi come il campione europeo dei “valori tradizionali”, un'idea che la Russia di Putin aveva già in precedenza propugnato. Come precedentemente accennato, il neo-liberismo è diventato oggetto di contestazione anche tra le forze politiche europee in forte ascesa. Per lungo tempo, dopo il crollo del regime comunista, l'Ungheria veniva considerata come un esempio positivo di consolidamento democratico, contraddistinta da un sistema partitico strutturato ed esecutivi stabili.

Beneficiando degli scandali del partito socialista al governo e del sistema elettorale iper maggioritario, alle elezioni parlamentari del 2010 la coalizione guidata dall'Alleanza dei Giovani Democratici (*Fiatal Demokratak Szövetsége* - FIDESZ)³⁶ ha ottenuto la guida dell'esecutivo. La coalizione è stata poi rieletta nel 2014 e nel 2018, sempre sotto la guida di Orbán. Nel suo famoso discorso tenuto nell'estate 2014 a Baile Tusnad (Romania) al *Bálványos Summer Free University and Student Camp*, Orbán è entrato apertamente in rotta con il paradigma liberale occidentale. Il suo nuovo progetto

³⁵ K. Pynnöniemi, *Surkov and the three pillars of Putinism*, in *Alexanteri Insight*, 24 April 2019, www.helsinki.fi/en/news/society-economy/surkov-and-the-three-pillars-of-putinism (data di ultima consultazione 25.09.2019)

³⁶ L'Unione Civica Ungherese (*Magyar Polgári Szövetség-FIDESZ*) è un partito nazional-conservatore. Fondato nel 1988 come partito liberale in opposizione al Governo comunista, alle elezioni del 1998, nonostante il Partito Socialista Ungherese abbia ricevuto la maggioranza dei voti, formò una coalizione di centro-destra con il partito dei Piccoli Proprietari Indipendenti e il Forum Democratico Ungherese che gli premise di formare un esecutivo e governare per i successivi 4 anni. Dopo la sconfitta alle elezioni del 2002 e del 2006, nel 2010 FIDESZ ottenne la maggioranza (52,7%) e formò un esecutivo con il Partito Popolare Cristiano Democratico. La maggioranza assoluta venne confermata alle elezioni dell'aprile 2014 (44,8%, terzo Governo Orbán) e aprile 2018 (44,8%, quarto Governo Orbán).

di “democrazia illiberale” è stato dichiaratamente ideato con l’intenzione di contrastare il sistema liberale affermatosi nei paesi occidentali³⁷.

La svolta nazionalista del FIDESZ è stata facilitata da importanti voci intellettuali che sono cresciute nel Paese, in particolare quelle vicine alla Fondazione *Századvég* durante gli anni 2000. Ciò non significa che Orbán abbia seguito il piano della Fondazione, ma questa ideologia lo ha certamente aiutato a inquadrare i problemi più urgenti del Paese. Le radici intellettuali della “reazione illiberale” in Ungheria possono essere certamente fatte risalire al periodo antecedente il 2010. Gli intellettuali conservatori hanno reagito criticando e ponendo l’enfasi sugli elementi chiave del “liberalismo” dei primi anni del post-comunismo come il sistema dei *checks and balances*, i diritti individuali e la *rule of law*³⁸. I teorici di destra più famosi come András Lánczi, strettamente legati alla politica governativa, considerano addirittura il periodo tra il 1989/1990 e il 2010 come transitorio, descrivendolo con il termine di “post-comunismo”, poiché, secondo loro, nel 1989/1990 non sarebbe avvenuta nessuna rottura. Sia il comunismo sia il liberalismo sono pertanto da intendersi come progetti falliti della modernità che si rafforzano vicendevolmente nella dialettica. Essi affermano che il post-comunismo si debba intendere come la continuazione del marxismo, ritenendo che comunismo e processo di democratizzazione liberale rappresentino due lati della stessa medaglia³⁹.

La vittoria di Orbán nel 2010, basata sulle promesse di un nuovo contratto sociale, ha evidenziato un paternalismo populista che ha posto l’accento sulla sovranità nazionale e sul nazionalismo economico⁴⁰. Il sistema emergente, definito come il “campo centrale del potere” (*centráliserőtér*), ha avuto come obiettivo quello di mettere il FIDESZ al centro del sistema politico per consolidarne la posizione dominante nel lungo periodo.

Dichiarare il liberalismo occidentale e l’individualismo estranei al Paese, in un contesto dove comunque il passato è stato contraddistinto da una cultura politica collettivistica socialista molto penetrante, ha permesso ad Orbán di sostenere l’idea di uno Stato forte, paternalistico e centralizzato, sottolineando che la nuova Ungheria debba essere “basata sul lavoro” (*munkalapúállam*). Il nuovo sistema ha nei fatti escluso le fasce più deboli della società considerate “improduttive”, come i poveri e i Rom⁴¹. Il ruolo del mercato è stato riconsiderato sulla base di un “conservatorismo civico”, che nella prassi ha significato un orientamento verso un nazionalismo economico a guida statale, il cui obiettivo, come precisato da Orbán, è quello di «costruire un Paese in cui le banche e i burocrati stranieri non ci dicono che cosa fare»⁴².

³⁷ A. Ágh, *The Decline of Democracy in East-Central Europe: Hungary as the worst-case scenario*, in *Problems of Post-Communism*, Vol. 63, No. 6, 2016, pp. 277-287.

³⁸ T. Mándi, *Politikai gondolkodás*, in A. Körösényi (a cura di), *A Magyar politikai rendszer*, Osiride, 2015, pp. 45-78.

³⁹ G.F. Gábor, *The ‘Strong State’ Paradigm. Good government and the state in Central and Eastern Europe – Why do we need a stronger state?*, in C. Arvanitopoulos (Eds.), *Reforming Europe*, Springer, Berlin, 2010, pp. 153-172.

⁴⁰ A. Buzogány, *Illiberal democracy in Hungary: authoritarian diffusion or domestic causation?*, in *Democratization*, Vol. 24, No. 7, 2017, pp. 1307-1325.

⁴¹ M.A. Orlandi, *La «democrazia illiberale». Ungheria e Polonia a confronto*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, Vol. 21, No. 1, 2019, pp. 167-216.

⁴² *Prime Minister Viktor Orbán’s Speech at the 25th Bálványos Summer Free University and Student Camp*, 26 July 2014, www.kormany.hu/en/the-prime-minister/the-prime-minister-s-speeches/prime-minister-viktor-orban-s-speech-at-the-25th-balvanyos-summer-free-university-and-student-camp (data di ultima consultazione 25.09.2019).

Nonostante Orbán sia stato inizialmente incline a contrastare le accuse provenienti dall'estero e dall'interno sulla sua svolta illiberale, in tempi più recenti ha deciso di accettarne invece l'idea, evidenziando come il FIDESZ abbia assunto una posizione apertamente contraria al modello liberale. Portando ad esempio i successi di Singapore, Cina, Russia e Turchia quali realtà «né occidentali, né liberali»⁴³, e probabilmente neppure democratiche, ha affermato che «una democrazia non necessariamente deve essere liberale [...] poiché uno Stato anche non liberale, può essere democratico»⁴⁴. Inoltre, egli ha evidenziato come «il nuovo Stato in costruzione in Ungheria sia uno Stato illiberale, ovvero uno Stato non-liberale»⁴⁵. Il 28 luglio 2018, nello stesso luogo in cui tenne il discorso del 2014, Orbán ha apertamente espresso il suo sostegno alla democrazia illiberale, sostenendo inoltre che «esiste un'alternativa alla democrazia liberale: la democrazia cristiana»⁴⁶. Tuttavia, ha sottolineato come l'obiettivo della democrazia cristiana «non sia quello di difendere principi religiosi di fede statale [ma] gli stili di vita che emergono dalla cultura cristiana, che deve essere protetta [...] tra cui la dignità umana, la famiglia e la nazione [...] perché il cristianesimo non cerca di raggiungere l'universalità attraverso l'abolizione delle nazioni, ma attraverso la conservazione di queste»⁴⁷. Orbán ha poi messo in guardia gli ascoltatori dall'evitare la “trappola intellettuale” ordita da chi sostiene che la “democrazia cristiana” possa essere anche liberale, insistendo sul fatto che «la ‘democrazia cristiana’ è, per definizione, non liberale»⁴⁸. Nella sua argomentazione egli sottolinea poi le tre caratteristiche principali della “democrazia cristiana” che la differenziano dalla democrazia liberale: a) la democrazia liberale favorisce il multiculturalismo, mentre la democrazia cristiana dà priorità alla cultura cristiana; b) la democrazia liberale è pro-immigrazione, mentre la democrazia cristiana è anti-immigrazione; c) la democrazia liberale sostiene modelli familiari “adattabili”, mentre la democrazia cristiana poggia sulle basi del modello tradizionale della famiglia cristiana.

Nel suo più recente discorso al *Bálványos Summer Free University and Student Camp* del 27 luglio 2019, Orbán ha rilanciato il concetto di democrazia illiberale e cristiana, rafforzato anche dal recente seguito elettorale ottenuto dai partiti nazionalisti alle elezioni europee del maggio 2019. Egli ha nuovamente sottolineato la lotta e la vittoria del FIDESZ contro le forze politiche “socialiste” che hanno governato l’Ungheria dal crollo del comunismo fino al 2010, descrivendo la sua breve parentesi di primo ministro tra il 1998 e il 2002 come la «preparazione di un progetto per una trasformazione nazionale»⁴⁹. Quando nel 2010 il FIDESZ ha ottenuto la vittoria che gli

⁴³ K. Bluhm, M. Varga, *New Conservatives in Russia and East Central Europe*, Routledge, London, 2018.

⁴⁴ *Prime Minister Viktor Orbán’s Speech at the 25th Bálványos Summer Free University and Student Camp*, 26 July 2014.

⁴⁵ *Ibidem*.

⁴⁶ *Prime Minister Viktor Orbán’s speech at the 29th Bálványos Summer Open University and Student Camp*, 27 July 2018, in www.miniszterelnok.hu/prime-minister-viktor-orbans-speech-at-the-29th-balvanyos-summer-open-university-and-student-camp/ (data di ultima consultazione 25.09.2019)

⁴⁷ *Ibidem*.

⁴⁸ *Ibidem*.

⁴⁹ *Prime Minister Viktor Orbán’s speech at the 30th Bálványos Summer Open University and Student Camp*, 28 July 2019, in www.kormany.hu/en/the-prime-minister/the-prime-minister-s-speeches/prime-minister-viktor-orban-s-speech-at-the-30th-balvanyos-summer-open-university-and-student-camp (data di ultima consultazione 25.09.2019).

ha consentito di governare il Paese, le principali priorità erano quelle di difendersi dal ritorno del “sistema socialista”, riguadagnando la sovranità della nazione rispetto al FMI, alla UE e proteggere i confini dall’immigrazione crescente. Nella visione di Orbán, la Commissione europea e la Corte europea dei diritti dell’uomo starebbero cercando di attentare alla sovranità ungherese giudicando negativamente le sue riforme. Dal punto di vista economico, l’UE viene additata come un’istituzione che sta cercando di ristabilire nuovi principi socialisti in Ungheria, incoraggiando anche l’immigrazione. Per queste ragioni, come sottolineato da Orbán, l’Ungheria afferma il suo «sì alla democrazia e no al liberismo»⁵⁰. La “trasformazione illiberale” ha inoltre il compito di ripensare concettualmente il rapporto tra la comunità e l’individuo. Nel sistema liberale, la società e la nazione sono solo un aggregato di individui in competizione. Tali entità sono tenute insieme solo dalla Costituzione e dall’economia di mercato. Ad opinione di Orbán, la democrazia liberale avrebbe cancellato l’idea di nazione e «dove non c’è nazione, non v’è nessuna comunità e nessun interesse comunitario»⁵¹.

4. Conclusioni

Alcune caratteristiche e visioni eterodosse dell’Ungheria di Orbán non possono non ricordare il concetto di “democrazia sovrana” della Russia di Putin. Tuttavia, non vi è una chiara evidenza che dimostri come questa idea sia stata ripresa totalmente da Budapest. La Russia non ha attivamente promosso particolari politiche in Ungheria, tantomeno il Governo ungherese le ha attivamente ricercate. Il comune passato caratterizzato da un regime socialista ha certamente fatto maturare e modellato i due sistemi nella direzione di una concezione di generale subordinazione delle istituzioni, della *rule of law*, e dei diritti in generale a quella che viene individuata come “la volontà popolare”.

Né la Russia né l’Ungheria sembrano seguire un’ideologia chiara. A Budapest, le idee neoconservatrici sono fluide ed eterogenee, in una direzione che non segue un modello preciso. Sembra trattarsi di una “mentalità” piuttosto che di un’ideologia”. Entrambi i concetti mostrano una dipendenza stretta dai rispettivi leader. Le personalità di Orbán e di Putin sono un elemento cruciale per il sistema che essi stessi hanno ideato. In particolare, in Russia spesso ci si riferisce al sistema instaurato come “putinismo”⁵². Eccetto Orbán e Putin, nei due Paesi sembra non emergere alcuna figura politica in grado di proseguire il loro progetto politico. Pertanto, la continuazione del sistema sembra dipendere direttamente dalla loro persona.

Gli eserciti zarista e sovietico rappresentano per Putin un elemento cruciale nella reminiscenza del glorioso passato russo. Quegli stessi eserciti hanno però represso due rivoluzioni ungheresi. Mentre nel 1848-1849 si trattò di un esempio di cooperazione tra le monarchie (asburgica e zarista), l’intervento del 1956 viene invece visto come un vero e proprio colpo di Stato organizzato dall’URSS e dai paesi del Patto di Varsavia contro l’Ungheria. Orbán ha mantenuto la sua retorica anti-Russia durante tutto il suo

⁵⁰*Ibidem*.

⁵¹*Ibidem*.

⁵²Si veda per esempio, I. Krastev, S. Holmes, *Putinism Under Siege: An Autopsy of Managed Democracy*, in *Journal of Democracy*, Vol. 23, No. 3, 2012, pp. 33-45; M. S. Fish, *The Kremlin Emboldened: What Is Putinism?*, in *Journal of Democracy*, Vol. 28, No. 4, 2017, pp. 61-75; O. Oliker, *Putinism, populism and the defence of liberal democracy*, in *Survival*, Vol. 59, No. 1, 2017, pp. 7-24.

primo Governo (1998-2002) e durante la maggior parte del primo decennio del 2000. Solo dopo la sua rielezione nel 2010 questa posizione si è attenuata. Tuttavia, ad una più attenta disamina è evidente come un approccio più morbido verso la Russia sia emerso al crescere delle critiche della UE sulla involuzione democratica dell'Ungheria. Allo stesso tempo, la cooperazione tra i due paesi può essere giustificata da interessi economici reciprocamente vantaggiosi. Orbán concettualizza lo sviluppo economico in una prospettiva globale, affermando che «mentre navighiamo sotto una bandiera occidentale, il vento che soffia nell'economia mondiale è orientale»⁵³. Le critiche alla democrazia in Ungheria da parte della UE hanno certamente facilitato le buone relazioni con la Russia, che è stata criticata per ragioni simili.

Rispetto ad altri paesi dell'Europa orientale come la Polonia e gli Stati baltici, l'Ungheria può certamente permettersi un approccio più pragmatico nei confronti del Cremlino, anzitutto per ragioni di lontananza geografica. Nonostante le differenze visibili tra l'ideologia ungherese e quella russa, possiamo notare come la deriva illiberale nell'Europa centro-orientale assomigli alla politica condotta dalle élite politiche del Cremlino. Il conservatorismo russo, come l'illiberalismo di Orbán, traccia una chiara separazione tra l'ideologia nazionalista e il presunto multiculturalismo dell'Occidente. La dottrina della "democrazia sovrana" è stata una giustificazione ideologica che ha permesso alle autorità russe di rigettare ogni critica alle violazioni delle norme democratiche, indicando vie "non occidentali" della democrazia proprie del contesto peculiare russo. Come Putin, Orbán cerca di propagandare il suo progetto politico a livello internazionale. Tuttavia, a differenza di Putin egli ha accesso immediato alle istituzioni politiche europee, che usa come platea⁵⁴. L'illiberalismo ha rivelato il suo potente *appeal* a tutti gli occidentali che temono l'immigrazione. Inoltre, Orbán pare aver ottenuto seguito anche tra quelle persone che vivono o provengono dalla Russia e dallo spazio post-sovietico, e che sono, per ragioni storiche e politiche, impauriti dalla Russia e da Putin. Il Governo ungherese è sembrato particolarmente ricettivo per quel che riguarda le riforme e la legislazione interna. Forte di una considerevole maggioranza, a partire dal 2010 il FIDESZ ha portato avanti l'instaurazione di un regime le cui pratiche sono certamente molto vicine alle caratteristiche dei regimi autoritari contemporanei, tra cui la Russia di Putin. La condivisione di queste prassi, e di questi principi, pur non essendo basate su una prossimità ideologica, sono diventate sempre più evidenti a seguito della crescente alienazione del Paese rispetto all'Unione europea. Questo ha certamente limitato il margine di manovra di Budapest nel trovare alleati in seno alla UE. Orbán ha allora cercato alleati al di fuori dei confini dell'Unione, in quei Paesi che sono stati attaccati proprio per le stesse motivazioni come la Turchia, la Cina e appunto la Russia. Allo stesso tempo va però tenuto in considerazione che larga parte della letteratura considera ormai il regime russo come "autoritario", e sempre più inquadra Putin come un *black*

⁵³ Á. Szunomár, *Blowing from the East*, in *International Issues & Slovak Foreign Policy Affairs*, Vol. 24, No. 3, 2015, pp. 60-77.

⁵⁴ A. Kazharski, *Illiberal or Sovereign Democracies A Game of Adjectives and How Not to Play It*, in *Visegrad Insight*, 3 April 2019, <https://visegradinsight.eu/illiberal-or-sovereign-democracies/> (data di ultima consultazione 25.09.2019).

knight ideologico⁵⁵, sostenendo che Mosca non attacchi in maniera proattiva le democrazie liberali, avendo più interesse a contenere le riforme liberali nelle sue immediate vicinanze⁵⁶.

L'interpretazione certamente più convincente per comprendere le relazioni tra Russia e Ungheria mostra come tra i due attori vi sia una comunanza di interessi. Per la Russia questi sono principalmente legati alla possibilità di ostacolare l'allargamento dell'UE e della NATO, orientamento tradizionale della politica russa, basato sul pragmatismo e sulla praticità⁵⁷. Per l'Ungheria invece le ragioni economiche sembrano essere la priorità, e una più stretta cooperazione con Mosca potrebbe avvantaggiarne l'economia⁵⁸.

In conclusione, alcune somiglianze potrebbero emergere da un'analisi approfondita dell'attuazione delle politiche e delle riforme costituzionali. In Ungheria il FIDESZ ha dimezzato il numero dei parlamentari, ha ridotto il numero dei dipartimenti ministeriali, e ha invertito il processo di decentramento effettuato nel corso degli ultimi dieci anni per soddisfare le esigenze della politica regionale UE. Allo stesso tempo, l'indipendenza della magistratura e della stampa è stata drasticamente ridotta. La politica economica ha avuto una chiara svolta verso un "nazionalismo finanziario", finalizzato al mantenimento di una sedicente "sovranità". Nella prassi questo ha significato un'inversione rispetto al processo di privatizzazione del sistema pensionistico, importanti restrizioni all'indipendenza della Banca centrale, la nazionalizzazione di settori strategici come quello bancario, dell'energia e di altri servizi di pubblica utilità⁵⁹. Il partito di Orbán ha poi approvato una nuova Costituzione. Il nuovo testo, e le sue numerose modifiche successive, ha indebolito buona parte dei *checks and balances*, ridimensionando le prerogative parlamentari a favore dell'esecutivo, minando l'indipendenza della magistratura e installando un controllo molto controverso sui *media*. Il percorso delle riforme mostra una forte somiglianza con il percorso di riforme politiche e istituzionali dell'era Putin (e Medvedev), come la riforma della legge elettorale, il controllo sulla Corte costituzionale, la legislazione sui *media* e la legge sulle ong.

Se non vi è prova di una diretta influenza reciproca tra le due ideologie, notevoli somiglianze potrebbero emergere dall'analisi del processo di attuazione delle politiche, mostrando un chiaro percorso di contaminazione reciproca.

⁵⁵ J. Tolstrup, *Black knights and elections in authoritarian regimes: Why and how Russia supports authoritarian incumbents in post- Soviet states*, in *European Journal of Political Research*, Vol. 54, No. 4, 2015, pp. 673-690.

⁵⁶ L.A. Way, *The Authoritarian Threat: Weaknesses of Autocracy Promotion*, in *Journal of Democracy*, Vol. 1, 2016, pp. 64-75.

⁵⁷ A. Di Gregorio, *La Russia e le elezioni europee*, in *Federalismi.it*, cit.

⁵⁸ Nel 2014 il Governo ungherese ha firmato alcuni accordi di *partnership* con una serie di colossi russi come *Gazprom*, *Metrovagonmash* (per modernizzare la metro di Budapest) e *Rosatom* (per sviluppare il settore dell'energia nucleare).

⁵⁹ D. Szikra, *Democracy and welfare in hard times: The social policy of the Orbán Government in Hungary between 2010 and 2014*, in *Journal of European Social Policy*, Vol. 24, No. 5, 2014, pp. 486-500.

Riferimenti bibliografici

- A. Ágh, *The Decline of Democracy in East-Central Europe: Hungary as the worst-case scenario*, in *Problems of Post-Communism*, Vol. 63, No. 5-6, 2016.
- P. Biscaretti di Ruffia, G. Crespi Reghizzi, *La Costituzione sovietica del 1977. Un sessantennio di evoluzione costituzionale nell'URSS*, Giuffrè, Milano, 1990.
- P. Biscaretti Di Ruffia, M. Ganino, *Costituzioni Contemporanee. Le Costituzioni di sette Stati di recente ristrutturazione (Volume Secondo)*, Giuffrè, Milano, 1996.
- K. Bluhm, M. Varga, *New Conservatives in Russia and East Central Europe*, Routledge, London, 2018.
- N. Bobbio, *Liberalismo e democrazia*, Simonelli Editore, Milano, 2007.
- A. Buzogány, *Illiberal democracy in Hungary: authoritarian diffusion or domestic causation?*, in *Democratization*, Vol. 24, No. 7, 2017.
- H. Carrère d'Encausse, *L'Empire d'Eurasie: Une histoire de l'Empire russe de 1552 à nos jours*, Livre de Poche, Parigi, 2008.
- R.A. Dahl, *Democracy and its Critics*, Yale University Press, New Haven, 1989.
- A. Di Gregorio, *Il costituzionalismo "malato" in Ungheria e Polonia* (in collaborazione con A. Angeli e J. Sawicki), in A. Di Gregorio (a cura di), *I sistemi costituzionali dei paesi dell'Europa centro-orientale, baltica e balcanica*, Cedam, Padova, 2019.
- A.B. Evans, *The Failure of Democratization in Russia: A Comparative Perspective*, in *Journal of Eurasian Studies*, Vol. 2, No. 1, 2011.
- G.F. Ferrari, *La Costituzione dell'Ungheria*, in M. Ganino (a cura di), *Codice delle Costituzioni, Volume III*, Cedam, Padova, 2013.
- M.S. Fish, *The Kremlin Emboldened: What Is Putinism?*, in *Journal of Democracy*, Vol. 28, No. 4, 2017.
- G.F. Gábor, *The 'Strong State' Paradigm. Good government and the state in Central and Eastern Europe – Why do we need a stronger state?*, in C. Arvanitopoulos (Eds), *Reforming Europe*, Springer, Berlin, 2010.
- M. Ganino, *Dallo zar al presidente: ricostruzione del modello di governo della Russia fra trasformazioni costituzionali e continuità*, Libreria Universitaria CUESP, Milano, 1999.
- M. Ganino, *Russia*, il Mulino, Bologna, 2010.
- L. Gudkov, V. Zaslavsky, *La Russia da Gorbaciov a Putin*, il Mulino, Bologna, 2010.
- I. Krastev, *Sovereign Democracy, Russian-Style*, in *Insight Turkey*, Vol. 8, No. 4, 2006.
- M. Mendras, *Russie: l'envers du pouvoir*, Odile Jacob, Parigi, 2008.
- A.L. Pap, *Constitutional Identity? The Hungarian Model of Illiberal Democracy*, in M. Fish, G. Gill, M. Petrovic (Eds.), *A Quarter Century of Post-Communism Assessed*, Palgrave Macmillan, Cham, 2017.
- M. F. Plattner, *Illiberal Democracy and the Struggle on the Right*, in *Journal of Democracy*, Vol. 30, No. 1, 2019.
- G. Sartori, *Democrazia e definizioni*, il Mulino, Bologna, 1969.
- G. Silvestri, *La separazione dei poteri*, Giuffrè, Milano, 1979.
- V.I. Surkov, *Nationalization of the future: Paragraphs pro sovereign democracy*, in *Russian studies in philosophy*, Vol. 47, No. 4, 2009.
- J. Tolstrup, *Black knights and elections in authoritarian regimes: Why and how Russia supports authoritarian incumbents in post-Soviet states*, in *European Journal of Political Research*, Vol. 54, No. 4, 2015.
- M. Volpi, *Democrazia, Costituzione, equilibrio fra i poteri*, Giappichelli, Torino, 2005.
- L.A. Way, *The Authoritarian Threat: Weaknesses of Autocracy Promotion*, in *Journal of Democracy*, Vol. 27, No. 1, 2016.
- F. Zakaria, *The rise of illiberal democracy*, in *Foreign Affairs*, Vol. 76, No. 22, 1997.

Ucraina: la questione della lingua e le sue fasi di evoluzione politica e legislativa

Cristina Carpinelli *

Abstract

Language policy (LP) in Ukraine has a political and historical context of unique complexity. This article is an attempt to offer an overview of LP in Ukraine between 1989-2019. Within the past 30 years we can identify different directions in state LP reflecting the complex linguistic situation and its fragile balance in the country. Such a complex linguistic situation served as a starting point of any LP activities maintained by the two great - almost equally supported - Ukrainianophile and Russophile political camps. But during the nation state building process (after Ukraine gained independence in 1991), the LP and legislation aimed to regulate language use became more and more a target associated with the Russophile political regime, and consequently their days were numbered. After the Euromaidan revolution, Ukraine adopted several policies and laws in support of the Ukrainian language. The most important of them is the recent law “On ensuring the functioning of Ukrainian as the state language”, which greatly expands protection for Ukrainian throughout the territory. This law has been defined by its detractors as a “draconian law” which introduces the “total forced ukrainization”. But beyond legal disputes, the purpose of the law, even if not the only one, is to reverse centuries of Russification, which led to what some term the “linguicide” of the Ukrainian language. In addition to this, in the circumstances of conflict still ongoing between Russia and Ukraine, the support for the Ukrainian language is viewed by many as a national security issue. The article is enriched by sociological surveys conducted in the country over time showing how Ukrainians have supported recent changes in LP and language legislation.

Keywords: Language Policy – Language legislation – Minority languages in Ukraine – Russification – Ukrainization.

SOMMARIO: 1. Introduzione. 2. La legge ‘Sui principi della politica linguistica statale’. 3. La Carta europea delle lingue regionali o minoritarie. 4. La legge ‘Sulla garanzia del funzionamento della lingua ucraina come lingua di Stato’. 5. Conclusioni.

* Membro Comitato Scientifico CeSPI (Centro Studi Problemi Internazionali) e socio AISSECO (Associazione Italiana Studi di Storia dell’Europa Centrale e Orientale). Nota: il sistema di traslitterazione usato in questo saggio, per nomi e parole ucraine, è quello ufficiale (approvato dal Gabinetto dei ministri dell’Ucraina il 27 gennaio 2010 con Delibera No. 55); mentre quello usato per nomi e parole russe è la traslitterazione scientifica. Citazione consigliata: C. Carpinelli, *Ucraina: la questione della lingua e le sue fasi di evoluzione politica e legislativa*, in *Nuovi Autoritarismi e Democrazie: Diritto, Istituzioni e Società* (NAD), n.2/2019, pp. 61-92. Testo consegnato alla redazione il 23 ottobre 2019 e rivisto il 31 ottobre 2019.

1. Introduzione

Il 23 febbraio 2014, all'indomani di Yevromaidan (Euromaidan), il Parlamento ucraino (*Verkhovna Rada*) approvava una norma per abrogare la legge No. 5029-VI 'Sui principi della politica linguistica statale', promulgata dal Presidente Viktor Yanukovych nel luglio 2012¹. Quest'ultima, conosciuta in Ucraina come legge linguistica di Kivalov-Kolesnichenko (dai cognomi dei parlamentari di allora, membri del *Partiia Rehioniv-PR*, ed estensori del progetto di legge), aveva inteso innovare un quadro legislativo ormai superato e inadeguato a disciplinare la questione linguistica nell'Ucraina indipendente, delineato ancora dalla legge No. 8312-XI 'Sulle lingue nella Repubblica Socialista Sovietica Ucraina' risalente al 1989².

Tuttavia, il Presidente *ad interim*, Oleksandr Turchynov, aveva posto il voto sul testo di abrogazione della legge linguistica di Kivalov-Kolesnichenko, suggerendo, nello stesso tempo, di stendere una proposta di legge alternativa tale «da soddisfare gli interessi dell'Ucraina orientale e occidentale e di tutti i gruppi etnici e delle minoranze»³. Neppure il suo successore, Petro Poroshenko, aveva sottoscritto la legge in questione, riconoscendo che «privare il russo dello status di lingua regionale sarebbe stato un errore»⁴, e promettendo, tuttavia, in occasione della Giornata della scrittura e della lingua ucraina (9 novembre 2014)⁵, «[...] di migliorare la politica linguistica e modernizzare la politica culturale in conformità con gli standard europei, dimostrando la competitività della cultura ucraina, la sua capacità di stabilire il tono della vita intellettuale e spirituale del paese»⁶.

La decisione di abrogare la legge 'Sui principi della politica linguistica statale' del 2012 aveva provocato dure reazioni nella penisola di Crimea, in alcune regioni

¹ *On Principles of the State Language Policy*, Document 5029-VI, first version - Adoption on July 3, 2012, nel sito *Legislation of Ukraine*, <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/en/5029-17/ed20120703> (data di ultima consultazione 02/08/2019).

² *On Languages in Ukrainian SSR*, Document 8312-XI, first version - Adoption on October 28, 1989, nel sito *Legislation of Ukraine*, <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/8312-11/ed19891028?lang=en> (data di ultima consultazione 02/08/2019). La legge era entrata in vigore il 1° gennaio 1991.

³ *Ukraine's parliament-appointed acting president says language law to stay effective*, in *TASS /Russian News Agency*, March 1, 2014, <https://tass.com/world/721537> (data di ultima consultazione 02/08/2019).

⁴ *Poroshenko nazvav pomylkou pozbavlennia rosiiskoi movy statusu rehionalnoi* (Poroshenko ha definito un errore privare la lingua russa di status regionale), in *112.ua*, June 28, 2014, <https://ua.112.ua/polityka/poroshenko-nazvav-pomilkoyu-pozbavlennya-rosiyskoyi-movi-statusu-regionalnoyi-80994.html> (data di ultima consultazione 02/08/2019); R. Girard, *Le président ukrainien explique son plan de paix au Figaro*, in *Le Figaro*, 27.06.2014.

⁵ La Giornata è stata istituita il 9 novembre 1997 con decreto No. 1241/97 del Presidente dell'Ucraina, Leonid Kuchma. *Pro Den ukrainskoi pysemnosti ta movy* [Sul Giorno della scrittura e della lingua ucraina], nel sito *Zakonodavstvo Ukrayny*, <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1241/97> (data di ultima consultazione 05/08/2019).

⁶ *Vitannia Prezydenta Ukrayny z nahody Vseukrainskoho dnia pratsivnykiv kultury ta maistriv narodnoho mystetstva i Dnia ukrainskoi pysemnosti ta movy* [Congratulazioni del Presidente dell'Ucraina in occasione della giornata ucraina dei lavoratori della cultura e dei maestri dell'arte popolare e della Giornata della scrittura e della lingua ucraina], nel sito *Prezydent Ukrayny Petro Poroshenko (офиційний інтернет-представництво)*, 9.11.2014, <https://web.archive.org/web/20150213211012/http://www.president.gov.ua/news/31564.html> (data di ultima consultazione 05/08/2019).

dell’Ucraina meridionale e orientale, incluso il Donbas, diventando uno dei leitmotiv delle proteste contro il nuovo governo sorto all’indomani della destituzione di Yanukovych dalla carica di Presidente della Repubblica ucraina⁷. Reazioni di biasimo erano giunte anche dall’estero: la legge di abrogazione era stata accolta con rammarico dal Segretario generale del Consiglio d’Europa⁸. L’Alto Commissario OSCE per le minoranze nazionali (ACMN) aveva espresso preoccupazione per eventuali altri disordini nel Paese, ma si era reso disponibile ad offrire suggerimenti e facilitare la discussione nel corso della stesura di una nuova legge, sostenendo che era necessario «evitare gli errori commessi l’ultima volta, [nel 2012] quando era stata adottata una legislazione sbilanciata senza un adeguato dialogo nella Verkhovna Rada»⁹. Tale legge era stata criticata dall’ambasciatore per i diritti umani del Ministero degli Esteri russo, dai Ministri degli Esteri bulgaro e rumeno che lo avevano considerato come un “passo nella direzione sbagliata”, e dal Ministro degli Esteri polacco che lo aveva, invece, definito un “abbaglio”. Il Ministro degli Esteri greco aveva espresso delusione e il direttore politico del Ministero degli Esteri ungherese aveva manifestato la sua contrarietà, rilevando che la decisione avrebbe potuto «mettere in discussione l’impegno della nuova amministrazione ucraina verso la democrazia»¹⁰. Il testo era circolato diffusamente sui *mass media* russi, dove la “minaccia” di abrogazione della legge linguistica di Kivalov-Kolesnichenko era stata dipinta come «una discriminazione nei confronti della popolazione russofona»¹¹ e come «la messa al bando della lingua russa»¹².

Nel frattempo, nel luglio 2014, 57 parlamentari avevano impugnato di fronte alla Corte Costituzionale la legge linguistica di Kivalov-Kolesnichenko¹³, e con decreto del

⁷ *Na Ukraine protestujut protiv načatoj novymi vlastjami bor’by s russkim jazykom* (In Ucraina protestano contro la lotta alla lingua russa lanciata dalle nuove autorità), in *NEWSru.com*, February 26, 2014, https://www.newsru.com/world/26feb2014/ukr_russian.html# (data di ultima consultazione 07/08/2019).

⁸ O. Demidova, *Sovet Evropy prizval Kiev soblyudat’ prava men’shinstv* [Il Consiglio d’Europa ha invitato Kiev a rispettare i diritti delle minoranze], in *Deutsche Welle*, March 3, 2014, www.dw.com/ru/совет-европы-призвал-киев-соблюдать-права-меньшинств/a-17470453 (data di ultima consultazione 07/08/2019).

⁹ *Restraint, responsibility and dialogue needed in Ukraine, including Crimea, says OSCE High Commissioner on National Minorities*, in *OSCE (Newsroom)*, February 24, 2014, <https://www.osce.org/hcnm/115643> (data di ultima consultazione 07/08/2019).

¹⁰ *Repealing the language law could question Ukraine’s democratic commitment*, nel sito *Hungarian Government*, February 25, 2014, <http://accessibility.government.hu/en/ministry-of-foreign-affairs/news/repealing-the-language-law-could-question-ukraine-s-democratic-commitment> (data di ultima consultazione 09/08/2019).

¹¹ J. Vöcker, *The Spirits That I Called - The Kiwalow-Kolesnitschenko Law as a turning point of Ukraine’s language policy and law: A new chance or the end of a unified Ukrainian state?*, in *School of Slavonic and Eastern European Studies*, University College London, London, 2016, p. 6.

¹² *Ibidem*.

¹³ Il 10 ottobre 2014 la Corte costituzionale apriva il procedimento sulla costituzionalità della legge. Il 14 dicembre 2016 la Corte concludeva la discussione orale e il 13 gennaio 2017 si avviava verso la fase conclusiva del procedimento. *KSU prodovzhyt rozghliad ‘zakonu Kolesnichenka-Kivalova’ v zakrytomu rezhymi* [La Corte Costituzionale Ucraina continuerà a esaminare ‘la legge di Kolesnichenko-Kivalov’ a porte chiuse], in *Ukrainska pravda*, 10.01.2017, <https://www.pravda.com.ua/news/2017/01/10/7132076/> (data di ultima consultazione 09/08/2019). Nel febbraio 2018, la Corte annullava la legge, dichiarandola incostituzionale. *Constitutional Court declares unconstitutional language law of Kivalov-Kolesnichenko*, in *Ukrinform*, 28.02.2018; *Constitutional Court decides on Kolesnychenko-Kivalov language law*, in *112.ua*, February 28, 2018. La Corte Costituzionale aveva ravvisato violazioni sistematiche nella

Presidente Poroshenko veniva istituito nel dicembre 2015 il Consiglio per l'unità nazionale¹⁴, con l'incarico di elaborare misure per rafforzare l'ucraino come lingua di Stato (*derzhavna mova*) e promuovere il consolidamento della società ucraina sulla base dei valori nazionali e delle tradizioni culturali.

2. La legge ‘*Sui principi della politica linguistica statale*’

La politica linguistica dell'Ucraina si basa sulla Costituzione e sugli obblighi internazionali. In conformità con l'art. 10 della Costituzione ucraina (in vigore dal 1996) – che riconosce l'ucraino come l'unica lingua di Stato, di cui si auspica il «completo sviluppo e funzionamento in tutte le sfere della vita pubblica su tutto il territorio nazionale»¹⁵, ma che garantisce, allo stesso tempo, lo sviluppo, la tutela e la libertà di utilizzo del russo e delle altre lingue delle minoranze nazionali – la legge ‘*Sui principi della politica linguistica statale*’ prevedeva l'applicazione della disciplina sulle lingue regionali o minoritarie nei territori ove la popolazione parlante la lingua minoritaria fosse stata pari o superiore al 10% del totale, quota che era stata determinata in base al Censimento ucraino della popolazione del 2001¹⁶. Era stato, quindi, posto un criterio territoriale¹⁷.

La soglia fissata al 10% aveva favorito la lingua russa, che acquisiva status di lingua regionale in 13 unità amministrativo-territoriali di primo livello (regioni) su 27, in diverse municipalità del Paese (particolarmente nelle regioni meridionali e orientali, dove la popolazione russofona era storicamente predominante) e nella Repubblica autonoma di Crimea. Le regioni interessate erano: Donetsk (74,9%), Luhansk, (68,8%), Dnipropetrovsk (32%), Zaporizhzhia (48,2%), Odesa (41,9%), Kherson (24,9%), Mykolaiv (29,3%), Kharkiv (44,3%), Sumy (15,6%), Chernihiv (10,3%), Kyiv (25,3%)¹⁸, Sevastopol (90,6%)¹⁹, Avtonomna Respublika Krym (77,0%); mentre le

procedura di valutazione del disegno di legge, inclusa la procedura di votazione. Il disegno di legge non era stato discusso e non era stato presentato nella forma di una tabella comparativa per la seconda lettura come richiedeva la procedura. Inoltre, non erano stati presi in considerazione gli emendamenti e i suggerimenti dei parlamentari. Infine, erano stati conteggiati i voti di alcuni membri del parlamento che non erano presenti durante la votazione per l'approvazione del disegno di legge.

¹⁴ *Ukaz Prezydenta Ukrayny No. 697/2015 Pro Radu z pytan natsionalnoi yednosti* (Decreto del Presidente dell'Ucraina No. 697/2015 “Sul Consiglio per l'unità nazionale”), nel sito *Prezydent Ukrayny Volodymyr Zelenskyi (офиційний інтернет-представництво)*, <https://www.president.gov.ua/documents/6972015-19637> (data di ultima consultazione 12/08/2019).

¹⁵ *Konstytutsiia Ukrayny* (Costituzione dell'Ucraina), nel sito *Zakonodavstvo Ukrayny*, (<https://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=254%EA%2F96%2D%E2%F0>) (data di ultima consultazione 12/08/2019).

¹⁶ Il Censimento del 2001 è la prima rilevazione statistica statale sulla popolazione effettuata dopo l'ottenimento dell'indipendenza del Paese nel 1991. *Vseukrainskyi perepys naselennia 2001* [Censimento ucraino della popolazione 2001], nel sito *Derzhavnyi komitet statystyky Ukrayny*, <http://2001.ukrcensus.gov.ua/> (data di ultima consultazione 13/08/2019). Il precedente risale al 1989.

¹⁷ Le lingue interessate erano: russo, bielorusso, bulgaro, armeno, gagauzo, yiddish, tataro di Crimea, moldavo, tedesco, greco moderno, polacco, rom, rumeno, slovacco, ungherese, rusyn (ruteno), karaim (caraima), krymchak (art. 7 - comma 2 della legge ‘*Sui principi della politica linguistica statale*’). Il numero di persone, appartenenti al gruppo linguistico regionale in un particolare territorio, era determinato sulla base del Censimento della popolazione suddivisa per unità amministrativo-territoriali (regioni, città, paesi, villaggi).

¹⁸ Città a statuto speciale.

municipalità erano: Odesa, Mykolaiv, Kakhovka, Izmail, Donetsk, Dnipro, Khrustalnyi, Kherson e, infine, il distretto di Bolhrad – regione di Odesa. L'ungherese diventava lingua regionale nella regione della Zakarpattia (12,7%), il rumeno – nella regione di Chernivtsi (12%), il tataro di Crimea – nella Avtonomna Respublika Krym (11,4%)²⁰. D'ora in poi, le lingue delle minoranze nazionali diffuse in questi territori avrebbero goduto di uno *status* pari all'ucraino. Potevano, dunque, essere veicolate nelle scuole e utilizzate in altri ambiti della sfera pubblica, come quella scientifica, culturale e artistica, nelle amministrazioni locali e nei tribunali. Potevano, inoltre, essere impiegate come lingue di lavoro.

La nuova legge linguistica aveva suscitato non poche critiche, fin da quando era ancora proposta di legge. Quest'ultima era stata ampiamente criticata dalle opposizioni politiche interne, che l'avevano bollata come un altro strumento pre-elettorale del *Partiia Rehioniv-PR*, e dichiarata non conforme all'art. 10 della Costituzione, perciò, subito liquidata come simbolo della politica antidemocratica del regime di Yanukovych²¹. In aggiunta a queste considerazioni, veniva evidenziato come la lingua russa avesse un ruolo preminente nel testo, essendo menzionata per ben nove volte²², mentre le altre lingue minoritarie erano citate in un solo articolo²³. Tale proposta di legge era stata biasimata anche da alcune rappresentanze istituzionali e da enti specializzati²⁴. Dall'estero, la Commissione di Venezia del Consiglio d'Europa aveva pronunciato nel dicembre 2011 alcune riserve. La Commissione aveva, in particolare, denunciato un'ambiguità del testo legislativo in relazione alla dimensione territoriale della protezione delle lingue regionali o minoritarie: «Può accadere che una lingua raggiunga più del 10% in un'unità minore, ma non raggiunga questa percentuale al livello amministrativo superiore. La protezione è garantita al livello più basso ma la bozza è silente riguardo alla rilevanza che il gruppo linguistico e la sua lingua hanno al livello superiore»²⁵.

¹⁹ *Ibidem*.

²⁰ *Vseukrainskyi perepys naselennia 2001 - Rehiony Ukrainy* (Censimento ucraino della popolazione 2001 - Regioni di Ucraina), nel sito *Derzhavnyi komitet statystyky Ukrainy*, <http://2001.ukrcensus.gov.ua/regions/> (data di ultima consultazione 26/08/2019).

²¹ J. Vöcker, *The Spirits That I Called - The Kiwalow-Kolesnitschenko Law as a turning point of Ukraine's language policy and law: A new chance or the end of a unified Ukrainian state?*, op.cit., pp. 1-2.

²² Sezione 1, articolo 7, comma 2; Sezione 2, articolo 10, comma 1, articolo 11, comma 5, articolo 18, commi 1 e 3; Sezione 3, articolo 22, due volte al comma 1; Sezione 5, articolo 28, comma 3; Sezione 11, articolo 3 (*Mova produktsii informatsiinykh ahentstv*).

²³ Nella Sezione 1, articolo 7, comma 2, dove sono indicate tutte le lingue regionali o minoritarie, che godono della protezione costituzionale.

²⁴ Il principale Ufficio scientifico-esperto del parlamento ucraino (23 maggio 2012), la Commissione parlamentare per la Cultura e Spiritualità (23 settembre 2011), la Commissione parlamentare per il Bilancio (3 novembre 2011), il Ministero delle Finanze (9 settembre 2011), il Ministero della Giustizia (27 settembre 2011). La proposta di legge non aveva, inoltre, ottenuto il sostegno delle istituzioni specializzate dell'Accademia Nazionale delle Scienze dell'Ucraina e dell'Università nazionale dell'Accademia Kyiv-Mohyla.

²⁵ *Opinion on the Draft Law on Principles of the State Language Policy of Ukraine*. Adopted by the Venice Commission at its 89th Plenary Session (Venice, 16-17 December 2011) on the basis of comments by Mr. Sergio BARTOLE (Substitute Member, Italy) and Mr. Jan VELAERS (Member, Belgium). Opinion No. 651/2011, Venice, Council of Europe, CDL-AD(2011)047, Strasbourg, 19 December 2011, para. 17, [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2011\)047](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2011)047)

L’ambiguità richiamata dalla Commissione si riferiva al fatto che fissando la soglia al 10% la lingua russa sarebbe stata posta in una condizione vantaggiosa, essendo parlata da più del 10% della popolazione in 13 regioni su 27, mentre nessun’altra lingua avrebbe avuto la stessa forza: solo il tataro di Crimea nella Repubblica Autonoma di Crimea, l’ungherese in Zakarpattia e il rumeno nell’*oblast* (regione) di Chernivtsi eccedevano il 10%.

Sempre per la Commissione era anche da chiarire se

«[...] l’uso parallelo della lingua di Stato e delle lingue regionali e minoritarie, e in pratica per lo più la lingua russa in vaste sfere della vita pubblica e non solo a livello locale, possa ancora essere considerato conforme all’articolo 10 della Costituzione, come chiarito dalla Corte costituzionale.

[...] rimane la questione se [...] il ruolo che la lingua ucraina deve svolgere nella società multilinguistica, come unica lingua di Stato, non sia in pericolo e se la sua forza integrativa non venga diminuita dalla protezione, allo stesso livello, delle lingue regionali e minoritarie. [...] La Commissione ricorda che, nel contesto specifico dell’Ucraina, è di fondamentale importanza optare per una politica equilibrata in questo campo e ritiene che tale approccio richieda, tra l’altro, adeguate garanzie per preservare la lingua di Stato come strumento di integrazione all’interno della società. Spetta ovviamente alle autorità ucraine identificare le soluzioni più appropriate per raggiungere questo obiettivo [...].

Il riconoscimento della libertà linguistica nei media e nell’area culturale potrebbe inoltre, a causa di considerazioni di mercato, determinare il predominio della lingua russa»²⁶.

In merito all’ultima obiezione sollevata dalla Commissione di Venezia, l’esperto di politica linguistica, Volodymyr Kulyk, dell’Institute of Political and Ethnic Studies, National Academy of Sciences of Ukraine, aveva più volte mosso un analogo appunto²⁷ e, in tempi più recenti, anche lo stesso Presidente Poroshenko, che negli anni 2016 e 2017 aveva promulgato due leggi per regolare le trasmissioni radiotelevisive all’interno del Paese, con lo scopo di contenere l’ingerenza della lingua russa nei media ucraini²⁸. Uno studio condotto nel 2012 aveva rilevato che il 3,4% delle canzoni trasmesse in radio erano in lingua ucraina, mentre il 60% in russo. Oltre il 60% dei giornali, l’83% delle riviste e l’87% dei libri erano stampati in russo. Il 28% dei programmi TV mandati in onda erano in ucraino, anche sui canali di proprietà statale²⁹. Il russo era di gran lunga

AD(2011)047-e (data di ultima consultazione 27/08/2019).

²⁶ *Opinion on the Draft Law on Principles of the State Language Policy of Ukraine*, op.cit., para. 46, 41, 21.

²⁷ J. Vöcker, *The Spirits That I Called - The Kiwalow-Kolesnitschenko Law as a turning point of Ukraine’s language policy and law: A new chance or the end of a unified Ukrainian state?*, op.cit., p. 4.

²⁸ Zakon Ukrainsk, No. 1663-VIII, 06.10.2016 *Pro vnesennia zmin do Zakonu Ukrainsk ‘Pro telebakhennia i radiomovlennia’ shchodo utochnennia umov rozpozsiudzhennia prohram teleradioorhanizatsii u sklad universalnoi prohramnoi posluhy* [Legge dell’Ucraina, No. 1663-VIII, 06.10.2016 “Sugli emendamenti alla Legge dell’Ucraina ‘Sulle trasmissioni televisive e radiofoniche’ concernenti il chiarimento delle condizioni di trasmissione dei programmi di radiotelediffusione nell’ambito del servizio universale di programmazione”], nel sito *Zakonodavstvo Ukrainsk*, http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/T161663.html (data di ultima consultazione 30/08/2019). La legge era entrata in vigore l’1/01/2017. Zakon Ukrainsk No. 2054-VIII, 23.05.2017 *Pro vnesennia zmin do deiakykh zakoniv Ukrainsk shchodo movy audiovizualnykh (elektronnykh) zasobiv masovoi informatsii* [Legge dell’Ucraina No. 2054-VIII, 23.05.2017 “Sugli emendamenti ad alcune leggi dell’Ucraina concernenti il linguaggio dei *mass media* audiovisivi (elettronici)’]. Nel sito *Zakonodavstvo Ukrainsk*, <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2054-19> (data di ultima consultazione 30/08/2019). La legge era entrata in vigore il 13/10/2017.

²⁹ *Ukrainska mova vtrachaie pozysii v osviti ta knyhovydanni, ale trymaietsia v kinoprokati* [La lingua ucraina sta perdendo terreno nell’educazione e nell’editoria, ma regge nel noleggio dei film], in

la lingua preferita sui siti web (80,1%), seguito dall'inglese (10,1%), quindi dall'ucraino (9,5%). La versione in lingua russa di *Wikipedia* era cinque volte più popolare rispetto alla versione in lingua ucraina³⁰. L'uso ucraino di Internet era principalmente in lingua russa. I domini «.ua» di primo livello (*google.com.ua*, *yandex.ua*, *ex.ua* e *i.ua*) utilizzavano tutta la lingua russa come impostazione predefinita. Nel 2015, i siti web più popolari in Ucraina (*Rozetka.com.ua*; *Privatbank.ua*; *Prom.ua*; *Sinoptik.ua*) usavano il russo e l'ucraino in modo intercambiabile³¹.

Oltre a ciò, nel dicembre 2016 veniva limitata l'importazione di libri “anti-ucraini” dalla Russia, mentre nel febbraio 2017 il Parlamento approvava una norma per bloccare l'importazione commerciale di libri dalla Russia³². Destava preoccupazione il fatto che nonostante l'ucraino fosse stato riconosciuto come unica lingua di Stato subito dopo lo stacco dell'Ucraina dall'URSS, di fatto in tutte le regioni del sud-est del Paese la lingua russa continuava a imporsi, poiché i residenti non parlavano fluentemente la lingua ucraina. Le industrie nazionali della musica, cinematografiche ed editoriali proseguirono a vivere all'ombra del mercato russo, che aveva inibito il loro sviluppo³³, e i prodotti mediatici (giornali, programmi radiofonici, trasmissioni di TV locali, ecc.) e culturali (libri, musica, film, ecc.) distribuiti in lingua russa in quelle regioni permisero, anche dopo l'indipendenza del Paese, che l'influenza russa mantenesse incontrastata il suo predominio in diversi ambiti³⁴. Ancora nel 2008, gli scambi commerciali in Ucraina erano principalmente trattati in lingua russa³⁵.

«L'editoria, i mass media e l'industria dell'intrattenimento in ucraino continuano ad arrancare dietro la concorrenza russa (e russofona). In questo senso, il russo continua a rappresentare non solo una “finestra sul mondo”, ma anche un mezzo di facilitazione degli scambi commerciali e degli accordi imprenditoriali tra i paesi dell'ex sfera d'influenza dell'URSS, nonché un'opportunità di mobilità sociale»³⁶.

Le note critiche della Commissione di Venezia rimasero invariate anche dopo l'approvazione della proposta di legge.

La legge linguistica del 2012 non aveva, tuttavia, alterato il pilastro giuridico più importante: l'ucraino rimaneva l'unica lingua di Stato riconosciuta dalla Costituzione che, contemporaneamente, assicurava protezione alle lingue regionali o minoritarie. Subito dopo il crollo dell'URSS, si delinearono tre orientamenti di sviluppo nel campo della politica linguistica nei diversi Paesi dell'ex blocco sovietico: radicale,

³⁰ *Ukrainska pravda*, 9.11.2012, <https://life.pravda.com.ua/society/2012/11/9/115486/> (data di ultima consultazione 30/08/2019).

³¹ N.N. Petro, *Ukraine's Ongoing Struggle With Its Russian Identity*, in *World Politics Review*, May 6, 2014.

³² *Ukraine: the most popular domestic websites*, in *Gemius Global*, 2015-11-27.

³³ D. Kean, *Ukraine publishers speak out against ban on Russian books*, in *The Guardian*, February 14, 2017.

³⁴ A. Shandra, *Ukraine adopts law expanding scope of Ukrainian language*, in *Euromaidan Press*, 2019/04/25.

³⁵ *Ibidem*.

³⁶ A. Pavlenko (ed.), *Multilingualism in Post-Soviet Countries*, Multilingual Matters, Bristol, U.K., 2008, p. 85, https://books.google.it/books/multilingual_matters?id=WO_I4d612fMC&pg=PA66&dq=Pavlenko&hl=it&source=gbs_toc_r&cad=1#v=onepage&q=f=false (data di ultima consultazione 01/09/2019).

³⁷ L. Grossi, *La questione linguistica in Ucraina*, Corso di Laurea in Lingue e Culture Straniere, Università degli Studi di Urbino, a.a. 2017-2018, relatore G. Ghini, p. 36.

conservatore e liberale. La Lettonia aveva adottato un orientamento radicale, la Bielorussia uno di tipo conservatore, infine, l’Ucraina uno di tipo liberale. La Lettonia aveva implementato una politica linguistica rigorosa per rafforzare il lettone come lingua dominante, tale da discriminare pesantemente la lingua minoritaria russa. In Bielorussia, l’art.17 della Costituzione della Repubblica, tuttora in vigore, prevedeva che «le lingue bielorusse e russe fossero le lingue ufficiali della Repubblica di Bielorussia». L’Ucraina si collocava al crocevia di questi due orientamenti. Lo Stato, come in Lettonia, promuoveva una politica linguistica volta a garantire alla lingua ucraina lo *status* di unica lingua ufficiale (l’art. 10, comma 2, della Costituzione dichiara che lo «Stato garantisce lo sviluppo e il funzionamento integrale della lingua ucraina in tutti gli ambiti della vita pubblica sull’intero territorio ucraino»), ma, al tempo stesso, come la Bielorussia, garantiva alla lingua russa una posizione di privilegio, essendo l’unica tra le lingue delle minoranze nazionali dell’Ucraina esplicitamente citata nella Costituzione, evidenziandone con ciò la specificità che le derivava dalla sua ampia diffusione sul territorio (l’art. 10, comma 3, della Costituzione afferma: «Sono garantiti il libero sviluppo, l’uso e la protezione della lingua russa, e delle altre lingue delle minoranze nazionali dell’Ucraina»)³⁷.

Se per i sostenitori della legge di Kivalov-Kolesnichenko, quest’ultima era considerata uno strumento necessario per allineare l’Ucraina agli *standard* europei di tutela delle minoranze – idea peraltro supportata da diversi enti d’istruzione superiore, da scienziati e da ong³⁸, per cui la legge fu generalmente vista come un modo per rendere più facile la vita agli ucraini russofoni –, per i suoi oppositori essa introduceva in un certo numero di regioni un bilinguismo di fatto, indebolendo l’ucraino come lingua di Stato e violando, di conseguenza, l’art. 10 della Costituzione. Inoltre, tale legge aveva fissato la soglia al 10% basandosi sul Censimento della popolazione del 2001, con il quale era stato chiesto alle famiglie intervistate delle diverse regioni del Paese quale fosse la lingua da loro ritenuta la madre lingua (*ridna mova*). I dati del Censimento avevano rilevato che il 77,8% degli intervistati si consideravano etnicamente ucraini, ma solo il 67,5% di loro avevano scelto l’ucraino come loro lingua madre. Viceversa, la parte di popolazione che si considerava etnicamente russa era il 17,3%, ma il russo era stato indicato come lingua madre dal 29,6% degli intervistati³⁹. Questo risultato era stato valutato dagli oppositori della legge poco attendibile, dato che il Censimento non aveva spiegato alle famiglie che cosa si doveva intendere per “madre lingua”: la lingua del proprio gruppo etnico (*ethnic language*), la lingua appresa a scuola o utilizzata più frequentemente nella vita di tutti i giorni (*vehicular language*) o

³⁷ B.A. Totskyi, *Regional and Minority Languages in the Ukrainian Legislation*, Abstract: *Minority Politics within the Europe of Regions*, Romania, Cluj, 2010, pp. 30-31.

³⁸ V. Kolesnichenko, V Kyivskomu Natsionalnomu universyteti im. Tarasa Shevchenka pidtrymaly neobkhidnist pryiniattia zakonoprojektu ‘Pro zasady derzhavnoi movnoi polityky’ [All’università Nazionale di Kyiv Taras Shevchenko è stata sostenuta la necessità di approvare il progetto di legge ‘Sui principi della politica linguistica statale’], in *Ukrainska pravda-Blohi*, May 18, 2012, <https://blogs.pravda.com.ua/authors/kolesnichenko/4fb618767dc8f/> (data di ultima consultazione 01/09/2019).

³⁹ Vseukrainskyi perepys naselennia 2001 [Censimento ucraino della popolazione 2001], op.cit.

la lingua parlata dai genitori (*mother tongue*)⁴⁰? Dominique Arel, professore e titolare della cattedra di studi ucraini presso l’Università di Ottawa, aveva riferito il caso emblematico di uno studente ucraino di Kyiv che parlava perfettamente la lingua ucraina ma che preferiva usare il russo in casa e con i suoi amici. La lingua della famiglia in cui era cresciuto (lingua d’infanzia) era il russo. Dunque, questa era la sua madre lingua. Eppure, nel Censimento del 2001 lo studente aveva indicato come madre lingua l’ucraino, poiché «Io non sono russo!»⁴¹.

I tre gruppi etnici più numerosi in Ucraina, dopo gli ucraini e i russi, erano i bielorussi, i moldavi e i tatari di Crimea. La lingua madre segnalata dalla minoranza bielorussa era così suddivisa: per il 19,8% la lingua madre era il bielorusso, per il 17,5% l’ucraino, per il 62,5% il russo. Il 70% dei moldavi avevano indicato come lingua madre il moldavo, il 10,7% l’ucraino e il 17,6% il russo. Infine, la minoranza tatara di Crimea aveva scelto come prima lingua il tataro di Crimea (92,0%); seguivano il russo (6,1%) e l’ucraino (0,1%). A livello regionale, i dati nazionali del censimento si discostavano notevolmente nella città di Sevastopol (Crimea) e nella Repubblica Autonoma di Crimea. Nella città di Sevastopol, i cittadini di etnia russa costituivano il 71,6% della popolazione, mentre quelli di etnia ucraina il 22,4%. Nella Repubblica Autonoma di Crimea, i cittadini di etnia russa rappresentavano il 58,3% della popolazione, seguiti da quelli di etnia ucraina (24,3%) e dai tatari di Crimea (12,0%).

Nel Censimento non era stato chiesto alle famiglie quale fosse la lingua più frequentemente usata nella comunicazione di tutti i giorni⁴². Tuttavia, in un *report* stilato nel 2004 dal *Russian Center of Demographics and Human Ecology* emergeva che

«[...] nonostante solo il 30% dei cittadini avesse citato il russo come lingua madre, questa lingua era utilizzata su base quotidiana dal 60% della popolazione. [...] La discrepanza tra i dati suggerisce come una percentuale sostanziale dei cittadini ucraini continui a dichiarare l’ucraino come lingua madre, pur utilizzando il russo nella vita di tutti i giorni»⁴³.

L’esperto di questioni ucraine per l’UE, il Consiglio d’Europa e l’OSCE, B. Bowring, aveva riferito, per esperienza personale, che più della metà della popolazione ucraina usava il russo quotidianamente⁴⁴.

⁴⁰ Frequentemente, al posto del termine *mother tongue* è usato il termine *native language* (o viceversa). Esiste, tuttavia, una sottile differenza: the *native language* si riferisce alla lingua del territorio in cui è vissuto un individuo, the *mother tongue* è la lingua della famiglia in cui è cresciuto l’individuo.

⁴¹ D. Arel, *Interpreting ‘Nationality’ and ‘Language’ in the 2001 Ukrainian Census*, in *Post-Soviet Affairs*, Vol. 18, No. 3, 2002, p. 240; V. Kulyk, *Language Policy in Ukraine: What People Want the State to Do*, in *East European Politics and Societies: and Cultures*, Vol. 27, No. 2, 2013, pp. 280-307.

⁴² Questo dato era, invece, rintracciabile nel Censimento del 1989, dove il russo risultava essere era la lingua più frequentemente utilizzata, essendo la lingua preferita dalla maggior parte degli intervistati. J. Besters-Dilger, *The Ukrainian Language in Education and Mass Media*, in *Harvard Ukrainian Studies*, Vol. 29, No. 1/4, 2007, p. 257.

⁴³ L. Grossi, *La questione linguistica in Ucraina*, op.cit., p. 19. Questo dato era stato anche rilevato da un sondaggio condotto dal KIIS nello stesso anno, da cui emergeva che il 43-46% della popolazione del Paese parlava in famiglia il russo. V. Tor, *Russkij jazyk vydavivaetsja s Ukrainy* [La lingua russa viene espulsa dall’Ucraina], in *LiveJournal*, September 6, 2017, <https://tor85.livejournal.com/3871051.html> (data di ultima consultazione 04/09/2019).

⁴⁴ B. Bowring, *Law in a Linguistic Battlefield: The Language of the New State versus the ‘Language of the Oppressors’ in Ukraine*, in *Language & Law*, Vol. 1, 2012, p. 89.

Questa tendenza aveva però subito, nel tempo, un cambiamento. La quota di persone che utilizzavano l'ucraino come lingua della vita di tutti i giorni era negli anni cresciuta: se all'inizio degli anni Duemila, il numero di ucraini che usavano il russo come lingua corrente era superiore del 3% rispetto a quello di chi usava l'ucraino, nel 2010 questo rapporto si era invertito: il numero di cittadini ucraini che usavano l'ucraino quotidianamente era superiore del 5% rispetto a quello di chi utilizzava il russo. Il dato, rilevato con un'indagine, era stato reso pubblico dal direttore del Servizio sociologico del Centro ucraino *Razumkov*, Andrii Bychenko, in una conferenza stampa a Kyiv nel 2011. L'uso della lingua ucraina a livello nazionale era cresciuto negli ultimi 11 anni, al punto che la quota di chi aveva sostenuto di usare l'ucraino come lingua quotidiana corrispondeva a più di metà degli intervistati (53,3%)⁴⁵. Poiché la maggior parte degli ucraini si esprimeva in modo fluente anche in lingua russa (essendo bilingue⁴⁶), tale inversione rifletteva la porzione di società ucraina che aveva deciso di passare dall'uso del russo a quello dell'ucraino. Per il sociologo Andrii Bychenko, la svolta aveva preso avvio con la rivoluzione arancione del 2004, che – a detta dello stesso – non fu solo una ribellione democratica al potere dei clan oligarchici e alla corruzione sistemica della classe politica, ma anche una rivolta nazionale. Da allora si era sviluppata la tendenza della lingua ucraina a prevalere nella vita pubblica nazionale⁴⁷. Un altro sociologo, Stepanenko, dell'*Institute of Sociology*, NASU, di Kyiv, aveva sottolineato come in Ucraina – con il suo progetto incompiuto di formazione nazionale e con i processi ancora in corso di identificazione linguistica, religiosa, geopolitica e culturale – qualsiasi tipo di evento politico importante fosse un'occasione per riaprire il discorso sulle scelte nazionali da compiere. La lotta politica alla fine del 2004 e la rivoluzione arancione avevano posto al centro del dibattito politico-culturale la scelta di civiltà per il Paese, inasprendo le questioni irrisolte dell'identità etnoculturale, religiosa e linguistica di una parte considerevole della popolazione ucraina. Affermava Stepanenko: «Kuzio, parafrasando Huntington, giustamente osserva che le elezioni del 2004 in Ucraina furono ‘uno scontro di civiltà’ tra due culture politiche: eurasistica ed europea»⁴⁸. E aggiungeva: «L’idea del rinnovamento democratico della società [...] e quella della riaffermazione degli interessi politici nazionali furono organicamente ed efficacemente unite negli slogan ‘arancioni’»⁴⁹. Tra le priorità di interesse nazionale da perseguire vi era lo sviluppo dell'ucraino, in quanto unica lingua d'identificazione simbolica con la nazione.

⁴⁵ *Optyuvannia: Bilshist ukraintsiv rozmovliaiut vdoma ukrainskoiu* [Sondaggio: La maggior parte degli ucraini parla a casa l'ucraino], in *Korrespondent.net*, August 23, 2011, <https://ua.korrespondent.net/ukraine/events/1253711-opituvannya-bilshist-ukrayinciv-rozmovlyayut-vdoma-ukrayinskoyu> (data di ultima consultazione 06/09/2019).

⁴⁶ In base ai dati del Censimento del 2001, il 43% degli ucraini aveva affermato di saper parlare fluentemente il russo, mentre il 54% dei russi l'ucraino. Vd. J. Besters-Dilger, *The Ukrainian Language in Education and Mass Media*, op.cit., pag. 257. B. Bowring aveva riferito: «Per esperienza personale posso dire che molte persone passano da una lingua all'altra senza esitazione o, addirittura, senza una decisione consapevole». In: B. Bowring, *Law in a Linguistic Battlefield: The Language of the New State Versus the ‘Language of the Oppressors’ in Ukraine*, op.cit., p. 89.

⁴⁷ *Optyuvannia: Bilshist ukraintsiv rozmovliaiut vdoma ukrainskoiu*, op.cit.

⁴⁸ V. Stepanenko, *How Ukrainians View Their Orange Revolution: Public Opinion and the National Peculiarities of Citizenry Political Activities*, in *Demokratizatsiya (The Journal of Post-Soviet Democratization)*, Vol. 13, No. 4, October 2005, p. 601.

⁴⁹ *Idem*, p. 600.

In realtà, il processo di “ucrainizzazione” della società era già in atto da tempo. Ciò era stato affermato dal politologo ucraino, Ihor Stebelskyi, professore emerito dell’Università di Windsor, Dipartimento di Scienze Politiche, che aveva messo a confronto i dati del censimento del 1989, quando l’Ucraina era parte dell’URSS, con quelli del censimento del 2001: in quest’ultimo censimento i cittadini che si erano dichiarati di madrelingua ucraina erano il 2,8% in più rispetto al Censimento “sovietico”, mentre quelli che si erano dichiarati di madrelingua russa erano diminuiti del 3,2%. Inoltre, le differenze nella migrazione netta da un lato e le differenze nella riproduzione netta dall’altro avevano rispettivamente contribuito con l’11,1% e il 4,4% alla crescita della quota degli ucraini e con il 6,8% e il 5,2% al notevole calo della quota dei russi. Si aggiunga a questo dato, un cambiamento d’identità tra i membri di famiglie etnicamente miste (principalmente russo-ucraine): le madri di questo tipo di famiglie, identificando l’etnia dei loro nuovi nati, avevano concorso con l’11,4% alla crescita della componente etnica ucraina e con il 9,2% alla perdita di quella etnica russa. Il restante 73,1% del “guadagno ucraino” e il 78,8% della “perdita russa” derivavano da una scelta operata dagli intervistati (che con tutta probabilità erano membri di famiglie russo-ucraine) in merito alla propria identità nazionale⁵⁰. Questo risultato era stato, indubbiamente, influenzato dal ribaltamento dei rapporti di forza all’interno del Paese dopo l’indipendenza e dalle politiche di “ucrainizzazione” portate avanti a partire dal 1991 (rimozione della lingua russa dai contesti ufficiali, promozione della lingua ucraina nell’istruzione e nei media, ecc.). C’erano stati nel tempo dei cambiamenti davvero radicali. Verso la fine del periodo sovietico (1987), nel 72% delle scuole la lingua d’insegnamento era il russo, nel 16% l’ucraino, mentre nel 12% entrambe le lingue. Nel 2001, 1.300 scuole erano passate dal russo all’ucraino. All’8 giugno 2006, il secondo Rapporto ucraino stilato per il Comitato consultivo della Convenzione-quadro per la protezione delle minoranze nazionali (CQPMN) del Consiglio d’Europa, informava che il numero di scuole russe era sceso da 2.561 a 1.345 e il numero di alunni con istruzione in lingua russa da 2.313.901 a 525.260⁵¹.

La rivolta di Yevromaidan e il conflitto con la Russia, avendo ulteriormente spostato il baricentro politico verso Occidente, avevano accelerato il passaggio dall’uso del russo a quello dell’ucraino da parte della popolazione. Un’inchiesta, i cui risultati erano stati resi noti nel maggio 2015, aveva evidenziato che quasi il 60% della popolazione preferiva ormai utilizzare l’ucraino come lingua quotidiana⁵². Lo scontro armato nelle aree orientali del Paese in atto dal 2014 e l’annessione della penisola di Crimea da parte della Russia avevano spinto gli ucraini russofoni a riconsiderare la loro identità, cessando semplicemente di parlare russo in favore dell’ucraino⁵³.

Certamente, l’identità nazionale ucraina non era condivisa da tutta la popolazione.

⁵⁰ I. Stebelsky, *Ethnic Self-Identification in Ukraine, 1989-2001: Why More Ukrainians and Fewer Russians?*, in *Canadian Slavonic Papers/Revue Canadienne Des Slavistes*, Vol. 51, No. 1, March 2009, p. 77.

⁵¹ B. Bowring, *Law in a Linguistic Battlefield: The Language of the New State Versus the ‘Language of the Oppressors’ in Ukraine*, op.cit., p. 98.

⁵² N. Kharchenko, V. Paniotto, *The current situation in Ukraine*, Kyiv Internationa Institute of Sociology, (slide: 27), nel sito Kyiv International Institute of Sociology, May 2015, <http://kiis.com.ua/?lang=eng&cat=reports&id=529&t=10&page=1> (data di ultima consultazione 06/09/2019).

⁵³ P. Dickinson, *Russian language in Ukraine*, in *Ukraine Crisis (media center)*, Kyiv, May 30, 2017.

Comparando i risultati di due sondaggi condotti a livello nazionale dal *Kyiv International Institute of Sociology* (KIIS) nel febbraio 2012 e nel settembre 2014, incluse le discussioni dei *focus group* tenute dal KIIS nel febbraio 2015 in diverse parti dell'Ucraina, emergevano dei sensibili cambiamenti nell'opinione popolare. La principale linea di demarcazione si trovava tra il Donbas e il resto del Paese. Nel 2014, il 61% degli intervistati si identificavano con la nazione, il 21% con la loro città o villaggio e il 9% con la loro regione. In confronto con l'indagine del 2012, l'identificazione a livello nazionale era aumentata del 10%, quella locale era diminuita del 7%, mentre quella regionale era rimasta pressoché invariata. In altre parole, il divario tra identificazione nazionale e identificazione locale e/o regionale si era ampliato a vantaggio della prima. La prevalenza dell'identificazione nazionale non era uniformemente distribuita nel Paese. Predominava nettamente a ovest e al centro del Paese, ed era anche la più rilevante rispetto ad altre identificazioni territoriali nella maggior parte delle regioni ucraine orientali e meridionali. Al contrario, nel Donbas, si collocava al terzo posto, preceduta da quella regionale e locale. Nell'ovest e nel centro, l'identificazione nazionale era cresciuta tra i due sondaggi, ma nel Donbas era diminuita sensibilmente, mentre quella regionale era aumentata. Ciò significava che i residenti del Donbas si distinguevano sempre più dal resto dell'Ucraina, percependo se stessi piuttosto come "donbasiani" che come ucraini. Tuttavia, per la maggior parte delle persone intervistate, l'affermazione di una più forte identità nazionale (ucraina) non indicava affatto un atteggiamento più ostile nei confronti del russo; parlare e/o apprezzare il russo non era ritenuto incompatibile con il "sentirsi ucraini". Ma il rispetto verso le persone che parlavano lingue diverse non significava l'attribuzione di uno stesso *status* a tutte le lingue presenti sul territorio; in altre parole, l'Ucraina non era generalmente intesa come una nazione bilingue. Mentre il russo era accettato come lingua usata da gran parte della popolazione e considerato come un mezzo di comunicazione abituale all'interno del Paese, l'ucraino era riconosciuto anche per il suo ruolo simbolico di lingua nazionale. Un sondaggio condotto dal gruppo *Rating*, tra settembre e ottobre 2012, aveva rilevato che il 51% degli intervistati si erano opposti alla concessione dello *status* di lingua ufficiale al russo (contro il 41% che si erano, invece, espressi a favore). Le maggiori regioni che si erano pronunciate a favore del russo come lingua ufficiale erano state quelle meridionali (72%) e orientali (53%), incluso il Donbas (75%), mentre quasi il 70% dell'Ucraina settentrionale e centrale e il 90% dell'Ucraina occidentale si erano opposte⁵⁴. Di conseguenza, come rilevava il KIIS in un sondaggio effettuato due anni dopo (settembre 2014), era la lingua nazionale che gli ucraini desideravano che lo Stato incoraggiasse su tutto il territorio nazionale: un'opinione espressa dal 56% degli intervistati⁵⁵.

Nel 2012, anno dell'adozione della legge di Kivalov-Kolesnichenko, la situazione linguistica tracciava questo *trend*: pur essendo la popolazione composta per circa il 79% da ucraini etnici, la quota di chi aveva dichiarato di parlare la lingua ucraina in ambito domestico era solo del 42,9%. L'uso del russo era in leggero calo (35,4%), mentre chi

⁵⁴ Interfax-Ukraine, *Poll: Over half of Ukrainians against granting official status to Russian language*, in *Kyiv Post*, December 27, 2012.

⁵⁵ V. Kulyk, *One Nation, Two Languages? National Identity and Language Policy in Post Euromaidan Ukraine*, in *PONARS Eurasia*, Policy Memo No. 389, September 2015.

utilizzava entrambe le lingue costituiva circa un quinto della popolazione complessiva (20,9%)⁵⁶. Ciò confermava la tesi del linguista, Andrew Wilson, secondo cui «la lingua ucraina era sottoutilizzata»⁵⁷; tesi, peraltro, perorata anche dagli oppositori della legge linguistica del 2012, per i quali la sua applicazione avrebbe reso la lingua ucraina ancora più vulnerabile, ponendola ai margini non appena il russo, espandendosi a livello regionale, avrebbe acquisito più potere, inasprendo, di conseguenza, ulteriormente la tensione tra Ucraina occidentale e Ucraina orientale. Sarebbero stati, in sostanza, minati gli sforzi dello Stato per potenziare l'uso dell'ucraino, soprattutto in quelle regioni dove era largamente diffusa la lingua russa. L'affermazione nel tempo del bilinguismo avrebbe ostacolato il già complicato processo di *nation-building*, soprattutto in un Paese dove il principio “una nazione parla una lingua” era di difficile applicazione, dato che l'Ucraina era apertamente uno spazio in cui erano presenti diverse “nazioni” e che nessuna di queste possedeva un'unica lingua⁵⁸.

Kulyk aveva suggerito di elevare l'asticella territoriale dal 10% al 20-30% per evitare lo spettro dell'accerchiamento regionale⁵⁹, anche se questa misura avrebbe sicuramente danneggiato le altre lingue minoritarie. Per altri ancora, si sarebbe dovuto puntare ad un consenso superiore al 50% della popolazione del territorio per concedere uno *status* speciale alle lingue delle minoranze nazionali, e non usare la soglia del 10% come, invece, aveva stabilito la legge linguistica di Kivalov-Kolesnichenko. Se in Crimea il 77% della popolazione aveva indicato nel censimento del 2001 il russo come madrelingua, nella regione di Chernihiv (nord del Paese) questa percentuale costituiva appena il 10,9% della popolazione. Eppure, in entrambi i territori la lingua russa aveva acquisito lo *status* di “lingua regionale”. La soglia del 50% oltre che dalla Crimea era stata superata solamente dalle regioni di Donetsk (74,9%) e Luhansk (68,8%). Le regioni di Odesa (41,9%), Kharkiv (44,3%) e Zaporizhzhia (48,2%) si erano approssimate a tale soglia senza, tuttavia, superarla⁶⁰.

In aggiunta a ciò, questi dati mostravano una polarizzazione linguistica a livello territoriale, un fenomeno tutt'altro che rassicurante per un Paese intento a costruire una propria identità nazionale. I risultati di due sondaggi del 2006 attestavano come l'ucraino tradizionalmente dominasse nella parte occidentale del Paese (93,55%), nelle regioni centrali e nord-orientali (83,58%), e in misura minore nelle regioni meridionali e sud-orientali (61,29%). Nelle regioni della Crimea e del Donbas a dominare era, invece,

⁵⁶ J. Vöcker, *The Spirits That I Called - The Kiwalow-Kolesnitschenko Law as a turning point of Ukraine's language policy and law: A new chance or the end of a unified Ukrainian state?*, op.cit., p. 5.

⁵⁷ A. Wilson, *Ukraine Crisis: What it Means for the West*, Yale University Press, London, 2014, p. 148, http://shron1.cftyvo.org.ua/Andrew_Wilson/Ukraine_Crisis_What_It_Means_for_the_West_anhl.pdf (data di ultima consultazione 09/09/2019).

⁵⁸ B. Bowring, *Law in a Linguistic Battlefield: The Language of the New State versus the 'Language of the Oppressors' in Ukraine*, op.cit., p. 95. Oppure, dello stesso autore: *Language Policy in Ukraine: International Standards and Obligations, and Ukrainian Law and Legislation*, in *SSRN Electronic Journal*, March 2011, p. 95, https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1800254 (data di ultima consultazione 09/09/2019).

⁵⁹ J. Vöcker, *The Spirits That I Called - The Kiwalow-Kolesnitschenko Law as a turning point of Ukraine's language policy and law: A new chance or the end of a unified Ukrainian state?*, op.cit., p. 9.

⁶⁰ *Una vecchia e una nuova legge sulla lingua in Ucraina: i fatti chiave*, in *Ukraine Crisis (media center)*, Kyiv, 20 marzo 2018.

la lingua russa (76,88%)⁶¹. Si poteva anche cogliere una differenza tra popolazione urbana e rurale: i parlanti russo erano soprattutto concentrati nelle aree metropolitane, mentre i parlanti ucraino risiedevano nelle zone agricole⁶². Tale polarizzazione si era consolidata nel corso della travagliata storia secolare dell’Ucraina: la parte occidentale (e centrale) del Paese, dominata per lunghi tratti dalla Confederazione polacco-lituana, legata alla Chiesa uniate, e più duramente colpita dalle politiche agrarie di Stalin durante gli anni Trenta, aveva rappresentato terreno fertile per le varie forme di nazionalismo ucraino, dal punto di vista religioso, culturale-linguistico e politico. La parte orientale (e sudorientale) del Paese, invece, territorio della Rus di Kyiv, e culla della storia nazionale non solo degli ucraini, ma anche dei russi e dei bielorussi, era stata storicamente legata a Mosca e alla Chiesa ortodossa moscovita, subendo maggiormente la russificazione prima e durante il periodo sovietico.

Nel XIX secolo c’era stata una forte crescita della popolazione russa in Ucraina, quando i coloni russi etnici si trasferirono su quel territorio, popolando le città in espansione e di recente industrializzazione. All’inizio del XX secolo, i russi costituivano il più grande gruppo etnico in quasi tutte le grandi città all’interno dei moderni confini dell’Ucraina: Kyiv (54,2%), Kharkiv (63,1%), Odesa (49,09%), Mykolaiv (66,33%), Mariupol (63,22%), Luhansk, (68,16%), Kherson (47,21%), Melitopol (42,8%), Dnipro, (41,78%), Kropyvnytskyi (34,64%), Simferopol (45,64%), Yalta (66,17%), Kerch (57,8%), Sevastopol (63,46%)⁶³. Gli ucraini che migrarono in queste città entrarono in un contesto dove la sola lingua parlata e usata nei governatorati locali era quella russa. Dovettero, di conseguenza, adottare come loro lingua quella russa.

Si era, dunque, determinata, nel tempo, una faglia, per cui oggi

«[...] nell’Est russofono [...], la maggioranza della popolazione guarda ancora a Mosca, depositaria di formidabili [...] [vincoli] storici, religiosi e spirituali, corroborati dai numerosi legami familiari con i russi d’oltreconfine. Viceversa, le regioni occidentali del paese appaiono tendenzialmente nazionaliste, ucrainofone e uniate. Il baricentro delle due aree corre lungo le anse del fiume Dnepr, che segna la zona di trapasso degli orientamenti politici e – tendenzialmente – anche fra il prevalere dell’uno o dell’altro idioma»⁶⁴.

La lingua russa aveva assunto storicamente una posizione privilegiata all’interno della società ucraina, determinando un’asimmetria linguistica, in particolare durante il periodo sovietico, quando vaste aree dell’odierna Ucraina furono pesantemente

⁶¹ N. Kudriavtseva, *Ukraine: What’s a Language For?*, in *Kennan Cable*, No. 15 March 2016, p. 2, <https://www.wilsoncenter.org/publication/kennan-cable-no15-ukraine-whats-language-for> (data di ultima consultazione 09/09/2019).

⁶² I. Uliasiuk, *The Ukrainian Language: what does the future hold? (A Legal Perspective)*, in A. Milian-Massana (ed.) *Language Law and Legal Challenges in Medium-Sized Language Communities. A Comparative Perspective*, Institut d’Estudis Autònoms, Barcelona, 2012 p. 32, http://www.ub.edu/cusc/llenguesmitjanes/wp-content/uploads/2010/09/IEA_82.pdf (data di ultima consultazione 09/09/2019).

⁶³ D.M. Stepanovych, *Etnopolitychna heohrafiia Ukrayny: problemy teorii, metodolohii, praktyky* [Geografia etnopolitica dell’Ucraina: problemi di teoria, metodologia, pratica], Vyadvnytstvo LNU imeni Ivana Franka, Liviv, 2006, pp. 448-451. Il libro è disponibile nel sito *Elektronna biblioteka “Ukrainika”*, <http://irbis-nbuv.gov.ua/ulib/item/UKR0005057> (data di ultima consultazione 10/09/2019).

⁶⁴ A. Franco, *Storia del nazionalismo in Ucraina*, prima parte, in *Limes*, 17/01/2014.

“russificate” come la metropoli Kyiv, l'est industriale e il sud-est, lasciando quelle aree con una vasta popolazione russofona anche dopo la dichiarazione d'indipendenza del Paese nel 1991. Simboli del dominio della Russia e della sua lingua in terra ucraina sono ancora oggi l'Accademia Kyiv-Mohyla, chiusa dalle autorità russe nel 1817 dopo la vittoria dello zar Alessandro I su Napoleone e riaperta solo dopo la dissoluzione dell'URSS nel 1991, e il genocidio sovietico in Ucraina noto come *Holodomor*. La carestia di massa che si abbatté sul territorio ucraino dal 1932 al 1933 causò l'annientamento dell'*intelligenzia* ucraina (il “cervello nazionale”), la liquidazione della chiesa ortodossa autocefala ucraina (l’“anima nazionale”), la morte per fame di milioni di contadini ucraini depositari della tradizione, del folklore e della musica, della lingua e della letteratura nazionale (lo “spirito nazionale”), la frammentazione del popolo ucraino con l’immigrazione pianificata di popoli stranieri sul suo territorio e con la diaspora degli ucraini in tutta l’Europa orientale. Per lo storico Raphael Lemkin, il genocidio aveva portato alla «distruzione sistematica della nazione ucraina, al suo progressivo assorbimento all’interno della nuova nazione sovietica»⁶⁵. La costante repressione della lingua e cultura ucraina aveva elevato quest’ultime a simboli di resistenza patriottica.

Proprio questo portato storico aveva contribuito a creare “due Ucraine”, determinando una profonda frattura etnolinguistica, ulteriormente segnata dalla crisi in corso negli anni 2014-2015 ed esaltata in chiave identitaria dalle forze politiche più estreme. Tuttavia, questa linea di faglia non va intesa in termini assoluti. L’Ucraina nella sua articolazione territoriale è una geografia di regioni a maggioranza etnica ucraina o russa, distinte, tuttavia, sulla base della lingua in esse maggioritaria. Così, la regione di Odesa è abitata da ucraini etnici che però sono in maggioranza russofoni. Nella stessa capitale, Kyiv, si parla pressoché esclusivamente il russo⁶⁶. Non vi sono, quindi, rigidi e impenetrabili confini linguistici. Non è possibile delimitare nettamente il territorio della “minoranza linguistica” che parla il russo, poiché non vi è una perfetta corrispondenza tra gruppi etnici e gruppi linguistici⁶⁷. Inoltre, altre minoranze nazionali presenti sul territorio ucraino (bielorusse, moldave, ungheresi, romene, cecche, ebraiche, greche, bulgare, tatare, ecc.) testimoniano la presenza di sedimentazioni multietniche in questa terra di frontiera.

⁶⁵ B. Bowring, *Law in a Linguistic Battlefield: The Language of the New State versus the ‘Language of the Oppressors’ in Ukraine*, op.cit., p. 99.

⁶⁶ D. Nikonorov, *Brjuchoveckij: Kličko - ne sornjak i ne bur'jan, i emu nužno vyrasti* [Brjuchoveckij: Kličko - non è un’erbaccia né un’erba selvatica, ha bisogno di crescere], in *Korrespondent*, March 22, 2006, <https://web.archive.org/web/20070929100024/http://www.korrespondent.net/main/print/148750> (data di ultima consultazione 10/09/2019). Nel 1897, la popolazione di Kyiv era composta principalmente da russi (circa il 54%) con solo il 22% di ucraini, il 12% di ebrei e l’8% di polacchi. Di conseguenza, Kyiv si era nel tempo sviluppata come città dove la lingua più diffusa era quella russa. Con la rivoluzione industriale, molti ucraini provenienti dai villaggi e dalle piccole città si trasferirono a Kyiv e il loro numero crebbe nella capitale costantemente fino a tutto il XX secolo. Tuttavia, l’influenza consolidata nel tempo della lingua russa rimase, ed è tuttora evidente. A. Ohoiko, *Language situation in Ukraine in 2019 and beyond*, in *Ukrainian Lessons*, in *Ukrainian Lessons*, June 6, 2019, <https://www.ukrainianlessons.com/language-situation/> (data di ultima consultazione 10/09/2019).

⁶⁷ Diverso è il discorso per quanto riguarda le altre lingue delle minoranze nazionali, dove il binomio “minoranza linguistica - minoranza etnica” ha più probabilità di rivelarsi corretto (es: lingue ungherese e polacca).

3. La Carta europea delle lingue regionali o minoritarie

Nel 2003 l’Ucraina aveva ratificato la Carta europea delle lingue regionali o minoritarie⁶⁸, assumendosi la responsabilità di proteggere le lingue regionali o minoritarie nel Paese. In Ucraina, le clausole della Carta sono applicabili per le lingue delle seguenti minoranze nazionali: bielorussa, bulgara, gagaúza, greca, ebraica, tatara di Crimea, moldava, tedesca, polacca, russa, romena, slovacca e ungherese. Eppure, come sostiene il filologo ucraino, Oleksandr Ponomariv, tenuto conto delle finalità “culturali” della Carta, volte soprattutto a tutelare le lingue a rischio d’estinzione, soltanto tre sono le lingue in Ucraina che dovrebbero richiedere protezione in base alle raccomandazioni portate avanti dalla Carta europea delle lingue regionali o minoritarie: la tatara di Crimea, la caraima (i cui madrelingua vivono in Crimea) – non citata nella Carta – e la gagaúza (i cui madrelingua si possono incontrare nella regione di Odessa)⁶⁹. Scopo della Carta non è tutelare i diritti linguistici delle minoranze, quanto piuttosto preservare le lingue minoritarie in quanto tali (come fenomeno etnoculturale). Il paragrafo 17 della Relazione espli cativa della Carta europea delle lingue sottolinea quanto segue:

«Il concetto di linguaggio usato nella carta si concentra principalmente sulla funzione culturale della lingua. Ecco perché tale concetto non è soggettivamente definito in modo da consacrare un diritto individuale, cioè il diritto di parlare ‘la propria lingua’, essendo lasciato a ciascun individuo definire quale sia tale lingua. Né si fa affidamento su una definizione politico-sociale o etnica nel descrivere una lingua come veicolo di un particolare gruppo sociale o etnico. Di conseguenza, la carta può astenersi dal definire il concetto di minoranze linguistiche, poiché il suo obiettivo non è quello di stipulare i diritti dei gruppi di minoranza etnica e/o culturale, ma di proteggere e promuovere le lingue regionali o minoritarie in quanto tali»⁷⁰.

Diversi esperti linguistici ritengono che l’Ucraina abbia commesso uno sbaglio non tanto nel firmare o ratificare la Carta, quanto piuttosto nell’includere la lingua russa nell’elenco delle lingue regionali o minoritarie. Tale sbaglio può avere avuto origine – come aveva osservato il Ministero di Giustizia ucraino – da un errore di traduzione, in virtù del quale si sarebbe confusa l’espressione “lingua minoritaria” con “lingua della minoranza”. La Carta pone attenzione alle lingue minoritarie che sono a rischio d’estinzione. E non è certo questo il caso della lingua russa. Sarebbe, infatti, assurdo pensare che il russo si trovi sull’orlo dell’estinzione dal momento che in tutto lo spazio post-sovietico, dal Kazakistan al Kirghizistan, dalla Russia alla Bielorussia, tale lingua gode ancora dello *status* di lingua ufficiale. «Lo scopo della Carta è allora qualcosa di differente»⁷¹. Nondimeno, c’è chi si era appellato alla Carta per proteggere una lingua che non richiedeva affatto alcuna tutela, a detrimento della lingua ucraina maggiormente bisognosa di protezione, pur essendo lingua di Stato.

⁶⁸ Al link: <https://www.coe.int/it/web/european-charter-regional-or-minority-languages/testo-della-carta> (data di ultima consultazione 11/09/2019).

⁶⁹ *Ucraino o russo: quale lingua ha bisogno della tutela in Ucraina*, in *Ukraine Crisis (media center)*, Kyiv, 10 aprile 2018.

⁷⁰ *Explanatory Report to the European Charter for Regional or Minority Languages*, in *European Treaty Series*, No. 148, Council of Europe, Strasbourg, 5.XI.1992, p. 3, <https://rm.coe.int/16800cb5e5> (data di ultima consultazione 12/09/2019).

⁷¹ B.A. Totskyi, *Regional and Minority Languages in the Ukrainian Legislation*, op.cit.

L'applicazione della Carta, inoltre, incontra innumerevoli difficoltà, dovute alla complessità del quadro etnolinguistico ucraino. In un contesto, dove vi è una “sostanziale” bipartizione linguistica, secondo la suddivisione territoriale est-ovest, tra area prevalentemente ucrainofona e tra area prevalentemente russofona, è difficile trovare un punto di equilibrio che preveda il rispetto dei parlanti di entrambe le lingue. Soprattutto la Carta fatica ad essere applicata in un paese dove non vi è corrispondenza tra gruppi linguistici ed etnici: la lingua russa non può essere considerata lingua di una minoranza, poiché la sua diffusione va oltre un gruppo etnico distinto. Infine, il dibattito politico in Ucraina è spesso dominato dalla questione dello *status* della lingua russa. C’è, tuttavia, un altro problema di grande importanza, e cioè quello della protezione della lingua tatara di Crimea. Il *Mejlis* – il principale organo rappresentativo del popolo tataro di Crimea – ha ribadito nel corso degli anni che questo popolo non rappresenta una minoranza nazionale, ma è piuttosto un popolo indigeno della Crimea. Quando ci si riferisce agli strumenti legali internazionali e nazionali riguardanti la tutela delle minoranze nazionali, bisognerebbe sempre distinguere tra quest’ultime e i popoli indigeni poiché vi è fra loro una differenza sostanziale, la quale consiste nel fatto che diversamente da una minoranza nazionale, un popolo indigeno non possiede uno “stato di parentela”. È un dato di fatto che i tatari di Crimea sono unici e che non hanno uno “stato di parentela” (*kin-state*)⁷². E ciò è un fattore da non trascurare nella scelta delle lingue regionali o minoritarie cui riservare la protezione.

Nel corso delle turbolente vicende politiche ucraine post 1991, le lingue russa e ucraina sono state poste come terreno di scontro tra forze politiche avverse per l'affermazione identitaria del paese. Il contendere non riguarda, tuttavia, la lingua in sé, quanto gli individui che la parlano e che competono per il riconoscimento della propria cultura e identità. Per molti cittadini russofoni, la lingua non rappresenta un ostacolo all'identificazione con la nazione ucraina, che risulta fondata non tanto su fattori etnici o linguistici, quanto piuttosto su fattori di orientamento politico e valoriale⁷³. Lo scontro tra ucrainofoni o russofoni è stato per lo più alimentato dagli attori della politica, che hanno trasformato la dialettica tra le due lingue in ideologia linguistica, a scopo di consenso elettorale⁷⁴. L'argomentazione della propaganda politica è di mettere in evidenza come ci siano specifici modi di pensare collegati alle due lingue. Dunque, parlare una o l'altra lingua vuol dire scegliere opposte identità, collocarsi su campi valoriali antitetici. L'ucraino e il russo impongono visioni diverse del mondo, e chi parla entrambe le lingue subisce inevitabilmente una sorta di “schizofrenia linguistica”, dovuta alla perdita di una chiara identità. Mentre l'ucraino promuove l'identità nazionale, il patriottismo e la politica estera filo-occidentale, il russo introduce il *russkij mir* (il mondo russo), promuove atteggiamenti autoritari e l'imperialismo filo-russo, risalenti all'ex URSS o addirittura ai tempi dello zar, e caldeggiava l'idea della Novorossija. Dentro questa logica identitaria, il linguaggio assume un potere univoco di

⁷² B. Bowring, *Language Policy in Ukraine: International Standards and Obligations, and Ukrainian Law and Legislation*, op.cit., p. 3.

⁷³ A. Lakhtikova, *Understanding Passive Bilingualism in Eastern Ukraine*, in *Critical Multilingualism Studies*, Vol. 5, No. 1, 2017, p. 154.

⁷⁴ Y. Tyshchenko, Y. Kazdobina, *Russophone identity in Ukraine in the context of the armed conflict in the east of the country*, in *UCIPR*, Kyiv, March 2017, p. 18.

promozione dell’unità o divisione della società ucraina, e la “rivoluzione della dignità” del 2014 rappresenterebbe «[...] la svolta di una ‘nazione politica’ nello Stato, che aveva politicizzato il linguaggio, attribuendo un significativo aumento della popolarità alla lingua ucraina come segno di identificazione con Euromaidan e di opposizione a Putin»⁷⁵. La “rivoluzione della dignità” aveva migliorato l’atteggiamento degli ucraini nei confronti della loro lingua nazionale, in particolare tra i giovani. Un’inchiesta sociolinguistica, effettuata dal gruppo *Rating* nel 2017, aveva riscontrato che il 72% degli studenti delle tre principali università di Kyiv erano convinti che la lingua ucraina fosse diventata più prestigiosa dopo gli eventi del 2013-2014⁷⁶.

I risultati di un sondaggio condotto nel febbraio 2015 dal KIIS avevano mostrato come il sostegno degli intervistati al russo in qualità di seconda lingua ufficiale del Paese fosse bruscamente sceso al 19% (il 52% si erano espressi per il russo come lingua ufficiale solo nelle regioni in cui la maggioranza della popolazione lo avesse richiesto)⁷⁷. Nello stesso anno, una nuova versione della legge sul Servizio civile, che richiedeva l’uso dell’ucraino da parte dei lavoratori pubblici nell’esercizio delle loro funzioni, aveva sempre più motivato gli ucraini ad iscriversi ai corsi di lingua ucraina⁷⁸.

Dal 2017, sulla base di diverse indagini, era emerso che il 76% della popolazione si era dichiarata a favore dell’esame o della certificazione della conoscenza della lingua ucraina dei dipendenti pubblici, il 61% per l’introduzione del test di lingua ucraina per l’acquisizione della cittadinanza, l’88% per l’uso dell’ucraino da parte della popolazione in quanto lingua della nazione, infine il 90% per l’utilizzo obbligatorio dell’ucraino dei dipendenti pubblici e dei dirigenti del comparto sanitario⁷⁹. Questa tendenza d’opinione veniva confermata da un sondaggio sociologico dello scorso anno (novembre-dicembre 2018), realizzato dal gruppo *Rating*, che aveva diffuso questo risultato: il 63% degli intervistati consideravano l’ucraino come unica lingua di Stato, il 17% si erano espressi a favore del russo come lingua ufficiale accanto all’ucraino come lingua di Stato, mentre per il 15% il russo doveva acquisire lo status di lingua ufficiale solo in alcune regioni⁸⁰. Infine, un’inchiesta ancora più recente realizzata dal KIIS, nel

⁷⁵ J. Vöcker, *The Spirits That I Called - The Kiwalow-Kolesnitschenko Law as a turning point of Ukraine’s language policy and law: A new chance or the end of a unified Ukrainian state?*, op.cit., p. 4.

⁷⁶ N. Matveieva, *Suchasna movna sytuatsiia (na materiali masovoho opytuvannia 2017 roku)* [La situazione linguistica contemporanea (sulla base di un’indagine di massa del 2017)], in *eKMAIR*, 2017, p. 55,

http://ekmair.ukma.edu.ua/bitstream/handle/123456789/12643/Matveyeva_Suchasna_movna_sytuatsiya.pdf?sequence=1&isAllowed=y (data di ultima consultazione 13/09/2019).

⁷⁷ *Stavlennia do statusu rosiiskoi movy v Ukraini* [Atteggiamento nei confronti dello *status* della lingua russa in Ucraina], nel sito *Kyivskyi Mizhnarodnyi Instytut Sotsioloohii*, 10.04.2015, <http://kiis.com.ua/?lang=ukr&cat=reports&id=517&page=1> (data di ultima consultazione 07/09/2019).

⁷⁸ *Zakon Ukrayny, No. 889-VIII, 10.12.2015 Pro derzhavnu sluzhbu* [Legge dell’Ucraina, No. 889-VIII, 10.12.2015, ‘Sul servizio civile’], nel sito *Zakonodavstvo Ukrayny*, <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/889-19/ed20151210> (data di ultima consultazione 07/09/2019).

⁷⁹ *Blyzko 80% ukraintsiv pozityvno spryimaie u ZMI rezonansni normy movnykh zakonoproektiv - sotsiolooh* [Circa l’80% degli ucraini percepisce positivamente le ripercussioni sui media riguardo alle norme del progetto di legge sulla lingua – sociologo], in *UNIAN (Informatsiyne ahentstvo)*, May 4, 2017, <https://www.unian.ua/society/1906809-bilshist-ukrajintsiv-pozitivno-spryimae-u-zmi-rezonansni-normi-movnih-zakonoproektiv-sotsiolog.html> (data di ultima consultazione 13/09/2019).

⁸⁰ *Maizhe dvi tretyny ukraintsiv perekonani, shcho ukrainska mova povynna buty yedynoiu derzhavnoiu* [Quasi i due terzi degli ucraini sono convinti che la lingua ucraina debba essere l’unica lingua di Stato], in *UNIAN (Informatsiyne ahentstvo)*, December 26, 2018, <https://www.unian.ua/society/10391289-mayzhe->

febbraio-marzo 2019, riferiva che negli ultimi 20 anni (1998-2019) la quota di ucraini, secondo cui bisognava dedicare allo studio del russo lo stesso tempo riservato a quello della lingua ucraina, era scesa dal 46% al 29,9%⁸¹.

I tempi per andare verso il superamento della legge linguistica di Kivalov-Kolesnichenko erano maturi.

4. La legge ‘Sulla garanzia del funzionamento della lingua ucraina come lingua di Stato’

I pilastri ideologici su cui Poroshenko aveva condotto la sua campagna elettorale per le presidenziali del 2019 erano stati tre: esercito (*armiia*), lingua (*mova*), fede (*vira*). Questa triade politica non era solo uno slogan elettorale, ma la formula della nuova identità ucraina saldamente mostrata negli inserti pubblicitari televisivi e nei cartelloni elettorali: «L’esercito difende la nostra terra, la lingua il nostro cuore, la chiesa la nostra anima»⁸². In virtù di questo principio, a seguito di un incontro (15 dicembre 2018) dei vescovi e dei delegati delle tre principali chiese ortodosse in Ucraina, era nata la Chiesa nazionale ucraina, che metteva fine alla tutela religiosa russa sull’Ucraina.

Durante la campagna elettorale erano state annunciate riforme strutturali nel settore difesa, con la crescita dei salari e l’ammodernamento dell’esercito, e nel campo della politica linguistica. Se la prima non è ancora stata implementata, la seconda ha preso avvio il 25 aprile 2019, quasi alla vigilia delle elezioni presidenziali, quando la *Verkhovna Rada* ha approvato in seconda lettura il progetto di legge No. 5670-d ‘Sulla garanzia del funzionamento della lingua ucraina come lingua di Stato’ (278 voti favorevoli su 423), entrata in vigore nel luglio 2019 dopo lunghi mesi di travaglio⁸³. Il Presidente uscente, Poroshenko, prima di cedere il posto al suo successore, ha concluso il suo mandato presidenziale apponendo la sua firma, il 15 maggio 2019, su un’importante quanto discussa legge, oggetto delle attenzioni e dei lavori del Parlamento da diverso tempo. Sia Poroshenko sia Andrii Parubii (Presidente del Parlamento) hanno sostenuto che era una questione di principio firmare la legge in questione prima di portare a termine il loro mandato istituzionale, e hanno definito la sua approvazione una “decisione storica” e una garanzia di sicurezza nazionale per il paese.

La nuova legge è stata chiamata a riempire un vuoto giuridico nel campo della politica linguistica dell’Ucraina, dopo che la Corte costituzionale aveva annullato la

dvi-tretini-ukrajinciv-perekonani-shcho-ukrajinska-mova-povinna-buti-yedinoyu-derzhavnoy.html (data di ultima consultazione 13/09/2019).

⁸¹ *Thoughts and Views of the Population on Teaching the Russian Language in Ukrainian-speaking Schools and Granting Autonomy as a Part of Ukraine to the Uncontrolled Territories of Donbas: march 2019, 15.3.2019*, in Kyiv International Institute of Sociology, <https://www.kiis.com.ua/?lang=eng&cat=reports&id=832&page=2> (data di ultima consultazione 13/09/2019).

⁸² C. Bettoli, *Ucraina: ‘Esercito, lingua e fede’, la campagna elettorale del presidente Porošenko*, in *East Journal*, 28 Settembre 2018.

⁸³ Zakon Ukrayiny, No. 2704-VIII, 25.04.2019 - *Pro zabezpechennia funktsionuvannia ukrainskoi movy yak derzhavnoi* [Legge dell’Ucraina, No. 2704-VIII, 25.04.2019 – ‘Sulla garanzia del funzionamento della lingua ucraina come lingua di Stato’], nel sito *Zakonodavstvo Ukrayiny*, <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2704-viii> (data di ultima consultazione 12/09/2019). La legge è entrata in vigore il 16 luglio 2019.

precedente legislazione nel febbraio 2018. Essa definisce la lingua ucraina come l'unica lingua di Stato e lingua ufficiale del paese e toglie alle lingue minoritarie, russo compreso (sebbene mai citato nel testo), lo *status* di lingua regionale, limitandone drasticamente il loro utilizzo nella sfera pubblica. La legge non prende, tuttavia, in considerazione la lingua usata dagli ucraini nelle comunicazioni private (e nei *social network*), né quella utilizzata durante i riti religiosi. Allo stesso tempo, prevede che la padronanza della lingua ucraina debba essere una delle condizioni obbligatorie per chi ricopre cariche pubbliche ai diversi livelli istituzionali. Quindi, tutte le categorie di dipendenti pubblici, funzionari della Banca di Stato e altri rappresentanti dello Stato a partire dalle massime cariche, come il Presidente della Repubblica, i membri del governo e i parlamentari, pubblici ministeri, militari, ufficiali di polizia, nonché giudici, insegnanti e medici, sono tenuti a parlare fluentemente l'ucraino e ad usarlo nell'esercizio delle loro funzioni⁸⁴. Per l'acquisizione della cittadinanza sarà richiesto al candidato il superamento di un *test* di conoscenza linguistica. Sono provvisoriamente esenti (sino al 2020) da questo vincolo i militari dell'esercito, per i quali la concessione della cittadinanza è una questione di interesse statale. È prevista la creazione di centri per lo studio gratuito dell'ucraino per adulti in ogni regione del Paese. Una Commissione nazionale (composta di 9 persone, selezionate da vari Istituti di prestigio, come l'Accademia Nazionale delle Scienze dell'Ucraina), coordinata dal Consiglio dei ministri, per il tramite del Ministero della pubblica istruzione, definirà gli *standard* linguistici (terminologia ucraina, ortografia della lingua ucraina, *standard* di trascrizione e traslitterazione, controllo linguistico su manuali e libri di testo) e avrà tra i suoi compiti quello di accertare la padronanza della lingua per chi ricopre cariche pubbliche e per i richiedenti la cittadinanza e di rilasciare un certificato di Stato che ne attesti il livello di conoscenza. La Commissione potrà delegare tale compito ad enti statali autorizzati. Le decisioni della Commissione saranno vincolanti per l'intero territorio ucraino e potranno essere soggette a controllo giurisdizionale. L'esame di verifica linguistica è gratuito per i cittadini ucraini.

Un Commissario (o mediatore) statale per la protezione della lingua di Stato (il cui mandato durerà cinque anni), controllerà l'applicazione corretta della legge, prendendo in esame i casi di reclamo o di denunce di violazione da parte dei cittadini⁸⁵ e l'inattività e/o omissioni delle autorità pubbliche ai vari livelli istituzionali. Se, ad esempio, un dipendente pubblico non si rivolgerà in lingua ucraina a un cittadino, quest'ultimo potrà inviare un reclamo al mediatore, che dovrà fornirgli una risposta entro 10 giorni. Se il Commissario giudicherà violata la legge, gli uffici competenti redigeranno un verbale e la persona fisica (o giuridica) supposta ad aver commesso l'illecito avrà 30 giorni di tempo dalla notifica del suddetto verbale per provare l'infondatezza della contestazione⁸⁶. Se il trasgressore ignorerà la notifica, il Commissario applicherà la sanzione conformemente alla legge. Al trasgressore sarà chiesto con ordinanza motivata di pagare una multa⁸⁷ o di impugnare tale ordinanza in tribunale. Se la violazione è

⁸⁴ Alla Sez. 3, art. 9 della legge è disponibile l'elenco completo delle personalità, a cui è richiesto l'obbligo dell'utilizzo della lingua di Stato nell'esercizio delle loro funzioni.

⁸⁵ Il Commissario non valuterà le denunce prese in esame dai tribunali.

⁸⁶ È previsto un periodo di proroga per fornire la documentazione necessaria atta a rilevare l'infondatezza della contestazione.

⁸⁷ La multa varia da 3.400 a 11.900 UAH (\$ 130-455) e scatta in caso di violazione ripetuta. N.

commessa per la prima volta, sarà trasmessa al destinatario soltanto una nota di avvertimento. Le sanzioni amministrative non saranno, tuttavia, applicate nel corso dei tre anni successivi all'entrata in vigore della legge. Nel frattempo, saranno attivati corsi gratuiti di apprendimento della lingua ufficiale. La legge ritiene che tre anni siano sufficienti per acquisire un livello sufficiente di conoscenza linguistica per svolgere mansioni ufficiali o professionali.

La legge esclude la responsabilità penale per la non conoscenza della lingua ucraina. Tuttavia, i tentativi d'introdurre il bilinguismo o il multilinguismo o di fornire lo *status* ufficiale a qualsiasi altra lingua in tutto il Paese o in una particolare regione saranno considerati come «azioni volte a cambiare o rovesciare forzatamente l'ordine costituzionale», e cioè come un grave crimine punibile con la reclusione sino ad un massimo di 10 anni ai sensi dell'articolo 109 del Codice penale. Nelle ultime fasi dell'elaborazione della legge, a causa delle forti resistenze dei parlamentari filo-russi, il Servizio per gli ispettori della lingua, previsto per il monitoraggio dell'uso della lingua di Stato nel settore pubblico e in tutti gli ambiti in cui l'uso dell'ucraino è obbligatorio, è stato cancellato.

La legge fissa delle rigide regole sull'uso della lingua di Stato nei diversi settori della vita pubblica (pubblica amministrazione, sanità, trasporti, telecomunicazioni e posta, sport, ecc.), prevedendo, tuttavia, una certa flessibilità per alcune lingue minoritarie, come quella tatara di Crimea o di altri popoli indigeni. Di seguito alcuni esempi.

Mass Media: è regolato l'uso della lingua di Stato nel campo pubblicitario e mediatico. Già due leggi erano entrate in vigore negli anni 2016 e 2017, con lo scopo d'introdurre delle quote linguistiche per le canzoni in radio (almeno il 35% dei brani trasmessi nelle 24 ore dovevano essere nella lingua ufficiale del paese - l'ucraino)⁸⁸ e per i programmi televisivi e radiofonici (il 75% dei programmi nazionali e il 60% dei programmi locali dovevano andare in onda in lingua ucraina)⁸⁹. La nuova legge conferma quanto già disposto dalle due precedenti leggi, prevedendo, tuttavia, un innalzamento della quota al 90% per i programmi nazionali e all'80% per quelli locali, con un loro incremento graduale ma solo dopo che siano trascorsi cinque anni dall'entrata in vigore della legge⁹⁰. Un'eccezione particolare costituisce la trasmissione di eventi destinati al pubblico europeo, come nel caso di *Eurovision*. La lingua della pubblicità televisiva e radiofonica è quella di Stato. La lingua della pubblicità diffusa da stazioni radiofoniche e televisive straniere potrà essere una delle lingue ufficiali dell'Unione Europea.

Se le trasmissioni televisive e radiofoniche erano già state “ucrainizzate”, la stampa

Kudriavtseva, *Ukraine's Language Law: Whose Rights Are Protected?*, in *Focus Ukraine*, July 8, 2019.

⁸⁸ *Special quotas for radio stations to promote Ukrainian songs enforced today*, in *UNIAN (Information Agency)*, 08 November 2016.

⁸⁹ *Ukrainian TV language quotas enforced as of Oct 13*, in *UNIAN (Information Agency)*, October 13, 2017. The UNIAN (Information Agency) aveva riportato la notizia che nell'oblast di Lviv (Leopoli) era stato introdotto, a settembre 2018, un divieto sull'uso di prodotti culturali, vale a dire film, libri, canzoni, ecc., in lingua russa, in contesti pubblici. Vd. *Lviv region bans movies, books, songs in Russian until end of Russian occupation*, in *UNIAN (Information Agency)*, 19 September 2018.

⁹⁰ *Explanation on the Law of Ukraine 'On ensuring the functioning of the Ukrainian language as the state language'*, 16.05.2019, in *Ministerstvo zakordonnykh sprav Ukrayny*, <https://mfa.gov.ua/press-center/news/72567-explanation-onthe-law-of-ukraine-on-ensuring-the-functioning-of-the-ukrainian-language-as-the-state-language> (data di ultima consultazione 20/09/2019).

è, invece, rimasta per lo più in lingua russa. Nelle edicole, i giornali stampati in ucraino dovranno costituire almeno il 50% delle vendite totali. I giornali in lingua diversa dall'ucraino dovranno pubblicare un'edizione analoga in ucraino; una misura che metterà in difficoltà le testate con tiratura medio-bassa, date le loro limitate disponibilità economiche. L'editore, iscritto nel registro statale degli editori, dei produttori e dei distributori di prodotti editoriali, è tenuto a pubblicare non meno del 50% dei libri in ucraino. Anche nelle librerie i testi disponibili alla vendita dovranno essere almeno per il 50% in lingua ucraina. Le librerie specializzate (letteratura straniera, libri di testo stranieri) sono esenti da questa regola. Tutte queste norme non si applicano ai media stampati che usano le lingue tatara di Crimea (o di altri popoli indigeni), inglese, o altre lingue ufficiali dell'UE. Non sono, invece, previste eccezioni di favore per il russo. I programmi per computer venduti in Ucraina dovranno avere un'interfaccia in ucraino, inglese o in una lingua dell'UE, ma non in russo. È previsto un forte impatto sul mercato dei videogiochi, per il momento monopolio della lingua russa. Gli enti statali dovranno utilizzare *software* informatici esclusivamente in ucraino, e se ciò è impossibile in inglese. Nel *web*, i siti con dominio «.ua» dovranno riportare la versione ucraina come prima pagina d'interfaccia.

Arte, Cultura e Turismo: il 90% dei film nazionali dovranno essere proiettati in lingua ucraina (il restante 10% dovranno riportare, in ogni caso, i sottotitoli ucraini). I film potranno essere proiettati anche in lingua tatara di Crimea, o in altre lingue delle popolazioni indigene, in conformità con la legge ucraina ‘Sulla cinematografia’ (2017)⁹¹. I film stranieri dovranno riportare i sottotitoli in ucraino o utilizzare la voce fuori campo (come già in uso). I servizi di *streaming* dei film dovranno fornire di *default* la traccia audio in ucraino (nel caso esista). Lo Stato dovrà assisterli nel creare o ottenere i diritti su tale traccia. Anche gli spettacoli teatrali in lingua straniera in scena nei teatri pubblici dovranno essere provvisti di una sottitolazione o di una traduzione audio. La lingua di esibizioni artistiche (concerti, spettacoli d'intrattenimento, ecc.), promosse nel Paese da enti statali, dovrà essere l'ucraino. Se il presentatore parla un'altra lingua, l'organizzatore dell'evento dovrà fornire una traduzione simultanea o consecutiva. Altre lingue, che non siano l'ucraino, potranno essere utilizzate per ragioni di necessità artistica. Per i cantanti sarà, invece, possibile esibirsi in altra lingua. L'ucraino dovrà essere la lingua esclusiva utilizzata da musei e gallerie d'arte, le cui informazioni, insieme con gli oggetti in esposizione, potranno essere duplicate in altre lingue. Locandine, manifesti e volantini degli eventi artistici e culturali dovranno essere sempre stampati in lingua ucraina; in caso di più lingue, la traduzione ucraina sarà riportata in una grandezza di carattere uguale o superiore a quella delle altre lingue. La lingua dei servizi turistici ed escursionistici dovrà essere l'ucraino. I servizi turistici o di escursione per stranieri e apolidi potranno essere forniti in un'altra lingua.

Istruzione: la nuova legge stabilisce l'ucraino come l'unica lingua d'istruzione dalla quinta elementare in poi. Dal 2023 l'ucraino sarà lingua veicolare obbligatoria per tutte le scuole statali a partire dalla quinta classe (corrispondente alla quarta elementare nel sistema italiano). Le lingue minoritarie sono ammesse negli istituti prescolari (asili e

⁹¹ Legge No. 1977-VIII, 23.03.2017 *Pro derzhavnu pidtrymku kinematohrafi v Ukraini* [Sul sostegno statale alla cinematografia in Ucraina], nel sito *Zakonodavstvo Ukrayny*, <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1977-19> (data di ultima consultazione 20/09/2019). La legge era entrata in vigore il 26.04.1997.

scuole materne) e nelle scuole primarie, dove potranno essere usate come lingue d'insegnamento, insieme alla lingua di Stato, ma in classi (o gruppi) separate. Alle popolazioni indigene dell'Ucraina⁹² è garantito il diritto di utilizzare, negli istituti scolastici statali per l'istruzione prescolare, primaria e secondaria generale, oltre che la lingua di Stato, anche la loro lingua. Questo diritto è esercitato attraverso la creazione di classi (o gruppi) separate, dove è prevista l'istruzione sia nella lingua di Stato sia in quella indigena, non estendendosi, tuttavia, tale diritto nelle classi (o gruppi) dove l'apprendimento è in lingua ucraina.

Per quanto riguarda gli istituti d'istruzione superiore alcune materie potranno essere apprese in inglese o in altre lingue ufficiali dell'UE (non in russo). Quest'ultima specifica sulle lingue ufficiali dell'UE avrà sicuramente come effetto quello di stemperare parzialmente il clima di tensione dell'Ucraina con la vicina Ungheria, da tempo critica verso le direttive linguistiche ucraine in materia d'istruzione, giudicate discriminatorie nei confronti della lingua magiara. La legge ucraina sull'istruzione del 2017, che già imponeva l'ucraino come unica lingua d'insegnamento nella scuola secondaria⁹³, aveva sollevato un serio conflitto tra Ucraina e Ungheria⁹⁴. Quest'ultima aveva deciso di bloccare i negoziati dell'Ucraina con la NATO. Dal canto suo, Kyiv aveva protestato contro la politica ungherese di elargizione a pioggia dei passaporti soprattutto nella Zakarpattia (Transcarpazia). Si tenga presente che in Ucraina non è ammessa la doppia cittadinanza. La disputa si era acuita nel settembre 2018 con l'espulsione dei rispettivi consoli dai due Paesi.

La legge linguistica del 2019 stabilisce un periodo di transizione per l'applicazione delle nuove regole esteso fino al 2023, in conformità con le raccomandazioni della Commissione di Venezia.

La questione scolastica rimane indubbiamente un punto centrale della politica governativa in materia linguistica

«[...] in un Paese dove, su 3,8 milioni di bambini e ragazzi in età scolare, quasi 400.000 erano iscritti in istituti dove la lingua veicolare non era l'ucraino. Stando ai dati del 2017, ben 580 erano le scuole statali in lingua russa (otto solo a Kyiv), una settantina quelle in romeno e ungherese. I problemi per questi studenti sono di natura pratica e sorgono soprattutto alla conclusione del ciclo di studi, quando si palesa la mancata conoscenza della lingua ufficiale utile nell'inserimento universitario o lavorativo. 'All'esame di stato, ad esempio, nel 2017 tre quarti dei ragazzi magiarofoni della regione di Berehove erano risultati insufficienti nel test di ucraino', ha sottolineato il ministro dell'Istruzione, Lilija Hrynevych»⁹⁵.

Servizio clienti (negozi – inclusi quelli *online*, ristoranti, centri commerciali, ecc.): i clienti dovranno essere assistiti in ucraino in tutte le località. Se le parti convengono (venditore e cliente), potrà essere data assistenza in altre lingue dietro richiesta del cliente. Le pubblicità commerciali dovranno essere esclusivamente in ucraino.

⁹² La legge non specifica quali siano le popolazioni indigene d'Ucraina, anche se implicitamente il riferimento è ai tatari di Crimea.

⁹³ Vd. art. 7, *Zakon Ukrayiny No. 2145-VIII, 5.09.2017, Pro osvitu* [Legge dell'Ucraina No. 2145-VIII, 5.09.2017, 'Sull'istruzione'], nel sito *Zakonodavstvo Ukrayiny*, <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2145-19/ed20170905> (data di ultima consultazione 24/09/2019).

⁹⁴ D. McLaughlin, *Ukraine defends education reform as Hungary promises 'pain'*, in *The Irish Times*, September 27, 2017.

⁹⁵ M. Napolitano, *Ucraina: la nuova legge sulla lingua, ultimo atto di Porošenko*, in *Osservatorio Balcani e Caucaso*, 05/06/2019.

Toponomastica: I nomi di “oggetti geografici fisici” (fiumi, montagne, pianure, coste, colline, laghi, mari, oceani, ecc.) e i nomi di luoghi d’insediamento (città, paesi, borghi, ecc.), nonché i nomi di piazze, viali, strade, viuzze, prospetti, vialetti, dovranno essere riportati nella lingua di Stato. Stessa regola sarà applicata per i cartelli e la segnaletica stradale. Le denominazioni delle località non saranno più, come ora, tradotte in russo, ma traslitterate dall’ucraino. Pertanto, non sarà più ammesso scrivere Kiev ma Kyiv, non Char’kov ma Kharkiv.

Durante la votazione della legge alla *Verkhovna Rada*, Mykola Kniazhynskyi, che presiede la Commissione per la cultura e spiritualità della *Rada*, ha suggerito di predisporre una legislazione separata da adottarsi entro sei mesi dall’entrata in vigore della nuova legge linguistica, al fine di disciplinare la protezione dei diritti linguistici delle minoranze nazionali e delle popolazioni indigene. Ciò è menzionato anche nelle disposizioni transitorie e finali della nuova legge⁹⁶. Tale necessità è stata valutata positivamente dal Consiglio d’Europa che avrebbe, tuttavia, preferito che il Parlamento posticipasse l’approvazione della legge linguistica a dopo le elezioni del Presidente, così da avere il tempo necessario per la stesura di un testo in grado di soddisfare un giusto equilibrio tra l’obiettivo legislativo di rinforzare la lingua di Stato e la necessità di proteggere le lingue delle minoranze nazionali e di preservare la diversità culturale⁹⁷.

Il Presidente della Commissione per la cultura e spiritualità della *Rada*, in una trasmissione in onda su Radio NV, ha comunque tenuto a precisare che la nuova legge linguistica garantisce quanto già previsto dalla Costituzione e dalle leggi dell’Ucraina, e cioè «il pieno diritto delle minoranze nazionali di preservare la loro lingua e di svilupparla»⁹⁸. Ha, inoltre, aggiunto che non è prevista alcuna responsabilità penale per l’inosservanza della legge. La violazione della disposizione di legge è sanzionata esclusivamente in via amministrativa⁹⁹.

La nuova legge ‘Sulla garanzia del funzionamento della lingua ucraina come lingua di Stato’ ha suscitato reazioni negative. Il 27 aprile 2019, l’edizione *Ukraine.ru* ha riferito in un comunicato stampa che la nuova legge viola non solo la Costituzione dell’Ucraina, ma anche i trattati internazionali¹⁰⁰. Un analogo parere è stato espresso dal portavoce del diplomatico ed editorialista di *MIA Rossija segodnya*, Rostislav Iščenko, che ha sostenuto:

«[La legge] È in contrasto con l’articolo sullo *status* speciale della lingua russa e contraddice l’articolo che richiama i trattati internazionali ufficialmente ratificati dal parlamento ucraino sulla legislazione

⁹⁶ Nelle disposizioni transitorie e finali della legge ‘Sulla garanzia del funzionamento della lingua ucraina come lingua di Stato’ si afferma che l’uso delle lingue delle minoranze nazionali e delle popolazioni indigene sarà regolato da una legge separata, in conformità con gli obblighi internazionali dell’Ucraina e ai sensi della Carta europea delle lingue regionali o minoritarie. La legge dovrà essere redatta entro un anno e mezzo dall’entrata in vigore della nuova legge linguistica.

⁹⁷ *Council of Europe urges Ukraine to adopt language bill after elections*, in *Ukrinform*, 12.03.2019.

⁹⁸ *Fake: la legge sulla lingua viola la Costituzione dell’Ucraina*, in *StopFake.org*, 3 Maggio 2019. Ved. anche intervista a Mykola Kniazhynskyi su Radio NV: *Mykola Kniazhynskyi shchodo movnoho zakonu, yoho niuansiv ta movy natsmenshyn* (Mykola Kniazhynskyi sulla legge linguistica, le sue sfumature e la lingua delle minoranze nazionali), nel sito *Youtube*, <https://www.youtube.com/watch?v=K5--RF7vtbs&t=365s> (data di ultima consultazione 25/09/2019).

⁹⁹ *Ibidem*.

¹⁰⁰ *Fake: la legge sulla lingua viola la Costituzione dell’Ucraina*, cit.

nazionale. Il parlamento ucraino ha ratificato la Carta delle lingue regionali o minoritarie che questa legge smentisce completamente. Di conseguenza, la Costituzione è stata violata due volte»¹⁰¹.

Una reazione altrettanto dura è stata manifestata in prima istanza dal Ministro degli Esteri ungherese, Péter Szijjártó, che ha definito la legge «inaccettabile»¹⁰² e «parte di una politica anti-ungherese»¹⁰³. Il Ministro degli Esteri ungherese ha in seguito confidato nella disponibilità del neo-eletto Presidente, Volodymyr Zelenskyi, a mettere in agenda la questione della minoranza ungherese in Ucraina: «Siamo interessati a ristabilire un rapporto equilibrato e amichevole tra Ungheria e Ucraina e speriamo che il neoeletto Presidente sia aperto ad esso»¹⁰⁴. È, comunque, notizia recente che l'Ungheria è intenzionata a bloccare, come in passato, tutti i tentativi di cooperazione dell'Ucraina con la NATO, incluso quello di ottenere un invito al vertice dell'Alleanza, che si terrà il 3-4 dicembre 2019 a Londra, dove saranno presenti tutti i leader dei paesi membri della NATO. L'Ungheria aveva già in precedenza annunciato che avrebbe rimosso il voto sui negoziati tra Ucraina e NATO solo dopo che il diritto ad utilizzare la lingua magiara nelle scuole secondarie, attualmente negato dalla legge sull'istruzione del 2017 e dalla nuova legge linguistica del 2019, fosse stato restituito agli ungheresi della Transcarpazia. Poiché tale questione, ereditata dalla precedente amministrazione presidenziale, rimane tuttora irrisolta, l'Ungheria ha deciso di non cambiare posizione e, di conseguenza, l'Ucraina non potrà partecipare al vertice della NATO previsto per fine anno¹⁰⁵.

Nei lunghi mesi di discussione della proposta di legge (oltre duemila emendamenti presentati), molti rappresentanti della società civile, nonché attori, scrittori, poeti, musicisti, militari, accademici e leader religiosi l'avevano sostenuta. L'unica fazione parlamentare che si era opposta era stata il *Opozytsiyny blok* - Op, che sostituiva il *Partiia Rehioniv* - PR, filo-russo, fondato dal Presidente Yanykovich. Nel giugno 2019, in seguito all'elezione del Presidente dell'Ucraina, Volodymyr Zelensky, 51 deputati dell'opposizione, quasi tutti appartenenti all'*Opozytsiyny blok* - Op, hanno presentato ricorso alla Corte Costituzionale, prima dell'entrata in vigore della legge linguistica, per un controllo di legittimità costituzionale. Il ricorso era motivato dal fatto che

«La lingua russa a livello legislativo è completamente esclusa dai rapporti di lavoro, dalle sfere dell'istruzione, scienza, cultura, televisione e radio, stampa, campo dell'editoria e della distribuzione libraria; in più il russo viene escluso anche dall'interfaccia utente dei programmi per *computer* e siti *web*, eventi pubblici, servizi al cliente, sport, telecomunicazioni e servizi postali, documenti, registri,

¹⁰¹ *Ibidem*.

¹⁰² *Ibidem*.

¹⁰³ *Hungary criticizes Ukrainian language law*, in 112.ua (News Agency), April 26, 2019; R. Huba, *Why Ukraine's new language law will have long-term consequences*, in openDemocracy, May 28, 2019.

¹⁰⁴ «*Spodivaiemos na Zelenskoho*» – MZS Uhorschchyna pro pidpysannia Poroshenkom movnoho zakonu [«Speriamo in Zelensky» – il Ministero degli Esteri ungherese a proposito della firma di Poroshenko apposta alla legge linguistica], nel sito *Radio Svoboda*, 16/05/2019, <https://www.radiosvoboda.org/a/news-zakon-mova-ugorshchyna/29946034.html> (data di ultima consultazione 27/09/2019).

¹⁰⁵ M. Blondet, *UNO STATISTA - Victor Orban mette il voto alla presenza dell'Ucraina al vertice NATO*, nel sito *Blondet & Friends*, 20 settembre 2019 (data di ultima consultazione 27/09/2019).

corrispondenza e altre sfere della vita dei cittadini»¹⁰⁶.

Volodymyr Zelensky, quando era ancora candidato alla presidenza del Paese, aveva sostenuto il principio della lingua ucraina come unica lingua di Stato, e la necessità di un suo ulteriore sviluppo in vaste zone del Paese. Al di là di ogni dubbio, gran parte della popolazione aveva favorevolmente accolto la nuova legge linguistica. Egli si era, tuttavia, opposto ai metodi richiamati nella legge: «Lo Stato dovrebbe incoraggiare lo sviluppo della lingua ucraina attraverso la creazione di incentivi ed esempi positivi, non con divieti e punizioni, complicando le procedure burocratiche e aumentando il numero di funzionari statali invece di ridurli»¹⁰⁷. Zelenskyi aveva anche annunciato che uno dei suoi primi compiti da Presidente sarebbe stato quello di effettuare “un’analisi dettagliata” della legge¹⁰⁸. Era, tuttavia, improbabile che avrebbe scelto di porsi in maniera troppo netta dalla parte dei russofoni, anche se lui stesso era un russofono. La serie tv che lo aveva reso famoso, *Il servo del popolo*, era girata in lingua russa e al secondo turno delle elezioni erano state proprio le regioni connotate da profonda russofonia a supportarlo compattamente.

5. Conclusioni

Richiamando lo schema citato da István Csernicskó e Viktória Ferenc nel saggio *Transition in language policy of Ukraine (1989–2014)*¹⁰⁹, possiamo individuare quattro fasi temporali per tracciare sinteticamente le politiche linguistiche statali in Ucraina, le cui scelte sono state spesso contraddittorie, a causa della complessa situazione linguistica del paese e del suo fragile equilibrio. A confronto di altri Stati europei, l’Ucraina si è mossa con ritardo nel consolidare le proprie politiche linguistiche e culturali. La mancanza di una forza coesa in grado di unire regioni disuguali, e l’uso tradizionale di lingue diverse dall’ucraino sul territorio ha reso più difficile e lento il cammino verso la formazione di una compatta entità statuale. Di fatto, l’estensione attuale dell’Ucraina si è formata negli anni Cinquanta all’interno dell’URSS. Per secoli, le aree orientali e meridionali del paese sono appartenute alla Russia zarista, quelle occidentali alla Confederazione polacco-lituana, quindi alla Polonia, e in seguito alla monarchia austro-ungarica. La Repubblica Socialista Sovietica Ucraina, come stato membro dell’URSS, ha incorporato la Transcarpazia solo dopo il 1945 e la penisola di Crimea nel 1954 e, infine, ha ottenuto l’indipendenza dall’URSS nel 1991, ereditando i suoi antichi confini interni ed esterni. Il passato sovietico è stato l’unica esperienza condivisa nella memoria collettiva della maggior parte della popolazione ucraina, con giudizi su quell’esperienza assai eterogenei. In assenza di fattori importanti per l’edificazione di una nazione, quali un territorio unitario antico, un passato storico condiviso, una cultura o religione comune, la lingua è stata oltre modo enfatizzata e

¹⁰⁶ *Do KSU nadiishlo podannia shchodo skasuvannia zakonu pro movu* [La Corte Costituzionale dell’Ucraina ha ricevuto una richiesta per abrogare la legge sulla lingua], in *Tyzhden.ua*, 21/06/2019, <https://tyzhden.ua/News/231676> (data di ultima consultazione 27/09/2019).

¹⁰⁷ A. Shandra, *Ukraine adopts law expanding scope of Ukrainian language*, cit.

¹⁰⁸ *Ibidem; Ukrainian politicians vote to adopt controversial language law*, in *Euronews*, 26.04.2019.

¹⁰⁹ In: M. Sloboda, P. Laihonen, A. Zabrodskaia, *Sociolinguistic Transition in Former Eastern Bloc Countries: Two Decades after the Regime Change*, Peter Lang Edition, Frankfurt am Main, 2016, pp. 349-377.

“politicizzata”.

Il periodo della cauta tolleranza (1989-1994). Sino al 1990 l’Unione Sovietica non ebbe una lingua ufficiale¹¹⁰. Tuttavia, il russo era considerato una lingua di particolare importanza, che veniva promossa come veicolo di comunicazione interetnica nel vasto Impero sovietico. L’Ucraina, in quanto ex Repubblica socialista sovietica, aveva adottato nel 1989 la legge ‘Sulle lingue nella Repubblica Socialista Sovietica Ucraina’, dove era già possibile individuare i primi timidi segni di de-sovietizzazione e di passi verso l’indipendenza del Paese. La legge definiva l’ucraino come lingua di Stato della Repubblica Socialista Sovietica Ucraina, pur garantendo uno *status* speciale al russo in quanto lingua di comunicazione interetnica. Dopo l’indipendenza, l’Ucraina cercò di creare le condizioni legali favorevoli alla protezione dei diritti delle minoranze, tramite l’adozione della ‘Dichiarazione dei diritti delle nazionalità di Ucraina’ (1991)¹¹¹ e della legge ‘Sulle minoranze nazionali in Ucraina’ (1992)¹¹². Il primo Presidente dell’Ucraina indipendente, Leonid Kravchuk, la cui carica politica segnò i primi anni della transizione politica, applicò e sviluppò una politica d’equilibrio: evitò la trappola dell’ucrainizzazione unilaterale, ma favorì un’ampia espansione dell’ucraino nella pubblica amministrazione e nell’istruzione. Non contrastò, tuttavia, il predominio della lingua russa nei media.

Il periodo della soft-ucrainizzazione (1994-2004). È contrassegnato dalla presidenza di Leonid Kuchma, che durò un decennio. Kuchma si distinse per essere un maestro della “politica dello swing” (*swing politics*), poiché fu capace di assumere posizioni diverse nel campo della politica linguistica ogni volta che i suoi interessi politici lo richiedevano. Durante la campagna elettorale del 1994, Kuchma sconfisse i suoi avversari con la retorica del rafforzamento dei legami con la Russia e della concessione dello status di lingua ufficiale al russo. Alle successive elezioni politiche, dovette affrontare il comunista russo filo Petro Simonenko. La sua retorica cambiò, proclamando che l’Ucraina doveva avere una sola lingua ufficiale: l’ucraino. Un esempio della politica ondivaga di Kuchma è la Costituzione adottata nel 1996, in cui l’ucraino veniva posto come unica lingua di Stato e l’Ucraina definita come un Paese monolingue, ma contemporaneamente nella stessa Carta costituzionale veniva asserito all’art. 10 che «in Ucraina è garantito il libero sviluppo, l’uso e la protezione del russo e di altre lingue delle minoranze nazionali ucraine», dove, a differenza di tutte le altre lingue delle minoranze nazionali presenti sul territorio, il russo veniva esplicitamente menzionato. Se la presidenza decennale di Kuchma non fu abbastanza lunga da introdurre una nuova

¹¹⁰ Il russo divenne legalmente la lingua ufficiale dell’Unione Sovietica nel 1990. *Zakon SSSR ot 24.04.1990, O Jazykach Narodov SSSR* [Legge dell’URSS del 24.04.1990 ‘Sulle Lingue dei popoli dell’URSS’], nel sito *Pravovaja Rossija*, <https://web.archive.org/web/20160508201331/http://legal-ussr.narod.ru/data01/tex10935.htm> (ultimo accesso 28/09/2019). Alle Repubbliche dell’Unione fu concesso il diritto di dichiarare quale fosse la loro lingua ufficiale. La lingua ucraina diventò la lingua ufficiale della Repubblica Socialista Sovietica Ucraina con la legge del 1989; il russo fu riconosciuto come lingua di comunicazione interetnica tra le diverse Repubbliche dell’URSS.

¹¹¹ *Deklaratsiia prav natsionalnosti Ukrayiny* [Dichiarazione dei diritti delle nazionalità di Ucraina], Dichiarazione No. 1771-XII, 01.11. 1991, nel sito *Zakonodavstvo Ukrayiny*, <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1771-12> (data di ultima consultazione 28/09/2019).

¹¹² Legge No. 2994-XII, 25.06. 1992, *Pro natsionalni menshyny v Ukraini* [Sulle minoranze nazionali in Ucraina], nel sito *Zakonodavstvo Ukrayiny*, <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2494-12> (data di ultima consultazione 30/09/2019).

legge linguistica, in sostituzione di quella adottata nel 1989, è ancora sotto la sua presidenza che furono ratificati dall'Ucraina due importanti Atti: la Convenzione-quadro per la protezione delle minoranze nazionali (FCNM)¹¹³ ratificata nel 1997 (l'Ucraina aveva aderito al Consiglio d'Europa nel 1996, obbligandosi a ratificare le convenzioni principali) e la Carta europea delle lingue regionali o minoritarie (ECRML) ratificata nel 2003.

Il periodo della hard-ucrainizzazione (2004-2010). Nel 2004 si svolsero in Ucraina le elezioni presidenziali. Viktor Yushchenko fu eletto Presidente e il suo avversario politico, il filorusso Yanukovych, venne sconfitto, dopo che grandi proteste di piazza fecero annullare il voto precedente, a causa della diffusa frode elettorale commessa a favore di Yanukovych. Quelle proteste pubbliche sfociarono nella rivoluzione arancione, che modificò profondamente i futuri scenari politici. La “questione nazionale” emerse prepotentemente. Durante la campagna presidenziale, Yushchenko aveva affermato: «Noi ucrainofili ammettiamo che la lingua russa per la nostra società è più che una lingua di una minoranza nazionale o una lingua di un paese vicino. Tuttavia, i russofili devono accettare che la lingua ucraina – dopo persecuzioni durate per secoli – ha il diritto a discriminazioni positive»¹¹⁴. E da Presidente, ribadirà: «L'Ucraina ha ereditato una situazione linguistica deformata, e la politica linguistica statale, indipendentemente dal fatto se esista un consenso sociale sulla questione, la correggerà»¹¹⁵. L'obiettivo di Yushchenko era di costruire uno Stato nazionale omogeneo con una sola lingua ufficiale, l'ucraino: «La sopravvivenza dello Stato ucraino dipende dall'introduzione pratica della lingua ucraina in ogni sfera dello stato e della vita sociale. Nelle circostanze attuali la lingua è il depositario della sicurezza nazionale, dell'unità territoriale, dell'identità nazionale delle persone e della memoria collettiva»¹¹⁶. L'ambizione ucraina di arrivare al monolinguismo ucraino, superando il bilinguismo asimmetrico, storicamente forzato e di lunga durata, fu considerata una priorità. Per quanto riguarda gli impegni internazionali, la Carta europea delle lingue regionali o minoritarie era entrata in vigore in Ucraina nel 2006, quando già erano presenti forti spinte all'ucrainizzazione. Durante la presidenza di Yushchenko furono compiuti sforzi notevoli per rafforzare la posizione della lingua ucraina nelle sfere dell'istruzione e cultura, nell'amministrazione pubblica e nell'economia del Paese.

Il periodo del bilinguismo territoriale codificato (2010-2014). Nel 2010 Yanukovych vinse le elezioni presidenziali, promettendo di attribuire uno *status* speciale alla lingua russa in vaste zone del paese. La politica non poteva ignorare la reale situazione linguistica del paese, dove *de facto* esisteva un bilinguismo territoriale, che doveva essere legalmente riconosciuto con la promozione del russo a seconda lingua ufficiale nelle aree in cui vi fosse stata una forte concentrazione di russi e/o russofoni. Nel 2012,

¹¹³ *Convenzione-quadro per la protezione delle minoranze nazionali*, in COE (Serie dei Trattati Europei - n° 157), 1° febbraio 1995, <https://rm.coe.int/168007cdd0> (data di ultima consultazione 30/09/2019).

¹¹⁴ S. Shumlianskyi, ‘*Movne pytannia*’ pislia parlamentskykh vyboriv: vid politychnoi koniuktury do derzhavnoi polityky [La ‘questione linguistica’ dopo le elezioni parlamentari: dalla congiuntura politica alla politica statale], in *Politychnyi menedzhment*, No. 3, 2006, p. 98.

¹¹⁵ Decreto presidenziale No. 161/2010, 15 febbraio 2010, *Pro Kontseptsiiu derzhavnoi movnoi polityky* [Sul concetto della politica linguistica statale], nel sito *Zakonodavstvo Ukrayny*, <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/161/2010> (data di ultima consultazione 07/10/2019). Entrato in vigore il 7 marzo 2010.

¹¹⁶ *Ibidem*.

il Presidente russofilo promulgava la legge linguistica ‘Sui principi della politica linguistica statale’, in sostituzione di quella precedente del 1989. Con questa legge, l’Ucraina attribuiva un significativo riconoscimento ai diritti linguistici delle minoranze nazionali, di cui beneficiarono soprattutto le persone di lingua russa. L’attuazione della legge linguistica incontrò, tuttavia, la resistenza di quasi la metà della società ucraina, e il riconoscimento dello *status* di lingua regionale al russo portò a un’ulteriore polarizzazione della società. Il 21 novembre 2013, l’annuncio del congelamento della firma dell’Accordo di associazione con l’UE da parte di Yanukovych innescava una grande ondata di proteste (note come la rivolta di Yevromaidan), che portarono nel febbraio 2014 alla destituzione del Presidente. La presa del potere da parte dell’opposizione nazionalista e filo-europea apriva nel Paese una nuova stagione politica.

Il periodo della totale ucrainizzazione (2014-2019). Non menzionato nello schema citato da István Csernicskó e Viktória Ferenc, tale periodo era stato inaugurato con l’approvazione nel 2014 di un progetto di legge, da parte del parlamento, teso ad abrogare la legge ‘Sui principi della politica linguistica statale’ del 2012. Tuttavia, né il Presidente *ad interim*, Turchynov, né il suo successore, Poroshenko, avevano dato seguito alla legge abrogativa. Solo quattro anni dopo (febbraio 2018), la legge ‘Sui principi della politica linguistica statale’ veniva annullata dalla Corte costituzionale e il Paese, per un certo periodo, rimase senza una norma che regolasse la sua politica linguistica. Nel frattempo, sotto la presidenza di Poroshenko, erano entrate in vigore due leggi (2016 e 2017), che introducevano le quote linguistiche nei media, per rafforzare in questo settore l’uso della lingua ucraina ed era stata, inoltre, adottata una legge sull’istruzione (2017) per regolare diversamente l’uso dell’ucraino nel sistema scolastico. Infine, nel luglio 2019, per colmare il vuoto legislativo lasciato dall’annullamento della legge linguistica del 2012, entrava in vigore quella ‘Sulla garanzia del funzionamento della lingua ucraina come lingua di Stato’, con cui veniva portata a compimento la transizione verso la piena affermazione dell’ucraino nel suo ruolo di garante della sovranità dello Stato e della sua indipendenza.

Quest’ultima legge, soprannominata dai suoi ideatori “legge della totale ucrainizzazione”, se da un lato cerca di colmare un “vuoto” d’utilizzo della lingua di Stato nel Paese, dall’altro mostra un carattere spiccatamente draconiano che metterà in difficoltà non pochi attori della sfera culturale e dell’informazione, rischiando, inoltre, di mettere sotto forte pressione i diritti linguistici delle minoranze nazionali. D’altro canto, le scelte legislative in ambito linguistico di questo Paese sono anche l’esito della russificazione forzata portata avanti in Ucraina in epoca zarista e sovietica. Al di là di tutto, la vera ragione dell’adozione della legge è quella d’invertire secoli di politiche di russificazione, che avevano portato al “linguicidio” dell’ucraino, in nome di un’ideologia linguistica che aveva favorito il russo in quanto lingua del progresso e della cultura, della scienza e tecnologia, e della “comunicazione interculturale”¹¹⁷. Almeno 60 divieti d’utilizzo dell’ucraino erano stati promulgati in 337 anni (1654-1991), durante i quali l’Ucraina era stata prima sotto il dominio dell’Impero russo e poi sotto quello sovietico, con l’obiettivo di assimilare gli ucraini e distruggere il loro senso

¹¹⁷ T.R. Weeks, *Russification/Sovietization*, in *EGO (European History Online)*, 03/12/2010. Capitolo: *Concepts and definitions*, <http://ieg-ego.eu/en/threads/models-and-stereotypes/russification-sovietization> (data di ultima consultazione 09/10/2019).

d'identità nazionale, ostacolando così le tendenze separatiste¹¹⁸. In epoca sovietica, era stato poi creato un modello di cittadino medio che parlava russo da Riga a Vladivostok. L'ucraino fu gradualmente allontanato dalla vita pubblica. E per gran parte dei secoli XIX e XX, il russo venne associato alla vita urbana, all'istruzione superiore e alla cultura raffinata, mentre l'ucraino alla vita rurale, provinciale, alla scarsa cultura e bassa istruzione¹¹⁹. Ancora oggi questa lingua ha lo stigma di “lingua di seconda scelta” o “lingua dei contadini”.

«Dopo i tempi della russificazione forzata, accompagnata dallo sterminio dell'*intelligenzia* ucraina, si era affermato un periodo di ‘morbida’ assimilazione linguistica, usando un altro tipo di arma: l’umorismo. I media sovietici avevano creato un’immagine degli ucraini come persone provinciali - ingenui e poco istruite. Furono mostrati allegoricamente come bizzarri contadini che parlavano una lingua maccheronica - un mix di russo e ucraino. Ad esempio, un duetto di cabarettisti, Shtepsel e Tarapunka, popolare in epoca sovietica, rappresentava una divisione tradizionale di ruoli: Shtepsel razionale e intelligente parlava il russo, Tarapunka sempliciotto e ottuso parlava il *surzhyk* – una miscela caotica di ucraino e russo. [...] Il duetto Shtepsel e Tarapunka era dopotutto una metafora della realtà: era molto più prestigioso parlare russo che ucraino, specialmente nelle città [...]»¹²⁰.

Il *surzhyk* è un fenomeno specifico dell’Ucraina, che designa una miscela linguistica combinante il russo e l’ucraino. Ha la sua origine, a partire dall’epoca zarista, nell’incontro tra ambienti rurali per lo più ucrainofoni e ambienti urbani per lo più russofoni. La retorica purista dei primi anni Novanta legata alla lingua, era nata dalla volontà di separare la lingua di Stato dalle sue radici rurali, con lo scopo di affrancarla non solo dall’ambiguità etnica¹²¹, ma da un basso *status* socio-economico. La strenua ricerca e tutela della dignità e autonomia linguistica s’inscriveva nel tentativo di emanciparsi dai russi, non solo politicamente, ma anche socialmente. Dopo la “rivoluzione arancione” del 2004, parlare russo connotava sentimenti anti-ucraini, ma parlare ucraino con accento russo veniva considerato come una forma di *surzhyk*. Il *surzhyk* era a tutti gli effetti una degradazione della lingua ucraina, colpevole di averne provocato un impoverimento progressivo, al punto da rappresentare uno stadio intermedio verso l’assimilazione dell’ucraino da parte del russo. Il timore nei confronti della lingua russa, che “insidiava” la primazia dell’ucraino, aveva rafforzato nel tempo l’importanza di preservare la purezza della lingua ucraina soprattutto nel suo ruolo di marcitore dell’identità. Nell’ultima legge linguistica del 2019, si afferma che tra i compiti per sostenere e promuovere la lingua ucraina vi è quello di «prevenire la volgarizzazione della lingua ucraina e il suo mescolamento con altre lingue» (Sezione 1, articolo 3, comma 6, punto h).

¹¹⁸ I. Polianska, *Why Ukraine’s language law is more relevant than ever*, in *Euromaidan Press*, 2019/07/20. Per un breve riassunto dell’analisi storica dello sviluppo della lingua ucraina nei secoli XIX e XX, vd.: B.A. Totskyi, *Regional and Minority Languages in the Ukrainian Legislation*, op.cit.; L. Bilaniuk, *Contested Tongues. Language Politics and Cultural Correction in Ukraine*, chapters I and III, Cornell University Press, Ithaca, 2005.

¹¹⁹ L. Bilaniuk, *Contested Tongues. Language Politics and Cultural Correction in Ukraine*, op.cit.

¹²⁰ I. Polianska, *Why Ukraine’s language law is more relevant than ever*, cit.

¹²¹ N. Bernsand, *Surzhyk and National Identity in Ukrainian Nationalist Language Ideology*, in *Berliner Osteuropa Info*, No. 17, 2001, p. 43, <https://lup.lub.lu.se/search/publication/160520> (data di ultima consultazione 10/10/2019).

Accanto al riconoscimento dell'ucraino come unica lingua ufficiale del Paese, la nuova legge linguistica riserva un ruolo speciale all'inglese e alle lingue ufficiali dell'UE. L'occhio di riguardo verso le lingue comunitarie va inteso in una prospettiva di più ampio respiro, nella quale l'Ucraina si vuole collocare nel prossimo futuro. Proprio dentro questa prospettiva, Poroshenko, qualche mese prima di promulgare la legge linguistica, aveva firmato, nel febbraio 2019, un emendamento alla Costituzione ucraina che introduce gli obiettivi d'integrazione del Paese nella NATO e nell'UE (articolo 5 del preambolo modificato dalla legge No. 2680-VIII del 07/02/2019)¹²².

¹²² Zakon Ukrayiny, No. 2680-VIII, 7.02.2019 *Pro vnesennia zmin do Konstitutsii Ukrayiny (shchodo stratehichnoho kursu derzhavy na nabuttia povnopravnoho chlenstva Ukrayiny v Yevropeiskomu Soiuzi ta v Orhanizatsii Pivnichnoatlantychnoho dohovoru)* [Legge dell'Ucraina, No. 2680-VIII, 7.02.2019 'Sugli emendamenti alla Costituzione dell'Ucraina (concernenti il corso strategico dello Stato per l'acquisizione della piena adesione dell'Ucraina all'Unione Europea e all'Organizzazione del Trattato dell'Atlantico del Nord')], nel sito *Zakonodavstvo Ukrayiny*, <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2680-19#n6> (data di ultima consultazione 10/10/2019). La legge è entrata in vigore il 21 febbraio 2019.

Riferimenti bibliografici

- J. Besters-Dilgers (ed.), *Language Policies and Language Situation in Ukraine*, Peter Lang GmbH, Frankfurt am Main, 2009
- I. Csernicskó - C. Fedinec, *Four language Laws of Ukraine*, in *International Journal on Minority and Group Rights*, n. 4, 2016.
- F. Daftary – F. Grin (eds.), *Nation-Building, Ethnicity and Language Politics in Transition Country*, Local Government and Public Service Reform Initiative of the Open Society Institute, Budapest, 2003.
- V. Kulyk, *Memory and Language: Different Dynamics in the Two Aspects of Identity Politics in Post-Euromaidan Ukraine*, in *Nationalities Papers*, 2019, pp. 1-18. DOI: <https://doi.org/10.1017/nps.2018.60>.
- T. A. Olszański, *The Language Issue in Ukraine. An Attempt at a New Perspective*, in *OSW Studies*, n. 40, 2012.
- O. Pachlovska, *Ucraini come minoranza in Patria*, in *Letterature di frontiera*, n. 2, 1999.

Costituzione e discorso delle istituzioni in Cina oggi

*Bettina Mottura**

Abstract

In March 2018, the National People's Congress of China adopted of the fifth amendment to the current constitutional text. In the five years prior to the vote, the CCP and state organs published a series of speeches and documents in order to reaffirm the centrality of the Constitution in the country's political life. The Constitution hence became one of the keywords of political discourse and one central topic in news production by national and international media. After the adoption of the amendment, the flow of media communication on the topic spread rapidly into the realm of Chinese cultural and creative industry. This paper will map how the amendment adopted in 2018 was linked to a discursive framework, built on the consolidation of a genre repertoire aimed at reinforcing political stability and regime legitimacy in China.

Keywords: China – Constitution – discursive framework – institutional discourse – genre set – genre repertoire.

SOMMARIO: 1. Introduzione. 2. I contenuti principali del quinto emendamento alla Costituzione della Repubblica popolare cinese. 3. La Costituzione e il linguaggio politico. 4. La Costituzione e la produzione di notizie. 5. La Costituzione e la comunicazione istituzionale. 6. Riflessioni conclusive.

* Professore associato di Lingua e cultura cinese presso l'Università degli Studi di Milano. Citazione consigliata: B. Mottura, *Costituzione e discorso delle istituzioni in Cina oggi*, in *Nuovi autoritarismi e democrazie* (NAD), n. 2/2019, pp. 93-108. Testo consegnato alla redazione il 31 ottobre 2019 e rivisto l'8 dicembre 2019.

1. Introduzione

L'11 marzo 2018, una ampia maggioranza di membri dell'Assemblea nazionale del popolo (ANP) della Repubblica popolare cinese ha votato a favore dell'adozione del quinto emendamento del testo costituzionale in vigore dal 1982¹.

La Costituzione vigente si colloca in una storia costituzionale che ha ripetutamente attribuito una funzione programmatica alla legge fondamentale dello Stato, mai considerata in Cina mero strumento per sistematizzare un patrimonio di norme condivise e stabili. Nella sua versione originaria del 1982, fin dal Preambolo – un breve testo di natura storica che narra la fondazione della Repubblica e individua nel *Partito comunista cinese* (Pcc) il protagonista degli eventi –, la Costituzione si riconferma come strumento di legittimazione non solo della struttura del sistema politico, ma anche degli equilibri di potere tra i suoi principali attori. Questa funzione, propria delle costituzioni dei paesi socialisti², è evidente anche nell'inserimento nel testo delle formule del discorso politico della dirigenza per segnare le grandi tappe della trasformazione del ruolo e degli obiettivi del *Partito comunista cinese*.

In parallelo, più in generale, alcuni momenti cruciali della storia politica della Repubblica popolare cinese sono stati accompagnati da ampi dibattiti sulle norme e le finalità della Costituzione. In tale prospettiva si possono leggere i temi dei cinque emendamenti al testo approvati tra il 1982 e il 2018, tutti rilevanti in ambito economico o nel settore politico ed evidenti espressioni della peculiarità dei decenni che li hanno prodotti. Per menzionare solo alcuni esempi significativi: nel 1988 si consolidava lo *status giuridico* del settore privato e si ammetteva il trasferimento dei diritti di uso del suolo; nel 1993 si reintroduceva l'economia di mercato a fianco dell'economia pianificata; nel 1999 il settore privato era identificato come «componente importante» del contesto economico; nel 2004 si affermava l'impegno per la tutela dei diritti umani. Non fanno eccezione, nel 2018, la conferma del ruolo dirigente del *Partito comunista cinese* e la nascita di una Commissione nazionale di supervisione, pienamente coerenti con il contesto politico che è stato costruito progressivamente dal 2012, anno del primo insediamento di Xi Jinping come Segretario generale del Pcc.

Inoltre, fin dall'inizio del suo primo mandato Xi Jinping ha tenuto una serie di discorsi pubblici relativi alla Costituzione e alla sua importanza, il Pcc e gli organi statali hanno pubblicato documenti a sostegno di un processo di riaffermazione della centralità della Costituzione nella vita politica del paese. In seguito a tali prese di posizione istituzionali, è emerso tra la fine del 2012 e il 2014 un dibattito

¹ R. Cavalieri, *La revisione della Costituzione della Repubblica Popolare Cinese e l'istituzionalizzazione del "socialismo dalle caratteristiche cinesi per una nuova era"*, in *DPCE Online*, Vol. 34, No. 1, 2018, pp. 307-310.

² F. Spagnoli, *La riforma della Costituzione cinese: un'analisi della revisione costituzionale del 2018 e dei suoi caratteri principali*, in *DPCE Online*, Vol. 38, No. 1, 2019, pp. 129-163.

sul costituzionalismo cui hanno preso parte accademici e intellettuali³: i *media* hanno diffuso un notevole flusso di informazioni, sotto forma di notizie giornalistiche o di comunicazione di massa attraverso mostre e siti *web*.

Il presente contributo attinge a fonti primarie e secondarie cinesi in lingua originale per mettere in evidenza come l'emendamento adottato nel 2018 si inserisca in un contesto discorsivo costruito dalle istituzioni per celebrarne la rilevanza, precisarne i contenuti e sancirne gli obiettivi. Le fonti analizzate appartengono a quattro linguaggi, fortemente interrelati nella Cina contemporanea: quelli del diritto, della politica, del giornalismo e della comunicazione istituzionale.

Attraverso la riflessione sui testi dell'emendamento costituzionale del 2018, di discorsi o documenti politici, di articoli di giornale e di un progetto museale, si intende dimostrare come l'azione tesa a circoscrivere e indirizzare l'interpretazione delle norme emendate e a orientare gli effetti politici dell'emendamento sul paese sia portata avanti da un singolo autore ideale, lo Stato-partito nella sua più ampia accezione, per mezzo delle voci di soggetti professionali differenti.

L'originalità del contributo non risiede tanto nella scelta del tema dell'emendamento costituzionale o nella riflessione sul legame tra diritto, politica e media, e nemmeno nell'adozione di una prospettiva metodologica di analisi del discorso⁴; risiede piuttosto nella selezione del concetto di genere testuale e nella ricerca di legami visibili tra generi testuali di ambiti professionali diversi che mettano in evidenza la logica dell'azione sociale delle istituzioni⁵. In particolare si desidera individuare, nel contesto della Cina contemporanea, il ricorso ad una ampia varietà di generi testuali interconnessi che concorrono allo svolgimento di una data azione politica (*genre set*) e – presumibilmente – contribuiscono a una sua efficace realizzazione. Si intende inoltre ampliare l'analisi ad un più complesso *genre repertoire*, che trascende la funzione iniziale di coagulazione del consenso intorno a una misura politica, per diventare lo sfaccettato strumento attraverso cui la comunità di discorso persegue un più ampio obiettivo politico – e specificamente la legittimità del *Partito comunista cinese* a governare il paese e garantire la stabilità del sistema politico in un momento di cambiamento degli equilibri tra le principali istituzioni.

³ R. Creemers, *China's Constitutionalism Debate: Content, Context and Implications*, in *The China Journal*, Vol. 74, 2015, pp. 91-109; T. Kellogg, *Arguing Chinese Constitutionalism: The 2013 Constitutional Debate and the 'Urgency' of Political Reform*, in *University of Pennsylvania Asian Law Review*, Vol. 11, No. 3, 2016, pp. 337-408.

⁴ Su questi temi si possono citare ad esempio M. Schoenhals, *Doing Things with Words in Chinese Politics*, University of California Press, Berkeley, 1992; P. Link, *An Anatomy of Chinese: Rhythm, Metaphor, Politics*, Harvard University Press, Cambridge, 2013; Q. Cao, H. Tian, P. Chilton, *Discourse, Politics and Media in Contemporary China*, John Benjamins, Amsterdam, 2014; O. Klimeš, M. Marinelli, *Introduction: Ideology, Propaganda, and Political Discourse in the Xi Jinping Era*, in *Journal of Chinese Political Science*, No. 23, 2018, pp. 313-322.

⁵ A. Devitt, *Writing Genres*, Southern Illinois University Press, Carbondale, 2004, pp. 54-59.

2. I contenuti principali del quinto emendamento alla Costituzione della Repubblica popolare cinese

L'emendamento del 2018 modifica 21 sezioni o articoli della Costituzione, integrando il testo con elementi ideologici e formule proprie del discorso politico di Xi Jinping, precisando caratteristiche della struttura istituzionale dello Stato, assegnando nuovi poteri e creando nuovi organi⁶.

Tra le formule politiche consolidate, vengono inseriti nel testo: il «pensiero di Xi Jinping sul socialismo con caratteristiche cinesi per una nuova era» (*Xi Jinping xin shidai Zhongguo tese shehuizhuyi sixiang* 习近平时代中国特色社会主义思想)⁷, «il grande rinnovamento della nazione cinese» (*Zhonghua minzu weida fuxing* 中华民族伟大复兴); si pone l'accento su «armonia» (*hexie* 和谐), «riforme» (*gaige* 改革), sullo «Stato di diritto socialista» (*shehuizhuyi fazhi* 社会主义法治), nonché sui «valori socialisti fondamentali/centrali» (*shehuizhuyi hexin jiazhiguan* 社会主义核心价值观) e sulla «costruzione di una civiltà ecologica» (*shengtai wenming jianshe* 生态文明建设).

Come emerge dal testo e dai commenti più accurati⁸, tre sono gli elementi di maggiore innovazione dal punto di vista istituzionale⁹.

Innanzitutto, la menzione esplicita del «ruolo dirigente del Partito comunista cinese» (*Zhongguo Gongchandang lingdao* 中国共产党领导) come peculiarità del sistema politico della Repubblica popolare cinese nel secondo comma dell'articolo 1. L'articolo emendato nel 2018 recita: «Il sistema socialista è il sistema fondamentale della Repubblica Popolare Cinese. Il ruolo dirigente del Partito comunista cinese è una caratteristica intrinseca del socialismo con caratteristiche cinesi. Minare il sistema socialista è proibito a qualsiasi organizzazione o individuo». Nel 2002 Jiang Zemin aveva chiarito il concetto in questi termini: «Leadership by the Party is mainly political, ideological and

⁶ Xinhua, *Zhonghua Renmin Gongheguo Xianfa Xiuzheng'an*, in *Xinhuawang*, 11 marzo 2018, www.xinhuanet.com/politics/2018lh/2018-03/11/c_1122521235.htm (data di ultima consultazione 07.11.2019).

⁷ A. Miller, *Only Socialism Can Save China; Only Xi Jinping Can Save Socialism*, in *China Leadership Monitor*, No. 56, 2018, www.hoover.org/sites/default/files/research/docs/clm56am.pdf (data di ultima consultazione 07.11.2019).

⁸ S. Yang, *Shenke lijie zhunque bawo xianfa xiuzheng'an de hexin yaoyi*, in *Qiu Shi*, No. 10, 2018, www.qstheory.cn/dukan/qs/2018-05/15/c_1122827230.htm (data di ultima consultazione 07.11.2019); F. Lin, *The 2018 Constitutional Amendments. Significance and Impact on the Theories of Party-State Relationship in China*, in *China Perspectives*, No. 1, 2019, pp. 11-21, <https://journals.openedition.org/chinaperspectives/8646> (data di ultima consultazione 07.11.2019).

⁹ Xinhua, *Zhonghua Renmin Gongheguo Xianfa*, in *Xinhuawang*, 21 marzo 2018, www.xinhuanet.com/politics/2018lh/2018-03/22/c_1122572202.htm (data di ultima consultazione 07.11.2019).

organizational leadership. The Party exercises leadership over the state and society by formulating major principles and policies, making suggestions on legislation, recommending cadres for important positions, conducting ideological publicity, making full use of the role of the Party organizations and members, and upholding the exercise of state power in accordance with the law»¹⁰. Se la nozione non rappresenta una novità dal punto di vista ideologico¹¹, il suo inserimento nel testo vero e proprio della Costituzione segna una svolta degna di nota giacché in precedenza gli unici riferimenti al *Partito comunista cinese* e alla sua funzione nel sistema politico cinese erano relegati unicamente al Preambolo. La natura del testo del Preambolo e la riflessione sulla sua transitorietà nell'intenzione del legislatore del 1982 distinguono la funzione di tale sezione da quella dei capitoli successivi, suddivisi in articoli¹². In tale prospettiva la nuova formulazione dell'articolo 1 rivestirebbe grande importanza perché sancirebbe il recepimento nel dettato costituzionale di una norma consuetudinaria della costituzione non scritta¹³ (del sistema politico) che ha subordinato gli organismi statali al ruolo dirigente del Pcc fin dalla fondazione della Repubblica popolare cinese.

In seconda istanza, alle assemblee locali di città divise in distretti viene attribuito il potere di emanare norme locali (*difangxing fagui* 地方性法规). Tale nuova funzione deriverebbe dalla volontà di un decentramento delle competenze.

Terzo, compare un organo nuovo tra quelli dello Stato (capitolo 3): viene istituita una Commissione nazionale di supervisione (*Jiancha Weiyuanhui* 监察委员会), autorizzata a sorvegliare, indagare e punire i funzionari pubblici che violano la legge. La nascita del nuovo organismo statale appare perfettamente in linea con la dura lotta alla corruzione in corso fin dai primi anni della dirigenza di Xi Jinping, ma la reale portata della misura potrà essere meglio valutata quando il progetto verrà attuato concretamente.

La copertura mediatica internazionale sul quinto emendamento si è concentrata invece su un altro aspetto: l'abolizione del limite di due mandati consecutivi per il Presidente e per il Vicepresidente della Repubblica popolare cinese. Da una parte si è dato risalto al fatto che l'attuale Presidente, Xi Jinping, è anche titolare di altre cariche, le più importanti delle quali – quella di Segretario generale del Pcc e di Presidente della Commissione militare centrale – non prevedono limiti al numero di mandati consecutivi che si possono ricoprire¹⁴. La norma costituzionale si allineerebbe quindi ad altre, statali o del *Partito comunista cinese*, che tuttavia –

¹⁰ J. Li, *Governing China in the New Era*, Foreign Language Press, Beijing, 2018, p. 160.

¹¹ B. Mottura, *Il ruolo dirigente del Partito comunista cinese*, in A.C. Lavagnino, B. Mottura, *Cina e modernità*, Carocci, Roma, 2016, pp. 61-80.

¹² Q. Zhang, *Xianfa xuyan ji qi xiaoli zhengyi*, in *Yanhuang Qunqiu*, No. 6, 2013, www.yhcqw.com/33/9165.html (data di ultima consultazione 07.11.2019).

¹³ S. Jiang, *Written and Unwritten Constitutions: A New Approach to the Study of Constitutional Government in China*, in *Modern China*, Vol. 36, No. 1, 2010, pp. 12-46.

¹⁴ S. He, *Xianfa xiuzheng'an zhuanji jizhehui*, in *Xinhua Wang*, 11 marzo 2018, www.xinhuanet.com/politics/2018lh/zb/20180311c/index.htm (data di ultima consultazione 07.11.2019).

corre l'obbligo di notare – sono di natura squisitamente politica. D'altra parte la possibilità che Xi decida ora di ricoprire la carica di Presidente a vita viene dai più interpretata come un ennesimo segno di concentrazione del potere¹⁵ e come un rischio di arbitrarietà che potrebbe mettere a repentaglio il processo di istituzionalizzazione in corso nel paese dalla fine degli anni Settanta del XX secolo¹⁶.

Una ulteriore novità del 2018, è l'introduzione del dovere dei funzionari pubblici di giurare fedeltà alla Costituzione, che – a parere di chi scrive – assume rilevanza soprattutto se viene messo in relazione con l'emendamento dell'articolo 1. La cerimonia del giuramento del Presidente della repubblica, rieletto per un secondo mandato, si è tenuta il 17 marzo 2018. Xi Jinping, con la mano sinistra appoggiata sulla Costituzione e la destra sollevata con il pugno chiuso, ha recitato il seguente testo: «Giuro di essere fedele alla Costituzione della Repubblica popolare cinese, salvaguardare l'autorità della Costituzione, svolgere le funzioni previste dalle norme, essere leale verso la madrepatria, essere leale verso il popolo, adempiere scrupolosamente ai miei doveri, essere onesto nell'esercizio delle mie funzioni, accettare la supervisione del popolo e lavorare duramente per costruire una grande potenza moderna, socialista, prospera e forte, democratica, civilizzata, armoniosa e bella!»¹⁷.

Tale atto simbolico può essere letto come il culmine di un percorso di costruzione di un contesto discorsivo durato anni che colloca la Costituzione al centro della scena politica. Mentre, contemporaneamente, come è stato illustrato, tutte le modifiche al testo della legge fondamentale dello Stato confermano il suo legame con il progetto politico del *Partito comunista cinese*: in linea con la tradizione la Costituzione è uno strumento per plasmare il futuro della Cina.

¹⁵ S.L. Shirk, *China in Xi's "New Era": The Return to Personalistic Rule*, in *Journal of Democracy*, Vol. 29, No. 2, 2018, pp. 22-36; D.D. Gueorguiev, *Dictator's Shadow Chinese Elite Politics Under Xi Jinping*, in *China Perspectives*, No. 1-2, 2018, pp. 17-26, <https://journals.openedition.org/chinaperspectives/7569> (data di ultima consultazione 07.11.2019); D.J. Solinger, *A Challenge to the Dominant Portrait of Xi Jinping*, in *China Perspectives*, No. 1-2, 2018, pp. 3-6, <https://journals.openedition.org/chinaperspectives/7540> (data di ultima consultazione 07.11.2019).

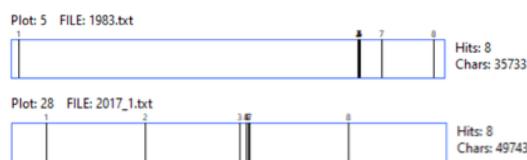
¹⁶ Z. Bo, *Il processo di istituzionalizzazione e i leader della quinta generazione*, in M. Miranda, A. Spalletta (a cura di), *Il Modello Cina. Quadro politico e sviluppo economico*, L'Asino d'oro, Roma, 2011, pp. 32-41.

¹⁷ In cinese il testo del giuramento è:
«我宣誓：忠于中华人民共和国宪法，维护宪法权威，履行法定职责，
忠于祖国、忠于人民，恪尽职守、廉洁奉公，接受人民监督，为建设富强民主文明和谐美丽的社会主义现代化强国努力奋斗！», pubblicato su:
<http://cpc.people.com.cn/xuexi/GB/418531/index.html> (data di ultima consultazione 07.11.2019).

3. La Costituzione e il linguaggio politico

L'emendamento costituzionale è stato adottato in un contesto discorsivo che, tra il 2012 e il 2018, ha sistematicamente connotato in maniera positiva la funzione del testo normativo per la vita del paese: “Costituzione” è diventata una delle parole chiave della lingua delle istituzioni e ha acquisito una rinnovata centralità nella produzione di notizie dei *media* nazionali ed internazionali.

La ricerca della parola chiave “Costituzione” (*xianfa* 宪法), attraverso la funzione di *concordance plot* di AntConc versione 3.5.8¹⁸ applicata a un *corpus* di 53 testi politici del periodo 1964-2017¹⁹, ha messo in evidenza in prospettiva diacronica la scarsa frequenza con cui la parola è comparsa nel discorso politico. Nel lungo periodo considerato i due picchi di frequenza, limitati comunque a 8 occorrenze per testo, emergono significativamente nel 1983, l’anno successivo all’adozione del testo costituzionale oggi in vigore, e nel 2017, alla vigilia del quinto emendamento.



Nonostante ciò, fin dall’inizio del primo mandato di Xi Jinping come Segretario generale del Pcc nel 2012 (e poi Presidente della Repubblica popolare cinese e Presidente della Commissione militare centrale), la Costituzione si colloca al centro della vita politica. Il sito *Sulla via dell’apprendimento* (*xuexi lushang* 学习路上)²⁰ la identifica a gennaio 2019 come una delle parole chiave del linguaggio dell’alto dirigente.

Proprio nel 2012, Xi Jinping celebra pubblicamente il trentesimo anniversario dell’adozione della Costituzione del 1982²¹, e il suo discorso innesca un ampio dibattito sul costituzionalismo tra i membri dell’élite accademica e intellettuale in

¹⁸ Nel software AntConc, il *concordance plot* permette di osservare su un grafico chiamato ‘codice a barre’ la presenza di una parola selezionata come chiave di ricerca all’interno dei testi di un *corpus* e la sua posizione.

¹⁹ La costruzione del *corpus* di 53 testi politici del periodo 1964-2017, composto dai *Rapporti sul lavoro del governo della Repubblica popolare cinese* e dai *Rapporti al Congresso nazionale del Partito comunista cinese* è frutto dell’attività di ricerca di C. Bertulessi nell’ambito di una tesi di dottorato su *Analisi critica del discorso lessicografico cinese: uno studio diacronico dello Xiandai hanyu cidian*, Dottorato in Studi linguistici, letterari e interculturali in ambito europeo ed extraeuropeo, XXXII ciclo.

²⁰ Si tratta di una pagina che permette la ricerca su una banca dati *online* che raccoglie i discorsi più rilevanti di Xi Jinping sul sito *web* del *Partito comunista cinese*.

²¹ J. Xi, *Xi Jinping zai shoudu gejie jinian xianxin xianfa gongbu shixing 30 zhounian dahui shang de jianghua*, in *Renmin Ribao*, 5 dicembre 2012, <http://cpc.people.com.cn/xuexi/n/2015/0720/c397563-27331671.html> (data di ultima consultazione 07.11.2019).

Cina. Al centro del dibattito si trova la Costituzione come documento politico e rilevante strumento d'azione, vuoi nella promozione di più ampie riforme del sistema istituzionale del paese o nella garanzia dello *status quo*, fonte di legittimità per il partito al potere. Le due prospettive si confrontano su *media* tradizionali e nuovi *media* fino alla pubblicazione della *Decisione del Comitato centrale del Pcc in merito ad alcune questioni rilevanti per la promozione a tutto tondo del governo del paese secondo la legge*²², che riafferma con convinzione il ruolo del Partito come guardiano della Costituzione secondo una logica di primato della politica sul diritto e di centralizzazione del potere.

Solo pochi mesi dopo si celebra il primo “Giorno della Costituzione”, una nuova festa nazionale annuale, destinata ad aumentare la consapevolezza dei cittadini riguardo al testo. E nella stessa prospettiva, l’Assemblea nazionale del popolo stabilisce nel 2016 l’obbligo per tutti i funzionari pubblici di giurare fedeltà alla Costituzione in occasione del loro primo incarico o di eventuali promozioni.

Nel *Rapporto al XIX Congresso del Pcc* del 2017²³, Xi Jinping afferma che la Costituzione è il nucleo principale del sistema legale socialista, che come tale deve essere applicata e che l’autorità del testo normativo supremo deve essere garantita e rispettata anche dai membri del Pcc.

Appare evidente come nell’insieme, i tasselli del mosaico che compaiono nel linguaggio politico degli ultimi anni non sottolineino soltanto l’importanza del testo costituzionale nel contesto istituzionale cinese, ma affermino contemporaneamente la necessità di diffondere tra i cittadini una maggiore conoscenza e consapevolezza dei suoi contenuti, allo scopo di garantire il rispetto dei dettami costituzionali.

4. La Costituzione e la produzione di notizie

In un precedente articolo ho messo in evidenza i profondi legami che intercorrono tra il testo del quinto emendamento, il discorso politico e la produzione di notizie²⁴. L’analisi si concentrava su un *corpus* di 1395 articoli di giornale, pubblicati tra il 2012 e il 2018, che riportavano la parola chiave

²² Zhong Gong Zhongyang, *Zhonggong Zhongyang guanyu quanmian tujin yifazhiguo ruogan zhongda wenti de jueding*, in *Renmin Ribao*, 29 ottobre 2014, <http://cpc.people.com.cn/n/2014/1029/c64387-25927606.html> (data di ultima consultazione 07.11.2019); K.E. Brødsgaard, N. Grünberg, *The Fourth Plenum of the CPC Makes an Important Decision on Law Reform in China*, in *Copenhagen Journal of Asian Studies*, Vol. 32, No. 2, 2014, pp. 122-130.

²³ J. Xi, *Juesheng quanmian jiancheng xiaokang shehui duoqu xin shidai Zhongguo tese shehuizhuyi weida shengli – zai Zhongguo Gongchandang di shijiu ci quanguo daibiao dahui shang de baogao*, in *Xinhua Wang*, 27 ottobre 2017, www.xinhuanet.com/politics/19cpcnc/2017-10/27/c_1121867529.htm (data di ultima consultazione 07.11.2019).

²⁴ B. Mottura, *The Chinese Press and the Constitution*, in *Languages Cultures Mediations*, Vol. 5, No. 2, 2018, pp. 139-153, www.ledonline.it/index.php/LCM-Journal/article/view/1687 (data di ultima consultazione 07.11.2019).

“Costituzione” (*xianfa*) nel titolo. Le caratteristiche del *corpus* – in termini di tempistiche e fonti di pubblicazione, di lessico e sintassi – venivano poi messe a confronto con alcuni dei testi politici o normativi significativi. In particolare, tra quelli menzionati nel paragrafo precedente, avevo selezionato: il discorso di Xi Jinping per la celebrazione dell’anniversario dell’adozione del testo costituzionale (2012), la *Decisione* del Comitato centrale del Pcc (2014) e il testo dell’emendamento costituzionale (2018).

In tutti e tre gli ambiti la sinergia tra le diverse tipologie di testo era evidente. I picchi di produzione del flusso di notizie giornalistiche sulla Costituzione coincidevano con la diffusione in ambito politico o legislativo di documenti altamente rappresentativi in materia. In secondo luogo, i *media* che pubblicavano le notizie erano in gran parte testate ufficiali²⁵: oltre la metà degli articoli raccolti nel *corpus* erano comparsi su testate direttamente dipendenti da organi del Pcc o dello Stato. Infine, emergeva la condivisione di caratteristiche lessicali e sintattiche tra tutti i testi, indipendentemente dal genere testuale a cui appartenevano.

Nella stessa prospettiva è possibile riflettere sulla conferenza stampa che si è tenuta a fine pomeriggio dell’11 marzo 2018 nella sala stampa della Grande sala del popolo, a margine della plenaria dell’Assemblea nazionale del popolo in cui è stato approvato il quinto emendamento. In tale occasione per due ore due relatori istituzionali, Shen Chunyao e Zheng Shuna²⁶, moderati da He Shaoren, hanno risposto alle domande dei giornalisti, sia cinesi che stranieri²⁷. Secondo lo schema consolidato dei resoconti di conferenze stampa, la trascrizione ufficiale riporta domande e risposte. A fronte delle otto domande presentate dai giornalisti in base a un consueto meccanismo di sorteggio, il relatore principale prende la parola 36 volte e quello secondario 10. Le domande sono poste da giornalisti del *Renmin Ribao*, *China National Radio*, *National Public Radio* statunitense, *CCTV*, *Xin Jing Bao*, *China Radio International*, *Cover Media* e *Chengdu Economic Daily*. I temi affrontati sono: la rilevanza storica dell’inserimento nella Costituzione delle formule ideologiche dell’era di Xi Jinping; la motivazione per l’inserimento del ruolo dirigente del *Partito comunista cinese* nel testo vero e proprio della Costituzione; la gerarchia tra lo statuto del Pcc e la Costituzione in merito ai vincoli di mandato del Segretario generale e Presidente della Repubblica; se l’abolizione del limite al numero di mandati consecutivi per le cariche di Presidente e Vicepresidente sarà esteso ad altre cariche dirigenziali in futuro; il peso della creazione della nuova Commissione nazionale di supervisione nella lotta alla corruzione; il significato attribuito al giuramento di fedeltà alla Costituzione; se la ridenominazione del Comitato legislativo dell’Assemblea

²⁵ H. de Burgh, *China’s Media in the Emerging World Order*, University of Buckingham Press, Buckingham, 2017, p. 75.

²⁶ Shen Chunyao e Zheng Shuna al tempo erano rispettivamente direttore e vicedirettore del Gruppo legale e della Commissione Affari Legali del Comitato permanente dell’Assemblea nazionale de popolo.

²⁷ S. He, *Xianfa xiuzheng ’an zhuanji zizhehui*, op. cit.

nazionale del popolo indichi la volontà di costituire in futuro un organo preposto a svolgere un controllo di costituzionalità; le possibili ricadute sulla coesione del sistema legislativo di un decentramento derivante dall'attribuzione del potere di legiferare a organismi locali.

L'esempio della conferenza stampa riconferma i precedenti dati: anche in questo contesto le testate mediatiche che prendono la parola sono prevalentemente testate istituzionali e i temi selezionati appaiono perfettamente coerenti con il progetto politico. Infine, lo spazio garantito alla risposta delle istituzioni statali è proporzionalmente molto ampio.

5. La Costituzione e la comunicazione istituzionale

A marzo 2019 si è conclusa al *National Museum of China*²⁸ a Pechino “Il grande cambiamento – una mostra su vasta scala per il quarantesimo anniversario della Politica di riforma e di apertura”²⁹. L'imponente manifestazione è frutto di una collaborazione tra alcuni organi del *Partito comunista cinese*, tra cui il Dipartimento per la propaganda, l'Ufficio centrale per le riforme, l'Istituto di ricerca sulla storia e la letteratura del Partito, e organi dell'apparato statale come la Commissione nazionale per lo sviluppo e le riforme, il Ministero del commercio, l'Agenzia stampa *Xinhua*, il Dipartimento per il lavoro politico della Commissione militare centrale, nonché la municipalità di Pechino. Il percorso museale si articolava in sei aree tematiche, con l'esposizione di più di diecimila pezzi di varia natura, tra i quali una vasta gamma di materiali d'archivio e di prodotti tecnologici audio e video, talvolta interattivi.

Alti dirigenti politici hanno partecipato all'inaugurazione della mostra e, per l'occasione, il presidente Xi ha pronunciato un discorso sui successi economici raggiunti dalla Cina in seguito all'adozione della Politica di riforma e di apertura e sull'importanza che le scelte del passato rivestono anche per il futuro del paese, enfatizzando soprattutto il ruolo chiave del *Partito comunista cinese*.

In parallelo, il Presidente ha sottolineato la funzione educativa che mostre di questa portata svolgono per i quadri del partito e per le masse, consolidando i

²⁸ Il *National Museum of China* si affaccia sul lato est di piazza Tian'an men e ha una facciata imponente al di sopra della quale campeggiano bandiere rosse e lo stemma della repubblica. È stato fondato nel 2003 in seguito alla fusione tra il Museo nazionale di storia cinese e il Museo nazionale della rivoluzione cinese. Il suo attuale direttore, Wang Chunfa, in un messaggio pubblicato sul sito dell'istituzione afferma che il museo «è diventato un'importante piattaforma per la raccolta, la tutela e la fruizione di reperti culturali, per l'educazione sociale, ricerca scientifica, nonché per scambi storici e culturali internazionali». Il sito ufficiale del *National Museum of China* è accessibile all'indirizzo: <http://en.chnmuseum.cn> (data di ultima consultazione 07.11.2019).

²⁹ Le mie considerazioni si fondano principalmente su una visita alla mostra che ho fatto a dicembre 2018, ma grazie al sito della mostra <http://ggkf40.cctv.com> (data di ultima consultazione 07.11.2019), oggi ancora pienamente funzionante, il lettore interessato potrà farsi una idea propria della natura e della portata del progetto.

«quattro principi della fiducia in se stessi» (*sige zixin* 四个自信)³⁰ e contribuendo alla realizzazione del socialismo con caratteristiche cinesi. Il discorso di Xi esaltava gli sforzi compiuti nei precedenti quaranta anni, dimostrando sulla base dei traguardi raggiunti in molti settori della vita del paese la capacità del popolo cinese di affrontare le difficoltà, l'importanza di approfondire ulteriormente le riforme e ampliare l'apertura³¹.

Si rinnovava così, esplicitamente, l'uso già consolidato in epoche precedenti di cristallizzare una narrazione sugli eventi storici di un dato periodo per alimentare la legittimità del *Partito comunista cinese* al governo del paese e il suo ruolo dirigente nell'elaborare e realizzare progetti per il futuro. E, più nello specifico, si riconosceva alla diffusione della cultura un ruolo importante per ispirare e motivare i quadri del partito ricordando loro il ruolo di *élite* alla guida del paese che da decenni ormai sono chiamati a svolgere³².

Se l'obiettivo del consolidamento del consenso, della coesione, della volontà tenace di perseverare sostenuto da musei e i *media*, con l'esibizione di vittorie epocali o azioni esemplari del passato non sono elementi distintivi dell'epoca politica attuale, lo è invece la natura dei mezzi impiegati per veicolare il messaggio. In occasioni come questa, le mostre svolgono una funzione cruciale di collegamento tra i vertici della politica e la popolazione con l'aiuto di un apparato tecnologico e mediatico che amplia l'eco dell'evento in maniera esponenziale. Il coinvolgimento di prestigiose testate mediatiche come *Xinhua*, l'agenzia stampa di Stato, nella selezione dei materiali d'archivio da esporre e come *China Central Television*, l'emittente televisiva di Stato, per la realizzazione del sito *web* della mostra contribuiscono a rendere efficace la comunicazione per un vasto pubblico.

Così non si tratta più solo di esporre reliquie del passato o narrare eventi e descrivere personaggi, nasce un prodotto dell'industria culturale e creativa (*wenhua chuangyi chanye* 文化创意产业) che coinvolge il pubblico e lo proietta idealmente nel mondo rappresentato³³. Di conseguenza, è come se si volesse generare una sorta di dialogo tra il pubblico e le istituzioni che hanno dato vita all'esposizione.

Considerato il prestigio del luogo in cui è allestita, l'identità degli organi del partito e dello Stato che l'hanno curata e l'intento emerso nel discorso di Xi

³⁰ I quadri di partito devono confidare nel percorso, nelle teorie, nel sistema e nella cultura del socialismo con caratteristiche cinesi. P. Feng, *Cong 'san ge zixin' dao 'si ge zixin'* —lun Xi Jinping zong shiji dui Zhongguo tese shehui zhuyi de wenhua jiangou, *Xuexi shibao*, 7 luglio 2016, <http://theory.people.com.cn/n1/2016/0707/c49150-28532466.html> (data di ultima consultazione 07.11.2019).

³¹ C. Wang, *Chuangzao churang shijie guamuxiangkan de xin de geng da qiji*, *Guanming Wang*, 20 dicembre 2018, http://guancha.gmw.cn/2018-12/19/content_32202050.htm (data di ultima consultazione 07.11.2019).

³² K.A. Denton, *Exhibiting the Past*, University of Hawai'i Press, Honolulu, 2014, pp. 33-39.

³³ N. Shi, *Bowuguan 'meng' xin*, in *Renmin Ribao*, 9 febbraio 2019, http://paper.people.com.cn/rmrb/html/2019-02/09/nw.D11000renmrb_20190209_4-05.htm (data di ultima consultazione 07.11.2019).

Jinping appena citato, si può legittimamente considerare la mostra “Il grande cambiamento” un ampio progetto di comunicazione istituzionale. Come recitano numerosi articoli della stampa cinese, il tema centrale era «mantenere e sviluppare il socialismo con caratteristiche cinesi», seguendo fedelmente la linea del «glorioso corso di quaranta anni di Riforma ed apertura».

I *media* riportano che dall’apertura, a novembre 2018, la mostra aveva già accolto 4,23 milioni di visitatori. In parallelo, la versione virtuale della mostra, pubblicata *online* sul sito *internet* di *China Central Television*, ha registrato oltre 370 milioni di accessi³⁴. Un ulteriore elemento di interesse che emerge dai resoconti mediatici sulla mostra, ma era evidente anche durante la visita, è l’affluenza di visitatori. Non è solo il numero imponente delle presenze a essere notevole, ma anche il sovrapporsi di flussi di persone appartenenti a gruppi sociali distinti.

Come ben si addice a un progetto di comunicazione istituzionale così ampio, per invitare il pubblico a visitare il museo, l’accesso all’esposizione era libero e gratuito, regolato soltanto dal controllo di sicurezza necessario per poter entrare. Una ulteriore caratteristica che riconferma la natura istituzionale del prodotto culturale è che molte delle persone presenti nel museo visitavano la mostra in gruppo. Si trattava evidentemente di visite – con o senza guida dedicata – organizzate nel contesto lavorativo, politico o scolastico di appartenenza. Ne erano chiare dimostrazioni l’omogeneità dell’abbigliamento, la formalità dei comportamenti e le pose assunte al momento della fotografia di gruppo.

Le sei sezioni in cui era articolata la mostra occupavano il piano terreno e il primo piano del museo: spazi molto ampi e densamente ricoperti di immagini, oggetti, testi e grafici.

Una specifica sala a pianta quadrata, simbolicamente collocata proprio di fronte alle porte d’entrata nel museo e intitolata “Scelte cruciali” (*guanjian jueze* 关键决策), ospitava grandi fotografie e fitti pannelli di testo che identificavano le generazioni di dirigenti che hanno guidato il *Partito comunista cinese* nei precedenti quaranta anni e ripercorrevano le tappe fondamentali del loro contributo al progetto riformatore.

La periodizzazione della storia del Pcc scandita dal susseguirsi di personaggi di spicco (Deng Xiaoping, Jiang Zemin, Hu Jintao e Xi Jinping), che secondo una tradizione consolidata rappresentano emblematicamente cinque generazioni politiche di dirigenti, ciascuna associata a uno specifico apporto ideologico³⁵, è comunemente impiegata nel discorso politico e appare facilmente comprensibile al pubblico, qualsiasi sia il livello di istruzione di chi la legge. Alle grandi fotografie in bianco e nero della prima parte si susseguivano quelle a colori e nei

³⁴ Zhongyang Guangbo Dianshi Zongtai, *Zhongyang Dianshitai Meiti shehui zeren baogao (2018niandu)*, in Zhongguo Jizhe Wang, 30 maggio 2019, <http://media.people.com.cn/n1/2019/0530/c40606-31109746.html> (data di ultima consultazione 07.11.2019).

³⁵ A.C. Lavagnino, B. Mottura, *Cina e modernità*, op. cit., pp. 63-65.

testi echeggiavano gli *slogan* più comuni negli anni Settanta, Ottanta e Novanta del XX secolo. Nella narrazione, il posto d'onore spettava tuttavia a Xi Jinping e ai più recenti sviluppi della storia. Il colore dominante di questa sala era, come forse ci si poteva aspettare, il rosso, ma la sezione appariva più statica delle successive e carente di elementi multimediali. La formalità dell'allestimento museale tradizionale sembrava celebrare in qualche modo l'autorevolezza dei personaggi e dell'ideologia.

Nelle sale superiori invece venivano narrati i principali cambiamenti avvenuti nei quaranta anni di “Riforma ed apertura”. La sezione “Grandi cambiamenti storici” (*lishi jubian* 历史巨变) si concentrava su argomenti politici e sociali. I temi erano l'economia, le istituzioni politiche, il sistema giuridico, la formazione e la ricerca accademica, le forze armate, i media. Collocata simmetricamente dal lato opposto, la sezione “Atmosfera di un grande paese” (*da guojia qixiang* 大国家气象), si concentrava invece sulla tecnologia, le scoperte scientifiche, l'innovazione, l'ambiente.

La densità degli stimoli visivi aumentava ulteriormente: ogni superficie era ricoperta di fotografie, scritti, grafici, oggetti o video. I testi, tutti in cinese ovviamente, erano brevi e stampati a grandi caratteri. I colori erano intensi e la loro alternanza segnava il passaggio da un tema a un altro, in mancanza di altri elementi di separazione. Un flusso incessante e incalzante di informazioni, talvolta reso più lieve e concreto grazie a modellini o oggetti in esposizione. Sorprendentemente, l'ordine e la grandezza degli elementi esposti non comunicavano oppressione o sopraffazione, piuttosto invece entusiasmo. L'elemento grafico dominante era senza dubbio il movimento dal basso verso l'alto: tutto concorreva a confermare che la caratteristica fondamentale dei quaranta anni di riforme è la crescita, l'aumento, l'innalzamento... in buona sostanza il miglioramento.

In tale contesto spiccava la presenza del testo costituzionale, in una stanza dedicata alla storia degli apparati statali e della loro relazione con gli organi di partito. Oltre al riferimento alla sua adozione nel 1982, la mostra presentava la Costituzione come fonte sovraordinata del diritto e illustrava le celebrazioni per il “Giorno della Costituzione”.

Sebbene lo spazio dedicato alla Costituzione fosse di fatto marginale nella ricchezza complessiva della mostra, mi è parso significativo che il testo e i suoi emendamenti fossero segnalati tra i successi raggiunti in quaranta anni. Soprattutto perché il flusso mediatico dell'evento era destinato a un pubblico più ampio rispetto ai destinatari dei generi menzionati nei paragrafi precedenti. In secondo luogo perché era messo in evidenza l'emendamento del 2018, mentre nel medesimo periodo nelle librerie che ho potuto visitare non comparivano testi sul tema. Inoltre, complessivamente l'esibizione riconfermava appieno i dati già illustrati in termini di condivisione del lessico con gli altri generi discussi, avvalorando ulteriormente l'ipotesi che i rimandi intertestuali siano una

caratteristica centrale del discorso delle istituzioni, in qualsiasi forma esso si realizzi.

6. *Riflessioni conclusive*

Nei paragrafi precedenti è apparsa con chiara evidenza la complessità di un articolato discorso istituzionale, che attinge a diversi linguaggi ed è caratterizzato da una forte intertestualità nella produzione scritta di testi in ambito giuridico, politico e giornalistico. Per concludere, pare interessante soffermarsi su alcune delle caratteristiche del discorso, attraverso una riflessione sugli elementi che collegano i generi tra loro.

A cominciare dall'aspetto della produzione, dove emerge come l'insieme degli autori, membri di gruppi professionali distinti, concorra a formare una unica comunità di discorso, per quanto eterogenea piuttosto coesa. La struttura stessa del sistema politico cinese contemporaneo si fonda fin dalle origini su una continuità politica e discorsiva tra organi del *Partito comunista cinese* e della Repubblica popolare cinese, nonché su uno stretto legame tra media e politica. La continuità di tale prospettiva anche nella realizzazione dei testi di riferimento per questo articolo è evidente nel flusso mediatico analizzato (sia negli articoli giornalistici che nella mostra), che è generato giustappunto da testate ufficiali. Questi soggetti, autorevoli nel settore della produzione di notizie, sono contemporaneamente emanazione diretta delle istituzioni politiche.

In secondo luogo, chi riceve i tre flussi di comunicazione esaminati può essere distinto in gruppi: la cerchia ristretta dell'*élite* politica, il pubblico interessato all'informazione politico-istituzionale, un più ampio pubblico curioso della storia del proprio paese. Tuttavia l'appartenenza degli individui a uno dei tre profili non è necessariamente esclusiva, si può considerare tali gruppi alla stregua sottoinsiemi sociali in parte coincidenti e presumibilmente composti da un numero sempre più ristretto di membri tanto più specialistico si fa il linguaggio dei testi da leggere.

Infine, per quanto concerne i testi stessi, essi appartengono a distinti domini disciplinari e sono realizzazioni di generi testuali propri di linguaggi professionali diversi (giornalismo, politica, diritto), assolvono intenti comunicativi e svolgono ciascuno una funzione in differenti attività e, in parallelo, concorrono sinergicamente a promuovere la consapevolezza e il consenso degli organi e dei cittadini verso una misura o una azione politica, alimentando un contesto discorsivo che favorisce la fiducia nelle istituzioni centrali e rafforza la stabilità del sistema politico³⁶.

I testi esaminati appartengono a generi testuali diversi ma mostrano un alto livello di intertestualità. Se si adotta una prospettiva di analisi sensibile alle funzioni svolte da tali generi nelle attività sociali, si può sottolineare in prima

³⁶ P. Cap, U. Okulska, *Analyzing Genres in Political Communication: Theory and Practice*, John Benjamins, Amsterdam, 2013; R. Wodak, B. Forchtner, *The Routledge Handbook of Language and Politics*, Routledge, London, 2018.

battuta come i testi politici, giornalistici e della mostra concorrono a informare e convincere i cittadini dell'interesse e dell'opportunità dei cambiamenti costituzionali in corso. Sono tutti realizzazioni di distinti generi testuali che interagiscono gli uni con gli altri dando vita a un *genre set*³⁷.

Tuttavia, se si riflette su tale processo in una prospettiva più ampia e si decide di includere anche la lettera dell'emendamento costituzionale tra i generi propri della comunità di discorso, non ci si limita più identificare il contributo dei vari testi a una singola attività svolta dalla comunità di discorso, ma si intravvede uno sforzo ben più articolato per raggiungere obiettivi su ampia scala. In tal caso è opportuno considerare l'insieme dei generi prodotti nei quattro contesti disciplinari un *genre repertoire*³⁸.

Il *genre repertoire*, nella sua ricchezza e complessità, amplifica e consolida la funzione programmatica e di legittimazione svolta dal testo costituzionale nel contesto politico cinese. Così diventa esso stesso uno strumento efficace per garantire la stabilità politica in un momento in cui sembra delinearsi un accentramento progressivo in molteplici aspetti del potere.

La peculiarità del periodo storico in corso è infatti che, nonostante l'impegno, assunto nel 1987, di promuovere una crescente separazione tra le funzioni del partito e quelle dello Stato, negli ultimi anni la tendenza nelle decisioni di politica interna pare quella di reintrodurre una maggiore convergenza tra i compiti dei due principali attori istituzionali. Ne è un chiaro esempio l'emendamento all'articolo 1 della Costituzione, che rafforza il ruolo dirigente del Pcc nel contesto legislativo cinese.

In conclusione, sulla base dell'ampio *corpus* preso in considerazione, il contesto discorsivo costantemente prodotto e diffuso da una comunità di discorso riconducibile allo Stato-partito, in ultima analisi perpetua attraverso l'uso consapevole di un *genre repertoire* la legittimità del *Partito comunista cinese* a governare il paese.

³⁷ A. Devitt, *Writing Genres*, op. cit., pp. 54-59.

³⁸ *Idem*, p. 57.

Riferimenti bibliografici

- Z. Bo, *Il processo di istituzionalizzazione e i leader della quinta generazione*, in M. Miranda, A. Spalletta (a cura di), *Il Modello Cina. Quadro politico e sviluppo economico*, L'Asino d'oro, Roma, 2011.
- Q. Cao, H. Tian, P. Chilton, *Discourse, Politics and Media in Contemporary China*, John Benjamins, Amsterdam, 2014.
- P. Cap, U. Okulska, *Analyzing Genres in Political Communication: Theory and Practice*, John Benjamins, Amsterdam, 2013.
- R. Cavalieri, *La revisione della Costituzione della Repubblica Popolare Cinese e l'istituzionalizzazione del "socialismo dalle caratteristiche cinesi per una nuova era"*, in *DPCE Online*, Vol. 34, No. 1, 2018.
- R. Creemers, *China's Constitutionalism Debate: Content, Context and Implications*, in *The China Journal* Vol. 74, 2015.
- H. de Burgh, *China's Media in the Emerging World Order*, University of Buckingham Press, Buckingham, 2017.
- K.A. Denton, *Exhibiting the Past*, University of Hawai'i Press, Honolulu, 2014.
- A. Devitt, *Writing Genres*, Southern Illinois University Press, Carbondale, 2004.
- P. Feng, *Cong 'san ge zixin' 'dao 'si ge zixin'——lun Xi Jinping zong shuji dui Zhongguo tese shehui zhuyi de wenhua jiangou*, Xuexi shibao, 7 luglio 2016.
- S. Jiang, *Written and Unwritten Constitutions: A New Approach to the Study of Constitutional Government in China*, in *Modern China*, Vol. 36, No. 1, 2010.
- T. Kellogg, *Arguing Chinese Constitutionalism: The 2013 Constitutional Debate and the 'Urgency' of Political Reform*, in *University of Pennsylvania Asian Law Review*, Vol. 11, No. 3, 2016.
- O. Klimeš, M. Marinelli, *Introduction: Ideology, Propaganda, and Political Discourse in the Xi Jinping Era*, in *Journal of Chinese Political Science*, No. 23, 2018.
- J. Li, *Governing China in the New Era*, Foreign Language Press, Beijing, 2018.
- P. Link, *An Anatomy of Chinese: Rhythm, Metaphor, Politics*, Harvard University Press, Cambridge, 2013.
- B. Mottura, *Il ruolo dirigente del Partito comunista cinese*, in A.C. Lavagnino, B. Mottura, *Cina e modernità*, Carocci, Roma, 2016.
- M. Schoenhals, *Doing Things with Words in Chinese Politics*, University of California Press, Berkeley, 1992.
- S.L. Shirk, *China in Xi's "New Era": The Return to Personalistic Rule*, in *Journal of Democracy*, Vol. 29, No. 2, 2018.
- F. Spagnoli, *La riforma della Costituzione cinese: un'analisi della revisione costituzionale del 2018 e dei suoi caratteri principali*, in *DPCE Online*, Vol. 38, No. 1, 2019.
- R. Wodak, B. Forchtner, *The Routledge Handbook of Language and Politics*, Routledge, London, 2018.

Diversity in the Postcolonial State: The case of the return of looted heirlooms from Germany to Namibia in 2019

*Reinhart Kößler**

Abstract

The restitution of the bible and the riding whip of Namibian national hero Hendrik Witbooi, which had been looted during colonial conquest by Germany in 1893, triggered a controversy that points to fundamental contradictions of the postcolonial state. In particular, the official narrative that highlights unity over diverse historical experience is called into question. In early 2019, issues coalesced around the question of ownership to the restituted heirlooms. These relate to the colonial roots of the Namibian state and its homogenising thrust.

Keywords: Memory – restitution – territoriality – Postcolonial State – Namibia.

SUMMARY: 1. Introduction. 2. Wanderings of a bible and a whip, or: restitution and its pitfalls. 3. At the origins of the Namibian state. 4. The hegemonic narrative and diversity. 5. The Postcolonial State and its colonial heritage.

* Retired Director and Associate, Arnold Bergstraesser Institute, Freiburg, Germany; Professor, Department of Political Science, University of Freiburg; Associate Visiting Professor, Department of Sociology, University of Education, Freiburg. Suggested citation: R. Kößler, *Diversity in the Postcolonial State: The case of the return of looted heirlooms from Germany to Namibia in 2019*, in *Nuovi Autoritarismi e Democrazie (NAD)*, n. 2/2019, pp. 109-124. The text has been submitted on 21st November 2019 and, after peer-review, 10th December.

1. Introduction

At times, seemingly obvious and simple actions expose fundamental contradictions. This is true of the postcolonial situation that exists between Namibia and Germany. In the course of the first restitution by a German state entity of objects looted from its former colony in February 2019, unexpected conflicts, pitfalls, controversies and, in particular, postcolonial entanglements became apparent. Such situations can be termed as postcolonial precisely because they articulate both the persistence of colonialism and its multi-sited nature, which continues to affect both the former colony and its metropole, albeit not in the same forms or on equal terms. Of particular relevance to the topics treated in this paper are diversity and the handling of problems stemming from it by officialdom, including the government and the ruling party, in postcolonial Namibia. The first experience of restitution to Namibia of cultural goods acquired by a German institution in a colonial context brought out some fundamental issues which point to central traits of the postcolonial state and the specific postcolonial situation of Namibia. These problems will be at the centre of this contribution, whereas I shall only briefly recapitulate the actual process of restitution itself¹.

In the following paragraphs, I would like to set out two main and interrelated propositions. First, restitutions of robbed cultural objects, as well as of deported human remains, while unquestionably necessary, still can in no way undo the impact and consequences of colonialism; it can even be said that such consequences become re-articulated in fresh conflicts on the ground. Second, this is reflected in practices of the postcolonial state, which, as in the case that occasioned this paper, positions itself as the immediate heir of the colonial state. In important ways, the colonial state has provided the groundwork on which the postcolonial state rests. Besides bureaucratic practice, this applies in particular to the principle of territoriality, which appears as germane to the present case study. After a brief rehearsal of the circumstances surrounding the restitution of two important heirlooms from the ethnological museum in Stuttgart, capital of the German state of Baden-Württemberg, I shall pinpoint my first conclusion, concerning the predicaments of such actions which cannot undo the effects of colonial rule. Following this, the practice of the Namibian state and its representatives in this particular case, as in other respects as well, is shown not only to underscore this finding, but also to point to broader issues around the handling of diversity, as also epitomised in conceptions of national history in independent Namibia.

¹ For such an account, see R. Kößler, *The Bible and the Whip – Entanglements around the restitution of robbed heirlooms* in *Arnold Bergstraesser Institute Working Paper no 12*, Freiburg, 2019; https://www.arnold-bergstraesser.de/sites/default/files/field/publication/kossler_the_bible_the_whip_final_0.pdf (last accessed 8.12.2019). The observation of the restitution was made possible since I was included in the delegation of the Ministry of Science and the Arts of Baden-Württemberg, which I gratefully acknowledge.

2. *Wanderings of a bible and a whip, or: restitution and its pitfalls*

It had been known for some years that the ethnological museum in Stuttgart, the Linden Museum, was in possession of the family bible and the riding whip of Hendrik Witbooi (Auta !Nanseb), renowned for his dogged resistance against the establishment of German colonial rule in present-day Namibia in the 1880s/90s as well as a leader in the Nama war of anticolonial resistance (1904-1908). Today, Hendrik Witbooi is acclaimed as a national hero in Namibia. As stated in a catalogue published by the Linden Museum in 2007, the bible and the whip had been captured when on April 12, 1893, members of the German “protection detachment” (*Schutztruppe*) staged a surprise attack against Witbooi’s mountain fastness of Hornkranz near the Gamsberg in west-central Namibia².

In this way, there was no doubt that the acquisition of the two objects had been illegitimate, and restitution was therefore the obvious way forward. Still, it took the resolve and determination both of the museum’s director and of the Ministry of Science and the Arts of Baden-Württemberg (MWK) eventually to go ahead. This was a bold move, also on account of official German policy to hold back in terms of gestures and actions as long as the inter-governmental negotiations between Namibia and Germany over the consequences of the 1904-1908 genocide, in what was then German Southwest Africa, have not been concluded. These talks have been dragging on since late 2015³.

At the same time, restitution of cultural objects acquired under colonial, even formally violent circumstances has acquired urgency during the last few years. In the German context, a retarding element in what has emerged as an arduous and drawn-out process of reconciliation consists in the approach of the Foreign Office, which has resulted in procrastinating an apology for colonial rule and in particular for the genocide⁴. It was hoped that the Baden-Württemberg, when forging ahead, could set a benchmark for other German states to follow. The bible and the whip represented a straightforward case. On the Namibian side, things turned out to be far more complex.

The bible and the whip underwent a series of consecutive transformations of their meaning. They had been objects of everyday use, for scripture reading and for horse riding, both vital dimensions of a spiritually highly charged and at the same time, warlike and very mobile group such as the Witbooi. By being looted by the German *soldateska*, they became war trophies as captured personal possessions of the most persistent adversary to German colonial control; upon entering the Linden Museum,

² H. Forkl, *Von Kapstadt bis Windhuk. „Hottentotten“ oder Khoisan? Die Rehabilitierung einer Völkergruppe. Katalog zur gleichnamigen Ausstellung*. Linden-Museum, Stuttgart, 2007, pp. 89, 111.

³ On the genocide, see J. Zimmerer, J. Zeller (Eds.), *Genocide in German South-West Africa: The Colonial War of 1904-1908 in Namibia and Its Aftermath*. Merlin, Monmouth 2008; on the government negotiations, R. Kößler, H. Melber, *Völkermord – und was dann? Die Politik der deutsch-namibischen Vergangenheitsbearbeitung*. Brandes & Apsel, Frankfurt am Main 2017, ch. 3.

⁴ R. Kößler, H. Melber, *Has the relationship between Namibia and Germany sunk to a new low?* <https://theconversation.com/has-the-relationship-between-namibia-and-germany-sunk-to-a-new-low-121329> (last accessed 8.12..2019).

they were part of an ethnological collection, and changed into objects of curiosity, as well as some strictly limited scholarly endeavour and also of a measure of neglect accorded to holdings in the magazine. Now, through restitution, the objects underwent further transformations. For the institutions that were involved in the restitution, the bible and the whip again took on diverse meanings. For the museum, this was a responsibility its leadership assumed after a lengthy process involving some foot dragging; similarly, the MWK had come to take the stance for restitution after a lengthy process. Thus, the bible and the whip took on symbolic meanings in the context of setting this right and also of opening a broader relationship with Namibia in the cultural field.

In Namibia, the two objects are regarded as heirlooms, closely related to the venerated and legendary Hendrik Witbooi. They again were turned into his former personal possessions, but they were now also linked to the somewhat divergent myths that surround this towering figure. In the event, institutions and representatives of the Namibian state claimed ownership of the bible of the whip precisely on account that the former proprietor, Hendrik Witbooi is regarded as a national hero, while the traditional community of *Khowesen* or Witbooi and more particularly the closer family claimed ownership as descendants of the great man. Moreover, the bible and the whip are understood as testimonials to an emblematic crime committed in order to enforce colonial rule. Not only was the raid on Hornkranz a brutal massacre, it also marked a milestone in the process of consolidating the territory of what is now Namibia. The colonisation of the South of this country could only be completed by subjugating Hendrik Witbooi and thus the raid was instrumental in creating the territory of the present-day independent state.

The controversy over the meaning of the heirlooms and thereby, their ownership, came into the open rather late in the process, barely a fortnight before the envisaged restitution. It set the stage for intense negotiations and for dramatic negotiations. While not detailing the particulars of these transactions, it is worthwhile to look at the arguments on both sides, since they convey different perspectives on Namibian history, closely related to current issues of diversity, which also played out in the conflict about the restitution.

Shortly before the proposed date of restitution, it became known that an entire web of controversy surrounded the heirlooms. The central issue focused on the protocol during the actual restitution ceremony. Whereas state authorities insisted that the heirlooms were rightly the property of the Namibian state, they envisaged that they should be handed over by Minister Theresia Bauer, of the Ministry of Science and the Arts, Baden-Württemberg Minister to President Hage Geingob. There was no doubt that the ceremony was to take place in Gibeon, the Witbooi traditional capital⁵. However, the group that describe themselves as the Witbooi Royal House, and include the three

⁵ Republic of Namibia, Ministry of Education, Arts and Culture, *Press Statement by Hon. Katrina Hanse-Hirmawa, MP, Minister, on the return of Witbooi bible and whip by the Linder (sic) Museum, City Council of Stuttgart and the State of Banden-Wurttemberg (sic)*, Windhoek, 14 February 2019, p. 6.

surviving great-granddaughters of Hendrik Witbooi objected strongly against this proposed procedure, since in their view, it violated their own legitimate claims of ownership. Accordingly, the heirlooms should have been returned in the first place to the descendants, in particular to the three great-granddaughters. They would then entrust them to the state, in the person of the President, until such time when there would be a suitable museum in Gibeon for safeguarding these and other historical treasures.

Both sides in this controversy appeared adamant in their positions. In a press statement in which she detailed the proposed programme of the restitution ceremonies, the Namibian Minister of Education and Culture, Katrina Hanse-Hirmawa stressed that «This is a State to State hand-over»; therefore, it was for «the Government and the people of Namibia» to receive the heirloom. The programme mentioned in this press statement did not foresee a visible role of the Witbooi, but it mentioned that the ceremony would be «presided over by His Excellency, Dr. Hage Geingob, President of the Republic of Namibia». This was a clear statement to underline the state's claim of ownership to the heirlooms as well as to the restitution process. However, the statement did mention a «traditional welcoming ceremony in Gibeon» on February 28, the day before the actual handover. It was envisioned in the press statement to create a «Hendrik Witbooi memorial museum in Gibeon [...] where all his artefacts, belongings [...] will be held for exhibition to all Namibians, scholars and international tourists». In its closing paragraphs, the press statement also referred to the renown as Hendrik Witbooi both as a champion of anticolonial resistance and African unity and as a national hero of Namibia⁶.

As mentioned, one section of the Witbooi group⁷ strongly objected to this proposed procedure as well as to its motivation. While stressing that they would welcome the return of the heirlooms to Namibia, in a press statement they contested the «narrative [...] that the assets of the legendary Kaptein Witbooi are state assets due to his National figure profile and inscription of the journals of Kaptein Hendrik Witbooi in the memory of the World Register». This was deemed «disheartening and disrespectful». The statement further stressed that it was «the surviving direct descendants ... of Auta !Nanseb» who ought to «receive these items on behalf of the Witbooi Royal House and Clan at large». These would be the three surviving great-granddaughters of the old Kaptein. It was further argued that at the time of the attack on Hornkranz «in 1893 [...] Kaptein Hendrik Witbooi was neither under a German protection treaty nor was he party to a Peace accord. Therefore the return of these artefacts cannot be treated as an exclusive state to state handover event». Finally, the Royal House stated that they «did not abdicate the rights and privileges vested in them and have never asked any other clan, formation or Government to speak on their behalf». They therefore demanded that

⁶ Republic of Namibia, Ministry of Education, Arts and Culture, cit, p. 6, 3.

⁷ Reference is to the group siding with Solomon Josephat Witbooi in the leadership contest which at that time was as yet unresolved. Meanwhile, according to a decision by a court of law, Ismael Witbooi has been installed as *gobab* or *Kaptein*, but this remains contested. His side did not issue a public statement of their own.

«the Namibian and German governments [...] involve the affected community in this process». The blame for the whole predicament was clearly at the door of the Ministry, as the statement concluded with a plea that the «repatriation process» be «escalated» to «the higher echelons of the state and remove(ed) from what has become the proverbial ‘poisoned chalice’ [...] the Ministry of Education, Arts and Culture»⁸.

These last remarks point quite clearly to the highly controversial Minister at the time. Hanse-Hirmawa⁹ herself is from the area which is considered as traditional Witbooi territory and before her ministerial appointment had served as governor of Hardap Region, which also includes Gibeon. Still, the gist of the matter refers to fundamental issues of the postcolonial state and its territoriality. The Witbooi group contested the state’s claims to ownership by referring to the intertwined issues of the circumstances under which the heirlooms had been robbed, and the constitution of the territory of what is now the Republic of Namibia. This warrants some further consideration.

3. At the origins of the Namibian state

The raid on Hornkranz, when the bible and the whip were captured, marks a vital turning point in the process of colonisation of Namibia. The watershed position of this event was highlighted in the conflict over ownership of the heirlooms just outlined.

The assault in 1893 was motivated by the dogged resistance of Hendrik Witbooi and his group to succumb to colonial rule. Consistently and with clairvoyant arguments against the principle of colonial rule, Hendrik Witbooi had refused to sign a protection treaty that would have placed him under the colonial control of the German Empire. He was the last among the traditional leaders in southern and central Namibia not to sign such a treaty. In various statements, mainly directed to other traditional leaders in the region, Witbooi underlined his unwillingness to «surrender [...] under the government by another, by White people»¹⁰, and stressed his claim to untrammelled control and ownership of his realm, as he recognised those of others, asserting «essentially European concepts of territoriality in the Namibian context»¹¹. This concept was based, Witbooi argued, on the divine right of kings, «for every leader on this earth is merely a steward for our common great God, and is answerable to this great God alone»¹². This notion of heavenly ordained rule was maintained by Witbooi spokespersons also in later years, such as in the face of South African rule¹³.

On the basis of such claims to a distinct territory, Witbooi asserted sovereignty on an equal footing with European powers: «Damaraland [Hereroland] belongs to the Herero nation alone and is an independent kingdom on its land, and Namaland belongs solely to

⁸ Office of the Witbooi Royal House, *Press Statement for immediate release*, 19.2.2019.

⁹ A few months later, Hanse-Hirmawa was forced to resign after being convicted of corruption.

¹⁰ H. Witbooi, *The Hendrik Witbooi Papers*. 2nd rev.& enl. ed., Archeia, Windhoek, 1995, p. 52.

¹¹ M. Wallace, *A History of Namibia from the Beginning to 1990*, Hurst, London, 2011, p. 125.

¹² Witbooi, *Papers*, cit., p 50.

¹³ R. Kößler, *In search of survival and dignity. Two traditional communities in Southern Namibia under South African rule*, Windhoek, 2005, p. 226.

all the red coloured nations, and these are also independent kingdoms just as it is said of the White man's countries, Germany and England and so on ...»¹⁴. Moreover, Witbooi underscored his right to ownership of all of Great Namaqualand, which historically had been the realm of the Red Nation (*Gai-//khaun*) but, as Witbooi claimed, had passed over into the hands of his grandfather and later his own, because they had vanquished the Red Nation's Kaptein, //Oaseb, and later //Oaseb's successor, Manasse !Noreseb, in war. Here, Witbooi clearly asserted the right of property through conquest: «Namaqualand has been bought twice over with blood [...] and old //Oaseb's land is now mine [...] according to the universally recognised law of conquest». For Witbooi, this entailed full rights of disposal of his own free will: «I can do with my land as I see fit»¹⁵. It would, however, be mistaken to read this solely in the sense of a claim to full rights of property in a modern sense¹⁶, since Witbooi immediately declared his main concern, his exclusive right to grant or refuse rights of residence to outsiders. As he stated several times in his correspondence, this right had been violated by other actors, including other chiefs in the region but in particular the fledgling German colonial power. He consistently warned his fellow chiefs about the dangers of the expanding colonial rule.

When in the course of the campaign that followed the raid on Hornkranz, Witbooi was cornered in the Naukluft mountains in August 1894, he continued to defy the demands of commissioner Theodor Leutwein: «I have never in my life met the German Emperor [...] God has given us different kingdoms on earth [...] I [...] want to remain the independent chief of my country and my people.». He further stated that he was prepared to die «for that which is my own»¹⁷.

In this way, Witbooi asserted that he was on an equal footing with the emperor. One might say, he stated the fundamental principle of the Westphalian system, which is based on the mutual recognition of sovereigns and on the equality and mutual independence of these sovereigns. It is important to note that, precisely at the time when Africa was divided into colonial realms and German colonial rule was enforced in Namibia, the notion of sovereignty, along with that of legitimate belligerents and those deemed capable of entering international treaties, was undergoing fundamental change. In particular, Asian and African sovereigns, who until that time had been treated as equals by their West European counterparts, were now stripped of their status as equal participants in the international system. As a consequence, existing treaties were openly abrogated and broken¹⁸.

¹⁴ Witbooi, *Papers*, cit., p 50; compared with the original Cape Dutch version, H. Witbooi, *Die Dagboek van Hendrik Witbooi, Kaptein van die Witbooi-Hottentotte*, The van Riebeeck Society, Cape Town, 1929, p. 78.

¹⁵ Witbooi, *Papers*, cit., p. 100.

¹⁶ For the definition of *Ius utendi et abutendi*, cf. I. Kant, *Die Metaphysik der Sitten*, in Weisschedel, *Werke*, Sonderausgabe, Wissenschaftliche Buchgesellschaft, Darmstadt, 1956, Vol. 7, pp. 366, 387.

¹⁷ *Ibidem*, p. 174; Witbooi, *Dagboek*, cit., p. 223.

¹⁸ Cf. H. Kleinschmidt, *Diskriminierung durch Vertrag und Krieg* in *Historische Zeitschrift, Supplement* [new series], Vol. 59, Oldenbourg, Munich.

Witbooi combined political acumen with a charismatic personality and a claim to be pursuing a divinely ordained mission intimated to him by visions. In projecting this image, he was very successful in attracting followers from diverse groups across southern Namibia. These people went well beyond what might be considered an ethnically bounded polity, */Khowsen*, but rather represented a socio-political movement or a kind of proto-party. As such, Hendrik Witbooi and his group constituted the «greatest obstacle to the early establishment of colonial power» and to the completion of German conquest in southern Namibia¹⁹.

The raid on the mountain fastness of Hornkranz, then, was of great strategic significance. This was also acknowledged by commissioner (*Landeshauptmann*) Theodor Leutwein. In a response to Witbooi, Leutwein stressed that the modalities of this attack might be questioned, but overall, it had been instrumental in providing the «calm and peace» of the region²⁰. As any graduate of a German grammar school, such as Leutwein, would have been aware, the idea of such “pacification” was a time-worn euphemism for the most brutal forms of conquest, going back to Caesar’s account of his exploits in the Roman conquest of Gaul. In this case, “pacification” by brute force served the aim not only of eliminating the one remaining serious challenge to the fledgling colonial power in southern Namibia, but also of forestalling the potential consequences of the negotiations that Witbooi was conducting with other regional chiefs to form an alliance against the colonialists²¹. Again, such an alliance, which was intended to include also Samuel Maharero, the head of the most powerful *Ovaherero* community based in Okahandja, would not only have overcome long-standing feuds, but would also have constituted a very serious threat to the still fragile colonial dominion the Germans had established.

The raid, then, can be considered to symbolise a decisive turning point. It also constituted a brutal attempt to violently enforce that which the colonialists had not been able to achieve by negotiation. It should be remembered that the carnage took more than eighty lives, the great majority of them women and children. Most of the mounted fighters managed to escape and continue guerrilla warfare for another one and a half years before being forced to surrender when encircled in the Naukluft mountains. The protection treaty Leutwein had extracted forcibly in this way obliged Hendrik Witbooi to provide auxiliary troops for the numerous punitive expeditions during the following decade. A considerable Witbooi detachment was present at the battle at the Waterberg on 11 August 1904, which signalled the beginning of the genocide against the *Ovaherero*²². On 4 October 1904, Hendrik Witbooi, now well into his seventies, resolved to resume his resistance and launched a *guerrilla* war that was to last for several years and involved the majority of the *Nama* groups in southern Namibia. As his

¹⁹ Wallace, *History*, cit., p. 125.

²⁰ See Witbooi, *Papers*, cit., p. 179.

²¹ *Ibidem*, pp. 93–97, 103–106, 108–118, 124–125.

²² W. Hillebrecht, Hendrik Witbooi and Samuel Maharero: The Ambiguity of Heroes in: J. Silvester (Ed.), *Re-Viewing Resistance in Namibian History*. Windhoek 2015, p.49-50.

motivation, Witbooi confessed that «all the souls which have for the last ten years perished [...] without guilt or cause, without the justification of warfare in time of peace, and under treaties of peace, accuse me»²³. He was killed in action on 29 October 1905 at Vaalgras, northeast of Keetmanshoop. During the months that followed, most *Nama* detachments, including */Khowsen*, capitulated to the Germans. Contrary to assurances, */Khowsen* were not allowed to remain settled in Gibeon. They were deported, first via Kub to the concentration camp in Windhoek and then to the even more deadly concentration camp on Shark Island in the harbour of Lüderitz. In a petition to the South African authorities more than a decade later, the group reported that of 3500 persons taken there, 3307 had died²⁴. Members of the Witbooi group were also deported to Togo and Cameroon²⁵.

One of the manifold symbolical meanings of the bible and the whip consists in their having become symbols of an emblematic crime committed in order to enforce colonial rule. Not only was the raid on Hornkranz a brutal massacre, it also marked a milestone in the process of consolidating the territory of what is now Namibia. The colonisation of the South of this country could only be consummated by subjugating Hendrik Witbooi. For this reason, the raid was instrumental in creating the territory of the present-day independent state. This territory has formed the frame of reference for a national liberation movement that laid claim to galvanise all layers of society and all ethnic groups, to be represented in the dominant organisation, the *Southwest African People's Organisation* (SWAPO), today *Swapo Party*, the ruling party of independent Namibia since 1990.

Obviously, the Witbooi group based their claim on precisely these historical circumstances. In this way, the controversy around the heirlooms clearly highlights the difficult situation of subnational groups in Namibia – and arguably in other postcolonies – inasmuch as they claim the right and the competence to address autonomously, well beyond and independent of governmental policy, the anti-colonial resistance of their ancestors, their sacrifice and their suffering.

Such arguments are closely related to the broader issues of constructing national identity and a corresponding national narrative in independent Namibia²⁶, and they run counter to the hegemonic version followed by *Swapo* in government.

²³ *Ibidem*, p. 193.

²⁴ See R. Kößler, *From hailing the English flag to asking for UN control: Witbooi petitions and appeals under South African rule, 1919–1956* in *Journal, Namibia Scientific Society*, Vol. 47, 1999, pp. 51/61.

²⁵ Cf. W. Hillebrecht, H. Melber, *Von den Deutschen verschleppt: Spurensicherung*, in N. Mbumba, H. Patemann, U. Katjivena (Eds.). *Ein Land, eine Zukunft: Namibia auf dem Weg in die Unabhängigkeit*, Peter Hammer, Wuppertal, 1988, pp. 132–150; R. Kößler, *In search op.cit.*, p. 182.

²⁶ Cf. R. Kößler. *Facing a fragmented past: Memory, culture and politics in Namibia*, in *Journal of Southern African Studies*, Vol. 33, 2007, pp. 361–82.

4. The hegemonic narrative and diversity

Since independence, the Namibian government has pursued a historical narrative that focuses on national unity and privileges the military and diplomatic dimensions of the liberation struggle of the 1960s to 1990. Not least, primary anti-colonial resistance²⁷ is relegated to the margins. This concerns the continuous struggles in the Centre and South of the country during the first two decades of colonial intrusion as well as the genocide of 1904–1908. Due to the limited regional extent of colonial power at the time, the genocide was perpetrated in central and southern Namibia, while the northern regions were spared most of the carnage as well as the expropriation of land and the implantation of settler colonialism that followed the war.

Over the years, this hegemonic narrative has known certain variations. Thus, in 2006 the adoption of a resolution by the National Assembly that called on the government to facilitate negotiations with Germany concerning the genocide ushered in a phase where the government can be said to have co-opted the concerns of the victim communities²⁸. As emerged in early 2014, when the second repatriation of human remains from Germany to Namibia coincided with the opening of the Independence Memorial Museum in Windhoek²⁹, such co-optation implied less an effort to accommodate specific, possibly varying concerns, but rather a re-assertion of the hegemonic narrative. This view of history may be seen graphically in the exhibitions and particularly in the murals displayed in the Independence Memorial Museum³⁰. For present purposes, the most relevant features are the projections of precolonial harmony, which are represented mainly by unspecified ethnographic objects, and the representation of unified resistance of all ethnic groups in Namibia in a mural featuring an array of leaders from across the country as well as the time period of ca. 1850–1930. Accompanying photographic images also flatten the chronology, thus inserting pictures from the South African Northern Campaign of 1917 into the ‘Scramble for Africa’, which is usually referred to as having taken place from the 1860s to early 1890s. In this way, the northern regions of Namibia, which at that time were virtually untouched by German colonialism, are made to appear as though they had been part of the story. Again, the Genocide Memorial outside the museum, featuring the «lean, muscular [...] and erect» bodies of a woman and a man with raised fists, represents less the «unspeakable torment of the genocide»

²⁷ Cf. T. Ranger, *Connections between ‘Primary Resistance’ Movements and Modern Mass Nationalism in East and Central Africa Part I* in *Journal of African History* Vol. ix, 1968; C. Sigrist, *Emanzipationsbewegungen in abhängigen Gesellschaften*, in M. Greiffenhagen (Ed.), *Emanzipation*, Hoffmann & Campe, Hamburg 1973.

²⁸ R. Niezen, *Speaking for the dead: The memorial politics of genocide in Namibia and Germany*, in *International Journal of Heritage Studies*, Vol. 24, 2018, pp. 547–567.

²⁹ Cf. R. Kößler, *Namibia and Germany. Negotiating the Past*. University of Namibia Press, Windhoek 2015, pp. 306–316 and 324–326.

³⁰ I refer to a number of visits in 2014, 2018 and 2019.

of 1904–1908 than the heroism that eventually achieved liberation³¹. Significantly, shortly after this memorial had been unveiled, a request was made for a special plaque to refer to the suffering of *Ovaherero*. The responsible Minister rejected this idea, arguing that the genocide had extended over the entire colonial period (1904–1908) and thus, the memorial would also address this pervasive suffering of the people of Namibia³². This exchange highlights the thrust of the hegemonic narrative to level down any difference in historical experience, ostensibly in the interests of projecting national unity.

The Namibian government pressed its claim to ownership of the heirlooms by the Namibian state on account that they had belonged to the “national hero”, Hendrik Witbooi. In this way, the quality of “national hero” set Witbooi apart from the supposedly particularistic or tribalistic opposing claims to ownership by the Witbooi family or *Khowese* ethnic group. Largely in the person of Minister Hanse-Hirmawa, the government insisted on precisely the kind of national narrative outlined above. Ostensibly in the interests of the unity and sovereignty of independent Namibia, this narrative obliterates actually existing differences in historical experiences as well as current challenges. Denial of the deep contradiction between the aspiration to overcome colonialism on the one hand and the strictly speaking postcolonial situation in which Namibia – and certainly the world, including former colonial powers such as Germany – finds itself, does not help to resolve real-world conflicts, such as that which emerged with regard to the restitution of the bible and the whip.

5. The postcolonial state and its colonial heritage

In this way, the controversy highlighted an important dimension within the overall complexity of the postcolonial situation, the imposition of the colonial state and its consequences which persist beyond the formal termination of colonialism: what was imposed by colonisation was above all a version of the modern state onto the colonised regions. Importantly, also in its regions of origin, this process was, in most cases, marked by extensive and long-term violence. In this respect, colonial state making was not so different from the emergence of the modern state in its region of origin, Western Europe. Generally, the modern state was a result of external war making and the violent internal enforcement of “peace”³³. For colonial and postcolonial situations, generally a plurality of orders is observed: Analyses of legal or institutional pluralism, otherwise,

³¹ H. Becker, *Changing Urbanscapes: Colonial and Postcolonial Monuments in Windhoek* in *Nordic Journal of African Studies*, Vol. 27, 2018, pp. 15–16.

³² Cf. R. Kößler, *Namibia and Germany*, cit., p. 315.

³³ Cf. A. Giddens, *The Nation-State and Violence. Volume two of a contemporary critique of historical materialism*. Polity, Cambridge 1988; E. Krippendorff, *Staat und Krieg. Die historische Logik politischer Unvernunft*. Suhrkamp, Frankfurt am Main 1988; C. Tilly, *War making and state making as organized crime*, in P. Evans, D. Rueschemeyer, T. Skocpol (Eds.), *Bringing the State Back In*, Cambridge University Press, Cambridge, pp. 169–186.

“hierarchy” refer to the co-existence, frequently also the competition, between rules and practices enforced by the modern, central state and other forms of order that are distinct from this state. Generally, such “local” or “traditional” orders are observed to follow social logics that diverge from the modern state³⁴.

This general observation helps to put into perspective what happened in southern and central Namibia during the 1880s and 1890s and thus also to further an understanding of the context in which the bible and the whip had been captured, as referred to in the Witbooi supposition. The campaign to establish German colonial rule in Namibia was a case of projecting the modern state overseas, by a foreign, colonial power. When in 1894, Hendrik Witbooi finally was forced into signing a protection treaty, this process came to a first conclusion, since now, the colonial power was in at least formal control of the entire territory it claimed in southern and central Namibia. On this count, the raid on Hornkranz, along with the taking of the bible and the whip as booty, can be seen as an important milestone in the imposition of modern statehood.

Again, this process of installing a state, with a claim of encompassing sovereignty over its territory, is something that is next to irreversible in a world where the international community is made up exclusively of such entities. States can change by being amalgamated or split up, boundaries can be moved, even though such changes are fraught with violence and grave risks. However, such transformations do not impinge on the principles of modern statehood. It certainly was not reversed by independence. As has been observed many times, the end of formal colonial rule has not brought back precolonial conditions, but has merely changed the face of modern statehood. Namibia is no exception in this respect.

This continuity of the state, then, is inscribed into the postcolonial situation. What is more, it was already inherent in the quest for independence, as far as this quest was aimed at establishing a sovereign, modern state on the colonially defined territory. Even liberation nationalism, which has long been seen not only as the most radical form of resistance to colonialism, but also as a kind of prophylaxis against the ravages of neo-colonialism, has consistently referred to these territorial frameworks.

In a situation as prevailed in Namibia, where the South African occupation regime actively manipulated ethnicity and diversity in the service of its Apartheid strategy, the quest for national unity was obvious. Such a perspective feeds into the pervasive insistence on national unity that characterises much of the rhetoric of post-colonial states, and certainly the discourse of the Namibian government³⁵. The quest for unity is

³⁴ See e.g., T. von Trotha, *The Problem of Violence. Some Theoretical Remarks about ‘Regulative Orders of Violence’, Political Hierarchy, and Dispute Regulation beyond the State* in G. Klute, B. Embaló (Eds.), *The Problem of Violence. Local Conflict Settlement in Contemporary Africa*, Rüdiger Köpfe, Cologne 2011; Kößler, *In Search*, cit., pp. 253-259

³⁵ M. Akuupa, G. Kornes, *From “One Namibia, One Nation” towards “Unity in Diversity”? Shifting representations of culture and nationhood in Namibian Independence Day celebrations 1990-2010*, in *Anthropology Southern Africa*, Vol. 36 2013, pp. 34-46; H. Becker, *From “to die a tribe and be born a nation” towards “culture, the foundation of a nation”: the shifting politics and aesthetics of Namibian nationalism*, in *Journal of Namibian Studies*, Vol. 18, 2015, pp. 21-35.

pursued to the point where it subdues, or even represses, diversity. This has been seen in the treatment of the Witbooi heirlooms. A very similar approach lies at the roots of the deep conflict that evolved around the role of the affected communities in the Namibian-German government negotiations over the consequences of the 1904-1908 genocide that in late 2019 are entering their fifth year³⁶. The claim for an autonomous role in the negotiations for victim communities in their own right is based, *inter alia*, on the rights guaranteed to indigenous minorities under ILO and UN conventions³⁷. The Namibian government relies on its democratically founded mandate to represent all Namibians. Moreover, the government points to the need to uphold Namibia's hard-won independence and sovereignty, as the last colony on the African mainland to gain independence, only in 1990. There is little chance for an easy compromise in this conflict, let alone for a constructive solution of this fundamental contradiction.

To understand the import of the issue, again we need to consider the foundations of modern, territorial states. Regardless of their current institutional make-up, it is inconceivable for states in their constitutional boundaries to be the result of a democratic process of self-determination. Such processes can begin at best once the territory is delimited, which is contingent on a host of factors mostly beyond the control of the inhabitants³⁸. This feature is common to all modern states, and by no means restricted to postcolonial situations. It is a strong argument for minority rights, since inclusion into the territory of any state is also beyond the control of communities. Arguably, objections raised against the assertion of indigenous rights in Africa, such as that these rights would not apply on a continent that is the cradle of mankind and thus such claims result from outside interventions³⁹, miss the point of minority situations.

Systematically, such problems related to minorities arise not so much from the much-invoked artificial boundaries of modern states – such boundaries are artificial by definition⁴⁰, as can easily be ascertained by reference to a language map of Europe where language criss-cross state borders, except in cases of prior ethnic cleansing. The issue lies rather in a further general feature of the nation state, its homogenising thrust,

³⁶ See R. Kößler, H. Melber, *Völkermord – und was dann? Die Politik der deutsch-namibischen Vergangenheitsbearbeitung*, Brandes & Apsel, Frankfurt am Main 2017, pp. 76-18; R. Kößler, *Postcolonial asymmetry: Coping with the consequences of genocide between Namibia and Germany*, in Monika Albrecht (Ed.), *Postcolonialism Cross-Examined. Multi-Directional Perspectives on Imperial and Colonial Pasts and the Neocolonial Present*, Routledge, Abingdon, Oxon & New York, NY 2020, pp. 126-128, <https://www.taylorfrancis.com/books/e/9780367222543> (last accessed 8.12.2018).

³⁷ International Labour Organisation: C169 - Indigenous and Tribal Peoples Convention, 1989 (No. 169) http://ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO::P12100_ILO_CODE:C169 (8.12.2019); Resolution, adopted by the UN General Assembly on 13 September 2007 <https://undocs.org/A/RES/61/295> (last accessed 8.12.2019).

³⁸ Cf. C. Offe, "Homogenität" im Verfassungsstaat – Sind politische Gruppenrechte eine adäquate Antwort auf Identitätskonflikte?, in *Peripherie*, Vol. 64, 1996, pp. 26-27.

³⁹ See e.g. M. Pelican, *Ethnicity as a Political Resource. Indigenous Rights Movements in Africa*, in University of Cologne Forum 'Ethnicity as a Political Resource' (Eds.), *Ethnicity as a Political Resource. Conceptualisations across Disciplines, Regions and Periods*. Bielefeld: Transcript, pp. 135-150.

⁴⁰ See Giddens, cit.

which plays out quite regardless of whether the national nexus is based on ethnic claims or not. While there are exceptions, most notably Switzerland, the general tendency has for a long time been towards uniformity, even though this comes in quite diverse versions. In any case, the template of the original nation state has been the viable state with a hegemonic cultural pattern⁴¹.

Thus, the claims and argumentative stances that arose around the bible and the whip – even at a rather late hour – are difficult to reconcile. These stances go to the roots of the postcolonial state and indicate clearly distinct perspectives on the experience of colonialism and anti-colonial resistance as well as the liberation struggle, which in Namibia lasted altogether for more than a century. The government insists on a version that sees the Namibian people as united from the very beginning in its struggle against colonial rule and also uniformly subjected to the sufferings this rule entailed. Such a conception runs counter to the diversity of a country that, even though sparsely populated, is vast in its geographical extent.

The tension was brought out clearly when in his speech on occasion of the restitution of the bible and the whip, President Geingob reminded Namibians that colonialism and Apartheid have been overcome and must return «never again» – a phrase he repeated three times⁴². This was a clear reference to the discourse of liberation nationalism, looking back at the foreign oppression that has been overcome; to safeguard against its return, the nation needs to unite. For good measure, Geingob added that Germany «must eat humble pie» in recognising the wrongs of the past. One may see it as a complement to this discourse when a few months later, in the run up to national elections, Geingob claimed that «Swapo liberated the people of Namibia from the tyranny of apartheid» (*New Era*, 21.10.2019), casting the people of Namibia into role of recipients with the liberation organization, now the ruling party, as the only actor.

The experience of the bible and the whip has provided a clear example for a much more complex and contradictory trajectory. This trajectory, and associated narratives, involve a plurality of actors, in this case in particular traditional communities that take their cue from primary anticolonial resistance epitomized here in Hendrik Witbooi. At the same time, this experience clearly shows that the overcoming of colonialism in the form of independence and a nation state cannot undo what has been consummated by colonialism – the imposition of the modern state in which subnational groups such as traditional communities such as the Witbooi//Khowesen are still groping to find their role and their way forward.

⁴¹ Cf. E. Hobsbawm, *Nations and Nationalism since 1789. Programme, Myth, Reality*, Canto, Cambridge 1992.

⁴² Personal observation, Gibeon, 28 February 2019.

References

- M. Akuupa, G. Kornes, *From “One Namibia, One Nation” towards “Unity in Diversity”? Shifting representations of culture and nationhood in Namibian Independence Day celebrations 1990-2010*, in *Anthropology Southern Africa*, Vol. 36, 2013.
- H. Becker, *From “to die a tribe and be born a nation” towards “culture, the foundation of a nation”: the shifting politics and aesthetics of Namibian nationalism*, in *Journal of Namibian Studies*, Vol. 18, 2015.
- H. Becker, *Changing Urbanscapes: Colonial and Postcolonial Monuments in Windhoek*, in *Nordic Journal of African Studies*, Vol. 27, 2018.
- H. Forkl, *Von Kapstadt bis Windhuk. „Hottentotten“ oder Khoisan? Die Rehabilitierung einer Völkergruppe. Katalog zur gleichnamigen Ausstellung*, Stuttgart, 2017.
- A. Giddens, *The Nation-State and Violence. Volume two of a contemporary critique of historical materialism*, Cambridge, 1985.
- W. Hillebrecht, Hendrik Witbooi and Samuel Maharero: The Ambiguity of Heroes in: J. Silvester (Ed.), *Re-Viewing Resistance in Namibian History*. Windhoek 2015
- W. Hillebrecht, H. Melber, *Von den Deutschen verschleppt: Spurenrecherche*. In N. Mbumba, H. Patemann, U. Katjivena (a cura di). *Ein Land, eine Zukunft: Namibia auf dem Weg in die Unabhängigkeit*, Wuppertal, 1988.
- E. Hobsbawm, *Nations and Nationalism since 1789. Programme, Myth, Reality*, Cambridge, 1992.
- I. Kant, *Die Metaphysik der Sitten*. Inid., Werke (Weisschedel), Vol. 7, Sonderausgabe, Darmstadt 1956.
- H. Kleinschmidt, *Diskriminierung durch Vertrag und Krieg* in *Historische Zeitschrift, Supplement [new series]*, Vol. 59, Munich, 2013.
- R. Kößler, *From hailing the English flag to asking for UN control: Witbooi petitions and appeals under South African rule, 1919–1956*, in *Journal, Namibia Scientific Society*, Vol. 47, 1999.
- R. Kößler, *In search for survival and dignity. Two traditional communities in Southern Namibia under South African rule*, Windhoek, 2005.
- R. Kößler, *Facing a fragmented past: Memory, culture and politics in Namibia*, in *Journal of Southern African Studies*, Vol. 33, 2007.
- R. Kößler, *Namibia and Germany. Negotiating the Past*, Windhoek/Münster, 2015.
- R. Kößler, *The Bible and the Whip – Entanglements around the restitution of robbed heirlooms* in *Arnold Bergstraesser Institute Working Paper no 12*, Freiburg 2019.
- R. Kößler, *Postcolonial asymmetry: Coping with the consequences of genocide between Namibia and Germany*, in Monika Albrecht (Eds.), *Postcolonialism Cross-Examined. Multi-Directional Perspectives on Imperial and Colonial Pasts and the Neocolonial Present*. Abingdon, Oxon & New York, NY 2020.
- R. Kößler, H. Melber, *Völkermord – und was dann? Die Politik deutsch-namibischer Vergangenheitsbearbeitung*, Frankfurt am Main, 2017.

- R. Kößler, H. Melber, *Koloniale Amnesie. Zum Umgang mit der deutschen Kolonialvergangenheit. Standpunkte*, 2018/9, Berlin, 2018.
- R. Kößler, H. Melber, *Has the relationship between Namibia and Germany sunk to a new low?*.
- E. Krippendorff, *Staat und Krieg. Die historische Logik politischer Unvernunft*, Frankfurt am Main, 1985.
- R. Niezen, *Speaking for the dead: The memorial politics of genocide in Namibia and Germany*, in *International Journal of Heritage Studies*, 24, 2018.
- C. Offe, *Homogenität“ im Verfassungsstaat – Sind politische Gruppenrechte eine adäquate Antwort auf Identitätskonflikte?*, in *Peripherie*, Vol. 64, 1996.
- M. Pelican, *Ethnicity as a Political Resource. Indigenous Rights Movements in Africa* in University of Cologne Forum ‘Ethnicity as a Political Resource’ (Eds.), *Ethnicity as a Political Resource. Conceptualisations across Disciplines, Regions and Periods*, Bielefeld, 2015.
- T. Ranger, *Connections between ‘Primary Resistance’ Movements and Modern Mass Nationalism in East and Central Africa Part I* in *Journal of African History* Vol. ix, 1968.
- C. Sigrist, *Emanzipationsbewegungen in abhängigen Gesellschaften*, in M. Greiffenhagen (Ed.), *Emanzipation*, Hoffmann & Campe, Hamburg 1973.
- C. Tilly, *War making and state making as organized crime*, in P. Evans, D. Rueschemeyer, T. Skocpol (Eds.), *Bringing the State Back In*. Cambridge 1985.
- T. von Trotha, *The Problem of Violence. Some Theoretical Remarks about ‘Regulative Orders of Violence,’ Political Hierarchy, and Dispute Regulation beyond the State* in G. Klute, B. Embaló (Eds.), *The Problem of Violence. Local Conflict Settlement in Contemporary Africa*. Rüdiger Köppe, Cologne 2011.
- M. Wallace, *A History of Namibia from the Beginning to 1990*, London, 2011.
- H. Witbooi, *Die Dagboek van Hendrik Witbooi. Kaptein van die Witbooi-Hottentotte 1884-1905*, Cape Town, 1929.
- H. Witbooi, *The Hendrik Witbooi Papers*. 2nd rev.& enl. ed., Windhoek, 1995.
- J. Zimmerer, J. Zeller (Eds.), *Genocide in German South-West Africa: The Colonial War of 1904-1908 in Namibia and Its Aftermath*. Merlin, Monmouth 2008.

Note sulle reti imperiali britanniche nell’Oceano indiano: i lavoratori a contratto indiani in Natal (1856-1914)

*Massimiliano Vaghi **

Abstract

In the second half of the nineteenth century, within the British colonial empire, the migrations of Indian workers were caused more by economic needs linked to the initiatives and private interests, rather than by a choice of London, connected to the dynamics of imperial networks: these economic migrations have undergone a significant change with the abolition of slavery and the beginning of the practice of indentured labour. In this regard, between the nineteenth and twentieth centuries, the conditions of Indian coolies in Natal did not improve and the British and Indian governments were unable to influence the discriminatory policy implemented by the colony. In particular, London had not wanted (or could) intervene with the necessary force against the South African elites neither in the 1870s – when resumed a large immigration from India to Natal –, nor after the birth of the Union of South Africa (1910), when the colonial directives about conditions of the Indians could easily be evaded and not applied by the local government, by now *de facto* independent.

Keywords: British Empire – India – Natal – immigration – indentured labour.

SOMMARIO: 1. Introduzione: gli indiani in Sudafrica. 2. I *coolies* indiani in Natal. 3. L’autonomia politica del Natal e la non-rappresentanza degli indiani. 4. L’Unione Sudafricana e la politica verso i migranti indiani. 5. Conclusioni.

* Ricercatore di Storia e istituzioni dell’Asia presso l’Università degli Studi di Bergamo. Citazione consigliata: M. Vaghi, *Note sulle reti imperiali britanniche nell’Oceano indiano: i lavoratori a contratto indiani in Natal (1856-1914)*, in *Nuovi Autoritarismi e Democrazie: Diritto, Istituzioni, Società (NAD)*, n. 2/2019, pp. 125-140. Testo consegnato alla redazione il 9 settembre 2019 e rivisto in data 23 ottobre 2019.

1. Introduzione: gli indiani in Sudafrica

I sudafricani di origine indiana formano oggi una comunità composita caratterizzata da origini, lingue e credenze religiose diverse, la cui eterogeneità si è accentuata a partire dal 1994 quando, con l'avvento della Costituzione democratica in Sudafrica, le restrizioni alla politica sull'immigrazione, imposte prima dai regimi coloniali e poi dall'*apartheid*, furono eliminate, favorendo così l'arrivo di nuovi immigrati provenienti da India, Pakistan, Sri Lanka e Bangladesh.

La popolazione sudafricana di origine indiana tradizionalmente si concentra nello Stato di KwaZulu-Natal (in passato Natal), che si affaccia sull'Oceano indiano, una regione da dove provengono importanti personalità pubbliche del Sudafrica pre e post *apartheid*, come Abdul Kader Asmal (1934-2011), attivista per i diritti umani, professore e uomo politico, a lungo ministro dopo il 1994.

Oggi gli indiani di origine, con oltre un milione e mezzo di persone, rappresentano il 2,6% della popolazione del Sudafrica (dati 2019) e la città di Durban ha il più alto numero di abitanti indiani dell'Africa sub-sahariana. Essi contribuiscono alla diversità multiculturale e all'economia del Sudafrica, di cui costituiscono una delle componenti più attive e ricche della popolazione: ciò è testimoniato sia dai dati riguardanti la percentuale dei lavoratori considerati *skilled* – ovvero *managers*, professionisti e tecnici di vari livelli –, che supera il 50% degli occupati sudafricani di origine indiana o asiatica, sia dall'indice di sviluppo umano, attestato ad un lusinghiero 0,886, contro una media nazionale dello 0,691 (la comunità “bianca”, invece, tocca lo 0,914)¹.

Analizzando la situazione nel lungo periodo, tuttavia, il fatto che in Sudafrica le comunità di origine indiana siano oggi sostanzialmente ben integrate, dal punto di vista socio-economico, all'interno del “nuovo” Stato democratico, non deve portare a sottovalutare le difficoltà di ordine giuridico e politico che tali comunità hanno dovuto affrontare durante la loro lunga presenza nelle regioni sudafricane, in particolare nell'antica colonia britannica del Natal.

¹ Per i dati statistici, si vedano, fra gli altri, i *reports* ufficiali sudafricani reperibili online: *Department Statistics South Africa, Mid-year Population Estimates 2019* (2019), www.statssa.gov.za/publications/P0302/P03022019.pdf (ultima consultazione il 09/09/2019); *Employment, Unemployment, Skills and Economic Growth. An Exploration of Household Survey Evidence on Skills Development and Unemployment Between 1994 and 2014* (2014), www.statssa.gov.za/presentation/Stats%20SA%20presentation%20on%20skills%20and%20unemployment_16%20September.pdf (ultima consultazione il 09/09/2019). Si veda anche: AA.VV., *Treccani. Atlante Geopolitico 2017*, Istituto della Enciclopedia Italiana, Roma, 2017, pp. 812-821. L'indice di sviluppo umano è un indicatore di sviluppo macroeconomico elaborato nel 1990 dall'economista pakistano Mahbub-ul-Haq e recepito dall'ONU come misuratore della qualità della vita degli Stati e della loro popolazione; la scala dell'indice si esprime in millesimi, decrescente da 1 a 0. Nonostante l'indice di sviluppo umano ampli la prospettiva della semplice crescita economica per definire il livello di sviluppo dei singoli paesi, esso presenta alcuni limiti, da alcuni individuati nel pregiudizio “ideologico” contro i modelli di sviluppo economico e sociale del mondo industrializzato, e nell'affidarsi acriticamente alle statistiche nazionali, che valorizzano prevalentemente i risultati scolastici e medici conseguiti a dispetto delle questioni ambientali e tecnologiche e del ruolo svolto dallo sviluppo civile. Sulla questione si veda: H. Wolff, H. Chong, M. Auffhammer, *Classification, Detection and Consequences of Data Error: Evidence from the Human Development Index*, in *The Economic Journal*, Vol. 121, No. 553, 2011, pp. 843-870.

La presenza di indiani nei territori dell’Africa australe risale alla fine del XVII secolo quando, nella base olandese del Capo, essi erano sovente impiegati come schiavi. Una stima conservativa ipotizza in oltre 16.300 gli schiavi portati al Capo dal subcontinente indiano durante l’era coloniale olandese, tant’è che negli anni fra il 1690 ed il 1725 oltre l’80% degli schiavi in loco erano indiani. L’impiego di schiavi provenienti dall’India continuò anche nella prima parte del XIX secolo, durante il dominio britannico, fino all’abolizione del sistema schiavistico nel 1838².

Nella seconda metà del XIX secolo la presenza di indiani in Sudafrica – tanto indù, quanto musulmani, provenienti principalmente dal Gujarat – aumentò ancora, paradossalmente stimolata proprio dall’abolizione della schiavitù all’interno dell’impero coloniale britannico e dall’inizio della pratica del lavoro a contratto³.

L’arrivo di questi nuovi indiani – in molti casi a seguito di un reclutamento forzato che li costringeva a condizioni di fatto molto simili a quelle della schiavitù – fu dovuto più ad esigenze economiche legate alle iniziative e alle necessità di aziende private, piuttosto che a una scelta del governo britannico connaturata alle dinamiche politiche delle reti imperiali e al contesto internazionale. Quando alcuni di questi consorzi privati britannici crebbero sino a diventare vere e proprie potenze politiche e finanziarie – si pensi alla celebre *East India Company* –, Londra si sentì in obbligo di intervenire attivamente e, in un certo senso, fu costretta a sviluppare una nuova, coerente e uniforme “filosofia imperiale”, adatta alla nuova situazione⁴.

In queste circostanze, per il governo britannico diventò sempre più difficile mantenere un doppio standard morale, uno per la Gran Bretagna e le “colonie bianche”, e un altro per l’India e le altre colonie. L’unico modo di ovviare a questo problema era stabilire un codice di condotta valido per tutti i sudditi dell’impero, dichiarandone – almeno formalmente – l’uguaglianza in termini di opportunità all’interno della “macchina imperiale”. In questa direzione parevano andare le parole pronunciate, nel 1858, dalla regina Vittoria. Una parte non trascurabile delle *élites* indiane, forse

² Sui migranti nel contesto geopolitico dell’Oceano indiano e sulle connessioni con altre aree sino alla metà dell’Ottocento, si vedano: M. Carter, N. Wickramasinghe, *Forcing the archive: involuntary migrants ‘of Ceylon’ in the Indian Ocean World of the 18-19th centuries*, in *South Asian History and Culture*, 2018, pp. 1-14, <https://doi.org/10.1080/19472498.2018.1446797> (ultima consultazione il 09/09/2019); D. Hoerder, *Crossing the Waters: Historic Developments and Periodizations Before the 1830s*, in D.R. Gabaccia, D. Hoerder (Eds.), *Connecting Seas and Connected Ocean Rims: Indian, Atlantic, and Pacific Oceans and China Seas Migrations from the 1830s to the 1930s*, Brill, Leiden, 2011, pp. 12-41; C. Anderson, *Convict Passages in the Indian Ocean, c. 1790-1860*, in E. Christopher, C. Pybus, M. Rediker (Eds.), *Many Middle Passages: Forced Migration and the Making of the Modern World*, University of California Press, Berkeley-Los Angeles-London, 2007, pp. 129-149.

³ Nel corso del XIX secolo il lavoro a contratto (*indentured labour*) venne introdotto in diverse regioni sottoposte al dominio britannico a cominciare dagli anni Trenta, sia nell’Oceano indiano (Mauritius, 1834), sia in America (Guyana e Giamaica, 1838). In generale, si veda il classico lavoro di: H. Tinker, *A New System of Slavery: The Export of Indian Labour Overseas, 1830-1920*, Oxford University Press, Oxford-New York, 1974; e, più recenti, D. Northrup, *Free and Unfree Labor Migration, 1600-1900: An Introduction*, in *Journal of World History*, Vol. 14, No. 2, 2003, pp. 125-130; S. Sen, *Indentured Labour from India in the Age of Empire*, in *Social Scientist*, Vol. 44, No. 1-2, 2016, pp. 35-74.

⁴ Sui cambiamenti intercorsi, nella seconda metà dell’Ottocento, nell’ideologia imperiale britannica nei confronti delle popolazioni e dei Paesi asiatici, si veda, in italiano: M. Vaghi, *Una storia connessa. Asia meridionale ed Europa in età moderna (secoli XVI-XX)*, FrancoAngeli, Milano, 2019, pp. 153-170.

prendendole troppo alla lettera, aveva così sperato che l'inclusione nell'impero avrebbe portato gli stessi benefici concessi ai sudditi delle "colonie bianche"⁵.

Fra Otto e Novecento, tuttavia, le condizioni dei *coolies* indiani in Sudafrica⁶ non migliorarono, e i governi britannico e indiano non furono in grado di influenzare la politica discriminatoria delle amministrazioni coloniali. Londra, in particolare, non aveva voluto (o potuto) intervenire con la necessaria determinazione contro le *élites* sudafricane né negli anni Settanta dell'Ottocento, quando riprese una consistente immigrazione dall'India al Natal, né dopo la nascita dell'Unione Sudafricana (1910), quando le direttive in merito alle condizioni degli indiani poterono facilmente essere eluse e non applicate dall'autorità politica locale ormai di fatto indipendente.

2. *I coolies indiani in Natal*

A partire dalla metà dell'Ottocento, con la diffusione della notizia che il suolo e il clima del Natal erano ideali per la coltivazione della canna da zucchero, cominciarono ad aumentare considerevolmente i lavoratori a contratto indiani in Sudafrica, chiamati dai proprietari terrieri in cerca di forza-lavoro⁷.

I negoziati fra le autorità indiane e la colonia del Natal per l'emigrazione della manodopera iniziarono, dunque, nel 1856⁸ e si conclusero faticosamente solo tre anni

⁵ P.E. Roberts, *History of British India under the Company and the Crown*, Oxford University Press, London, 1938 (2° ed.), pp. 383-384. Si veda anche l'importante lavoro di: T.R. Metcalf, *Ideologies of the Raj*, Cambridge University Press, Cambridge, 1994, in particolare pp. 215-234; e, sul sistema di controllo sub-imperiale britannico nell'area dell'Oceano Indiano, T.R. Metcalf, *Imperial Connections: India in the Indian Ocean Arena, 1860-1920*, University of California Press, Berkeley-Los Angeles, 2007 (sull'importanza del centro imperiale di Calcutta rispetto a Londra, pp. 1-3).

⁶ Generalmente – così come in questa sede – con il termine *coolie* si intende un *Indian indentured worker*, ovvero, in italiano, un lavoratore indiano a contratto. L'espressione *coolie*, tuttavia, oggi appare giustamente legata all'antico contesto coloniale in cui è nata; è solo per rispetto alle fonti consultate che essa è utilizzata anche in questo lavoro. Per una riflessione sulle differenze fra *indentured labour*, schiavitù e lavoro libero in epoca coloniale, si vedano: R.J. Steinfeld, S.L. Engerman, *Labor. Free or Coerced? An Historical Reassessment of Differences and Similarities*, in T. Brass, M. van der Linden (Eds.), *Free and Unfree Labour: The Debate Continues*, Peter Lang, Bern, 1997, pp. 107-126; D. Northrup, *Indentured Labor in the Age of Imperialism, 1834-1922*, Cambridge University Press, Cambridge, 1995, pp. 1-42.

⁷ *British Documents on Foreign Affairs: Reports and Papers from the Foreign Office Confidential Print*, part I-series G (Africa, 1848-1914), Vol. 2 (Natal and Zululand, 1856-1879), CO xxii, doc. 1, 'Memorandum by Sir George Barrow' [22 febbraio 1856]: «The sugar planters there lately represented to Governor Sir G. Grey, on his visit to the district, that in addition to the many thousand acres at short distance, there are in the immediate vicinity of the port about 20,000 of rich alluvional soil about one-third of the area of the whole of the estates in the Mauritius, every acre of which would be easily and immediately brought into cultivation when it became known that we possessed many advantages over that island, viz.: cost of land, economy of transport on the estates, relative price at which an acre can be planted [...] and lastly, the fact of our possessing a soil and clime capable of producing every article of consumption for the maintenance of any quantity of imported labour. An application has been made (as already stated in this memorandum) to the Indian Government for the introduction of Coolies into Natal, and Mr. Pine has obtained the opinion of the merchants at Glasgow that the sugar of Natal is of a superior quality».

⁸ *Ibidem*: «Governor Sir George Grey has proposed to the Indian Government the introduction of Coolies into Natal, and he hopes that their presence may stimulate the Zulu to labour». La questione della scarsità della forza lavoro è, dunque, centrale (vista la bassissima considerazione che le *élites* bianche avevano dei lavoratori africani), come testimonia anche la stampa nella seconda metà degli anni '50: «The fate of the

più tardi, quando i lavoratori indiani ottennero garanzie precise circa il loro impiego nelle piantagioni del Natal. Con la *Natal Law* 14 del 1859 venne istituito il *Coolie Immigration Department*, sotto la responsabilità di un *Coolie Immigration Agent*, che aveva la responsabilità di coordinare le esigenze dei piantatori con quelle degli immigrati indiani. Il dipartimento era finanziato dai datori di lavoro, che sostenevano i tre quinti del costo dell'immigrazione indiana, e l'agente era incaricato di tenere un registro degli immigrati indiani e di assegnarli ai proprietari terrieri che ne facevano richiesta⁹.

I lavoratori indiani, dal canto loro, erano obbligati a completare cinque anni di servizio a contratto, con un salario non inferiore a dieci scellini al mese, alla fine dei quali cessava ogni obbligo e si apriva loro la possibilità stipulare un nuovo contratto. Dopo due turni di lavoro – ovvero trascorsi dieci anni dal loro arrivo in Africa – gli immigrati indiani acquisivano il diritto a un passaggio di ritorno gratuito in India, oppure potevano scegliere di rimanere in Natal: in questo caso, a discrezione del Governatore, avrebbero potuto ottenere un appezzamento di terre della Corona del medesimo valore del costo del passaggio di ritorno.

A queste condizioni, tra l'ottobre 1860 ed il febbraio 1861, 1.029 lavoratori indiani adulti giunsero in Natal, seguiti tra il 1863 ed il 1866, da altri 2.814 che sbarcarono a Durban¹⁰.

Inizialmente, come testimonia un articolo del *Natal Mercury* degli inizi del 1865, la presenza dei lavoratori coatti indiani fu ritenuta vantaggiosa per l'economia del Natal non solo dai piantatori, ma anche dalla maggioranza delle *élites* bianche: «Coolie immigration after several years' experience of it is deemed more essential to our prosperity than ever. It is the vitalizing principle. It may be tested by its results. Had it not been for coolie labour, we should certainly not have had it to say that our sugar export increased from £ 26.000 in 1863 to £ 100.000 in 1864 and has prospects of greater increase before it. Had it not been for coolie labour we should not hear of coffee plantations springing up on all lands and of the prosperity of older ones being sustained through the agency of East Indian men [...]. We do not think that the white labouring population [...] need be alarmed about the fancied effects of East Indian competition [...]. His presence will rather be a benefit to European mechanics and workmen, in as much as the enlarged production and increased prosperity he will create must give wider scope for the employment of our own skilled countrymen»¹¹.

Colony hangs on a Thread and that thread is Labour» (*Natal Mercury*, 28 aprile 1859). Si veda: L.M. Thompson, *Indian Immigration into Natal, 1860-1872*, in *Archives Yearbook for South Africa History*, Publications Branch of the Director of Archives, Cape Town, 1952, Vol. 2, pp. 1-76 (citazione a p. 8).

⁹ Si veda: P. Richardson, *The Natal Sugar Industry, 1849-1905: An Interpretative Essay*, in *The Journal of African History*, Vol. 23, No. 4, 1982, pp. 515-527.

¹⁰ Natal Government Archives [NAG], *Carnarvon to Wolseley, 29 marzo 1875*, in L.M. Thompson, *Indian Immigration into Natal, 1860-1872*, op.cit., pp. 18-22. Il numero degli indiani presenti nella colonia diventa fin da subito significativo. Infatti, se si fa riferimento ai dati del «Census of the population of Natal [...] in the year 1852», scopriamo una popolazione così composta: «Whites: Males. 4,142; Females. 3,487; Total 7,629. Coloured Population: Males. 42,750; Females. 70,238; Total 112,988»; in 'Memorandum by Sir George Barrow' (cit.). Sulle donne indiane che accompagnavano i *coolies*, in una proporzione di circa il 40%, si veda: K. Hiralal, *'Rebellious Sisters': Indentured Indian Women and Resistance in Colonial Natal, 1860-1911*, in M.S. Hassankhan, B.V. Lal, D. Munro (Eds.), *Resistance and Indian Indenture Experience. Comparative Perspectives*, Manohar, New Delhi, 2014, pp. 241-269.

¹¹ *Natal Mercury*, 19 gennaio 1865.

Tuttavia, presto i problemi di carattere politico-sociale, e soprattutto culturale, portarono ad un radicale cambiamento d’opinione da parte dei coloni europei. A fine secolo, ad esempio, sempre sul *Natal Mercury*, la presenza dei *coolies* era indicata come causa, in pratica, di ogni male: «The evils attendant upon the immigration of coolies, their low standard of living and morals, the introduction by them of disease and the everthreatening outbreak of epidemics, not to mention other serious drawbacks, are too generally appreciated to leave room for contradiction»¹². Tale cambiamento radicale nell’atteggiamento delle *élites* bianche è spiegabile, almeno in parte, con il fatto che il governo e i coloni urbanizzati del Natal si aspettavano che i *coolies* tornassero in India dopo i dieci anni di lavoro – “beneficiando” del passaggio gratuito – o, al limite, che rimanessero in Natal ponendosi a servizio delle famiglie benestanti come domestici o “tuttofare”. Tuttavia, nonostante la maggior parte degli indiani fosse effettivamente ritornata in India dopo la scadenza del contratto, una consistente minoranza di ex *coolies* decise di restare nella colonia in qualità di lavoratori liberi, in virtù della *Natal Law 14* del 1859¹³.

Inoltre, negli anni Ottanta dell’Ottocento, a costoro si aggiunsero, in maniera non prevista, nuovi immigrati, principalmente indo-musulmani – chiamati dai sudafricani, dispregiativamente, *Passenger Indians* o *Arabs* –, che si recarono in Natal a proprie spese per dedicarsi a piccole attività commerciali: essi furono presto in grado di competere con i mercanti al dettaglio bianchi, suscitando di conseguenza un grande risentimento. A peggiorare le cose, la popolazione indiana del Natal superò presto quella di origine europea. Nel 1894 c’erano già 43.000 indiani contro 40.000 bianchi, per non parlare dei circa 700.000 africani¹⁴.

Nello stesso periodo, tra il novembre 1870 e il marzo 1871, quando il primo gruppo di immigrati giunti in Natal, terminato il servizio, ritornò in India, si cominciarono a diffondere voci preoccupanti circa i maltrattamenti subiti in Sudafrica. Di conseguenza, nonostante il Natal desiderasse ottenere più lavoratori indiani per le esigenze della sua economia di piantagione, il *Government of India* – con l’appoggio di Londra – bloccò temporaneamente il flusso, dando giustamente credito alle lamentele dei *coolies* appena rientrati nel subcontinente¹⁵.

Per tentare di chiarire le condizioni di lavoro e di vita dei *coolies* e sbloccare così la situazione di stallo che si era creata con le autorità indiane ed imperiali, il governo del Natal istituì, nel 1872, una *Coolie Commission* di due membri¹⁶. Dopo una rapida

¹² *Natal Mercury*, 29 gennaio 1895.

¹³ Confortati anche dalle parole di Henry Ernest Gascoyne Bulwer, *Lieutenant Governor* del Natal dal 1875 al 1880, il quale scrisse che «Time expired Indians are as regards the general law of the colony, in all respects free men, with rights and privileges not inferior to those of any class of the Queen’s subjects in the colony»; Lettera di Bulwer al Segretario delle Colonie, 7 settembre 1878, in H. Tinker, *A New System of Slavery: The Export of Indian Labour Overseas, 1830-1920*, op.cit., p. 272. Si veda anche: R. Mongia, *Indian Migration and Empire: A Colonial Genealogy of the Modern State*, Duke University Press, Durham, 2018, pp. 87-92.

¹⁴ *Annual Report of the Protector of Indian Immigrants for the Year Ending*, 30 giugno 1894, Indian Immigration Department, II, 8/4. Si veda anche: S. Bhana, *Indentured Indian Emigrants to Natal, 1860-1902: A Study Based on Ships’ Lists*, Promilla & Co., New Delhi, 1991, *passim*.

¹⁵ Public Record Office [PRO], C.O. I79/105, in L.M. Thompson, *Indian Immigration into Natal, 1860-1872*, op.cit., p. 59.

¹⁶ *Coolie Commission Report*, Natal Legislative Council Sessional Papers, 1872, in L.M. Thompson, *Indian Immigration into Natal, 1860-1872*, op.cit., pp. 59-64.

indagine, i due commissari conclusero che le accuse degli immigrati rientrati in India erano state ingigantite e che, in Natal, gli indiani «are not and never have been subject to any systematic ill-treatment and oppression by their employers. Isolated and individual cases have doubtless occurred, but under the revised system of supervision we have recommended even these it is hoped will disappear [...]. Men of steady and industrial habits have the chance of acquiring property and accumulating wealth, and it is probable that as the prosperity of the Colony advances, so in proportion will the fair prospects of these classes»¹⁷.

Nonostante l'esito piuttosto scontato dell'indagine – i commissari appartenevano alle medesime *élites* bianche di cui facevano parte i coloni –, la promessa di istituire una figura di garanzia, il *Protector of Indian Immigrants*, con qualche esperienza in India o tra i *coolies*, e qualche conoscenza delle lingue indiane, dotato di poteri reali e incaricato della supervisione generale di tutti gli indiani del Natal, convinse i governi britannico e indiano: l'immigrazione ricominciò immediatamente, e tra il 26 giugno 1874 e il 1 maggio 1875, 5.974 nuovi immigrati arrivarono in Natal¹⁸. Ma quando il numero degli indiani in Natal crebbe, i coloni bianchi intensificarono le pressioni sul governo locale per proteggere la loro posizione privilegiata. Nel 1880-1881, diversi tentativi di approvare una legislazione volta a privare dei diritti civili gli indiani regolari furono respinti – in maniera piuttosto sorprendente – dagli sforzi congiunti del Governatore, del *Colonial Office* e dei piantatori, che temevano che il governo indiano potesse fermare ancora il flusso di lavoro a contratto. La “società civile” era dunque divisa sull'atteggiamento da tenere nei confronti dei *coolies*. Il lavoro svolto dagli indiani era considerato essenziale per il benessere della colonia – perlomeno dal punto di vista dei piantatori –, ma i coloni bianchi non erano disposti a tollerare comunità indiane stabili, né una competizione commerciale con i mercanti musulmani provenienti dal subcontinente, i cosiddetti “Arabi”. Il tentativo delle *élites* coloniali di porre un freno all'immigrazione indiana si concretizzò con la legge n. 1 del 1897, il *Natal Immigration Restriction Act*: consapevole che Londra avrebbe probabilmente respinto qualsiasi disposizione apertamente discriminatoria o razzista, il governo del Natal stabilì condizioni per l'ingresso nella colonia che non facevano riferimento all'etnia, ma che erano basate sul possesso di proprietà in loco e sulla conoscenza di una lingua europea¹⁹. La conseguenza fu che la maggioranza dei nuovi coloni provenienti dall'Europa risultò idonea a stabilirsi in Natal (rispondendo quantomeno alla seconda delle due condizioni poste), mentre la maggior parte degli immigrati indiani no²⁰.

In questo contesto discriminatorio nei confronti dei *coolies* e degli indiani in generale, nel 1893 era sbarcato in Natal il giovane avvocato Mohandas Karamchand Gandhi (1869-1948) che, in circa vent'anni di impegno in Sudafrica a favore della causa indiana, iniziò ad elaborare la dottrina politica che lo rese celebre, qualche anno più

¹⁷ *Ibidem*, p. 63.

¹⁸ In proposito, si veda il recente lavoro di: G. Vahed, *The Protector, Plantocracy, and Indentured Labour in Natal, 1860-1911*, in *Pacific Historical Review*, Vol. 87, No. 1, 2018, pp. 101-127.

¹⁹ The National Archives (Kew), *Natal Immigration Restriction Act, 1897*, 5 maggio 1897, CO 879/72/2. Si veda anche: A.B. Keith, *Responsible Government in the Dominions*, Clarendon Press, Oxford, 1912, Vol. 2, p. 1082.

²⁰ Si veda l'interessante analisi del contesto imperiale britannico in: J. Martens, *A Transnational History of Immigration Restriction: Natal and New South Wales, 1896-97*, in *The Journal of Imperial and Commonwealth History*, Vol. 34, No. 3, 2006, pp. 323-344.

tardi, in India e nel mondo. Gandhi, grazie al suo attivismo, divenne presto una personalità pubblica influente e molto poco gradita sia ai coloni bianchi, sia ai funzionari del Natal, rischiando persino il linciaggio quando, nel 1896, al ritorno da una visita in India, fu attaccato da una folla ostile a Durban²¹.

3. L'autonomia politica del Natal e la non-rappresentanza degli indiani

Nella seconda metà dell'Ottocento, il governo britannico tenne una politica poco chiara sulla questione del controllo del flusso migratorio dall'India e sulle politiche di stabilizzazione dei *coolies*. In linea di principio, Londra aveva il diritto di vietare ogni legge approvata nelle colonie britanniche che andasse contro la *policy* imperiale: così anche in Sudafrica e in Natal, il cui statuto del 1856 riservava notevoli poteri al governo metropolitano²².

Tuttavia, nel 1893, quando venne concesso al Natal il *Responsible Government* – ovvero, in pratica, l'autonomia nel contesto imperiale –, il governo britannico perse gran parte del controllo sulla legislazione della colonia: infatti, se rimase la possibilità teorica di respingere gli atti legislativi sgraditi, la pratica costituzionale britannica ne impediva l'applicazione negli affari puramente interni alla colonia, limitandola alle questioni che avevano implicazioni imperiali²³. Nel 1895, ad esempio, quando il governo del Natal decise di impedire agli indiani di votare per l'assemblea legislativa, il *Colonial Office*, in una nota inviata dal Ministro delle colonie Joseph Chamberlain (1836-1914), si limitò a sottolineare che «to assent to this measure would be to put an affront upon the people of India»²⁴.

Dal punto di vista socio-culturale, d'altro canto, l'ambivalenza era, se possibile, ancora più netta, come ben testimoniano ancora una volta le parole di Chamberlain, pronunciate alla fine del 1897 durante una riunione con i rappresentanti delle colonie circa il “problema” dell’immigrazione: «We quite sympathize with the determination of the white inhabitants of these Colonies which are in comparatively close proximity to millions and hundreds of millions of Asiatics that there shall be no influx of people alien in civilization, alien in religion, alien in customs, whose influx, moreover, would most seriously interfere with the legitimate rights of the existing labour population. An immigration of that kind must, I quite understand, in the interest of the Colonies, be prevented at all hazards, and we shall not offer any opposition to the proposals intended with that object, but we ask you also to bear in mind the traditions of the Empire which

²¹ C. Jordis, *Gandhi*, Feltrinelli, Milano, 2008, p. 245 e, più in generale, pp. 42-56.

²² Le complesse relazioni centro-periferia che portarono al *Responsible government* (che entrerà in vigore nel 1893) sono ben esplicitate sin dal 1874. Si veda: *British Documents on Foreign Affairs: Reports and Papers from the Foreign Office Confidential Print*, part I-series G (Africa, 1848-1914), Vol. 2 (Natal and Zululand, 1856-1879), CO 73/2(1), doc. 49-52 ‘Resolutions, Reports and Messages on Responsible Government’, Nov. 1874.

²³ Sulla complessità giuridica del *Natal Responsible government*, si veda: *British Documents on Foreign Affairs: Reports and Papers from the Foreign Office Confidential Print*, part I-series G (Africa, 1848-1914), Vol. 3 (Natal and Zululand, 1879-1908), CO 419, doc. 12 ‘Memorandum by Lord Knutsford on Bill for Responsible Government in Natal’, 23 Oct. 1891.

²⁴ Citato in: J. Evans, P. Grimshaw, D. Philips, S. Swain, *Equal Subjects, Unequal Rights: Indigenous People in British Settler Colonies, 1830s-1910*, Manchester University Press, Manchester-New York, 2003, p. 169.

makes no distinction in favour of or against exclude, by reason of their colour, or by reason of their race, all Her Majesty's Indian subjects, or even all Asiatics, would be an act so offensive to those peoples that it would be most painful, I am quite certain, to Majesty to have to sanction it»²⁵.

Forte dell'incertezza della metropoli, nel 1896, il Natal fu in grado di privare dei diritti civili gli indiani presenti sul territorio, ad eccezione dei pochi già iscritti nei registri elettorali, stabilendo che non avrebbero potuto votare per le future elezioni parlamentari gli immigrati – né i loro discendenti – che non fossero di origine europea, o che provenissero da paesi privi di “istituzioni rappresentative”. Dato che l'India non era considerata dotata di tali istituzioni, gli indiani furono effettivamente privati dei diritti civili, pur senza essere mai menzionati direttamente nelle disposizioni del *Natal Act* n. 17 del 1896.

Per questa ragione, nonostante la palese natura discriminatoria pensata contro la comunità indiana del Natal, la legge ottenne l'assenso di Londra, dato che – presa alla lettera – non faceva distinzioni fra le diverse etnie dei sudditi delle colonie. La conseguenza fu l'istituzione di una tassa annuale di 3 sterline a carico di tutti gli indiani – uomini, donne e bambini –, compresi ovviamente gli ex-lavoratori a contratto che sceglievano di restare in Sudafrica al termine del loro lavoro; inoltre, sulla base della loro appartenenza ad una “razza incivile”, erano esclusi dalle scuole pubbliche, nonché obbligati a registrarsi quando si trovavano nella città di domicilio e resi passibili di arresto se non in possesso di un lasciapassare che li autorizzava a spostarsi. Ancora più discriminatorio, questa volta nei confronti dei commercianti indiani, fu il *Natal Act* n. 18 del 1897, contenente disposizioni circa le licenze per i rivenditori all'ingrosso e al dettaglio. Un funzionario, il *Municipal licensing Officer*, fu incaricato di vagliare tutte le richieste di licenze commerciali e di rinnovo delle stesse; si fece obbligo di tenere i libri contabili in inglese e si emanarono disposizioni in merito alle condizioni igieniche dei locali commerciali. Eventuali ricorsi, infine, dovevano essere indirizzati ad un *licensing board* formato dai *Municipal licensing Officers* e non al tribunale civile. Anche in questo caso, Londra non si oppose alla legge, in quanto non conteneva al suo interno nulla di specificamente e direttamente discriminatorio nei confronti degli indiani e perché il governo del Natal ne aveva assicurato un'equa applicazione²⁶. Tuttavia, se il *Colonial Office* avesse esaminato i dibattiti dell'Assemblea legislativa del Natal, non avrebbe avuto difficoltà a comprendere che il *Natal Act* n. 18, dietro il pretesto di una riorganizzazione degli esercizi commerciali della colonia, era stato concepito esplicitamente per boicottare i piccoli mercanti indiani. Quasi tutti gli appelli depositati presso i *licensing boards*, infatti, furono respinti, spesso con motivazioni astruse che non tenevano conto delle prove addotte dai ricorrenti indiani e, come testimonia il resoconto di una riunione del 1908, alla quale presero parte esponenti del governo e dei sindaci del Natal, «during the last three years they in Maritzburg had not issued one single new license to an Asiatic and if any licenses lapse whether through insolvency or

²⁵ *New Zealand Parliamentary Debates. Second Session, Thirteenth Parliament, Legislative Council and House of Representatives (November 16 to December 21, 1897)*, Government Printer, Wellington, 1897, p. 759.

²⁶ Sulla questione della legislazione anti-indiana del Natal, si veda il vecchio – ma esaustivo – lavoro di: I. Narain, *Anti-Indian Legislation in Natal (Since the imposition of the £3 Tax to the Close of Indenture)*, in *The Indian Journal of Political Science*, Vol. 17, No. 2, 1956, pp. 135-166.

death the licenses were in no case renewed [...]. They in Durban had felt that something should be done to stop this Asiatic trade, and during the last 4 years they had reduced their licenses in Durban by one-third»²⁷.

4. L'Unione Sudafricana e la politica verso i migranti indiani

Col nuovo secolo, dunque, il “problema” degli immigrati indiani in Sudafrica era ben lunghi dall’essere in via di soluzione, non solo per le conseguenze del *Natal Act* n. 18, ma anche per le situazioni createsi nella Colonia del Capo – dove, nel 1902, una legge rese molto difficile per un indiano soddisfare i requisiti d’ingresso nella colonia²⁸ – e nel Transvaal, a seguito del *Transvaal Immigration Registration Act* del 1907²⁹, contro il quale Gandhi organizzò una drammatica marcia di protesta non violenta dal Natal fino al Transvaal, a cui parteciparono oltre 2.000 manifestanti che, di proposito, infransero una legge che ritenevano apertamente discriminatoria. La maggior parte dei manifestanti venne rispedita in Natal con treni speciali, ma Gandhi e molti dei suoi seguaci più attivi furono processati e condannati a tre mesi di lavori forzati³⁰.

È abbastanza sorprendente osservare come, nonostante la politica altalenante di Londra nei confronti degli immigrati indiani, Gandhi, durante la sua attività in Sudafrica, abbia mantenuto sostanzialmente inalterata la sua convinzione che l’impero britannico fosse garante della giustizia e degli ideali “universalistici” in opposizione agli interessi discriminatori e di parte delle *élites* locali. Noto è il suo impegno a favore dell’impero durante la *Bambatta Rebellion* nello Zululand (1906), quando organizzò, con il grado di sergente maggiore, un corpo di ambulanze indiano che, fra l’altro, gli valse la riconoscenza di uno fra gli uomini politici del Natal certamente meno inclini a sentimenti filo-indiani, il Governatore Henry McCallum (1901-1907)³¹.

La gratitudine del governo del Natal nei confronti di Gandhi, tuttavia, fu più di apparenza che di sostanza, e le difficoltà degli indiani del Natal non fecero che aumentare. Il governo della colonia esercitò forti pressioni sulle municipalità affinché confinassero gli indiani fuori dai centri abitati e nel 1907 tutte le *coloured persons* furono private del diritto di voto amministrativo. Quest’ultima disposizione suscitò vivace opposizione sia da parte del governo britannico, sia soprattutto da quello indiano che, per ritorsione, minacciò di porre fine al flusso migratorio dei lavoratori a contratto.

²⁷ NAG, *Prime Ministers' Confidential Papers*, PM 74/1908, 30 gennaio 1908, in R.A. Huttenback, *Indians in South Africa, 1860-1914: The British Imperial Philosophy on Trial*, in *The English Historical Review*, Vol. 81, No. 319, 1966, p. 280.

²⁸ *Cape Act* (‘Immigration Act’) No. 47, 1902. Si veda: J. Klaaren, *From Prohibited Immigrants to Citizens: The origins of citizenship and nationality in South Africa*, UCT Press, Lansdowne (Cape Town), 2017, p. 48.

²⁹ Si veda: A. Desai, G. Vahed, *The South African Gandhi: Stretcher-Bearer of Empire*, Stanford University Press, Stanford, 2016, p. 124.

³⁰ M. Palmer, *The History of the Indians in Natal*, Oxford University Press, Cape Town-London-New York, 1957, p. 68.

³¹ Si veda: P. Baxter, *Gandhi, Smuts and Race in the British Empire: Of Passive and Violent Resistance*, Pen and Sword Books, Barnsley, 2017, pp. 171-175; A. Desai, G. Vahed, *The South African Gandhi: Stretcher-Bearer of Empire*, op.cit., pp. 101-118. Sul “pragmatismo” di Gandhi, si veda: C. Della Casa, *M.K. Gandhi, idealista e pragmatico*, in D. Dolcini, C. Conio, E. Fasana (a cura di), *Mahatma Gandhi: ideali e prassi di un educatore*, Istituto propaganda libraria, Milano, 1994, pp. 33-39.

Il Natal, dal canto suo, rispose con disposizioni di estrema severità, che avevano lo scopo di eliminare completamente la presenza dei commercianti indiani dalla colonia³².

La durezza del governo del Natal, però, non poteva nascondere i contrasti esistenti all'interno delle *élites* coloniali. I piantatori, per i loro interessi, volevano che proseguisse il flusso dei lavoratori a contratto dall'India, ma la società coloniale nel suo insieme non era disposta ad accettare la richiesta di libertà politica degli immigrati indiani, né la loro competizione commerciale.

Dal canto suo, il governo indiano, usando come leva la minaccia di un blocco dell'emigrazione, agì per il benessere della popolazione indiana già stanziata in Natal, chiedendo che gli indiani mantenessero il diritto di voto amministrativo o, in alternativa, che fosse loro concesso di ricorrere alla Corte Suprema nei casi riguardanti il mancato rilascio delle licenze commerciali, dato che – dopo il *Natal Act* n. 18 del 1897 – i mercanti indiani si trovavano in una posizione difficile, non avendo di fatto più accesso alla giustizia civile. Nel 1909, il governo del Natal, sotto la pressione congiunta di Londra, degli stessi proprietari terrieri della colonia e delle “minacce” del governo indiano, scelse la prima alternativa ed emanò le disposizioni necessarie al ripristino del diritto di voto agli indiani³³.

La pratica del lavoro a contratto continuò, quindi, per altri due anni fino al 1911, quando venne interrotta su iniziativa dell'autorità britannica in India: infatti, secondo il viceré Charles Hardinge – in carica fra il 1910 ed il 1916 – «it is not the duty of the Government of India to provide coolies for the colonies»³⁴, in particolare dopo che la nascita dell'Unione Sudafricana³⁵ aveva ulteriormente complicato la situazione degli immigrati indiani e concesso totale libertà alle *élites* politiche sudafricane.

Per questa ragione, mentre Gandhi si trovava in Inghilterra per sostenere le legittime preoccupazioni degli immigrati indiani circa la creazione dell'Unione, il governo indiano decise di intervenire direttamente, inviando in Sudafrica Gopal Krishna Gokhale (1866-1915), una delle principali personalità politiche indiane dell'epoca³⁶.

³² In generale, i fatti sono descritti in molte biografie di Gandhi; si veda, ad esempio, J. Lelyveld, *Great Soul. Mahatma Gandhi and His Struggle with India*, Knopf, New York, 2011, pp. 82-83. Per una ricostruzione pressoché coeva dei fatti: A.B. Keith, *Responsible Government in the Dominions*, op.cit., pp. 1090-1098. Interessante infine il *pamphlet* – un'attenta ricognizione dei provvedimenti anti-indiani nelle colonie sudafricane – di G. Singh, *The Asiatic Land Tenure and Indian Representation Act of South Africa*, Council for Human Rights, Durban, 1946.

³³ *Natal Act* n. 11, 1909. Si veda: J.M. MacKenzie, *The Empire of Nature: Hunting, Conservation and British Imperialism*, Manchester University Press, Manchester-New York, 1988, p. 312; e D.L. Du Bois, *Sugar and Settlers: A history of the Natal South Coast, 1850-1910*, Sun Press, Bloemfontein, 2015, pp. 317-350.

³⁴ British Library, India Office Records (IOR), *Judicial and Public Papers*, L/P&J/6/1412, file 4522/1915.

³⁵ L'Unione Sudafricana – costituitasi il 31 maggio 1910 dalla fusione di quattro colonie (Colonia del Capo, Natal, Colonia del Fiume Orange, Transvaal) – fu colonia dell'Impero britannico dal 1910 al 1931 e poi, fino al 1961, *Dominion*. Nel 1909 il parlamento britannico promulgò il *South Africa Act* che sancì l'autonomia legislativa, esecutiva e giudiziaria dell'Unione. In italiano, si veda la chiara sintesi di: M. Zamponi, *Breve storia del Sudafrica. Dalla segregazione alla democrazia*, Carocci, Roma, 2009, pp. 17-57.

³⁶ Per una ricostruzione accurata delle posizioni politiche di Gokhale, importante *leader* moderato dell'*Indian National Congress* e fondatore della *Servants of India Society*, si veda: E. Valdameri, *Gopal Krishna Gokhale: nazione e impero tra 'Oriente' e 'Occidente'*, in M. Casolari, C.M. Tresso (a cura di), *Sguardi sull'Asia. Scritti in onore di Michelguglielmo Torri*, I libri di Emil di Odoya, Bologna, 2017, pp.

Gokhale arrivò nella nuova Unione nel 1912 e trascorse un mese viaggiando in tutto il Sudafrica, trattato con apparente rispetto e considerazione. Dopo un colloquio con il Primo Ministro Louis Botha (1862-1919) e con Jan Christiaan Smuts (1870-1950), Ministro delle Miniere, della Difesa e degli Interni, Gokhale si convinse di aver ottenuto la promessa che le pratiche discriminatorie nei confronti degli immigrati indiani sarebbero finite e che tanto il *Transvaal Immigration Registration Act*, quanto il *Natal Act* n. 17 sarebbero stati entrambi abrogati.

Dal canto suo, e a ragione, Gandhi non credeva alle promesse dei *leader* sudafricani: dopo la partenza di Gokhale per l'India, infatti, Smuts annunciò nella *House of Assembly* che la popolazione europea del Natal non avrebbe mai autorizzato la revoca della tassa annuale di 3 sterline³⁷. A peggiorare le cose, nel marzo del 1913, una sentenza della *Cape Supreme Court* stabilì che solo i matrimoni cristiani sarebbero stati legali in Sudafrica, esprimendosi nettamente contro le nozze celebrate secondo i riti delle religioni che ammettevano la poligamia: ciò ebbe l'effetto di invalidare molti matrimoni indiani. Infine, con l'approvazione dello *Union Immigrants' Regulation Act* del 1913, venne impedito l'ingresso di altri indiani in Sudafrica, mediante l'istituzione di un test di lingua o in base a una valutazione sulle "abitudini di vita", che non dovevano essere incompatibili con le "esigenze" dell'Unione o delle sue province³⁸.

Conseguenza delle nuove disposizioni anti-indiane dell'Unione fu l'organizzazione di una grande campagna di disobbedienza civile, in cui scesero in sciopero circa 4.000 minatori indiani delle miniere di carbone di Newcastle, nonché i lavoratori dello zucchero, gli operai e gli impiegati municipali del Natal, per un totale di oltre 50.000 lavoratori in agitazione. Fra questi, alcune migliaia finirono in carcere³⁹. Le disposizioni di legge che regolamentavano la presenza degli immigranti non vietavano solo nuovi ingressi nell'Unione, ma si spingevano oltre, confermando numerose restrizioni sul movimento degli indiani da una provincia all'altra⁴⁰.

Nel dicembre 1913, dato il clamore che le proteste avevano suscitato sia in India sia in Gran Bretagna, il governo dell'Unione reagì nominando una *Indian Grievances Commission* (o *Solomon Commission*)⁴¹, per indagare sui problemi "causati" dagli immigrati indiani e tentare di trovare soluzioni alle violenze scoppiate nel Natal. Il

101-127; E. Valdameri, *The Influence of Liberalism in the Definition of the Idea of the Nation in India*, in *La Révolution française. Cahiers de l'Institut d'histoire de la Révolution française [En ligne]*, No. 8-2015 «Entre la Révolution et l'Empire: une nouvelle politique dans l'Océan Indien», dir. M. Vaghi e B. Gainot, <https://journals.openedition.org/lrf/1333> (ultima consultazione il 09/09/2019).

³⁷ Si veda: M. Palmer, *The History of the Indians in Natal*, op.cit., p. 70; I. Narain, *Anti-Indian Legislation in Natal (Since the imposition of the £3 tax to the close of indenture)*, op.cit., p. 135.

³⁸ J. Dugard, *Human Rights and the South African Legal Order*, Princeton University Press, Princeton, 1978, p. 307.

³⁹ M. Palmer, *The History of the Indians in Natal*, op.cit., pp. 70-73.

⁴⁰ W.K. Hancock, *Survey of British Commonwealth Affairs. Volume I: Problems of Nationality, 1918-1936*, The Royal Institute of International Affairs-Oxford University Press, London-New York, 1937, p. 201.

⁴¹ Si vedano: B.R. Nanda, *Gokhale: The Indian Moderates and the British Raj*, Princeton University Press, Princeton, 1977, pp. 430-431; A. Desai, Goolem Vahed, *The South African Gandhi: Stretcher-Bearer of Empire*, op.cit., p. 244; J. Klaaren, *From Prohibited Immigrants to Citizens: The Origins of Citizenship and Nationality in South Africa*, op.cit., p. 136.

rapporto della Commissione e il cosiddetto “Accordo Smuts-Gandhi”⁴² portarono alla stesura dell’*Indian Relief Act* del 1914, che finalmente abolì la tassa di 3 sterline all’anno a carico degli indiani in Sudafrica, concesse loro il diritto di muoversi all’interno della provincia di residenza, e riconobbe la validità giuridica dei matrimoni tradizionali indiani (indù, musulmani e parsi), con l’importante corollario che alle mogli e ai figli degli immigrati indiani nell’Unione fu permesso di ricongiungersi al capofamiglia⁴³.

D’altra parte, il *corpus* principale della legislazione anti-indiana rimase intatto: infatti, le restrizioni sui diritti di libera circolazione in tutta l’Unione, sulla proprietà della terra e sul commercio risultarono sostanzialmente invariate rispetto al passato. Lo stesso Gandhi, naturalmente, ne era consapevole, pur ritenendo che un primo piccolo passo nella direzione dell’acquisizione dei diritti civili degli immigrati indiani fosse stato fatto. In proposito, nel 1914, mentre si preparava a lasciare per sempre il Sudafrica, scrisse: «I shall hope that when the Europeans of South Africa fully appreciate the fact that now as the importation of indentured labour from India is prohibited and as the Immigrants’ Regulation Act of last year has in practice all but stopped further free Indian immigration, and that my countrymen do not aspire to any political ambition, they, the Europeans will see the justice and indeed the necessity of my countrymen being granted [more] rights»⁴⁴.

5. Conclusioni

Con l’instaurarsi dell’Unione Sudafricana, dunque, l’iniziale ottimismo di Gandhi circa il processo di integrazione degli immigrati indiani era destinato a rivelarsi, nella sostanza, infondato: nei fatti, bisognerà attendere non solo la fine del dominio coloniale britannico ma, nello specifico, il 1994 e l’instaurarsi del regime democratico in Sudafrica per veder pienamente riconosciuti sia i diritti della popolazione di origine indiana, sia la valorizzazione della loro *racial identity*⁴⁵.

Dopo il 1910, dunque, le condizioni degli indiani in Sudafrica non migliorarono, e i governi britannico e indiano non furono in grado di condizionare il corso della politica dell’Unione. Il governo britannico, nella sostanza, per ragioni di “equilibrio” politico all’interno dell’impero, sin dal 1870 circa decise di non ostacolare la politica razziale sudafricana, e rimase sulle stesse posizioni – anzi inevitabilmente le accentuò – dopo la nascita dell’Unione. In questo senso, la complessità della macchina imperiale rendeva di

⁴² Si vedano: U. Majmudar, *Gandhi’s Pilgrimage of Faith: From Darkness to Light*, State University of New York Press, Albany, 2005, pp. 144-145; S. Wolpert, *Gandhi’s Passion: The Life and Legacy of Mahatma Gandhi*, Oxford University Press, Oxford, 2001, pp. 69-70; B.M. du Toit, *The Mahatma Gandhi and South Africa*, in *The Journal of Modern African Studies*, Vol. 34, No. 4, 1996, pp. 643-660.

⁴³ H.J. Simons, R.E. Simons, *Class and Colour in South Africa, 1850-1950*, Penguin Books, Harmondsworth, 1969, p. 161; R. Mongia, *Indian Migration and Empire: A Colonial Genealogy of the Modern State*, op.cit., pp. 93-111.

⁴⁴ Citato in: G.H. Calpin, *Indians in South Africa*, Shuter & Shooter, Pietermaritzburg, 1949, p. 37.

⁴⁵ Per un quadro della situazione degli indiani in Sudafrica dall’ultimo periodo coloniale al regime dell’*apartheid*, si veda: M. West, *Indian Politics in South Africa: 1860 to the Present*, in *Comparative Studies of South Asia, Africa and the Middle East*, Vol. 7, No. 1-2, 1987, pp. 97-111. Sulla “indianità” delle famiglie discendenti dagli immigrati indiani, si veda: K. Pillay, *South African Families of Indian Descent: Transmission of Racial Identity*, in *Journal of Comparative Family Studies*, Vol. 46, No. 1, 2015, pp. 121-135.

fatto quasi impossibile influenzare materialmente le condizioni di vita degli indiani prima nel Natal e poi nell'Unione, dato che le leggi contestate a livello imperiale erano applicate ugualmente sia in virtù dell'autonomia politica concessa a livello locale, sia grazie alla compattezza – che si potrebbe definire “ideologica” – delle *élites* bianche sudafricane⁴⁶.

Prendendo spunto, insomma, dalla teoria del *sub-imperialism* di Peter James Marshall, si può affermare che, per il governo britannico, fu molto difficile porre un freno sia ai pregiudizi razziali, sia alle scelte politiche controverse dei *leaders* sudafricani, nonostante esso disponesse di una legislazione che, in linea teorica, lo avrebbe reso possibile⁴⁷. Probabilmente fu piuttosto facile per Londra nascondersi dietro la facciata del “governo responsabile”, con le sue inevitabili implicazioni in termini di autonomia politica delle colonie, per ovviare alle complicazioni razziali e razziste connesse alle scelte locali, insistendo più sulla forma che sulla sostanza di una legislazione imperiale presentata come equalitaria in termini di opportunità per tutti i sudditi dell'impero.

Da parte indiana si sperava che la concessione dell'autonomia alle colonie sudafricane non avrebbe indebolito – o addirittura annullato – gli impegni della Corona rispetto ai diritti e alle libertà formalmente concessi a tutti i sudditi dell'impero, ovvero si temeva la dissoluzione del legame imperiale qualora il governo di Londra non si fosse dimostrato in grado di proteggere gli indiani residenti in tutti domini britannici⁴⁸.

Fra gli amministratori coloniali metropolitani, invece, nonostante le dichiarazioni ufficiali di intellettuali e statisti favorevoli ad una “filosofia imperiale” incentrata sull'uguaglianza delle etnie componenti l'impero britannico, abbondavano considerazioni più in linea sia con gli stereotipi razziali e razzisti in voga all'epoca, sia con gli interessi delle *élites* coloniali bianche⁴⁹. In proposito, le idee espresse da Joseph West Ridgeway (1844-1930) – già governatore di Ceylon, nonché ex-presidente del comitato inviato in Transvaal per occuparsi del sistema elettorale (1906) – probabilmente rappresentavano abbastanza bene quelle della maggioranza dell'opinione pubblica britannica ai primi del Novecento: «Academic imperialists at home [...] dream

⁴⁶ Mi limito a segnalare i due significativi lavori di: M. MacDonald, *Why Race Matters in South Africa*, Harvard University Press, Cambridge-London, 2006; C.C. Crais, *White Supremacy and Black Resistance in Pre-Industrial South Africa: The Making of the Colonial Order in the Eastern Cape, 1770-1865*, Cambridge University Press, New York-Oakleigh, 1992.

⁴⁷ Secondo Marshall – che riprende e rielabora un'idea circa l'origine politica dell'imperialismo, formulata negli anni Sessanta del secolo scorso da David Kenneth Fieldhouse – i fenomeni coloniali prendono avvio e si strutturano in una maniera che poco ha a che fare con un progetto ben stabilito ed organizzato a livello centrale; piuttosto essi dipendono significativamente dalle politiche adottate dagli attori coloniali periferici operanti sul posto. Si vedano: P.J. Marshall, *The British Asia: Trade to Dominion, 1700-1765*, in W.R. Louis (edited by), *The Oxford History of the British Empire*, Oxford University Press, Oxford, 1998, Vol. II, pp. 487-508; in italiano, D.K. Fieldhouse, *Gli imperi coloniali dal XVIII secolo*, Feltrinelli, Milano, 1967; D.K. Fieldhouse, *L'età dell'imperialismo: 1830-1914*, Laterza, Roma-Bari, 1975.

⁴⁸ Esemplari, ad esempio, le parole pronunciate, nel 1904, presso la *House of commons* da Mancherjee Merwanjee Bhownaggree (1851-1933), un importante esponente indiano del Partito conservatore britannico. Si veda: W.K. Hancock, *Survey of British Commonwealth Affairs. Volume I: Problems of Nationality, 1918-1936*, op.cit., pp. 197-198.

⁴⁹ In proposito si veda, in italiano: M. Vaghi, *L'India di Toynbee. Un paradigma eurocentrico rivisitato?*, in F. Leonardi, L. Maggioni (a cura di), *Arnold J. Toynbee. Il mondo oltre le civiltà*, Unicopli, Milano, 2016, pp. 175-188.

of a Utopian Empire where all citizens enjoy equal rights. This dream can never be realized; at least not for generations to come. If the Government were to make any attempt to enforce this policy, or even to support it by argument, the break-up of the Empire would follow. Our self-governing colonies – at least at this stage of their development – will not tolerate the entry of coloured races into their midst in any number. It is a question of life and death with them. Theirs must be a white man's country»⁵⁰.

⁵⁰ Lettera di Ridgeway, in *The Times*, 6 dicembre 1913. Sul personaggio: T.R.H. Davenport, C. Saunders, *South Africa: A Modern History*, Palgrave Macmillan, Basingstoke-London, 2000 (ed. or. 1977), pp. 251-255.

Riferimenti bibliografici

- P. Baxter, *Gandhi, Smuts and Race in the British Empire: Of Passive and Violent Resistance*, Pen and Sword Books, Barnsley, 2017.
- A. Desai, G. Vahed, *The South African Gandhi: Stretcher-Bearer of Empire*, Stanford University Press, Stanford, 2016.
- J. Evans, P. Grimshaw, D. Philips, S. Swain, *Equal Subjects, Unequal Rights: Indigenous People in British Settler Colonies, 1830s-1910*, Manchester University Press, Manchester-New York, 2003.
- D.R. Gabaccia, D. Hoerder (edited by), *Connecting Seas and Connected Ocean Rims: Indian, Atlantic, and Pacific Oceans and China Seas Migrations from the 1830s to the 1930s*, Brill, Leiden, 2011.
- T.R. Metcalf, *Imperial Connections: India in the Indian Ocean Arena, 1860-1920*, University of California Press, Berkeley-Los Angeles, 2007.
- R. Mongia, *Indian Migration and Empire: A Colonial Genealogy of the Modern State*, Duke University Press, Durham, 2018.
- D. Northrup, *Indentured Labor in the Age of Imperialism, 1834-1922*, Cambridge University Press, Cambridge, 1995.
- M. Palmer, *The History of the Indians in Natal*, Oxford University Press, Cape Town-London-New York, 1957.
- H. Tinker, *A New System of Slavery: The Export of Indian Labour Overseas, 1830-1920*, Oxford University Press, Oxford-New York, 1974.
- M. Vaghi, *Una storia connessa. Asia meridionale ed Europa in età moderna (secoli XVI-XX)*, FrancoAngeli, Milano, 2019.

CRONACHE DELLE ISTITUZIONI

Le principali tendenze del nuovo ciclo elettorale in Russia: le elezioni amministrative dell'8 settembre 2019 ed il clima di protesta

*Veronika Nikitina**

Abstract

Local or regional elections have taken place in Russia during the United Voting Day, on 8 September 2019. The chronicle analyses the results of these last administrative elections, gives an overall picture of the development and the assessment of the party system and highlights the new political scenario in which the new election cycle, from 2019 until 2021, will be held.

Keywords: Local or regional election – Moscow city Duma election – protests – Russia.

SOMMARIO: 1. Le elezioni amministrative dell'8 settembre 2019. 2. Le elezioni dei vertici delle regioni (governatori). 3. dei parlamenti regionali. 4. dei deputati della Duma di Mosca. 5. Conclusioni.

1. *Le elezioni amministrative dell'8 settembre 2019*

Le recenti elezioni amministrative in Russia hanno segnato l'inizio di un nuovo lungo ciclo elettorale che proseguirà con le elezioni della Duma di Stato nel settembre 2021 e si concluderà con le elezioni presidenziali nel 2024. Alla fine di tale ciclo si avrà dunque non solo la formazione di un nuovo parlamento (camera bassa), ma anche la soluzione della transizione politica di Vladimir Putin il quale, sulla base di quanto stabilito dalla Costituzione, non può essere eletto per più di due mandati consecutivi (avendone tra l'altro svolto già 4 non consecutivi).

*Dottore di ricerca in giurisprudenza. Università statale di Mosca "Lomonosov". Citazione consigliata: V. Nikitina, *Le principali tendenze del nuovo ciclo elettorale in Russia: le elezioni amministrative dell'8 settembre 2019 ed il clima di protesta*, in *Nuovi Autoritarismi e Democrazie: Diritto, Istituzioni e Società* (NAD), n.2/2019, pp. 141-146. Cronaca pubblicata in *Osservatorio su Nuovi Autoritarismi e Democrazie* il 14.10.19 (<http://nad.unimi.it/the-main-political-trends-of-the-new-electoral-cycle-in-russia-local-and-regional-elections-on-8-september-2019-and-the-climate-of-protest/>).

Nel “Giorno Unico delle Elezioni”, l’8 settembre 2019, si sono svolte le elezioni a vari livelli, tra cui le elezioni suppletive dei deputati della Duma di Stato, le elezioni dei governatori di 19 soggetti della federazione (in 16 casi elezioni popolari dirette ed in tre casi elezioni da parte dell’organo rappresentativo) e le elezioni di 13 parlamenti regionali. Una delle peculiarità di queste ultime elezioni amministrative è dovuta al fatto che in 13 soggetti della federazione i governatori in carica si erano dimessi poco prima delle elezioni e al posto loro erano stati designati dal Presidente Putin dei governatori *ad interim*, i quali successivamente si sono candidati per le elezioni regionali. Per quanto riguarda i parlamenti regionali, si tratta di ben 13 organi, tra i quali il parlamento della Crimea e della Città di rilievo federale di Sebastopoli.

Gli esiti del voto danno un risultato non univoco. In linea di massima vi è stata un’affermazione chiara del partito del Cremlino “Russia unita” (o unitaria) e dunque le aspettative del movimento di protesta sono andate deluse. In particolare, il successo è stato chiaro sia per le elezioni dei governatori che delle assemblee locali e per le elezioni suppletive della Duma di Stato. Si distinguono solo due casi in dissonanza: il Territorio di Chabarovsk e la Città di Mosca. Nel primo territorio Russia unita ha ottenuto solo il 13% dei consensi. Nelle altre regioni i candidati di tale partito invece hanno preso molto di più, risultando il voto più deludente quello nella Repubblica degli Altaj (34%). I risultati non sono dunque in generale negativi se si considera che nel 2018 si è registrato un generalizzato calo di fiducia dei cittadini nelle istituzioni statali, incluso il Presidente. Un problema simile si era verificato anche in passato tra il 2011 e il 2012. L’attuale crisi di consenso si è acuita con l’adozione della legge sull’innalzamento dell’età pensionistica e sull’aumento dell’IVA.

Allo stesso tempo, i risultati delle elezioni dell’8 settembre 2019 presentano chiare peculiarità di tipo territoriale. In alcune regioni tutto è andato come negli anni precedenti. In altre si sono verificate nuove tendenze.

2. Le elezioni dei vertici delle regioni (governatori)

Per quanto riguarda le elezioni dei vertici delle regioni, a differenza dell’anno precedente non ci sono state grandissime differenze. Tutti i candidati “del potere” sono stati regolarmente eletti (in alcuni casi rieletti). Va solo fatto notare che in queste elezioni si è rafforzata la tendenza ad evitare la presentazione di candidature di opposizione “forti”. In particolare, è senza precedenti il numero di rifiuti di accettare la registrazione di candidati degli altri partiti rappresentati nei parlamenti. Clamoroso è stato anche il ritiro (“volontario”, secondo le sue stesse dichiarazioni) ed all’ultimo momento della candidatura alla carica di governatore di San Pietroburgo del candidato del partito comunista, il famoso regista V. Bortko, che avrebbe avuto buone possibilità di vincere. Sensazionale va considerato anche il caso delle elezioni del governatore del Territorio del Zabajkal, cui non hanno partecipato candidati di nessun partito parlamentare.

3. ...dei parlamenti regionali

Queste elezioni hanno avuto esiti differenti anche a seconda del tipo di sistema elettorale adottato, proporzionale o misto. In 7 casi “Russia unita” ha ottenuto oltre il 50% dei voti anche se si è trattato in generale di una diminuzione di circa il 10% dei consensi rispetto alle analoghe precedenti elezioni del 2014 in tutte le regioni tranne che nella Repubblica di Kabardino-Balkaria.

4. dei deputati della Duma di Mosca

Le elezioni dei deputati della Duma della Città di Mosca vanno analizzate a parte per una serie di ragioni. In primo luogo si tratta dell'unico caso in cui per l'elezione dell'organo legislativo rappresentativo del potere statale del soggetto federato – Città di rilevanza federale di Mosca si utilizza un sistema elettorale completamente maggioritario. In secondo luogo, si tratta della capitale e dunque ovviamente il caso attira maggiore attenzione. Infine, a Mosca si è venuta a creare una situazione politica unica. A differenza degli altri soggetti federati (tranne S. Pietroburgo) a Mosca è forte la posizione dei “liberali”, tra i quali vi sono politici non legati a nessuno dei partiti ufficiali (registrati). Ciò si è verificato in quasi tutte le elezioni in questo soggetto della Federazione, in particolare alle elezioni del sindaco di Mosca del 2013, alle elezioni della precedente Duma della Città di Mosca del 2014, alle elezioni per la Duma di Stato del 2016 ed alle elezioni municipali del 2017.

Le elezioni alla Duma della città di Mosca della settima legislatura si sono svolte secondo il sistema maggioritario e si eleggevano 45 deputati in 45 collegi uninominali, per un mandato di 5 anni. Le candidature potevano essere formulate dai partiti politici oppure sotto forma di candidature indipendenti.

Fino al 2014 tra queste due modalità di candidatura vi era una chiara differenza: i candidati indipendenti dovevano raccogliere le firme in loro supporto mentre i candidati di partito no. Dal 2014, con l'adozione di una nuova apposita legislazione sono state introdotte alcune modifiche in base alle quali sono esentati dall'obbligo di raccogliere le firme solo i partiti che hanno ottenuto almeno il 3% dei voti alle precedenti elezioni della Duma di Stato.

Si tratta al momento di Russia unita, del partito comunista, del partito liberal-democratico e di Russia giusta. Infatti, i partiti dell'opposizione “liberale” non avevano superato lo sbarramento alle precedenti elezioni parlamentari di livello federale: Jabloko aveva ottenuto il 2%, Parnas lo 0,7% e Iniziativa civica non era stata proprio ammessa al voto. Di conseguenza i candidati di tali partiti per potersi presentare alle elezioni della Duma della Città di Mosca avevano l'obbligo di raccogliere un numero di firme in proprio sostegno pari al 3% degli elettori del collegio, ossia in media tra le 5.000 e le 6.000 firme, cosa certo non facile.

Nonostante ciò Russia unita non ha presentato alcuna candidatura dal momento che i fiancheggiatori del partito hanno deciso di presentarsi come indipendenti a

causa dell'evidente calo di popolarità del partito agli occhi degli elettori moscoviti.

Al fine di limitare il più possibile l'ingresso nella Duma di Mosca ai politici di Russia unita che si presentavano come indipendenti Aleksej Naval'nyj ha diffuso lo slogan "Voto intelligente", esortando a votare i candidati più forti tra quelli non legati a Russia unita.

A seguito della verifica delle firme raccolte dai candidati in loro sostegno la Commissione elettorale moscovita (MGIK) ha rifiutato la registrazione a diversi candidati "di opposizione" che si presentavano come indipendenti. Secondo la legge sulle elezioni alla Duma di Mosca la commissione può rifiutare la registrazione dei candidati se si supera il 10% di firme non valide oppure con per un numero insufficiente di firme valide raccolte. Il rifiuto della registrazione dei candidati dell'opposizione è stato giustificato dalla elevata percentuale di firme invalide. I candidati indipendenti hanno accusato la Commissione elettorale di frode in sede di verifica delle firme ritenendo che con il pretesto del numero elevato di firme invalide si volesse di fatto impedire la loro partecipazione al voto. Ciò ha provocato numerose manifestazioni di protesta in città.

In generale, nel corso della campagna elettorale i candidati indipendenti sono riusciti a coagulare un grande supporto popolare, tramite una serie di manifestazioni e dimostrazioni, rilevando le numerose violazioni di legge commesse dalle autorità in sede di registrazione dei candidati "di opposizione". Le manifestazioni sulla Prospettiva Sacharov del 20 luglio e del 10 agosto 2019 possono essere considerate come le più massicce proteste politiche degli ultimi anni e il raduno non autorizzato nei pressi del Municipio il 27 luglio ha raggiunto livelli record di manifestanti fermati dalla polizia. Le proteste sono state accompagnate da arresti massicci dei candidati che non avevano ottenuto la registrazione. Si tratta dell'onda di proteste più imponente dalla crisi di piazza Balotnaja del periodo 2011-2012.

L'ong russa "Missione liberale" ha pubblicato un rapporto sulla registrazione dei candidati alle elezioni della Duma della città di Mosca dell'8 settembre 2019 dal quale si evince che tale processo di registrazione si sarebbe distinto per inadeguatezza e per un approccio ingiusto e discriminatorio nei confronti degli aspiranti candidati.

Nonostante tale ostruzionismo delle autorità le elezioni hanno prodotto un risultato inatteso per il partito del Cremlino. Infatti i candidati di opposizione hanno ottenuto 20 seggi su 45.

5. Conclusioni

Le elezioni amministrative dello scorso settembre si sono distinte per una serie di elementi.

Innanzitutto l'affluenza dei votanti è stata molto bassa, con una percentuale media del 33,75% (a Mosca il 21,77%). Come rilevato dal politologo Kynev, si tratterebbe di una crisi della rappresentanza politica e dell'adeguatezza del sistema

politico. In particolare della stagnazione ed erosione del sistema dei partiti come conseguenza dell'ingerenza del potere esecutivo e del numero limitato di partiti non governativi nell'attuale panorama politico.

Come afferma nel suo blog il leader di Jabloko Javlinskij, un sistema politico sano è possibile solo in presenza di una opposizione forte. Per questo ci vuole la libertà dei media, tribunali indipendenti, fonti di finanziamento dei partiti e dei movimenti indipendenti, elezioni libere e ripristino dell'elettività di quegli organi la cui elezione diretta è stata eliminata negli anni scorsi. Javlinskij in particolare propone: l'abbassamento al 3% della soglia di sbarramento per l'ingresso dei partiti alla Duma di Stato ed alle assemblee legislative regionali (la soglia attuale è del 5%); l'introduzione del diritto di tribuna, ossia la possibilità per i partiti che alle elezioni federali o regionali abbiano ottenuto meno del 3% ma più dello 0,5% dei voti di designare un proprio rappresentante al parlamento del relativo livello con la possibilità di prendere la parola alle sessioni parlamentari; il ripristino dell'elezione diretta dei sindaci delle città e dei vertici dei distretti municipali; la cessazione della prassi persecutoria nei confronti dei cittadini per motivi politici e la proclamazione di amnistie per i detenuti politici.

Per il momento non sembrano esserci segnali di modifiche significative del sistema politico. L'elenco dei partiti registrati presso il Ministero della giustizia ammonta a 61. Ma è un elenco già vecchio perché 7 di queste organizzazioni sono state sciolte a giugno dalla Corte suprema la quale dall'inizio del 2019 ha accolto già 9 richieste di scioglimento presentate dal Ministero della giustizia. Il motivo formale per tale opera di revisione risiede nel fatto che circa la metà dei partiti esistenti si sono costituiti nel 2012 e dunque per essi scade il periodo di 7 anni nel corso del quale devono dimostrare di essere attivi sulla scena elettorale. Tale requisito, che impone lo scioglimento del partito politico che per 7 anni di seguito non abbia preso parte alle elezioni (di qualsiasi livello), è previsto dall'art 41 della legge federale sui partiti politici del 2001 (come emendata nel 2012). Dei partiti scolti dalla Corte suprema quest'anno solo uno (Alleanza dei verdi) ha dichiarato di non concordare con la decisione e di avere intenzione di presentare ricorso.

Quanto a lungo durerà in Russia questo tipo di "pluripartitismo" è difficile dirlo. Ma un sistema in cui non sono i partiti che danno vita al governo ma il governo ai partiti difficilmente si può definire democratico.

Riferimenti bibliografici

- A. Chačaturov, L. Sarkisjan, *Naval'nyj elama tematika. Il “voto intelligente” unisce l'elettorato di protesta*, www.novayagazeta.ru/articles/2018/11/29/78747-navalnyy-i-matematika.
- A. Kynev, A. Ljubarev, A. Maksimov, *Rapporto analitico n. 2 sul monitoraggio delle elezioni dell'8 settembre 2019*, www.liberal.ru/upload/files/Vibory_08092019_Doklad2.pdf.
- G. Javlinskij, *Otto requisiti. Cosa dovrebbe fare l'opposizione. Dichiarazione del presidente del comitato politico federale di “Jabloko”*, www.yabloko.ru/actually/2019/07/29.

Le elezioni parlamentari in Ucraina: il partito “Servitore del Popolo” del Presidente Zelensky ottiene la maggioranza assoluta dei seggi e dà vita ad un governo maggioritario

*Christian Mosquera**

Abstract

For the first time since its independence, in Ukraine a single party, the Servant of the People (SdP) of President Zelensky, has managed to obtain the absolute majority in Parliament. Although this enables the SdP to form the government, external support will still be needed to approve the reforms proposed during the electoral campaign.

Keywords: Ukraine – Parliamentary elections – Zelensky – Hončaruk.

Il 21 luglio 2019 si sono tenute in Ucraina le elezioni parlamentari anticipate per il rinnovo dei 450 seggi che compongono la *Verchovna Rada*, il Parlamento unicamerale ucraino il cui mandato ordinario è di 5 anni. Le elezioni avrebbero dovuto svolgersi l’ultima domenica di ottobre, come previsto dall’art. 77, c. 1 della Costituzione, ma sono state anticipate dopo che il nuovo Presidente della Repubblica Volodymyr Zelensky durante il suo insediamento, il 21 maggio scorso, ha deciso di sciogliere anticipatamente la *Rada* e indire nuove elezioni attraverso il procedimento previsto all’art. 77, c. 2, Cost¹.

* Cultore della materia in Diritto Costituzionale Comparato presso il Dipartimento di Studi Internazionali, Giuridici e Storico-Politici, Università degli Studi di Milano. Citazione consigliata: C. Mosquera, *Le elezioni parlamentari in Ucraina: il partito “Servitore del Popolo” del Presidente Zelensky ottiene la maggioranza assoluta dei seggi e dà vita ad un governo maggioritario*, in *Nuovi Autoritarismi e Democrazie: Diritto, Istituzioni e Società (NAD)*, n.2/2019, pp. 147-152. Cronaca pubblicata in Osservatorio su Nuovi Autoritarismi e Democrazie il 31.07.2019 (<http://nad.unimi.it/ukraine-parliamentary-elections-2019/#more-3009>).

¹ L’art. 77, c. 2, della Costituzione dell’Ucraina stabilisce che «Le elezioni anticipate della Verchovna Rada dell’Ucraina saranno indette dal Presidente dell’Ucraina e si terranno entro sessanta giorni dalla data di pubblicazione della decisione di scioglimento anticipato della Rada». La Costituzione dell’Ucraina è reperibile sia in lingua originale che in inglese e russo sul sito ufficiale del Parlamento ucraino, in <https://rada.gov.ua/>.

I deputati della *Verchovna Rada* vengono eletti con un sistema elettorale misto con soglia di sbarramento pari al 5%. In particolare: 225 deputati sono eletti con un sistema proporzionale a liste bloccate e in un'unica circoscrizione nazionale, mentre i restanti 225 deputati vengono eletti con sistema maggioritario in collegi uninominali. In questa tornata elettorale, però, non sono stati 225 i seggi maggioritari disponibili, ma soltanto 199, perché non è stato possibile svolgere le elezioni sul territorio della penisola di Crimea, “annessa” alla Russia nel marzo del 2014 né nei territori del Donbass (Repubbliche di Doneck e Luhansk) ancora occupate da separatisti filorussi. Pertanto, sono stati 424 i deputati effettivamente eletti e 26 i seggi rimasti vacanti in quanto sono 26 le circoscrizioni che risultano nei “territori occupati”².

I risultati ufficiali e definitivi di queste elezioni politiche anticipate sono stati resi disponibili dalla Commissione elettorale centrale (CEC) e vedono vincitore il partito *Servitore del popolo* del Presidente Zelensky, che ha ottenuto il 43,16% dei consensi, pari a 254 seggi, ossia la maggioranza assoluta dei seggi in Parlamento. Al secondo posto, con il 13,05% dei voti, pari a 43 seggi, si è collocato il partito *Piattaforma di opposizione - Per la vita*, guidato da Viktor Medvedčuk, partito filorusso con sostegno dell'elettorato delle regioni a est del paese in cui si assiste ancora al confronto tra Russia e Ucraina. Altri tre partiti sono riusciti a superare lo sbarramento del 5% necessario per accedere al Parlamento: con l'8,18% dei voti, pari a 26 seggi, il partito *Unione Pan-Ucraina Patria* di Julija Tymošenko, partito nazional-liberale ed europeista di centro-destra; segue con l'8,10%, pari a 25 seggi, il partito *Solidarietà europea* dell'ex Presidente Petro Porošenko, anche questo nazional-liberale ed europeista di centro-destra; e infine con il 5,82% dei voti, pari a 20 seggi, il nuovo partito *Voce* del musicista e *rockstar* Svyatoslav Vakarčuk³.

Il SdP ha vinto con un grande margine di distanza rispetto agli altri concorrenti, infatti ha ottenuto 30% in più dei consensi rispetto alla seconda forza politica. La vittoria di SdP da una parte sorprende perché è la prima volta, dall'indipendenza del paese avvenuta nel 1991, che un solo partito riesce ad ottenere la maggioranza assoluta in Parlamento, ma dall'altra parte appariva prevedibile visto l'alto consenso raccolto alle elezioni presidenziali di quest'anno che è stato oltre il 73%.

Il tasso di affluenza alle urne è stato molto basso: dai dati riportati dalla CEC soltanto il 49,84% degli aventi diritto al voto si è recato effettivamente alle urne. Sembra che una certa incidenza sul calo del tasso di partecipazione l'abbia avuta l'anticipazione delle elezioni a luglio durante le vacanze estive, ma va notata anche la diminuzione dell'attenzione pubblica verso le elezioni legislative rispetto a quelle presidenziali dove, infatti, l'affluenza continua ad essere alta.

² Le elezioni parlamentari sono disciplinate dalla Costituzione e dalla ‘Legge sulle elezioni dei deputati popolari dell’Ucraina’, reperibile sul sito della *Rada*, in <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/4061-17>.

³ I dati ufficiali sui risultati delle elezioni parlamentari anticipate del 2019 sono disponibili sul sito ufficiale della Commissione Centrale Elettorale dell’Ucraina, in <https://www.cvk.gov.ua/index.html>.

La campagna elettorale si è incentrata sugli stessi temi dibattuti durante quella per le elezioni presidenziali. Infatti, il SdP ancora una volta ha puntato molto sulla lotta alla corruzione, sul rinnovamento del sistema politico (tra cui l'abolizione dell'immunità parlamentare e la riforma del sistema elettorale), e sull'intenzione di risolvere in modo pacifico il conflitto con la Russia. Tali promesse elettorali, tuttavia, sono sembrate all'opinione pubblica in qualche modo controverse, per la poca chiarezza sulle modalità di attuazione, soprattutto in relazione alla delicata questione del conflitto nella regione del Donbass. Non sono mancate, infatti, le accuse al SdP, da parte dei partiti nazionalisti, di essere un partito filorusso e di fomentare la secessione nelle due *oblast* occupate dai separatisti⁴.

In seguito alla pubblicazione dei risultati delle elezioni parlamentari, che hanno assicurato al SdP la maggioranza assoluta dei seggi in Parlamento e dunque anche la possibilità di formare il nuovo Governo, Zelensky ha dichiarato che il Primo Ministro sarebbe stato un economista, rispettato in Occidente e soprattutto una “faccia nuova”.

Relativamente al procedimento per la formazione del Governo in Ucraina, che ha una forma di governo semipresidenziale, l'art. 114 della Costituzione stabilisce una serie di fasi tra loro concatenate per nominare il Primo Ministro e il Consiglio dei Ministri. In una prima fase, la coalizione parlamentare o il gruppo parlamentare che detiene la maggioranza assoluta dei seggi dell'organo legislativo propone il candidato Primo Ministro al capo dello Stato. In una seconda fase, il Presidente presenta ufficialmente le candidature del Primo Ministro, del Ministro della Difesa e del Ministro degli Affari Esteri alla *Rada* per ottenerne l'approvazione. Successivamente, è il Primo Ministro a presentare alla *Rada* le candidature per gli altri ministri⁵.

Dopo le consultazioni interne al SdP sull'individuazione del candidato Primo Ministro, il Presidente Zelensky ha proposto la candidatura di Oleksij Hončaruk, l'avvocato che al momento della sua nomina era vicedirettore dell'Ufficio del capo di Stato. Per la carica di Ministro degli Affari Esteri, invece, ha proposto Vadym Prystaiko, il quale era stato Viceministro degli Affari Esteri tra il 2014 e il 2019 e ambasciatore dell'Ucraina in Canada tra il 2012 e il 2014. Per la carica di

⁴ L'elettorato ha valutato positivamente la rinnovata disponibilità al dialogo di SdP per risolvere pacificamente il conflitto nella regione del Donbass. Tuttavia, i partiti nazionalisti di opposizione, che rappresentano quella fetta di società non disposta ad accettare un compromesso, non solo hanno criticato fortemente il SdP, accusandolo di violare la sovranità nazionale dell'Ucraina, ma hanno minacciato l'organizzazione di un “nuovo Maidan”.

⁵ L'art. 114 Cost. stabilisce che «il Consiglio dei Ministri dell'Ucraina è composto dal Primo Ministro, dal primo vice Primo Ministro dai vice Primo Ministro e dai ministri. Il Primo Ministro è nominato dalla *Verchovna Rada* su proposta del Presidente. Il Presidente sottopone la candidatura del Primo Ministro su proposta di una coalizione di frazioni della *Verchovna Rada*, formata in conformità con l'articolo 83 della Costituzione, o di una frazione che abbia la maggioranza dei seggi della composizione costituzionale della *Verchovna Rada*. Il Ministro della Difesa, il Ministro degli Affari Esteri sono nominati dalla *Verchovna Rada* su proposta del Presidente dell'Ucraina. Gli altri membri del Consiglio dei Ministri dell'Ucraina sono nominati dalla *Verchovna Rada* su proposta del Primo Ministro».

Ministro della Difesa, infine, ha proposto Andriy Zagorodniuk, il quale era stato consigliere del Presidente Zelensky e aveva prestato servizio presso l’Ufficio per i progetti di riforma del Ministero della Difesa tra il 2015 e il 2018.

L’approvazione del candidato Primo Ministro da parte della *Rada* avviene con votazione per appello nominale. Tale approvazione avviene sotto forma di risoluzione della *Rada* e richiede la maggioranza assoluta dei voti dei componenti dell’organo legislativo (art. 205, commi 9, 10 e 11, del Regolamento del Parlamento). Le candidature proposte dal Primo Ministro, invece, possono essere presentate alla *Rada* o in un unico elenco di candidati oppure separatamente come singole candidature. L’organo legislativo può approvare sia l’intero elenco dei candidati proposti che i singoli candidati proposti separatamente. Anche in questo caso, l’approvazione avviene sotto forma di risoluzione della *Rada* (art. 9, commi 3 e 8 della Legge sul Consiglio dei Ministri dell’Ucraina). Le candidature proposte da Zelensky sono state approvate il 29 agosto scorso. Oleksij Hončaruk è stato confermato Primo Ministro con 290 voti favorevoli provenienti dal SdP e dal gruppo parlamentare degli indipendenti⁶.

L’attuale Primo Ministro dell’Ucraina è una personalità politica di secondo piano, prima di assumere la carica, dal maggio 2019, aveva ricoperto le funzioni di vicecapo dell’Ufficio della Presidenza dell’Ucraina, in qualità di responsabile della politica economica. Dal 2015 era a capo dell’ong *Better Regulation Delivery Office* (BRDO), ente finanziato dall’Unione europea volto a migliorare la regolamentazione statale nei settori economici e delle imprese. Prima ancora, Hončaruk era stato consigliere dell’ex Ministro dello Sviluppo Stepan Kubiv.

Nel corso del primo discorso di Hončaruk alla *Rada*, il neoeletto Primo Ministro ha dichiarato che tra le priorità del suo governo ci sarà l’adozione di precise misure volte a garantire la crescita economica del Paese. L’economia ucraina avrebbe bisogno di investimenti esteri e per attirare gli investitori sarebbero necessarie riforme strutturali che assicurino un efficiente sistema giudiziario, una ridotta pressione fiscale sulle imprese e maggiore stabilità finanziaria. Hončaruk, inoltre, ha annunciato che il suo governo avrebbe negoziato un programma di cooperazione con il Fondo Monetario Internazionale.

Relativamente alla questione del conflitto nella regione del Donbass, Hončaruk ha ribadito l’esigenza di riprendere i negoziati di pace con la Russia. Ha sostenuto che tale questione, pur riguardando maggiormente la politica estera, inevitabilmente produrrebbe conseguenze negative sulla gestione della politica interna.

Formare una coalizione con altre forze politiche non è stato necessario visto l’ampio consenso ottenuto dal SdP alle elezioni parlamentari. Tuttavia, bisogna ricordare che le riforme proposte sia in campagna elettorale che nel più recente discorso del neoeletto Primo Ministro richiedono modifiche costituzionali,

⁶ La procedura per l’investitura del governo è disciplinata, oltre che dalla Costituzione, dalla ‘Legge sul Regolamento interno della *Verchovna Rada* dell’Ucraina e dalla ‘Legge sul Consiglio dei Ministri dell’Ucraina’. Entrambe reperibili sul sito della *Rada*, in <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/794-18> <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1861-17>.

approvabili soltanto dai due terzi del Parlamento, ossia un minimo di 300 voti. Pertanto, sarà necessario un supporto esterno alla maggioranza per approvare tali riforme.

Riferimenti bibliografici

- O. Bondarenko, *Ucraina: Il partito presidenziale si prende la maggioranza in parlamento*, in *EastJournal*, 23 luglio 2019, in <https://www.eastjournal.net/archives/99173>.
- I. Nechepurenko, *Party of Ukraine's New President Is on Track for Big Electoral Victory*, in *The NYTimes*, 22 luglio 2019, in <https://www.nytimes.com/>.
- Redazione BBC, *Ukraine election: President Zelensky's party set for big win*, in *BBC*, 23 luglio 2019, in <https://www.bbc.com/news/world-europe-49061504>.
- Redazione Ukraine Crisis media center, *Si insedia il nuovo governo: chi sono i ministri*, in *Ukraine Crisis media center*, 10 settembre 2019, in <http://uacrisis.org/it/73235-il-nuovo-governo-chi-sono-ministri>.
- M. R. Sahuquillo, *El partido de Zelenski gana una mayoría inédita en el Parlamento de Ucrania*, in *El País*, 22 luglio 2019, in <https://elpais.com/>.

Fonti giuridiche consultate:

- Costituzione dell'Ucraina, in <https://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=254%EA%2F96%2D%E2%F0>
- Commission Elettorale Ucraina, in <https://www.cvk.gov.ua/>
- Legge sulle elezioni parlamentari in Ucraina, in <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/4061-17>.
- Legge sul Regolamento della Verchovna Rada dell'Ucraina, in <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2591-17>.
- Legge sul Consiglio dei Ministri dell'Ucraina, in <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/794-18>

Le elezioni amministrative del 13 ottobre 2019 in Ungheria. Il *Fidesz* vince nella provincia ma perde Budapest: è sfida aperta per le politiche del 2022

*Cristiano Preiner**

Abstract

On October 13, local elections were held in Hungary and the political outcome is mixed. *Fidesz* strengthens its consensus throughout the nation, however, opposition parties celebrate a stunning victory in Budapest and in many other cities. Opposition parties united behind a single candidate in almost every riding in order to defeat *Fidesz* candidates. Prime Minister Viktor Orbán is called upon not to ignore the message the voters have sent. The local elections were a test of the opposition's political competitiveness before the 2022 general elections. Despite Viktor Orbán's landslide victories in the 2018 Hungarian and 2019 European elections, a future win is not a given. *Fidesz* is no longer invincible.

Keywords: Hungary – Budapest – Orbán – Local elections – Political oppositions.

SOMMARIO: 1. Un voto senza vincitori. 2. Il sistema elettorale 3. Un esito annunciato. 4. I risultati. 5. Le reazioni e i commenti.

1. *Un voto senza vincitori*

La consultazione elettorale del 13 ottobre 2019 ha fatto emergere una situazione politica non necessariamente scontata. Da un lato, niente è sembrato

* Laureato in Scienze Internazionali e Diplomatiche presso l'Università degli Studi di Napoli "L'Orientale". Citazione consigliata: C. Preiner, *Le elezioni amministrative del 13 ottobre 2019 in Ungheria. Il Fidesz vince nella provincia ma perde Budapest: è sfida aperta per le politiche del 2022*, in *Nuovi Autoritarismi e Democrazie: Diritto, Istituzioni e Società (NAD)*, n.2/2019, pp. 153-161. Cronache pubblicate in NAD - Osservatorio su Nuovi Autoritarismi e Democrazie l'11.10.2019 (<http://nad.unimi.it/local-elections-in-hungary-oppositions-put-themselves-to-the-test-2/>) e il 23.10.2019 (<http://nad.unimi.it/political-oppositions-gain-ground-viktor-orban-loses-budapest/>).

cambiare. Infatti, analizzando il dato aggregato nazionale, la coalizione governativa del *Fidesz*-KDNP mantiene il suo predominio e lo incrementa rispetto alle amministrative del 2014. La provincia resta “arancione” e sostiene Orbán. Le sorprese maggiori vengono però dai centri urbani. Le opposizioni hanno infatti conquistato, oltre a numerose città capoluogo, quattro delle prime cinque città dell’Ungheria (Budapest, Szeged, Miskolc, Pécs), ad eccezione di Debrecen, seconda in ordine di grandezza e da anni roccaforte del *Fidesz*. In alcuni casi, anche dove hanno vinto, i sindaci del *Fidesz* governeranno con assemblee rappresentative di diverso colore politico. I risultati, che i media nazionali indipendenti e quelli internazionali hanno descritto come sorprendenti, erano in qualche modo annunciati. Si è dimostrata vincente la strategia delle opposizioni, ovvero l’aver presentato candidati unici praticamente ovunque. In più le elezioni europee tenutesi il 26 maggio precedente avevano dato il via alla nuova tendenza: le percentuali ottenute dai singoli partiti anticipavano in molti collegi, seppure solo aritmeticamente, un testa a testa se non proprio la possibilità del sorpasso del fronte anti-Orbán.

Per la prima volta dal 2006 Viktor Orbán, pur non perdendo, non vince in maniera netta. Proprio alle elezioni amministrative di quell’anno, che il premier ungherese aveva definito “il terzo turno delle politiche”, il *Fidesz* diventava – con trenta seggi – la prima forza politica nel consiglio della capitale e avanzava in tutto il Paese. Quattro anni dopo avrebbe conquistato quella “supermaggioranza” all’Assemblea nazionale che tuttora detiene. L’elemento nuovo di oggi è la crescita delle opposizioni. In vista delle politiche del 2022, quanto più esse riusciranno a cementare la coesione di recente raggiunta in termini di chiarezza degli obiettivi prefissati e validità della proposta politica alternativa, tanto più saranno in grado di vulnerare il mito dell’invincibilità del *Fidesz*.

2. Il sistema elettorale

Il sistema degli organi dell’autogoverno locale (*helyi önkormányzatok*) si divide in due livelli: provinciale e comunale (città, comuni, distretti della capitale). Nel primo caso, come anche nella capitale, il consiglio ovvero l’organo rappresentativo è chiamato assemblea (*közgyűlés*). Nelle città, nei comuni e nei singoli distretti di Budapest prende invece il nome di assemblea dei rappresentanti (*képviselőtestület*). Nella dimensione comunale il consiglio costituisce l’autorità suprema ed è guidato dal sindaco.

Nell’ottobre 2019 si è votato per la seconda volta con la nuova legge elettorale in vigore dal giugno del 2010. La legge L del 2010 “Sulle elezioni dei rappresentanti degli autogoverni locali e dei sindaci” insieme ad una sua importante modifica intervenuta nel 2014 – legge XXIII del 2014 – ha introdotto significativi cambiamenti rispetto alla normativa che aveva regolamentato le prime sei tornate di elezioni amministrative dal *regime change*. Le nuove disposizioni hanno potenziato la componente maggioritaria del sistema elettorale, che era e che resta misto, rispetto a quella di lista. Laddove prima del 2010 il 60%

dei deputati degli organi dell'autogoverno locale era eletto in collegi uninominali, dopo la riforma questa quota ha superato abbondantemente il 70%. Tra le altre novità c'è la forte diminuzione, fino quasi ad arrivare ad un dimezzamento, del numero di seggi delle assemblee locali, anche nella stessa Budapest dove i seggi del consiglio della capitale si riducono da 66 a 33. Tale decisione, presentata come necessaria per la riduzione dei costi della politica, coerentemente seguita alla riduzione del numero dei parlamentari dell'Assemblea nazionale da 386 a 199 (legge CCIII del 2011), penalizza evidentemente i piccoli partiti. Il contestuale irrigidimento delle condizioni e dei requisiti per la presentazione delle candidature, tra cui ad esempio i tempi più ristretti per la raccolta delle firme, costituisce poi un ulteriore implicito ostacolo alle forze politiche più deboli e più radicate localmente.

Le elezioni per il rinnovo delle assemblee locali si tengono ogni cinque anni nel mese di ottobre così come previsto dalla Legge fondamentale al paragrafo 2 dell'articolo 35. Hanno diritto di voto attivo i cittadini maggiorenni ungheresi e degli Stati membri UE con residenza stabile in Ungheria, nonché chi è riconosciuto migrante e titolare dello *status* di rifugiato purché residente nel Paese. Le operazioni di voto si svolgono in un'unica giornata. Si vota contemporaneamente anche per gli organi di autogoverno delle minoranze nazionali, ove presenti. Gli elettori esprimono generalmente due preferenze disgiunte rispettivamente per i membri delle assemblee e per il sindaco, titolare del potere esecutivo. I sindaci sono eletti ovunque con il sistema maggioritario *plurality* mentre l'elezione dei membri delle assemblee dei rappresentanti dipende dalle dimensioni territoriali. Nei centri con meno di 10.000 abitanti gli elettori possono esprimere – su liste cosiddette individuali – un numero di preferenze pari al numero dei membri delle assemblee e sono eletti i candidati più votati. Nei centri con più di 10.000 abitanti il territorio è diviso in collegi uninominali in cui i voti dati ai candidati non eletti si trasmettono a liste di compensazione collegate. Le assemblee provinciali sono elette dagli aventi diritto al voto di tutti i comuni della provincia ad eccezione degli abitanti delle città capoluogo e della capitale. Il territorio provinciale costituisce in questo caso un'unica circoscrizione per cui gli elettori esprimono una preferenza su liste di partito bloccate. I cittadini di Budapest, oltre a votare per il sindaco della capitale (*főpolgármester*), eleggono il sindaco del distretto ed i deputati del distretto. I 33 componenti del consiglio della capitale (*fővárosi közgyűlés*) sono oltre al sindaco stesso, i sindaci eletti dei 23 distretti e 9 membri determinati dalle liste di compensazione.

Il sistema elettorale della capitale è stato anche oggetto di una controversa sentenza della Corte costituzionale ungherese – decisione 26/2014. (VII. 23.) AB¹ – pronunciatisi su iniziativa di 57 deputati dell'Assemblea nazionale appartenenti all'opposizione che eccepivano la violazione del principio del voto diretto ed eguale. Nella fattispecie era contestato l'automatismo che porta i sindaci dei

¹ Per la sentenza 26/2014. (VII. 23.) AB della Corte Costituzionale ungherese: <https://net.jogtar.hu/jogszabaly?docid=A14H0026.AB&txtrerer=A1300036.TV>.

distretti ad essere direttamente eletti anche nel consiglio della capitale. La Corte, fortemente divisa sulla decisione, ha respinto – con una maggioranza di 8 a 7 – il ricorso ribadendo che la Legge fondamentale non vieta in alcuna sua parte la contestualità dell’elezione di un candidato in più posizioni. Quanto alla possibilità che la sproporzione nella dimensione dei distretti potesse ledere l’eguaglianza di voto degli elettori di Budapest, i togati hanno fatto rimando al particolare sistema deliberativo dell’assemblea che prevede la doppia maggioranza dei membri e dei cittadini rappresentati.

3. Un esito annunciato

Il voto alle elezioni europee del 26 maggio 2019 aveva confermato i rapporti di forza tra le opposizioni ed il *Fidesz* di Viktor Orbán, al governo in coalizione con i cristiano-democratici del KDNP con una maggioranza superiore ai due terzi dell’Assemblea nazionale. I partiti di governo sono risultati in maggioranza in 10.235 seggi su 10.277 ossia il 99,59% del totale. Le performance elettorali del Fidesz hanno raggiunto con il voto di maggio un dato storico senza precedenti nella circoscrizione estero. Con il 52,56% di voti, e con l’affluenza alle urne più alta delle ultime quattro tornate elettorali europee, gli arancioni hanno dimostrato di mantenere negli ultimi 17 anni un consenso mai inferiore al 40% in tutte le tipologie di elezioni. Alle amministrative del 13 ottobre 2019 l’unica vera novità è la strategia perseguita dal campo delle forze anti-Orbán che, dopo dieci anni di trattative e tentativi fallimentari, hanno costituito un fronte unico con candidati unitari in quasi tutte le circoscrizioni. Si tratta dell’applicazione su scala nazionale del modello rivelatosi vincente a Hódmezővásárhely, città capoluogo della provincia di Csongrád, nella *puszta* meridionale. Nel febbraio del 2018, elezioni amministrative suppletive avevano determinato il successo di Péter Márki-Zay, candidato indipendente di una coalizione comprendente tutto lo spettro delle forze politiche di opposizione, dalla destra estrema dello *Jobbik* ai socialisti di MSZP. Hódmezővásárhely è così divenuta un laboratorio politico e Márki-Zay, fondando anche un suo movimento, “L’Ungheria di tutti” (*Mindenki Magyarország Mozgalom*), ha dato un importante contributo alla riproposizione della stessa alleanza su scala più ampia.

Tra i fattori che hanno agevolato la collaborazione tra i partiti dell’opposizione rendendo possibile un’alleanza elettorale così ampia (*ellenzéki összefogás*) c’è il crollo dell’ultra-destra di *Jobbik*. Tale partito, arrivato secondo alle politiche del 2018 con il 19,06% dei voti grazie ad una campagna elettorale all’insegna della dichiarata svolta centrista, non ha retto né alle dimissioni del suo popolare *leader* Gábor Vona, né al predominio del *Fidesz* nella determinazione dell’agenda politica, né tantomeno alla scissione della sua ala più estremista. Il 6,34% ottenuto a maggio ne rappresenta l’attuale irrilevanza politica.

Le europee hanno poi determinato nuove e inedite gerarchie a sinistra dove l’estrema volubilità dell’elettorato ha stravolto l’esito delle elezioni politiche di due anni fa. L’unica costante dell’area moderata e progressista è la continua

involuzione dei socialisti che di fatto hanno dimezzato l'11% guadagnato nel 2018. Non va meglio a "La Politica Può Essere Diversa" (LMP). Il 2,18% alle europee del partito nato con l'ambizione di costituire un'alternativa riformista, liberale e ambientalista, è il peggior dato della sua giovane storia dopo il 7,06% delle scorse politiche. Inattesi sono stati invece i risultati di due formazioni di chiara fede europeista, "Coalizione Democratica" (DK), appena sopra la soglia di sbarramento del 5% alle ultime politiche, e il movimento *Momentum*, addirittura fuori dal Parlamento. Nel maggio scorso hanno totalizzato complessivamente quasi il 26% dei consensi. DK è il partito dell'ex premier socialista Ferenc Gyurcsány che negli ultimi dieci anni ha saputo ricostruire la popolarità che aveva perso proprio a sinistra. Il famoso discorso di Balatonősződ del 2006 in cui Gyurcsány riconosceva le "bugie" raccontate al popolo dal governo socialista e che aveva scatenato proteste e scontri di piazza durati diverse settimane, è ormai lontano. *Momentum* si è costituito nel 2017 e l'età media della dirigenza di questa giovane realtà di ispirazione centrista, liberale e riformista non supera i trent'anni. Il primo successo politico è arrivato ancor prima della trasformazione in partito quando *Momentum* ha costretto l'esecutivo a ritirare la candidatura ai giochi olimpici estivi del 2024 dopo aver raccolto le firme necessarie per l'indizione di un referendum.

Mettendo insieme numeri e percentuali del voto per il parlamento europeo, le opposizioni unite hanno superato il *Fidesz* nella quasi totalità dei distretti di Budapest. In molte delle città capoluogo poi la desistenza realizzata dalle forze anti-Orbán ha ridotto la distanza dai conservatori a non più di sei punti, rendendo più imprevedibili gli esiti delle elezioni amministrative di ottobre. Alla vigilia di tali amministrative l'attenzione era rivolta soprattutto a Budapest, dove a contendersi la massima carica della capitale erano István Tarlós del *Fidesz* (al termine – dopo nove anni – del suo secondo mandato consecutivo) ed il giovane candidato delle opposizioni Gergely Karácsony. Quest'ultimo, dopo aver sfidato Viktor Orbán nel 2018 ponendosi alla testa di una coalizione tra i socialisti di MSZP e *Párbeszéd*, era il candidato unico delle opposizioni (DK, *Momentum*, MSZP, LMP, *Párbeszéd*, *Jobbik*). Karácsony, sindaco uscente del quattordicesimo distretto, era risultato vincitore alle primarie di coalizione tenutesi nel mese di giugno battendo con il 49% dei consensi la nota giornalista televisiva Olga Kálmán, candidata dall'ex premier socialista Ferenc Gyurcsány, e l'imprenditore Gábor Kerpel-Fronius scelto da *Momentum*.

4. I risultati

Tornando alle elezioni amministrative di ottobre 2019, un elemento significativo da registrare è l'affluenza alle urne. Il dato dell'ottava elezione amministrativa dal *regime change*, 48,58% degli aventi diritto, è secondo solo a quello del 2006, quando votò il 53,12%. A Budapest ha votato il 51,47%. La città capoluogo con il dato in assoluto più alto, 65,99%, è stata proprio Hódmezővásárhely, dove per la prima volta le opposizioni avevano sperimentato

la strategia unitaria. La provincia più attiva alle urne è stata Vas, al confine con l'Austria, con il 55,30%.

Nella capitale, con il 50,86%, il candidato dell'alleanza elettorale delle opposizioni, Gergely Karácsony, ha sconfitto István Tarlós fermatosi al 44,10%. Trascurabili sono i voti ottenuti dagli altri due contendenti, Róbert Puzsér (4,46%) e Krisztián Berki (0,58%). Pressoché ribaltata è stata la situazione nei 23 distretti di Budapest rispetto alle amministrative del 2014 quando era finita 17 a 6 per gli arancioni. Ora le opposizioni vincono in quattordici distretti battendo nove sindaci uscenti. Il *Fidesz* è riuscito a conservare sette distretti ma in tre di questi risulta in minoranza nelle assemblee dei rappresentanti. Nei distretti XX e XXIII hanno vinto due indipendenti conservatori. Il neoeletto Karácsony guiderà una solida maggioranza nel consiglio della capitale dove la coalizione che lo sostiene ha ottenuto diciotto seggi contro i tredici del *Fidesz*-KDNP. Due seggi sono andati agli indipendenti.

Anche nelle città capoluogo il quadro è quasi completamente stravolto rispetto al 2014. La competizione è finita 13 a 10 per il *Fidesz* ma occorre ricordare che si partiva da un vantaggio arancione di 20 a 3. Se poi si considera che a Szolnok, Szekszárd e Nagykanizsa le opposizioni hanno ottenuto la maggioranza nei rispettivi consigli municipali, si può parlare di sostanziale pareggio.

In controtendenza rispetto ai grandi centri urbani, la provincia ha confermato il primato della coalizione di governo *Fidesz*-KDNP che ha addirittura allargato la base del suo consenso andando abbondantemente oltre il 50% con picchi che hanno superato anche il 60%. Nel Szabolcs-Szatmár-Bereg l'indice di gradimento per Orbán è stato del 64,93%. Questi numeri trasformati in seggi attribuiscono complessivamente, oltre alla conquista di tutti i consigli provinciali – 19 su 19 – ben 19 mandati in più rispetto al 2014.

5. Le reazioni e i commenti

Il primo ministro Viktor Orbán ha commentato in prima persona i risultati del voto amministrativo pochi minuti dopo le 23 della notte post-elettorale. Lo ha fatto sul palco della “Balena”, la struttura futuristica sulla riva del Danubio, *location* prescelta per celebrare le vittorie degli ultimi anni, dove si è fatto accompagnare dallo stato maggiore del *Fidesz*. Prima di lui lo sconfitto Tarlós si era congratulato con il giovane Káracsny riconoscendo che «a Budapest bisogna riflettere»². Il *premier* ha manifestato soddisfazione per la campagna elettorale, definita «una seria battaglia politica così come deve essere in una democrazia che si fonda sulla competizione tra partiti»³. Si è dunque mostrato dialogante, offrendo la sua collaborazione nella capitale e promettendo il suo impegno futuro affinché «la coalizione tra *Fidesz* e i cristiano-democratici di KDNP rimanga la

² Per riascoltare il discorso di István Tarlós vedi <https://youtu.be/0zbpbQjcIws> (data di ultima consultazione 20-10-2019).

³ Per riascoltare il discorso di Viktor Orbán vedi <https://youtu.be/LBozvms8ibk> (data di ultima consultazione 22-10-2019).

principale forza politica del paese». I notabili del partito hanno riconosciuto gli elementi che più di altri hanno caratterizzato e influenzato questa tornata elettorale. Sotto accusa in primo luogo i sondaggi che, come ha dichiarato lo stesso Máté Kocsis – capogruppo del *Fidesz* al Parlamento – «non hanno mai sbagliato tanto come adesso»⁴. In particolare il riferimento è all’istituto *Nézőpont* che, per quanto vicino a posizioni governative, ha sottostimato oltremodo il peso di Gergely Karácsony a Budapest attribuendogli fino a 18 punti di svantaggio rispetto al suo sfidante.

Quanto alle possibili cause di questo parziale ma indicativo arretramento del *Fidesz* pare esserci già un capro espiatorio. Si tratta di Zsolt Borkai, sindaco della città capoluogo di Győr, coinvolto in uno scandalo a sfondo sessuale dieci giorni prima delle elezioni, per la diffusione in rete di un video che lo ritrae su uno *yacht* in compagnia di *escort* e del suo avvocato nonché uomo d’affari Zoltán Rákospalvý. Questo episodio, che sembrerebbe parte di una più ampia vicenda di corruzione, ha scosso i vertici del partito. Per volontà dello stesso Orbán il politico è stato indotto a dimettersi dal *Fidesz* due giorni dopo il voto e a proseguire a ricoprire le funzioni di primo cittadino (era stato rieletto) come indipendente. Negli ambienti governativi, anche sull’onda di una durissima campagna contro Borkai del quotidiano conservatore *Magyar Nemzet*, è molto diffusa la convinzione che questa vicenda abbia colpito la base sottraendo non pochi voti. Il ministro dell’Ufficio del Primo ministro Gergely Gulyás ha a sua volta affermato che il caso del sindaco di Győr sarebbe stato determinante nella perdita dei distretti I, III e VIII della capitale dove le opposizioni hanno vinto per meno di cinquecento voti di scarto.

Il responsabile della campagna elettorale nonché vicepresidente del *Fidesz* Lajos Kósa ha invece fatto leva su di un elemento sistematico: la struttura politica che ha reso possibile i successi degli ultimi dieci anni sarebbe cambiata. Intervistato dall’emittente televisiva ATV nel programma *Egyenes beszéd*⁵, Kósa ha fatto presente come “il campo di forze politiche di centro” (il cosiddetto *centrális politikai erőtér* teorizzato da Orbán nel 2009 e occupato costantemente dal suo partito), sarebbe stato sostituito da un sistema dualistico in cui le forze di opposizione si collocherebbero tutte alla sinistra del *Fidesz* riducendo a due il numero dei principali contendenti: «d’ora in avanti per vincere potrebbe non essere più sufficiente il 40%» secondo Kósa. Tutto questo sarebbe dipeso dal cambio di tattica delle opposizioni «che così organizzate riescono anch’esse ad ottenere risultati molto importanti».

Il *leader* del DK Ferenc Gyurcsány, intervenendo anch’egli al programma *Egyenes beszéd*, ha salutato il risultato del 13 ottobre «come l’inizio della

⁴ Per un resoconto della riunione dei parlamentari del *Fidesz* del 17-10-2019 vedi <https://infostart.hu/belfold/2019/10/17/harom-kulcsfontossagu-temat-targyaltak-a-fidesz-kdnp-frakcioulesen> (data di ultima consultazione 19-10-2019).

⁵ Per l’intervento integrale del vicepresidente del *Fidesz* Lajos Kósa al programma *Egyenes Beszéd*, puntata del 14-10-2019: <https://youtu.be/pV2xKwVFvMk> (data di ultima consultazione 19-10-2019).

Waterloo del governo di Viktor Orbán»⁶. Il fatto che alcuni capaci sindaci di distretto del *Fidesz* siano stati battuti, ha riconosciuto l'ex politico socialista, sarebbe la dimostrazione che si respira un'atmosfera «da cambio di governo piuttosto che da cambio di amministratori locali». La vittoria alle politiche del 2022 viene vista come possibile poiché «il tema dei migranti che pervade da ormai cinque anni la dialettica politica del paese è un prodotto morto e che non funziona più per vincere le elezioni». Per battere il *Fidesz*, ha concluso Gyurcsány incalzato sui piani futuri delle opposizioni, «non ci vuole necessariamente un partito unico quanto l'unione ed una politica unitaria, anche se con la formula della lista comune».

Intervistato dalla redazione del portale di informazioni *Index*⁷ il neo-eletto sindaco di Budapest, Gergely Karácsony, ha spiegato che tra i motivi della sua vittoria ci sarebbero «la svolta verde e ambientalista della sinistra e l'abbandono della propaganda razzista da parte dello *Jobbik*». Parlando delle prossime elezioni politiche (e candidandosi ad essere in quell'occasione uno dei protagonisti dell'opposizione), ha ricordato che in Ungheria «c'è un sistema autoritario a cui non possono opporsi i soli partiti, c'è il potere e ci sono le persone». Sarebbe necessario l'emergere di un nuovo tipo di populismo che «davvero rappresenti la comunità e che deve contrapporsi a quel populismo che invece si professa amico del popolo ma che è distorto dal potere». Per questo è necessario unire le forze «se non si vuole che il *Fidesz* vinca sempre».

⁶ Per l'intervento integrale del presidente di DK Ferenc Gyurcsány al programma *Egyenes Beszéd*, puntata del 14-10-2019: <https://youtu.be/1SGGXUs9GZM> (data di ultima consultazione 18-11-2019).

⁷ Per l'intervista integrale del 16/10/2019 al neoeletto sindaco di Budapest Gergely Karácsony da parte della redazione del portale *Index*: https://index.hu/video/2019/10/16/karacsony_gergely_elo_interju_vagatlan_index_budapest_fopol_garmester/ (data di ultima consultazione 21-10-2019).

Riferimenti bibliografici

www.valasztas.hu: portale ufficiale dell’Ufficio elettorale nazionale (*Nemzeti Választási Iroda*).

www.kormany.hu: portale ufficiale del Governo ungherese (*Magyarország Kormánya*).

www.hirado.hu: portale ufficiale del servizio pubblico radiotelevisivo.

www.index.hu: portale di informazione indipendente.

www.444.hu: portale di informazione indipendente.

www.magyarnezet.hu: portale del quotidiano *Magyar Nemzet*.

www.arsboni.hu: portale della rivista giuridica *ArsBoni*.

I. Halász, *Változó vagy konzerválódó önkormányzati rendszer?* (‘Un sistema delle autonomie locali mutevole o immutabile?’): in *Jogi Iránytű*, n. 1, 2010
https://jog.tk.mta.hu/uploads/files/Jogi_Iranytu/Jogi_Iranytu_2010_1_Halasz_Ivan.pdf.

Déjà vu latinoamericano

*Raffaele Nocera**

Abstract

Every time Latin America comes to the attention of Italian public opinion due to political turbulence and street protests, Italy is generally taken by surprise. Suddenly the Latin American region is represented as an exotic land, victim of an unmotivated collective hysteria that overwhelms everything with its devastating fury, institutions, societies, economies. Stereotypes of a distant time resurface, some of them originating in the nineteenth century, when European and American travellers and merchants contributed to the construction of an image of backwardness and incivility of the subcontinent. The truth is that dissent, discontent, rebellion and numerous other phenomena recur “periodically” in Latin America, because they have to do with structural problems that have never been solved, problems inscrutable to superficial analyses that do not take into proper consideration the history of this region.

Keywords: Latin America - Italian public opinion – Stereotypes - Structural problems - Historical analysis.

Ci risiamo. Ogni qual volta la regione latinoamericana si segnala all’attenzione dell’opinione pubblica italiana per turbolenze politiche e proteste di piazza più o meno dure (spesso accompagnate da un peggioramento degli indicatori economici) in Italia si è colti di sorpresa. Come d’incanto il subcontinente viene dipinto come una terra in preda a una immotivata isteria collettiva che al pari di uno tsunami travolge tutto con la sua furia devastante, istituzioni, società, economie. Le nostre certezze vacillano. Territori esotici nel nostro immaginario e dove magari un giorno recarsi in vacanza per godere di un meritato riposo, si trasformano in luoghi sottosviluppati, instabili, persino pericolosi.

Tornano a galla stereotipi di un tempo lontanissimo, in molti casi originati addirittura nell’Ottocento, quando viaggiatori e mercanti europei e statunitensi contribuirono alla costruzione di un’immagine di arretratezza e inciviltà del

* Professore Associato di Storia dell’America Latina, Dipartimento di Scienze Umane e Sociali dell’Università degli Studi di Napoli “L’Orientale”. Citazione consigliata: R. Nocera, *Déjà vu latinoamericano*, in *Nuovi Autoritarismi e Democrazie (NAD)*, n. 2/2019, pp. 163-168. Testo consegnato alla redazione in data 11 dicembre 2019.

subcontinente. L’America Latina ridiventa una terra di generali da operetta, in perpetua condizione di infantilismo politico, un’area di convulsioni politiche primitive (rivoluzioni, sommovimenti, guerre civili, ecc.), tanto ricorrenti da essere considerate alla stregua di fenomeni naturali, dove la classe dirigente è incapace di darsi governi repubblicani stabili e democratici. Una terra costretta, infine, a vivere in un permanente stato di ritardo politico-economico e di barbarie.

Cosa c’è di vero e di nuovo in tutto ciò? Proviamo a fare chiarezza. L’America Latina è storicamente una regione con un alto grado di instabilità politica, dove l’istituzione militare spesso sconfina in ambito politico, direttamente o sostenendo dietro le quinte cambi di regime. E ricorrenti sono le mobilitazioni popolari e sociali così come il ricorso alla violenza, da parte di apparati dello Stato, di gruppi politici e sociali o criminali. Tuttavia, vi sono domande che attendono risposte da un tempo immemore, per lo meno da un secolo se non si vuole andare troppo indietro nel passato. Richieste che possono essere così sintetizzate: piena applicazione di principi e valori democratici, rispetto ed estensione dei diritti civili, sociali e politici; riduzione delle diseguaglianze economico-sociali; riconoscimento e pari dignità per le minoranze; uguaglianza etnica e in tempi più recenti di genere. Assodato questo, nulla di ciò che ci giunge dalle lontane e misteriose terre latinoamericane può essere considerato una sorpresa. Nondimeno, il presente va ugualmente interpretato e possibilmente compreso, volgendo lo sguardo al passato per cogliere rotture e continuità.

È la prima volta che il continente ribolle sull’onda della conflittualità sociale? Assolutamente no. Sono sufficienti pochi esempi di vario tipo forniti dalla storia. Negli anni Dieci e Venti del Novecento mobilitazioni e agitazioni operaie infiammarono vari paesi dell’area, in particolare quelli del Cono sud. Alla base c’era la rivendicazione di migliori condizioni di vita e di lavoro e l’ampliamento della partecipazione politica. Stesso discorso relativamente al periodo successivo alla crisi economica mondiale del 1929. Alla fine degli anni Cinquanta, poi, sull’onda della rivoluzione cubana e dell’esaurimento di un ciclo di riforme socio-politiche e d’innovazione economica durate circa un trentennio, ampie fasce di giovani si mobilitarono contro le enormi disparità economiche e sociali, i soprusi imperanti, la violazione dei diritti umani e l’autoritarismo diffuso. Molti di quei giovani andarono a ingrossare le fila dei gruppi guerriglieri scegliendo la lotta armata. Nondimeno, in fin dei conti, e al netto dell’ideologia che li animò, essi reclamavano una società più giusta e il passaggio dalla dittatura alla democrazia. Richieste simili spronarono pure i movimenti popolari che lottarono contro i regimi civico-militari andati al potere negli anni Sessanta e Settanta e che sostennero le forze politiche di opposizione. Tuttavia, queste mobilitazioni furono messe fuori gioco dai primi governi democratici, sacrificate sull’altare della democrazia nella misura del possibile, parafrasando il primo presidente cileno post-dittatura, il democristiano Patricio Aylwin¹. Infine, al termine del secolo

¹ Tra i fondatori del *Partido demócrata cristiano* del Cile, del quale fu più volte presidente, Aylwin figurò tra i principali esponenti dell’opposizione parlamentare a Salvador Allende e al governo di *Unidad Popular* (1970-1973).

scorso e all'inizio di questo millennio un'ondata di sollevazioni ed esplosioni di violenza incontrollata infiammarono diversi paesi della regione, tra cui Bolivia, Ecuador e Argentina, provocando la caduta in sequenza e nel giro di poche settimane di vari esecutivi. Lotta a corruzione, malgoverno, privatizzazione di beni essenziali, povertà, disoccupazione, furono i tratti comuni di una protesta promossa soprattutto dal basso.

Che dire della violenza tornata prepotentemente alla ribalta in molti paesi? In questo caso non occorre andare più indietro del secondo dopoguerra. Sono diversi i momenti di furia e rabbia cittadina che poi hanno dato luogo a un periodo di violenza più o meno prolungato, creato fratture sociali e politiche profonde o rappresentato un momento di cesura. Il più noto è il cosiddetto “Bogotazo” in Colombia del 1948: l'assassinio di Eliécer Gaitán, leader progressista del partito liberale, fece esplodere la rabbia popolare prima a Bogotá e poi nell'intero paese. Da quella incontrollabile rabbia di massa ebbe inizio un decennio che i colombiani non a caso hanno battezzato con l'espressione “La violencia”, con un bilancio di vittime stimato tra le 200.000 e le 300.000 persone.

Circa vent'anni dopo, nel 1969, ecco il “Cordobazo”, un'insurrezione popolare e urbana (soprattutto operaia e studentesca) nella città di Cordoba in Argentina, che portò alla fine di una dittatura militare iniziata tre anni prima (solo un'anticipazione di quella ben più feroce del 1976-82). Trent'anni dopo fu la volta del “Caracazo”, la rivolta degli abitanti dei quartieri poveri di Caracas. Le manifestazioni di piazza furono innescate dalla decisione del governo venezuelano di introdurre un pacchetto di misure economiche di stampo neoliberista. Il bilancio di quella ribellione fu di circa 3.000 morti. Infine, il “Santiagazo”, la protesta iniziata nella capitale il 18 ottobre di quest'anno e poi estesasi a tutto il Cile che, stando all'*Instituto Nacional de Derechos Humanos*, ha provocato oltre venti vittime, migliaia di feriti e persone detenute spesso in maniera ingiustificata dalle forze dell'ordine².

Anche i *golpe* non sono una novità. Solo che adesso sono mascherati, realizzati con la complicità del potere giudiziario, del Parlamento, dei soliti potentati economici e dei media nazionali e internazionali, com'è accaduto in Brasile con l'uscita di scena di Dilma Rousseff nell'agosto del 2016 e in Bolivia con la rimozione di Evo Morales nel novembre di quest'anno. D'altronde, proprio questi due casi contribuiscono a mettere in discussione la qualità della democrazia in America Latina in questo primo scorci di XXI secolo, se è vero che hanno riproposto uno schema già sperimentato nel 2005 in Honduras, dove Congresso e potere giudiziario destituirono ed espulsero dal paese Manuel Zelaya, e nel 2012 in Paraguay, quando il Parlamento destituì il presidente Fernando Lugo³.

² Per dati aggiornati si veda <https://www.indh.cl>.

³ Per un approfondimento sulle vicende politiche, economiche e sociali dell'America Latina nell'arco dell'ultimo quarto di secolo, si veda V. Giannattasio, R. Nocera (a cura di), *Democrazie inquiete. Viaggio nelle trasformazioni dell'America Latina*, Fondazione Giangiacomo Feltrinelli, Milano, 2017.

Occorre sottolineare che Morales ha provato in tutti i modi a mantenersi al potere, aggirando un referendum costituzionale del 2016 e ricandidandosi per la terza volta consecutiva (la quarta complessiva). Il suo operato, però, non fa altro che confermare come una delle norme costituzionali più disattese continui ad essere la non rieleggibilità consecutiva delle massime cariche dello Stato. Il fatto, poi, che il rappresentante dell'opposizione abbia contestato il risultato delle elezioni del 20 ottobre, denunciando brogli, ci dice che in Bolivia, come altrove in America Latina, sia tutt'altro che infrequente che lo sconfitto, indipendentemente dal colore politico, non rispetti i risultati delle urne. È una pratica diffusa tanto a destra quanto a sinistra, oggi come ieri; al pari della continua riscrittura delle regole del gioco o dell'interpretazione spregiudicata e partigiana delle norme esistenti.

Infine, in base a quanto già segnalato, risulterà evidente come nemmeno la partecipazione dei militari in politica debba essere considerata un fatto nuovo. Nulla di paragonabile alle dittature militari che con il loro terrorismo di Stato insanguinarono Brasile, Uruguay, Cile e Argentina negli anni Sessanta-Ottanta del Novecento, si dirà. Nondimeno, sembra essersi conclusa oggi una fase durata almeno un trentennio di apoliticità delle Forze Armate e di abbandono della classica alternanza tra autoritarismo e democrazia. Così, in Bolivia, come pure in Cile e per molti versi in Brasile, i militari sono di nuovo protagonisti, anche se non assumono il potere in prima persona.

Chiarito che gran parte di ciò che è successo nelle ultime settimane, e che ancora sta accadendo, è in linea con un passato più o meno recente ed è il prodotto della presenza di problemi strutturali irrisolti, è possibile evidenziare alcuni dei fattori scatenanti alla base dell'attuale insofferenza e agitazione. Più di ogni altro salta agli occhi l'aumento della povertà. Negli ultimi cinque anni essa è, infatti, sempre cresciuta, dopo circa un decennio di risultati più che lusinghieri un po' dovunque nel continente. Come ha indicato la Cepal nel rapporto *Panorama social de América Latina*⁴, pubblicato alla fine di novembre, la regione chiuderà il 2019 con un aumento di sette decimi nell'indice generale di povertà (30,8% a fronte del 30,1% dell'anno scorso) e di otto decimi nella sua variabile estrema (11,5% rispetto al precedente 10,7%). La situazione è ancor più preoccupante se ci spostiamo sul terreno dei numeri assoluti: 6 milioni di persone passeranno a ingrossare le fila della povertà estrema quest'anno, un gruppo che crescerà fino ad arrivare a 72 milioni. Anche la povertà generale è aumentata in maniera proporzionale: 191 milioni sono i poveri quest'anno, a fronte dei 185 dell'anno scorso (su una popolazione complessiva di circa 660 milioni di abitanti). Secondo l'organismo che fa capo alle Nazioni Unite, tra le principali cause alla base di quest'ulteriore peggioramento figurano la fine del boom dei prodotti primari, la diminuzione della platea fiscale e le politiche di aggiustamento degli ultimi anni che hanno comportato una drastica riduzione delle risorse destinate alle misure di

⁴ Cfr. <https://www.cepal.org/es/publicaciones/44969-panorama-social-america-latina-2019> (data di ultima consultazione 4.12.19).

contrastò alla povertà e all'inclusione sociale e lavorativa. Occorre dire, infatti, che i miglioramenti registratisi al principio del secolo si produssero in un contesto economico favorevole e in uno scenario politico nel quale la lotta alla povertà, la diminuzione delle disuguaglianze, l'inclusione e l'estensione della protezione sociale avevano guadagnato uno spazio inedito nell'agenda politica regionale.

Tutto ciò avviene in una regione che continua a essere la più diseguale del mondo se è vero che il coefficiente di GINI, con il quale si misura la disegualità nella distribuzione del reddito, ha continuato ad avere un andamento al rialzo anche quest'anno. Il che peraltro si produce in una regione che anche nel 2019 ha confermato il trend economico negativo degli ultimi sei anni, con una crescita di appena lo 0,1%, a fronte dello 0,9% dell'anno precedente, dato già considerato allarmante per il suo scarso impatto sul mercato del lavoro. Non a caso, il tasso di disoccupazione stimato per quest'anno è dell'8%, il più alto dell'ultimo decennio (tre anni fa era del 6,9%), mentre il lavoro informale riguarda il 50% degli occupati della regione.

Dati, questi, che riportano l'America Latina indietro di oltre un quarto di secolo, all'ultima decade del Novecento, quando per uscire dalla crisi del debito e dal "decennio perduto" (gli anni Ottanta), si applicarono le severe ricette neoliberiste al prezzo di altissimi costi sociali. Anni in cui anche il Cile, all'onore delle cronache nelle ultime settimane, si lasciava alle spalle la lunga e triste stagione dittatoriale e avviava una faticosa transizione democratica. Paese dove tutti i governi post-autoritari – 5 su 7 di centro-sinistra – che si sono succeduti dal 1990 a oggi hanno adottato, in perfetta continuità con gli anni di Pinochet, politiche neoliberiste basate su privatizzazione dei servizi sociali, dell'istruzione e della salute, nel quadro di un sistema giuridico-legale al servizio del grande capitale. Paese in cui, è bene ricordarlo, l'attuale Costituzione è, in buona sostanza, quella approvata dal regime militare nel 1980, che trasformò il paese in una "democrazia protetta e autoritaria". Carta costituzionale che, fra le varie cose, quindi, continua a prevedere una regolazione restrittiva dei partiti politici e dei sindacati, misure "anti-terrorismo" particolari, a stabilire un sistema di "supermaggioranze" che conferisce una sorta di potere di voto alla minoranza che consente abusi di vario tipo, a fissare le norme fondamentali di quel sistema economico ultraliberista adottato alla metà degli anni Settanta dalla dittatura e, come poc' anzi segnalato, mai abbandonato. Non è un caso, quindi, che uno degli slogan più diffusi in Cile nelle scorse settimane sia stato «non è per 30 pesos, è per trent'anni». Perché si tratta di una protesta nata dal rifiuto di pagare il biglietto della metropolitana, ma che viene da lontano. È iniziata come un grido di rabbia e frustrazione diffusa contro i bassi salari e le pensioni da fame e l'elevato costo dei servizi di base, ma è stata poi subito accompagnata dalla consapevolezza che le vere cause di questa miseria sono un modello economico che crea benessere e prosperità solo per una ristrettissima cerchia di individui (l'1% più ricco della

popolazione possiede il 26,5% di tutta la ricchezza nazionale⁵) e una democrazia che esclude la stragrande maggioranza della popolazione e gli impedisce di godere pienamente dei diritti civili, sociali e politici. Chi ancora protesta nelle piazze e nelle strade cilene vorrebbe che il paese non fosse più così profondamente diseguale, ingiusto, classista, machista, razzista.

Disuguaglianze che si sarebbero approfondite con le misure di austerità promosse dal governo di Lenín Moreno in Ecuador e che solo un'immediata rivolta popolare ha, per il momento, scongiurato che siano applicate⁶. Discorso più o meno analogo può essere fatto a proposito della Colombia dove l'annuncio del presidente Iván Duque di riforme economiche improntate sempre all'austerità ha scatenato l'ira popolare, diretta a dire il vero anche contro l'alto livello di corruzione, il divario tra ricchi e poveri e la violenza diffusa, nonché perché vi sia un'effettiva applicazione degli accordi di pace⁷. Di ritorno al passato si può parlare, invece, nel caso della Bolivia. In questo paese, al netto di un conflitto sociale tradizionalmente radicale e intransigente, della violenta contesa tra forze politiche e dell'intromissione dei militari che hanno portato alla formazione di un governo illegittimo e a una dura repressione delle forze dell'ordine ai danni principalmente dei sostenitori dell'ex presidente in larghissima parte indigeni⁸, è in atto una reazione conservatrice che si propone di fare *tabula rasa* delle riforme politiche e dei programmi sociali adottati dal governo Morales e di ripristinare quel colonialismo interno che sembrava essere stato messo in soffitta al principio di questo millennio.

Tutti questi problemi riguardano a vario titolo anche altri paesi della regione che non è stato possibile chiamare in causa in questa sede. Dissenso, malcontento, ribellione si riaffacciano “periodicamente” in America Latina, perché hanno a che vedere con problemi strutturali mai risolti, problemi imperscrutabili ad analisi sommarie che non tengono conto della storia di questa regione.

⁵ Cfr. <https://www.cepal.org/en/articles/2019-time-equality-latin-america-and-caribbean-has-arrived-urgency-and-without-delay> (data di ultima consultazione 9.12.19).

⁶ <https://www.bbc.com/mundo/noticias-america-latina-49981979> (consultato il 4.12.19).

⁷ Cfr. https://elpais.com/internacional/2019/11/21/actualidad/1574362806_619689.html (data di ultima consultazione 23.11.19).

⁸ <https://www.bbc.com/mundo/noticias-america-latina-50443318> (data di ultima consultazione 4.12.19).

RECENSIONI

**M. T. Fravel, *Active Defense. China's Military Strategy since 1949*, Princeton, Princeton University Press, 2019,
376 pp.**

*Simone Dossi**

Nel lessico strategico cinese, quello di “difesa attiva” (*jiji fangyu* 积极防御) è un concetto denso di significati. In senso più ampio, esso rinvia alla celebre dicotomia fra “difesa attiva” e “difesa passiva” teorizzata da Mao in *Problemi strategici della guerra rivoluzionaria in Cina*: «La difesa attiva è anche detta difesa offensiva, o difesa per mezzo di battaglie decisive. La difesa passiva è anche detta difesa protettiva o difesa pura. La difesa passiva è in realtà una falsa difesa: solamente la difesa attiva è vera difesa, cioè difesa finalizzata a contrattaccare e ad assumere l’offensiva». In questa accezione, “difesa attiva” indica quindi una strategia di carattere difensivo che si basa sul ricorso a tattiche offensive. In senso ristretto, “difesa attiva” è invece la denominazione ufficiale di una specifica strategia militare dell’Esercito popolare di liberazione (Epl), adottata nel 1980 e in vigore fino al 1988. È a questa seconda accezione di “difesa attiva” – pur senza tuttavia trascurarne il significato più ampio – che si riferisce il titolo del recente, importante volume di Taylor Fravel oggetto di questa recensione. Basato su di una vastissima bibliografia di fonti (documenti inediti, memorie, storie ufficiali, fonti secondarie pubblicate dalle più autorevoli istituzioni cinesi), il volume costituisce la prima trattazione sistematica dell’evoluzione della strategia militare cinese dalla fondazione della Repubblica popolare cinese (Rpc) nel 1949 ai giorni nostri. Obiettivo di Fravel non è tuttavia la mera descrizione della strategia militare cinese nelle sue diverse fasi, bensì la spiegazione – con i metodi della Scienza politica – dei cambiamenti che essa ha attraversato nei sette decenni di vita della Rpc. Ne deriva un’opera di particolare interesse non solo in una prospettiva di Storia militare, ma anche in una prospettiva di analisi dell’evoluzione del sistema politico cinese nel suo complesso.

Il volume prende in esame le “linee-guida strategico-militari” (*junshi zhanlüe fangzhen* 军事战略方针) via via attuate dalla Rpc, vale a dire le nove strategie militari formalmente adottate dalla Commissione militare centrale – organo di vertice politico-militare – dal 1949 ai giorni nostri. Particolare attenzione viene dedicata alle tre linee-guida che hanno introdotto i più significativi elementi di

* Ricercatore (Rtd/B) di Relazioni internazionali, Dipartimento di Studi internazionali, giuridici e storico-politici, Università degli Studi di Milano. Citazione consigliata: S. Dossi, Recensione a M.T. Fravel, *Active Defense. China's Military Strategy since 1949*, Princeton, Princeton University Press, 2019, 376 pp.

discontinuità. Le prime sono le linee-guida del 1956 (“Difendere la patria”, *Baowei zuguo* 保卫祖国), che segnano il passaggio dalla tradizione della guerra rivoluzionaria ai preparativi per una moderna guerra regolare. Dal principio di “attrarre il nemico in profondità” (*you di shenru* 诱敌深入), tipico della guerra rivoluzionaria, si passa così alla centralità della guerra di posizione, nello scenario di un attacco americano sferrato lungo le coste nord-orientali del paese. Dovranno trascorrere più di due decenni perché una nuova svolta sia segnata dalle linee-guida denominate appunto “Difesa attiva”, adottate nel 1980 in un contesto internazionale profondamente mutato. Alla minaccia americana si era nel frattempo sostituita quella sovietica e il principale teatro di una guerra ritenuta imminente erano divenute le frontiere continentali del paese (i “Tre Nord”, *San bei* 三北: Nordest, Nord e Nordovest). Una terza discontinuità sarà infine rappresentata dalle linee-guida del 1993 (“Guerre locali in condizioni di alta tecnologia”, *Gao jishu tiaojian xia jubu zhanzheng* 高技术条件下局部战争), adottate sullo sfondo della fine della Guerra fredda e all’inizio della nuova fase aperta dalla Guerra del Golfo. Se l’evoluzione del contesto internazionale spiega le discontinuità nei contenuti delle tre linee-guida, più problematico è spiegare i tempi con cui queste furono adottate. Come mai, in seguito alla proclamazione della Rpc nel 1949, le prime linee-guida furono adottate solamente nel 1956? E soprattutto, come mai, a fronte della minaccia sovietica montante sin dalla metà degli anni Sessanta, fu solo nel 1980 che i “Tre Nord” vennero identificati come il principale teatro operativo?

Per rispondere a queste domande, Fravel propone un modello di cambiamento strategico che guarda tanto alle variabili esterne quanto all’evoluzione del quadro politico interno. Il presupposto dal quale muove tale modello è che – negli Stati socialisti – la subordinazione dell’Esercito al Partito favorisca una sostanziale delega degli affari strategici dalla dirigenza civile a quella militare (pp. 19-20). Data l’obbedienza della dirigenza militare a quella civile, quest’ultima non avverte cioè l’esigenza di intervenire direttamente nella formulazione della strategia militare, demandando tale compito ai vertici delle Forze armate e riservandosi un ruolo di mera sanzione formale. Il processo di revisione strategica sarà quindi avviato autonomamente dai militari, ognualvolta questi ritengano necessario modificare la strategia vigente. Ciò avverrà, tipicamente, a fronte di trasformazioni nelle forme della guerra, in particolare quando una guerra combattuta dalle maggiori potenze (o da loro clienti) metta in luce limiti e carenze della strategia militare cinese. Tuttavia, affinché i vertici militari siano effettivamente in condizione di avviare il processo di revisione strategica, è necessario che sia soddisfatta una preliminare condizione di politica interna: il Partito deve essere unito – non devono cioè esservi divergenze riguardo alla distribuzione del potere all’interno del Partito o riguardo alle politiche da esso attuate. In situazioni di conflittualità interna al Partito, infatti, prevarrà il timore che il dibattito strategico possa essere strumentalizzato nella competizione interna, con ciò favorendo un atteggiamento di attendismo da parte dei vertici militari. In sintesi, il modello teorico proposto da Fravel spiega dunque il cambiamento

strategico a partire da due condizioni: a livello internazionale, un’evoluzione delle forme della guerra; a livello interno, l’unità del Partito comunista cinese (Pcc).

È guardando a queste due condizioni che Fravel spiega il cambiamento strategico in Cina dal 1949 a oggi. La prima grande discontinuità, rappresentata dalle linee-guida del 1956, interviene in seguito all’esposizione delle stesse Forze armate cinesi a un nuovo modo di combattere durante la Guerra di Corea e in un contesto politico interno caratterizzato dal prevalere dell’unità all’indomani della proclamazione della Rpc (pp. 72-101). La seconda discontinuità, rappresentata dalle linee-guida del 1980, trova spiegazione nel mutato contesto internazionale, caratterizzato dalla conflittualità sino-sovietica delineatasi sin dalla metà degli anni Sessanta, e nell’evoluzione delle forme della guerra evidenziata dalla Guerra arabo-israeliana del 1973. Tuttavia, la forte conflittualità interna al Pcc nel decennio della Rivoluzione culturale aveva a lungo costituito un potente ostacolo alla revisione strategica, posticipata dunque sino alla ricomposizione di un quadro di maggior unità in seguito alla definitiva ascesa al potere di Deng Xiaoping nel dicembre del 1978 (pp. 139-177). Infine, la terza discontinuità, rappresentata dalle linee-guida del 1993, sarebbe intervenuta in seguito alla trasformazione delle forme della guerra evidenziata dalla Guerra del Golfo e sullo sfondo della ritrovata unità del Pcc in seguito alla repressione del movimento di piazza Tian’anmen, i cui strascichi politici si erano protratti sin nei primi anni del nuovo decennio (pp. 182-216).

Se risulta convincente nello spiegare l’evoluzione delle linee guida-strategico-militari, il modello di Fravel appare tuttavia meno efficace nello spiegare come tale evoluzione si sia tradotta nell’organizzazione interna dell’Epl. Va infatti precisato che un conto è il cambiamento al livello delle linee-guida strategico-militari, ovvero il cambiamento *dottrinale*, altro conto è invece il cambiamento nella struttura interna dell’Epl, vale a dire il cambiamento *organizzativo*. A questo riguardo il volume presenta significativi elementi di ambiguità, non chiarendo mai fino in fondo quanto il concetto di “cambiamento strategico” – che costituisce l’*explanandum* di Fravel – si riferisca ai soli elementi dottrinali ovvero anche a elementi di carattere organizzativo. Da un lato, infatti, la definizione di strategia proposta da Fravel appare largamente sovrapponibile a quella di dottrina in uso nella letteratura, al punto che lo stesso Fravel presenta il concetto di strategia militare come sinonimo di “*high-level military doctrine*” (p. 10). Inoltre, egli riconosce apertamente che le variabili che spiegano il cambiamento strategico possono differire da quelle che spiegano il cambiamento organizzativo (pp. 10-11). Dall’altro lato, tuttavia, nell’operazionalizzare il concetto di cambiamento strategico Fravel ricorre a indicatori di carattere tipicamente organizzativo: così, fra gli indicatori che permettono di distinguere cambiamenti strategici minori e maggiori, troviamo il cambiamento della struttura delle forze (p. 10-12). Ne deriva un’ambiguità di fondo negli obiettivi esplicativi del modello, che resta sospeso fra spiegazione di cambiamenti dottrinali e spiegazione del conseguente adattamento organizzativo, sussunto nel concetto stesso di cambiamento strategico in sede di operazionalizzazione.

Quel che è certo, tuttavia, è che – se l'obiettivo è spiegare non solo il cambiamento dottrinale, ma *anche* il cambiamento organizzativo – il modello non convince fino in fondo. In particolare, esso non è in grado di spiegare perché i cambiamenti dottrinali introdotti alla metà degli anni Novanta non siano stati tempestivamente seguiti da un coerente adattamento organizzativo dell'Epl. Per vincere “Guerre locali in condizioni di alta tecnologia”, a metà anni Novanta l'Epl veniva per la prima volta chiamato a condurre “operazioni congiunte” (*lianhe zuozhan* 联合作战), vale a dire operazioni con il coinvolgimento di unità appartenenti a diversi Servizi armati sottoposte a un'unica catena di comando dalla pianificazione all'esecuzione. L'enfasi sulla natura congiunta delle operazioni costituiva un elemento di forte discontinuità per la dottrina militare cinese, tradizionalmente caratterizzata dalla preminenza delle operazioni di terra. A tale discontinuità dottrinale non corrispondeva tuttavia una coerente discontinuità organizzativa. L'Epl restava cioè organizzato sulla base di un modello risalente agli anni Cinquanta, caratterizzato dalla centralità delle Forze di terra e privo del presupposto stesso per la conduzione di operazioni congiunte: l'esistenza di una struttura di comando interforze. Sarà solo nel 2016 che, nell'ambito della “Riforma della difesa nazionale e delle Forze armate”, la struttura di comando verrà riorganizzata con l'introduzione di un nuovo “sistema di comando operativo congiunto” (*lianhe zuozhan zhihui tixi* 联合作战指挥体系). Per vent'anni, tuttavia, all'evoluzione della dottrina militare non era corrisposto un adeguato adattamento organizzativo: un *puzzle* che il modello di Fravel non è in grado di spiegare e in effetti neppure di identificare, data la sostanziale sovrapposizione che esso realizza in sede di operazionalizzazione fra livello dottrinale e livello organizzativo.

In realtà, è plausibile ipotizzare che la soluzione di questo *puzzle* passi proprio dalla reintroduzione di quella variabile che il modello di Fravel ha voluto escludere: l'intervento civile. Più del cambiamento dottrinale, il cambiamento organizzativo è infatti esposto a resistenze interne all'organizzazione militare: la soppressione di organismi esistenti, la costituzione di nuovi, la conseguente redistribuzione di responsabilità, personale e risorse incidono significativamente su interessi consolidati all'interno dell'organizzazione. Nel superare le resistenze che ciò comporta, un ruolo cruciale è giocato dalla dirigenza civile, che intervenendo dall'esterno a sostegno dei militari riformatori altera a vantaggio di questi ultimi gli equilibri interni all'organizzazione. Proprio l'assenza di adeguato sostegno civile potrebbe spiegare il ritardo nell'adattamento organizzativo dell'Epl alle innovazioni dottrinali introdotte negli anni Novanta. Come evidenziato nella letteratura sulle relazioni fra civili e militari, gli anni Novanta e Duemila si caratterizzano infatti per una dirigenza civile debole, non sempre in grado di intervenire negli affari militari poiché incapace di esigere quell'obbedienza incondizionata che aveva contraddistinto le relazioni fra Esercito e Partito nelle fasi precedenti della storia della Rpc. Di qui la difficoltà riscontrata dai militari riformatori nel promuovere il cambiamento organizzativo senza poter contare sull'appoggio esterno dei civili – una difficoltà, quest'ultima,

documentata per altro dallo stesso Fravel nel dar conto del dibattito interno all'Epl nel 1997-98 (pp. 213-214). La situazione muta in seguito al XVIII Congresso nazionale del Pcc nel 2012, con l'ascesa ai vertici del Partito, dell'Esercito e dello Stato di Xi Jinping. Facendo leva su di una pervasiva campagna anticorruzione, questi riesce a consolidare rapidamente il proprio potere sull'Epl, ponendo le basi per una leadership forte e riconquistando margini di intervento negli affari militari. È in questo contesto che la riforma entra infine nell'agenda politica: annunciata già nella risoluzione conclusiva del terzo plenum del XVIII Comitato centrale nel 2013, la "Riforma della difesa nazionale e delle Forze armate" viene infine approvata nel novembre del 2015.

È dunque all'intersezione fra livello dottrinale e livello organizzativo che si collocano alcuni dei quesiti più interessanti aperti dal volume di Fravel – un volume la cui importanza risiede appunto non soltanto nell'accurata ricostruzione della strategia militare cinese che esso per la prima volta ci consegna, ma anche nei tanti, preziosi spunti di riflessione che ne derivano, destinati a orientare a lungo l'agenda della ricerca sulle Forze armate cinesi.

T. Phillips, *Joker*, USA 2019. *La planète des dingues. Petite généalogie des luttes sociales au prisme du cinéma*

David Fonseca*

« Exorcisme » et « amputation », voici sans doute ce à quoi ressemble aujourd’hui la manière dont nombre de gouvernements s’efforcent de répondre aux « luttes et revendications sociales » qui émergent ici et là, à un mélange d’exercices de conjurations magiques comme de restrictions inquiétantes des libertés élémentaires dans de nombreux pays comme au Chili récemment. Dès lors, s’il y a bien une « lutte » (gouvernementale) contre la lutte (sociale), il faut commencer par prendre ce terme au sérieux, non le conjurer. Et se demander : de quoi ces luttes sociales qui apparaissent de l’Amérique latine au Maghreb en passant par la France sont-elles le nom ? Objets difficilement identifiables, assignables à une place près, c’est par un pas de côté, par un travail de *généalogie*, que l’on souhaiterait les aborder : par l’entremise d’une analyse de la production cinématographique d’un genre qui a fait florès ces dernières années, celui de superproductions nommées *blockbusters* à l’instar d’un célèbre super-héros – *Batman* – et son envers – *Joker* –, qui, pour ce dernier, a été récemment consacré au cinéma, disposant désormais de son propre objet filmique, à propos, précisément, de contestation sociale et de la réponse appropriée qu’il s’agirait d’y apporter.

Généalogie et *blockbuster*, donc, afin de penser l’événement qui survient. La *généalogie*, c’est-à-dire la mise sous-tension de deux types de discours entretenant *a priori* aucun lien, la *généalogie*, donc, c’est peu de le dire, est provoquée instamment par la forme même du *blockbuster*. En effet, le terme de *blockbuster* a d’abord une origine militaire. « Il s’agit du nom argotique donné à une bombe utilisée par la *Royal Air Force* pendant la Seconde Guerre Mondiale, ainsi désignée pour sa capacité à détruire un îlot ou pâté de maisons »¹. Si le *blockbuster* est avant tout une bombe, de quelles explosions est-il dès lors porteur sur le plan cinématographique mais aussi, et surtout, juridico-politique en manière de réponses gouvernementales aux luttes sociales ? Si la déflagration provoquée

* Maître de conférences en Droit public, Université d’Évry-Val-d’Essonne – Université Paris-Saclay. Nota: la punteggiatura utilizzata nel testo segue le regole grammaticali della lingua francese. Testo consegnato alla redazione il 9 novembre 2019. Citazione consigliata: D. Fonseca, Recensione a Todd Phillips, *Joker*, USA 2019. *La planète des dingues. Petite généalogie des luttes sociales au prisme du cinéma*.

¹ L. Odello, *Exploser les images, saboter les écrans*, en L. Odello (ss. dir.) *Blockbuster. Philosophie et cinéma*, Les Prairies ordinaires, Paris, 2013, <http://www.lesprairiesordinaires.com/uploads/2/1/0/6/21065838/blockbuster.pdf>.

par le *blockbuster* et le travail de généalogie sont d'un compagnonnage certain puisque dans l'idéal, sur un terrain miné, il faudrait pouvoir s'efforcer de penser avec en tête la boussole « multidirectionnelle » du généalogiste, au point où l'on est, il faut cependant prévenir une confusion.

Le discours cinématographique sur les luttes sociales – qui n'est pas n'importe quel discours puisqu'il s'agit en l'occurrence du discours d'une puissance, celle de Hollywood via ses studios – dont il s'agit de proposer une analyse n'est pas une « idéologie » quelconque, au sens péjoratif du terme. Il ne s'agira donc pas de dénoncer un discours, celui portant sur lesdites luttes qui ne serait qu'un discours qui légitimerait, par exemple, la mise en place de mesures exceptionnelles. Le mot de discours est impropre ici. Il n'est pas davantage une idéologie non plus en ces termes. Dans le droit fil des analyses de M. Foucault, on considérera plutôt que ce discours hollywoodien est seulement la « lunette » à travers laquelle, pour une époque donnée, certains acteurs perçoivent un certain nombre de choses. Loin d'être mensonger ou trompeur, ce discours « cartographie » ce que ces acteurs pensent réellement, et sans le savoir. A cette fin on essaiera de montrer que ces acteurs, à leur insu, pensent sans le savoir dans un discours qui ne se résume ni à son objet réel ni à son champ sémantique avec ses concepts. Ce discours paraît situé pour ainsi dire au-delà, en réglant corrélativement la formation de cet objet d'un côté, et ses concepts afférents de l'autre. Le discours dont il s'agit ici est donc un *tertium quid* qui, à l'insu des acteurs qui l'énoncent, explique que telle chose soit vue ou omise, qu'elle soit envisagée sous tel aspect et analysée à tel niveau, et que tel mot soit employée avec telle signification. En dernier ressort, il s'agira d'en expliciter la partie non-visible, non consciente, où apparaît un objet lacunaire et déchiqueté, dont les contours étranges ne correspondent à rien de sensé et ne remplissent plus l'ample et noble drapé dont ils étaient revêtus auparavant. Finalement, expliciter ce discours consistera à l'interpréter, à comprendre ce que suppose son « dit »: « A chaque époque, les contemporains sont ainsi enfermés dans des discours comme dans des bocaux faussement transparents, ignorent quels sont ces bocaux et même qu'il y ait bocal »². Précisément, selon M. Foucault :

« La généalogie [...] s'oppose à la recherche de l'origine. [...] Ce qu'on trouve, au commencement historique des choses, ce n'est pas l'identité encore préservée de leur origine – c'est la discorde des autres choses, c'est le disparate [...]. Le généalogiste part à la recherche du commencement – des commencements innombrables [...] ; l'analyse de la provenance permet [...] de faire pulluler, aux lieux et place de sa synthèse vide, mille événements maintenant perdus. La provenance permet [...] de retrouver sous l'aspect unique d'un caractère, ou d'un concept, la prolifération des événements à travers lesquels (grâce auxquels, contre lesquels) ils se sont formés. [...] La recherche de la provenance

² P. Veyne, *Foucault, sa personne*, Albin Michel, Paris, 2008, p. 2.

ne fonde pas, tout au contraire : elle inquiète ce qu'on percevait immobile, elle fragmente ce qu'on pensait uni [...]. Quelle conviction y résisterait ? Bien plus, quel savoir ? »³.

Généalogie et *blockbuster* semblent bien, conséquemment, provoquer la pensée en la déplaçant, dès lors qu'il s'agit de réfléchir, à partir d'un certain point de vue cinématographique, sur des mouvements de luttes socio-politiques qui, sous des formes et pour des revendications différentes, semblent pourtant reposer sur un fonds commun de contestation de l'ordre établi.

A cet égard, le *Joker* de Todd Phillips est-il le dernier sourire d'un monde moribond ? A moins qu'il s'agisse du sourire figé du capitalisme ? La question agite, surtout outre-Atlantique, les nombreux commentaires qui ont précédé/suivi le film, sur le plan continental également. Des commentaires qui font masse. Ainsi le *Joker* serait-il tantôt qualifié de nihiliste, voire de fasciste sinon, du moins, d'agitateur, soit pour s'en féliciter, soit pour le déplorer. Le *Joker* deviendrait, dans tous les cas de figure, le porte-parole des déshérités, de la France à l'Algérie, en passant par le Chili, l'Equateur, la Bolivie ou encore le Liban, soit le guide, bien malgré lui, des laissés-pour compte. Le film serait donc politique et Hollywood aurait bien/mal choisi son camp selon les laudateurs ou contempteurs du film. Mais quel projet politique Hollywood adosse-t-il précisément au film ?

Pour le dire d'emblée, on a rarement vu autant de faste dépensé pour autant d'absence de pensée. Par quelques tours que l'on prenne le film, cette proposition/récupération politique du film pose, en effet, de nombreux problèmes.

Fondamentalement, le film est-il bien le porte-étendard des gilets jaunes, et ex-*Occupy Wall Street* et autres mouvements des indignés qui prennent ça et là des formes de contestation de l'ordre établi ? Au premier regard, cette approche pourrait éventuellement emporter la conviction.

A l'instar du *Joker* de Todd Phillips, depuis une quinzaine d'années, on trouve cette volonté d'expliquer l'origine du mal dans de nombreuses productions cinématographiques : Ridley Scott pour qui son *Alien* était le mal absolu dans le premier volet, revient sur le métier 30 ans plus tard pour fournir un semblant d'explication quant à l'origine du mal (*Alien: Covenant*, 2017). Mouvement comparable avec la réadaptation du *Halloween* de Carpenter par Rob Zombie (2007). On ne savait rien de Michael Myers, incarnant un mal sans bornes ni frontières, on apprend tout de lui chez Rob Zombie. *Joker* s'inscrit dans cette filiation cinématographique singulière qui ces dernières années, au mal, cherche une origine. Difficile pourtant de faire l'origine-story du *Joker* tant il a toujours été envisagé comme un agent du chaos, l'incarnation du mal absolu. Pourtant, Todd Phillips souhaite en dresser dans son film le code génétique, un travail d'excavation des origines du mal qui puise dans le *comic book* d'Alan Moore qui faisait dans sa BD du *Joker* le symbole des perdants, des méprisés, des écrasés, ces marginaux de Victor Hugo broyés par le système des puissants. Mais à vouloir tout révéler, le *Joker* de Phillips finit par n'avoir plus de secrets.

³ « *Nietzsche, la généalogie, l'histoire* », *Hommage à Jean Hyppolite*, PUF, Paris, 1971, p. 107 (repris en *Dits et Ecrits I, 1945-1975*, Gallimard, Paris, 2001).

Ainsi, le futur *Joker* est montré comme un dominé total, tel que la sociologie a pu en dresser le portrait : sur le plan familial une mère castratrice, sur le terrain économique des patrons qui l'asservissent et le placent en situation de mineur incapable, artistiquement/professionnellement le voici transmué en comédien raté, quant à ses relations amoureuses/sexuelles il n'incarne pas davantage le mâle alpha. Joaquin Phoenix, alias Arthur Fleck, qui incarne à l'écran le *Joker*, devient plus acté qu'acteur. Cette logique de victimisation désamorce le projet du film : être subversif. Au fond, si *Joker* avait eu une vie différente, il aurait été sympathique. C'eut été *Batman*. A rebours du film de super-héros, cette production semble dès lors sortie tout droit de la cuisse du cinéma social façon Ken Loach. *Joker*, c'est le *Sweet Sixteen* d'avant la transfiguration en méchant total, film social lourdaud de gauche, déterministe à souhait, qui donnerait envie à Marx d'être de droite. Le futur proche du *Joker* s'annonce ainsi dans le meurtre de trois traders quand Thomas Wayne, le richissime Wayne, père de *Batman*, à l'instar d'un Trump « macronisé » spécialisé dans la petite phrase gauche déclare face caméra devant la presse - se proposant de se présenter aux élections en réaction à ce crime horrible - qu'il y aurait chez le tueur « un sentiment anti-riche » et que « ceux qui n'ont rien fait de/dans leurs vies sont moins que des clowns ».

Question, donc : Hollywood a-t-il bien choisi le camp des réprouvés en montrant une hydre sans tête, un agrégat d'individus formant foule lorsqu'elle éructe sa colère sociale, célébrant le *Joker*, une foule clownisée comme son pendant ? Cette lecture faite par de nombreux commentateurs, de Juan Branco en France à Michael Moore aux E.U.A. en passant par Alberto Moreiras en Espagne, paraît trop hâtive car Hollywood ne montre pas n'importe quel peuple dans le film. Ce peuple, au fond, n'en est pas même un. Il n'a de forme ni de consistance propre autre que celle d'une foule qui n'est finalement non pas tant montrée en colère que simplement décérémonie, qui autorise trois lectures politiques du film.

Première lecture, au mieux, cette foule ne souhaite pas contester l'ordre établi en le renversant. Les contestataires, portant le masque triste du clown, exprime davantage un désir de conformisme, un somme/en somme de standardisation. Ils veulent en être. Faire partie du même monde qu'ils dénoncent. Inclus et exclus jouent la même partition. Précisément, l'idée d'un contre-système justifie bien plutôt le système lui-même, la contestation n'étant elle-même qu'un produit dudit système qui l'alimentant, l'installe plus fermement encore sur ses assises. Pour que le système ait une consistance propre – des frontières -, une existence identifiable, assignable à un lieu près, encore faut-il qu'il ait un dehors, un envers - mais du même décor. La contestation n'affaiblit donc jamais le système, elle l'affirme dans le film. La violence n'est dès lors pas dans le hors champ de la société capitaliste, elle est ce qui n'est pas encore advenu du plan. Elle est dans le plan, contenue dans le plan. Elle est la respiration qu'autorise le système à tous les mouvements de contestation afin de leur donner l'illusion que l'issue de secours n'est jamais condamnée. Protester signifie simplement se laisser intimement piégé par cette logique à laquelle chacun voudrait se soustraire ; tenir tête au monde, c'est être encore son obligé : c'est avoir les mains prises dans l'encéphale.

Le *Joker* de Todd Phillips a-t-il bien, ce faisant, l'allure qu'il se donne, un film de contrebandier, détournant les codes du film de super-héros à des fins contre-culturels, réunissant sur la seule tête de son film et *Taxi Driver* et *La valse des pantins*, De Niro se retrouvant également dans le film ? Bien plutôt s'agit-il d'un produit *marketé*, une publicité vantant les mérites du système car la contestation « le vaut bien ».

Deuxième lecture, au pire, le film, en adossant cette masse en colère à un *Joker* mentalement déficient, en lui faisant endosser le masque du *Joker*, Hollywood montre une foule névrotique, voire psychotique, un peuple qui tourne « fou-le ». Ce peuple-là n'a plus d'esprit, de capacité d'initiative, est incapable d'inventer des formes d'exercice du pouvoir comme de la production économique qui soient alternatifs. Cette foule devient incontrôlable. Elle finit sitôt par détruire ce qu'elle célébrait, ses idoles. Pour n'avoir pas pu être *Batman*, elle liquide *Batman. Joker*, c'est *La psychologie des foules* de Gustave le Bon filmée par Hollywood, le fou des fêtes médiévales. Une foule en voie de fascisation.

Troisième lecture, de manière plus nuancée, peut-être faudrait-il finalement sauver le soldat Ryan en se faisant l'avocat du diable *Joker*. Car si le film s'épuise à force de maladresses c'est peut-être qu'il s'époumone sans doute à suivre exclusivement le point de vue subjectif du futur *Joker* dans sa trajectoire courbe, qui expliquerait les maladresses du film comme ses errements. Proprement, il n'y a pas de contrechamp dans *Joker*. Todd Phillips filme la folie du *Joker* comme celle d'une foule en liesse/en laisse jamais d'un point de vue extérieur. Tout est vu et vécu à travers le prisme des yeux d'Arthur Fleck. Dès lors, ceci – les meurtres, la révolte des laissés-pour-compte, la relation amoureuse avec la voisine de palier - tout ceci s'est-il vraiment produit ailleurs que dans l'esprit malade du *Joker* qui possède enfin son quart d'heure de gloire à la fin du film, salué et applaudi par les spectateurs de son propre délire ? Mais si tout ceci n'a été que le produit d'un fantasme, alors laissons le soldat *Joker* plutôt mourir, sacrifié sur l'autel de ses illusions puisque Hollywood nous les dérobe. En effet, à peine sommes-nous arrivés en vue de l'oasis promis (refonder le pouvoir autrement) que la piste se glisse sous les sables : le mirage l'emporte.

Plus fondamentalement encore sans doute, cette mise en abîme subjective du *Joker* de Phillips montre la voie barrée : la révolte est vaine, signifie Hollywood. Mieux, elle ne se produira jamais ailleurs que dans un esprit malsain. Se rebeller, c'est s'enfermer en soi. Se révolter, ce n'est donc pas faire un pas en avant ou de côté vers la libération mais vers la claustrophobie. Se révolter, ce n'est pas bouger. C'est enfoncer en soi le clou. Le clou d'un spectacle qui n'aura jamais lieu. C'est aboutir sa course folle, comme le *Joker*, en psychiatrie. Hollywood dit finalement l'égarement de toute forme de contestation, comme tournoie au ciel le soleil, un tournoiement sans raison, comme l'Arthur Fleck de Phillips va de côté, ou bien le malheureux, ou bien le fou, ou la pensée, en rond.

D. David, M. Cedarmas *Memorie da due mondi. Storia di Stelita, tra dittature sudamericane e libertà*. Prefazione di Estela Carlotto, Introduzione di Riccardo Noury, Formigine (Modena), Edizioni Infinito, 2018, 219 pp.

*Benedetta Calandra **

La narrazione prodotta da Daniela David e Manuela Cedarmas, scritta in maniera molto agile, presenta un singolare intreccio: un percorso biografico individuale che interseca ripetutamente eventi di portata macrostorica nel corso di tutto il Novecento. La vicenda personale di Auristela (non ne conosceremo mai il cognome), ben presto ribattezzata Stelita, viene raccolta mediante interviste registrate e trascritte e rielaborata dalle autrici - non storiche professioniste ma volontarie di lungo periodo di Amnesty International a Milano. Si articola attraverso una singolare molteplicità di eventi, processi e paesi coinvolti. Il contrappunto tra Storia con la S maiuscola e vicenda individuale verrà di tanto in tanto evidenziato nel testo, anche graficamente, attraverso alcuni incisi piuttosto estesi (dei veri e propri paragrafi) in corsivo, che riportano infatti il lettore a dati di contesto generale (ad esempio *Il Concilio Vaticano II*, pp. 73 e ss; o *I Montoneros e Perón*, pp. 104 e ss). Un apparato iconografico piuttosto ricco, fatto di documenti, carteggi, fotografie d'epoca, contribuisce, inoltre, a contestualizzare con dovizia di particolari la vicenda biografica della protagonista rispetto alla grande ricchezza di eventi e processi in cui essa stessa verrà coinvolta.

Stelita nasce in Cile nei primi anni Venti del Novecento, emigra poi da bambina nell'Italia fascista; appena sposata rientra nel Cono Sud latinoamericano, nell'Argentina di Juan Domingo Perón e lì vi rimarrà fino alla metà degli anni Settanta, quando fuggirà da una delle più feroci dittature mai vissute da quel Paese non prima di averne conosciuta un'altra, quella del Cile del generale Augusto Pinochet Ugarte; esule a Panama, in Messico, a Cuba, rientra in Italia per rimanerci tutta la fase dell'età adulta fino all'anzianità; poi, come l'istinto biologico di ogni essere vivente suggerisce, torna a trascorrere gli ultimi anni fino alla morte nella sua terra natale, il Cile.

Come riportato dalle autrici, «Il destino ha voluto che la sua vita attraversasse un'incredibile concentrazione di momenti storici importanti. L'ascesa del

* Professore aggregato in Storia dei Paesi dell'America latina, Università degli studi di Bergamo. Testo consegnato alla redazione il 14 novembre 2019. Citazione consigliata: B. Calandra, Recensione a D. David, M. Cedarmas, *Memorie da due mondi. Storia di Stelita, tra dittature sudamericane e libertà*. Prefazione di Estela Carlotto, Introduzione di Riccardo Noury, Formigine (Modena), Edizioni Infinito, 2018, 219 pp.

fascismo e la seconda guerra mondiale, la persecuzione razziale in Italia, la nascita del fenomeno populista argentino, il Concilio Vaticano secondo, il terzomondismo latinoamericano, il *golpe* del 24 marzo, il terrorismo rivoluzionario e il terrorismo di Stato argentini, il Cile di Allende e quello di Pinochet, la Cuba castrista degli ultimi anni Settanta» (p. 182).

Migrazione e movimento continuo scandiscono la sua esistenza *drammatica*, volendo utilizzare questo termine dal punto di vista strettamente etimologico (dal greco *δραματικός*, ‘che è in movimento’), segnata da continui andirivieni, incontri e separazioni laceranti, fughe dettate dall’emergenza, tessitura di legami di fortuita solidarietà, rinnovato impegno politico nonostante la paura della repressione; fino agli ultimi anni, sereni ma comunque di grande impegno civico, vissuti a Milano partecipando a una sezione di Amnesty International.

Il primo episodio di sradicamento importante, Stelita lo vive prestissimo, quando, a seguito della morte della madre, a soli quattro anni, viene mandata dagli zii a Genova, luogo d’origine del padre Luigi, che nel frattempo si risposerà. Spedita da questi a un collegio privato sul lago di Garda, poi a Como, riesce infine come giovane matricola alla fine degli anni Trenta a studiare presso la facoltà di Magistero a Urbino, che vedrà come Rettore un giovanissimo Carlo Bo, destinato a rimanere in quell’Ateneo per più di cinquant’anni. Da lì avrà origine una relazione con il suo docente di storia, Fabio Cusin, che nell’arco di pochi anni si troverà con lei nella clandestinità, in fuga nelle campagne marchigiane, per le sue posizioni apertamente antifasciste, mentre in Italia si proclamano le leggi razziali. Passano gli anni, scoppia e termina la guerra e assieme alla pace arriva anche il matrimonio con un ex soldato polacco, Joseph, con cui condividerà una nuova avventura da migrante. Da giovane sposa, nel 1948, Stelita si ritrova a varcare l’oceano a ritroso, diretta verso l’Argentina di Juan Domingo Perón. Ci troviamo in una congiuntura particolarmente favorevole per l’economia locale, che forte dei proventi derivanti dalle esportazioni alle potenze impegnate nel secondo conflitto mondiale riesce a sostenere l’ingente progetto redistributivo inerente al regime populista. L’Argentina che accoglie la coppia alla fine degli anni Quaranta vive quella che lo storico economico Giorgio Colli ha definito «l’era dell’acciaio» in Argentina, un momento che nell’ambito di ingenti investimenti a sostegno dell’industria locale vede il ruolo protagonista della lavorazione dei metalli pesanti. È in questo contesto, ad esempio, che la controversa figura di Agostino Rocca s’inscrive e dà vita al colosso industriale della Tenaris-Dalmine, creando un’impresa di carattere multinazionale a tutt’oggi estremamente attiva.

La comunità italo-polacca che accoglierà la nostra protagonista s’insedia in Argentina a seguito della prima fase delle migrazioni di massa (definita «la tonelada humana» da studiosi dei processi migratori del calibro di Fernando Devoto), in cui negli anni 1880-1914 milioni di nostri connazionali si erano spinti a colonizzare e coltivare territori fino alla Patagonia australe. I due fratelli di Stelita, avuti dal padre in seconde nozze, nel frattempo, continuano la loro vita in Cile, militando rispettivamente l’uno nelle fila del Partito Comunista, l’altro in

quelle della Democrazia Cristiana, specchio della polarizzazione ideologica che sovente coinvolgeva anche diversi membri all'interno delle stesse famiglie.

La parte forse più interessante dal punto di vista del contenuto di questa biografia storica - sebbene sinora tratteggiata correttamente e con uno stile molto scorrevole - arriva forse quando ci si addentra nella metà degli anni Sessanta, e in particolare alla data - il 1964 - in cui Stelita a Buenos Aires viene in contatto con Padre Adur, detto "il turco" - tipico appellativo per l'epoca rivolto degli immigrati di origine siriana. Nel suo rapporto con i fedeli della parrocchia in cui è quotidianamente coinvolto, Adur incarna lo spirito delle nuove Comunità Ecclesiali di Base (CEB), incarnazione dello spirito del Concilio Vaticano Secondo, a cui pure le autrici dedicano un approfondito inserto all'interno del testo narrativo (pp. 73-75). La comunità parrocchiale di Adur ospita suggestioni di natura socioculturale estremamente significative per l'epoca; si ricordino, ad esempio, le rappresentazioni teatrali basate sulla metodologia della *Pedagogia degli Oppressi* di Paulo Freire, che esattamente in quegli anni si trovava esule in Cile in fuga dalla dittatura brasiliana, la prima di una lunga serie che vedrà nel giro di pochi anni l'intero subcontinente latinoamericano sotto il tallone dei regimi militari più oppressivi. Non ne sarà esente l'Argentina, che già dal 1966 con il Generale Juan Carlos Onganía vedrà le prove generali di una spirale repressiva destinata a culminare nel decennio successivo con la stagione, tristemente nota, dei *desaparecidos* e della morte organizzata su scala. La stessa figura carismatica di padre Adur ne farà le spese, quando già dal 1969 verrà irreversibilmente schedato come "sacerdote terzomodista" e si vedrà minacciato una volta svelata la sua simpatia per il movimento dei *Montoneros*. Non migliorerà la sua situazione nel 1974, quando si trasferirà in un quartiere operaio per fondare la cappella di *Jesús Obrero*, adiacente al seminario gesuitico dove all'epoca viveva quello che molti anni dopo sarebbe divenuto il nostro Pontefice, padre José María Bergoglio. In quell'anno infatti vediamo già in azione la famigerata *Triple A* (*Alianza Anticomunista Argentina*), che inizia a prelevare arbitrariamente di notte, dalle proprie abitazioni, presunti o reali militanti politici. Stelita ricorderà vari amici e conoscenti scomparsi nelle nebbie della repressione organizzata in questo modo. Singolare è in questo senso lo sviluppo della vicenda biografica di Adur, che riuscirà a lasciare il Paese in aereo grazie a un viaggio in macchina scortato da quello che all'epoca era il Nunzio apostolico, Pio Laghi. Personaggio storicamente molto controverso, Laghi per anni è stato tacciato di collaborazionismo con le alte sfere del regime (in particolare l'ammiraglio Massera) e accusato dalle associazioni dei parenti dei *desaparecidos*. Eppure una serie di documenti inediti degli archivi vaticani, come ci ricorda anche la giornalista Lucia Capuzzi, di recente sembrano aver riabilitato il suo operato e fornito una molteplicità di sfumature, prima del tutto assenti, proprio in virtù dei margini di azione concessagli dalla presunta vicinanza con alti esponenti della giunta militare al governo al fine di portare in salvo decine di vite umane. Sullo stesso Bergoglio, del resto, il grande pubblico ricorderà come a pochi giorni dall'elezione al pontificato piovvero accuse di eccessiva vicinanza al regime nella

vicenda della *desaparición* di due padri gesuiti all'epoca sotto la sua indiretta responsabilità, che storici del calibro di Loris Zanatta ridimensionarono fortemente sulla base di un'autorevolezza acquisita in lunghi anni di ricerche archivistiche con fonti di prima mano. A ogni modo, la figura di Padre Adur, scampata una prima volta al pericolo, si troverà purtroppo pochi anni dopo, nel 1980, fagocitata in Brasile dalla macchina della repressione organizzata a livello transnazionale mediante la famigerata Operazione Condor, efficiente sistema di collaborazione transfrontaliero tra le polizie segrete di tutti i Paesi dell'area subcontinentale ricostruito con dovizia di particolari da John Dinges e Peter Kornbluh ai primi anni Duemila. Non sorprende in realtà come la macchina repressiva si fosse rivolta con tanta metodicità alla ricerca di colui che negli anni era arrivato a dichiararsi provocatoriamente "cappellano" dei *Montoneros* armati.

Parallelamente alla fuga di Adur ha inizio la lunga e rocambolesca fuga di Stelita, che, alla terza sparizione di persone a lei molto vicine, comprende di essere a un soffio dalla fine. «Sacarle al agua al pez» (togliere l'acqua attorno al pesce) era infatti lo *slogan* dei militari nel loro sistematico piano di eliminazione dei presunti o reali sovversivi: era sufficiente anche solo comparire sull'agenda telefonica di un sospettato per essere prelevati dalle proprie case e andare a ingrossare le file dei *desaparecidos*. Per una serie di congiunture dei familiari – vedasi in particolare il ruolo di uno dei suoi fratelli – Stelita si ritroverà a breve da una dittatura a un'altra, trascorrendo un periodo in Cile, dove almeno non risultava schedata dalla polizia locale. Non resisterà oltre un anno e di lì a poco rientrerà, dopo più di trent'anni, in Italia. È un'Italia efficacemente descritta dalle autrici quella che la protagonista ritrova dopo oltre trent'anni di assenza, un Paese che vede accogliere con grande diffidenza gli esuli politici argentini, appesantito dai nostri anni di piombo e dai numerosi provvedimenti antiterrorismo. Si tratterà, tuttavia, di una breve parentesi, dato che, a fronte di una chiamata da una famiglia di anonimi militanti *Montoneros* da Panama, Stelita si offrirà di accudirne i figli, per poi recarsi sul volgere dei primi anni Ottanta in Messico, come tata ufficiale della famiglia Firmenich, dirigenti quadro del Movimento, in esilio come molti nell'accogliente Paese centroamericano. È con la congiuntura segnata dalla guerra delle Falkland-Malvinas, che segnerà la tappa conclusiva del regime militare argentino, che Stelita rientrerà in Italia, temperando la sua militanza con l'appartenenza a una sezione milanese di *Amnesty International*. È lì che verrà in contatto con le autrici di questo piccolo volume mozzafiato, che ringraziamo oggi per aver regalato al grande pubblico non specialista del settore una storia tutta latinoamericana di grande ricchezza e densità.