

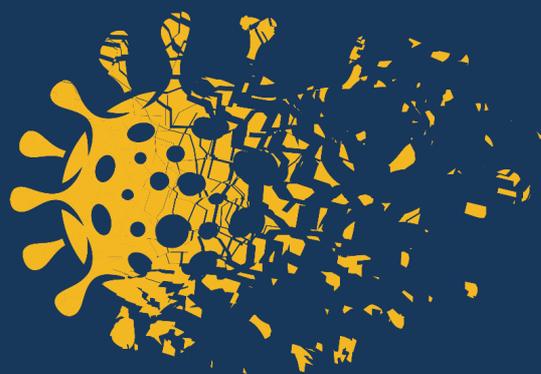
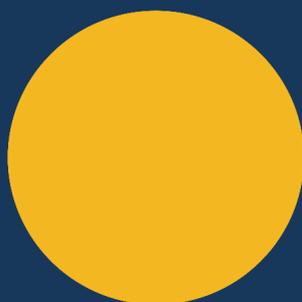
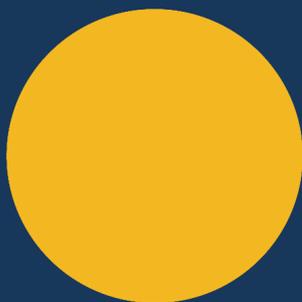


UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI MILANO
DIPARTIMENTO DI STUDI INTERNAZIONALI,
GIURIDICI E STORICO-POLITICI

NAD

Nuovi Autoritarismi e Democrazie:
Diritto, Istituzioni, Società

4 • 1 • 2022



ISSN: 2612-6672

<https://doi.org/10.54103/2612-6672/2022/4/1>

DIRETTORE RESPONSABILE: Angela Di Gregorio

VICE DIRETTORI: Cristiana Fiamingo, Elisa Giunchi, Marzia Rosti, Daniela Vignati

COMITATO SCIENTIFICO:

Suren Avakian, Marie-Elisabeth Baudoin, Martin Belov, Fabio Bettanin, Armin von Bogdandy, Tanja Cerruti, Leïla Choukroune, Marco Cuzzi, Maria Cristina Ercolessi, Roberto Escobar, David Fonseca, Mario Ganino, Tania Groppi, Carlos Miguel Herrera, Reinhart Köbler, Anatoly Kovler, Mario G. Losano, Goran Marković, Mykhailo Minakov, Maurizio Oliviero, Ilan Pappé, Lucio Pegoraro, Hugues Rabault, Sabrina Ragone, Angelo Rinella, Elena-Simina Tănăsescu, Guillaume Tusseau, Tat'jana Andreevna Vasil'eva

COMITATO DI DIREZIONE:

Benedetta Calandra, Roberto Cammarata, Rino Casella, Marco Cilento, Rosita di Peri, Filippo Dornetti, Simone Dossi, Caterina Filippini, Monika Forejtová, Simone Gianello, Valerio Giannattasio, Alessandro Guida, Raffaele Nocera, Raphael Paour, Daniela Pioppi, Mario Zamponi

CAPO REDATTRICE: Laura Alessandra Nocera

VICE-CAPO REDATTRICE: Sara Zanotta

COMITATO DI REDAZIONE:

Laura Abbruzzese, Arianna Angeli, Giovanni Cavaggion, Carlo Erba, Marco Aurelio Golfetto, Shawn Giudo Guidi, Marco Morra, Christian Javier Mosquera Arias, Valentina Paleari, Giulia Rovelli

REVISIONE LINGUISTICA:

Christian Javier Mosquera Arias, Valentina Paleari, Giulia Rovelli

SAGGI

- F. DORNETTI, *In Search of an Alternative to the Liberal Democratic Party. The Case of Akai Ohi's Electoral Campaign in 2021 Japanese General Election*p. 5-25
- C. FILIPPINI, *Le conseguenze della pandemia da COVID-19 sui diritti culturali delle minoranze nazionali in Europa centro-orientale, baltica e balcanica*p. 26-47
- J. SAWICKI, *Legislazione elettorale e giurisprudenza costituzionale nei paesi di Visegrád. Un attivismo giudiziario limitato su un argomento vincolato da scelte costituenti*p. 48-66
- B. CALANDRA, *“¡Unamos nuestras manos!” Tracce e frammenti della solidarietà italiana alle donne latinoamericane durante i regimi autoritari (1964-1990)* .p. 67-81
- L. GANGALE, *Le problème du harcèlement en France dans une perspective pluridisciplinaire*.....p. 82-102
- M. ZAMPONI, *Dove va Cabo Delgado? Crisi politica, islamismo e violenza nel Nord del Mozambico*p. 103-124

CRONACHE DELLE ISTITUZIONI

- L.A. NOCERA, *La Conferenza sul futuro dell'Europa e le prospettive di una più attiva partecipazione dei cittadini europei*p. 127-134
- C. FIAMINGO, *L'Africa verso COP27. Una riflessione alla luce della Giornata della Terra*p. 135-149
- B. VENDITTO, J. NDUMBA KAMWANYAH, C. NEKARE, *Condizioni socioeconomiche e pandemia. Il caso del COVID-19 in Namibia*p. 150-163

RECENSIONI

- R. DI PERI, *Elisa Giunchi, “Afghanistan. Da una confederazione tribale alle crisi contemporanee”, Roma, Carocci, 2021*p. 166-169
- F. SABAHI, *Robert Steele, “The Shah's Imperial Celebrations of 1971. Nationalism, Culture and Politics in Late Pahlavi Iran”, London, I.B. Tauris, 2021*p. 170-174
- E. GIUNCHI, *Luca Mezzetti, “Diritto islamico. Storia, fonti, istituzioni, società”, Torino, Giappichelli, 2022*p. 175-177

HANNO COLLABORATO A QUESTO NUMERO (IN ORDINE ALFABETICO):

BENEDETTA CALANDRA, ROSITA DI PERI, FILIPPO DORNETTI,
CRISTIANA FIAMINGO, CATERINA FILIPPINI, LUCIA GANGALE, ELISA
GIUNCHI, J. NDUMBA KAMWANYAH, CHRISTIAN NEKARE, LAURA
ALESSANDRA NOCERA, FARIAN SABAHI, JAN SAWICKI, BRUNO
VENDITTO, MARIO ZAMPONI

4 • 1 • 2022

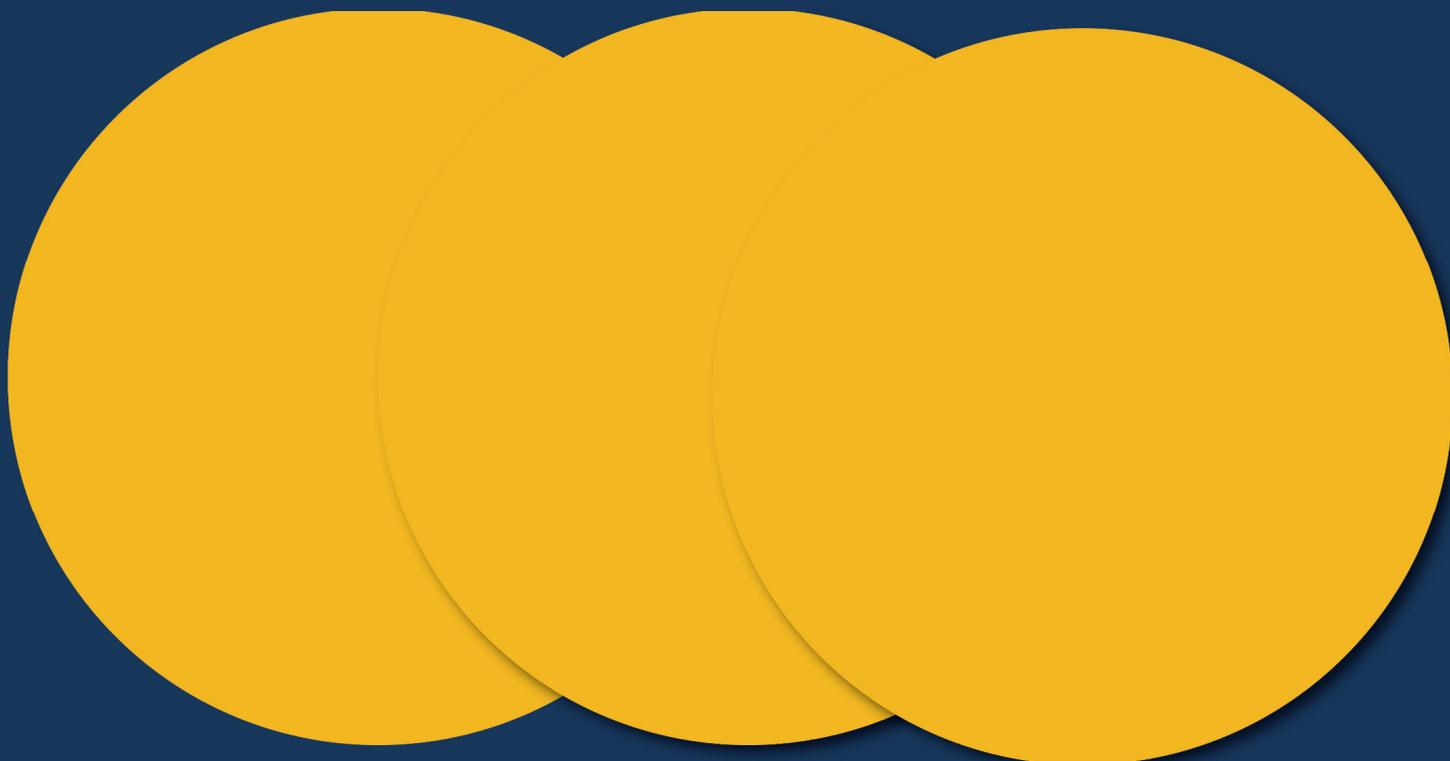


UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI MILANO
DIPARTIMENTO DI STUDI INTERNAZIONALI,
GIURIDICI E STORICO-POLITICI

NAD

Nuovi Autoritarismi e Democrazie:
Diritto, Istituzioni, Società

SAGGI



SEZIONE SAGGI:

- F. DORNETTI, In Search of an Alternative to the Liberal Democratic Party. The Case of Akai Ohi's Electoral Campaign in 2021 Japanese General Election
- C. FILIPPINI, Le conseguenze della pandemia da COVID-19 sui diritti culturali delle minoranze nazionali in Europa centro-orientale, baltica e balcanica
- J. SAWICKI, Legislazione elettorale e giurisprudenza costituzionale nei paesi di Visegrád. Un attivismo giudiziario limitato su un argomento vincolato da scelte costituenti
- B. CALANDRA, “¡Unamos nuestras manos!” Tracce e frammenti della solidarietà italiana alle donne latinoamericane durante i regimi autoritari (1964-1990)
- L. GANGALE, Le problème du harcèlement en France dans une perspective pluridisciplinaire
- M. ZAMPONI, Dove va Cabo Delgado? Crisi politica, islamismo e violenza nel Nord del Mozambico

4 • 1 • 2022



UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI MILANO
DIPARTIMENTO DI STUDI INTERNAZIONALI,
GIURIDICI E STORICO-POLITICI

NAD

Nuovi Autoritarismi e Democrazie:
Diritto, Istituzioni, Società



**In Search of an Alternative to the Liberal Democratic
Party.**

**The Case of Akai Ohi's Electoral Campaign in 2021
Japanese General Election**

F. Dornetti

ISSN: 2612-6672



Nuovi Autoritarismi e Democrazie:
Diritto, Istituzioni, Società

In Search of an Alternative to the Liberal Democratic Party. The Case of Akai Ohi's Electoral Campaign in 2021 Japanese General Election

*Filippo Dornetti**

Abstract

The Liberal Democratic Party (LDP) won the Lower House Elections, held on October 31, 2021. The Japanese Party obtained an undisputed victory after a year of harsh criticism addressed to the Suga Cabinet, run by the then LDP party chief, for his ineffective management of the Pandemic crisis. How can the long and almost unchallenged rule of the LDP over Japanese politics, from its foundation in 1955 to the last electoral success, be explained? This paper addresses the topic from an historical perspective, focusing on dr. Akai Ohi's political campaign in the last General elections. Dr. Ohi (1980) is a Japanese political scientist who ran as a candidate for the Constitutional Democratic Party, the main opposition party, in the second constituency of Hiroshima Region, one of the LDP historical strongholds. The cornerstone of his political campaign was the establishment of the electoral alliance with the Communists in his constituency. The dialogue with dr. Ohi reported in this article explores his experience as a candidate and his analysis as a political scientist.

Keywords: Japan – Politics – Liberal Democratic Party – Election Campaigns – Center-left alliance.

CONTENTS: 1. Introduction. 2. Campaigning in Japan. 3. The Japanese society and politics. 4. 2021 Elections outcome and the LDP regime: changes in continuity. 5. The opposition parties: populism and the center-left. 6. Concluding remarks.

* Assistant Professor in History and Institutions of Asia in the Department of International, Legal, Historical and Political Studies, University of Milan. The dialogue with Dr. Ohi was conducted online on the 18th of December 2021. The author wants to express his sincere gratitude to Dr. Ohi for having accepted the interview, and for the helpful collaboration to the text revision. The essay was submitted to double blind peer review. Member of the Editorial Team who oversaw the essay: Marco Morra.

1. Introduction

2021 was not an easy year for the Liberal Democratic Party (LDP, *jiyū minshu tō*, 自由民主党), the political formation that dominates the Japanese politics since its formation in 1955. Yoshihide Suga became Prime Minister after his predecessor and main political associate, Shinzō Abe, resigned in September 2020. The new Suga Cabinet had to face tough challenges: effectively addressing the Pandemic crisis, and hosting the Olympics in safety, among others. When Suga announced in October 2021 that he would not seek re-election as a party leader, it became clear to what extent the PM missed these difficult goals. The new Japanese PM, undermined by low approval ratings during all the mandate, has been criticized for his inability to contain the spread of Covid 19, combined with the slow procurement of anti-Covid vaccine. Still another blow has been dealt by the inadequacy of the Government subsidies for domestic travel, which had to be suspended four times as the infection spread progressed. Moreover, the decision to hold the Olympic games became highly contested by Japanese media. Dark perspectives had been cast by the three by-elections held in April, all of which were lost by the LDP, and by the poor results at the Tokyo municipal election in July. However, the LDP managed to preserve the majority in the Lower House in the general elections on the 31st of October, though it did lose 25 seats compared to the outgoing parliament¹.

The victory of the LDP in the last General elections urge to reconsider why a significant political change did not happen even in these difficult circumstances. Short-term considerations are in order, such as the candidates' different input and achievements in the 2021 election campaigning, the credibility and originality of Kishida Fumio and the other candidates running for the premiership, and the soundness of the proposed political platforms. Moreover, since the LDP was the incumbent party, it is important to evaluate how the mixed legacy of the Abe cabinet's long ruling period (2006-2007, 2012-2020) affected voters' decision².

However, considering the impressive persistence of the single-party majority in Japan, medium, and long-term perspectives cannot be avoided, too. In the last thirty

¹ R. Kersten, *Can Suga rise above caretaker?*, in *East Asian Forum*, Vol. 13, No. 3, 2021, 3-5; B. Ascione, *Suga's bet on Olympic gold*, in *East Asian Forum*, Vol. 13, No. 3, 7-8. G. McCormack, *The Prospect of Political Change in Japan – Elections 2021*, in *Japan Focus, the Asia-Pacific Journal*, Vol. 19, issue 20, No. 3, 2021 (<https://apjff.org/2021/20/McCormack.html>). G. McCormack, *Tokyo 2020-21: The Troubled Games of the XXXII Olympiad*, in *Japan Focus, the Asia-Pacific Journal*, Vol. 19, issue 6, No. 7, 2021 (<https://apjff.org/2021/6/McCormack.html>).

² For improving aspects in Abe's political profile as Prime Minister, which positively affected the electors, M. Endo, R. Pekkanen, *The LDP: Return to Dominance? Or a Golden Age Built on Sand?*, in R. Pekkanen, R. Scheiner, S. Reed, *Japan Decides 2014 The Japanese General Election*, Palgrave Macmillan UK, 2016, 41-54; R. Pekkanen, S. Pekkanen, *Japan in 2015, More about Abe*, in *Asian Survey*, Vol. 56, No. 1, 34-46. For an evaluation in electoral terms of the scandals that characterized the same Abe cabinet, M. Carlson, S. Reed, *Scandals during the Abe administrations*, in R. Pekkanen, S. Reed, E. Scheiner, D. Smith, *Japan Decides 2017, The Japanese General Election*, Springer International Publishing, 2018, 109-126.

years Japan underwent a dramatic process of change which tore apart any stereotypical representation of an unchanging and homogeneous Country³.

The long period of recession due to financial and economic crisis in 1990's and 2000's changed Japanese society and lifestyle in a broad sense. Diverse aspects of the most celebrated Japanese economic model soon became target of blaming. The corporate governance which considered the firm as a community, labor practices as lifetime employment, wage coordination by company labor unions, and company welfare were now considered sources of stagnation⁴. Japanese corporations reconsidered their practices in corporate governance and labor relations. Thus, since the 1990's, layoffs, changes in wage system, increase of "nonregular" workers produced income inequality and poverty⁵. The worsening economic conditions accelerated the already declining trend of population and birth rates, which imposed new solutions for gender workforce composition and welfare system.

Especially in the Nineties, while many Japanese were forced to adjust their life expectations, bureaucrats and politicians became target of increasing dissatisfaction. Nevertheless, the LDP lost control of the government only for brief periods in 1993-94 and 2010-12. How did the LDP manage to remain on the same page with a society that changed so dramatically for over 60 years⁶?

Past literature focused on LDP's efficiency in mobilizing votes through large networks of supporters (*kōenkai*). Moreover, the LDP effectively organized client industries and economic sectors, such as agriculture, with a clientelistic distributive politics in exchange of electoral support. Many commentators consider the electoral system in postwar Japan as another important element to understand the long LDP rule. The single, nontransferable vote in multi-member districts favored intraparty electoral competition, which positively affected LDP electoral power⁷.

While economic crisis had become a matter of concern for most of the electorate, in 1994 a coalition government replaced the then electoral system with a mixed member majoritarian electoral system. Reformers expected the formation of a

³ Models depicting Japanese society are presented in chapter 2 of Y. Sugimoto, *An introduction to Japanese society*, Cambridge, 2020.

⁴ R. Dore, *Stock Market Capitalism: Welfare Capitalism, Japan and Germany versus the Anglo-Saxons*, Oxford University Press, 2000. S. Larmount, *Corporate governance: what can be learned from Japan?*, Oxford University Press, 2004.

⁵ For a synthesis of this argument, see T. Cargill, T. Sakamoto, *Japan Since 1980*, Cambridge University Press, 2008, 246-263. The debate on social inequality in contemporary Japan is sketched in chapter three of Y. Sugimoto, *op. cit.* For a historical analysis of the stagnation that is affecting contemporary Japanese society, considered as the result of a major crisis in the traditional employment system, E. Oguma, *Nihon no shikumi, koyō, kyōiku, fukushi no rekishishakaigaku*, Kōdansha, 2019.

⁶ J. Pempel, *Introduction: Uncommon Democracies: The One-Party Dominant Regimes*, in R. Pekkanen, *Critical Readings on the Liberal Democratic Party in Japan*, Vol. 1, Brill, 2018, 357.

⁷ H. Fukui, *Party in Power: The Japanese Liberal Democrats and Policy Making*, University of California Press, 1970; K. Calder, *Crisis and Compensation: Public Policy and Political Stability in Japan*, Princeton University Press, 1988; T. Pempel, *Uncommon Democracies: The One-Party Dominant Regimes*, Cornell University Press, 1990; G. Curtis, *The Logic of Japanese Politics: Leaders, Institutions, and the Limits of Change*, Columbia University Press, 1999.

bipolar party system, in which the «two parties would contest elections based on issues, presenting voters a real choice between two mainstream parties»⁸. As it became clear later, the reform did not achieve the expected results, though there is still not consensus over the effects of the reforms on the LDP organization⁹. Indeed, the evolution of the LDP in the last thirty years vis-a-vis the electoral reform is a fundamental issue to consider in any discussion about the present and the future of the Party.

An analysis of the vote-mobilizing capacity of a party should be integrated with the constraints that hinder such an important function¹⁰. In this sense, local values and expectations concerning politics, *i.e.* the political culture, should not be overlooked. In the Japanese case, volatility of the electorate and low voter turnout are well-known issues for the political campaigners. They are usually explained with limited partisan identification and a weak confidence in parliamentary institutions of the Japanese voters, due to the chaotic process of democratization that characterized the Country¹¹. Additional constraints to tackle with are represented by campaign practices and regulations, which were left untouched by the 1990's electoral reform¹².

The success of the LPD is often explained as the product of a weak opposition. A strong evidence indicating the limits of the 1994 electoral reform is the proliferation of opposition parties in the last twenty years, both on the left and the right side of the political spectrum. The main party among the liberal opposition, the Constitutional Democratic Party (CDP, *rikken minshu tō*, 立憲民主党), has a quite complex, though short, history¹³. After the debacle of 2021 and 2014 elections, the Democratic Party of Japan in 2016 merged with other minor parties to form the Democratic Party. The CDP was formed the next year, as the result of the party split among the Democrats. The CDP in turn absorbed the ex-comrades in 2020. On the left of the CDP, curiosity has recently converged towards the left-wing populist

⁸ R. Christensen, *The Effect of Electoral Reforms on Campaign Practices in Japan: Putting New Wine into Old Bottles*, in R. Pekkanen, *Critical Readings on the Liberal Democratic Party in Japan*, Vol. 2, Brill, 2018, 532. S. Reed, M. Thies, *The Consequences of Electoral Reform in Japan*, in M. Shugart and M. Wattenberg, *Mixed-Member Electoral Systems: The Best of Both Worlds?*, Oxford University Press, 2003, 381-403.

⁹ Emphasis on continuities in LDP before and after the electoral reform is in S. Krauss, R. Pekkanen, *The Rise and Fall of Japan's LDP, Political Party Organizations as Historical Institutions*, Cornell University Press; for an opposite account which stresses change in post-reform LDP, see K. Nakakita, *The Liberal Democratic Party of Japan, The Realities of 'Power'*, Routledge, 2020.

¹⁰ J. Bouissou, *Organizing One's Support Base under the snv: The Case of Japanese Koenkai*, in R. Pekkanen, *Critical Readings*, cit., Vol. 2, 501-502.

¹¹ S. Flanagan, K. Shinsaku, I. Miyake, B. Richardson, J. Watanuki, *The Japanese Voter*, Yale University Press, 1991; C. Martin, B. Stronach, *Politics East and West: A comparison of Japanese and British political culture*, Sharpe, 1992.

¹² R. Christensen, *The Effect of Electoral Reforms on Campaign Practices in Japan: Putting New Wine into Old Bottles*, in R. Pekkanen, *Critical Readings*, cit., Vol. 2, 535-538.

¹³ R. Pekkanen, S. Reed, *The Opposition: From Third Party Back to Third Force*, in R. Pekkanen, S. Reed, E. Scheiner, D. Smith, *Japan Decides 2017*, cit., 77-92.

formation *Reiwa Shinsengumi* (れいわ新選組), formed in 2019 by the former TV comedian Tarō Yamamoto. The current representative of the right-wing opposition is *Nippon Ishin no Kai* (Japan Innovation Party, 日本維新の会), whose stronghold is the city of Osaka. *Ishin*'s originality resides in the fact of being a regional political party¹⁴.

Japanese opposition parties are often blamed for radicalism, fragmentation, and inaptitude to gather the votes from those dissatisfied with the government¹⁵. However, studies on the Japanese center-left and the opposition parties are by far less numerous comparing to the studies on the LPD. Why do the opposition fail to be competitive in the vote-seeking process? How do the opposition's electoral organizations work? What is the role of social movements, lobbies, interest groups in electoral campaign and policy-making process?

This article analyses the results of the 2021 general elections in a broader historical context. The main source of this study is the oral account of a particularly interesting Japanese voice, Akai Ohi, a young political scientist who run in the last general elections as a candidate for the main opposition party, the CDP.

Dr. Ohi's thoughtful narrative on the LDP is based on serious scientific activity. Born in 1980 in Tokyo but raised in Hiroshima, he gained a Ph.D. in Political Science with a specialization in political thought and contemporary Japanese politics at the University of Tokyo, the most prestigious academic institution in the Country. Before engaging actively in parliamentary politics, he published both scientific and divulgatory texts. While working as lecturer in different Universities in the capital, he hosted an open seminar on Japanese politics in the community space *Waseda Akane*, a glorious outpost of Tokyo underground culture since the 1990's, just in front of Waseda University. Still, the reflections of dr. Ohi are not simply scientifically grounded considerations of a political scientist. They provide also compelling insights on how the liberal opposition perceive itself in relation to the LDP's long rule.

Moreover, dr. Ohi's account provides the unique chance to gather fresh details of an opposition candidate electoral campaign. The district n. 2 in which Dr. Ohi run for the CDP is one of the seven single-seat constituencies of Hiroshima Prefecture. It counts more than 400 thousand voters, both in urban and countryside areas. With the 65.2% of the voters' preferences, the seat was conquered by the incumbent LDP candidate Hiroshi Hiraguchi, 70 years-old, an experienced

¹⁴ For general considerations on the recent formation of regional parties in Japan, K. Hijino, *Delinking National and Local Party Systems: New Parties in Japanese Local Elections*, in *Journal of East Asian Studies*, Vol. 13, No.1, 2013, 107-135; W. Jou, *A Regional Party in a Centralized Country: The Case of One Osaka in Japan*, in *Regional & Federal Studies*, Vol. 25, No. 2, 2015, 145-163. For the political debate on devolution policies in Japan, see K. Nakano, *Party Politics and Decentralization in Japan and France. When the opposition governs*, Routledge, 2010.

¹⁵ R. Pekkanen, S. Reed, *The Opposition: From Third Party Back to Third Force*, in Robert J. Pekkanen et. al., *Japan Decides 2017*, cit., 77. E. Scheiner, *Democracy without Competition in Japan: Opposition Failure in a One-Party Dominant State*, Cambridge University Press, 2005, 31-63.

politician with a long experience in the Ministry of Constructions (*kokudō kōtsū shō*, 国道交通省) and in the House of Representatives. Dr. Ohi collected the respectable amount of 70 thousand votes (the 34% of the voters in district n. 2), the highest number of votes acquired by a CDP candidate in the single constituencies of Hiroshima Prefecture. This honorable result can be partly explained as the effect of the alliance plan between the CDP and the Japanese Communist Party (JCP, *Nihon kyōsan tō*, 日本共産党), which Dr. Ohi contributed to fully implement in this district: the JCP indeed decided to retire its candidate to promote Dr. Ohi's candidacy.

The exceptional profile of Dr. Ohi, both a profound analyst and a fresh newcomer in the Japanese parliamentary politics, will provide the reader with useful insights into the inner mechanisms of contemporary Japanese politics, as the new LDP Cabinet lead by PM Fumio Kishida approaches its first months of government.

2. Campaigning in Japan.

Q: Election campaigns are important means for observing how democracy works in a Country. In principle, during elections government officials are accountable, and citizens can engage directly in political processes, expressing to the candidates their priority issues and discussing platforms of political parties. You have participated to the general elections as a candidate for the CDP, it was your first experience: could you describe us your typical day during campaign?

A: Election campaigns have a defined length in Japan: 12 days. During this period the candidate has a very tight schedule: wake up 5:30 am, standing and delivering speech to commuters at the main stations from 6:30-8:00 am, delivering one-phrase speech from the inside of campaigning trucks (*gaisensha*, 街宣車) all day, sometimes walking shopping streets with supporters and staff, and again standing at the main railway stations from 18:00-20:00.

Q: Foreign commentators¹⁶ refer to the strictness of Japanese regulations on political campaigning: did you feel such regulations were too strict, or that they hindered your ability to express your ideas to the voters?

A: Legal regulations on political campaign (*kōshoku senkyo hō*, 公職選挙法) are indeed very strict here in Japan: legislators made ironically their best to make a campaign the least exciting! Anyway, yes, these regulations diminished the chance to make my voice heard; candidates are not allowed to distribute flyers except of

¹⁶ L. Beer, *Freedom of Expression in Japan: A Study in Comparative Law, Politics, and Society*, Kodansha International, 1984.

designated area and designated manner, are not allowed to show the banners of his/her name except for designated place. Candidates are not allowed to send Christmas cards (*nengajō*, 年賀状) or to undertake door-to-door campaigning, to avoid corruption. I think that in the U.S.A. presidential elections, campaigners can knock the door and talk to the voters at the entrance of the houses for propaganda, but in Japan it is forbidden. I agree that political campaign regulations must be revised. But we have to remember that these restrictions are made to ensure fair campaign circumstances regardless of how rich each candidate is.

Q: Do you think that these regulations are effective in providing each party's candidates the same opportunity to express their ideas?

A: I don't think that every candidate has the same opportunity to make his voice heard. In my case, the incumbent LDP candidate Hiroshi Hiraguchi, had spent much more money than me, he is much more famous, he had more paid staff and volunteer supporters. I don't think that there is equal opportunity between ruling party and opposition party. But if there were not any restrictions the gap between the incumbent candidate and the other candidates would have been wider.

Q: Mass media has a huge impact in election campaigning, in Japan as elsewhere¹⁷: what has been the role of social media in your campaign (in Italy parties started to campaign massively on social media in 2018¹⁸)?

A: Social media is said to play a very important role in contemporary politics, and it is a fact that during the election campaign the use of these media was wide and shallow, nationwide. However, as long as my own election campaign, their impact on the voters was dubious. Twitter and Facebook were my main social media and we made the most of these devices: note that, during the campaign, my Twitter followers were 3400, while the incumbent candidate had less than 400 followers. However, in my opinion, what matters to win in single seat constituency is the ability of a candidate to earn most of the votes in that specific constituency. In this case, door-to-door campaigning (*dobu ita senkyo*, どぶ板選挙) is more efficient than social media.

Q: Tell me about the volunteers in your campaigning staff.

¹⁷ H. Akuto, *Media in Electoral Campaigning in Japan and the United States*, in E. S. Krauss, S. Pharr, (Eds.), *Media and Politics in Japan*. University of Hawaii Press, 1996, 317.

¹⁸ S. Scherer, *In Italian election campaign, Facebook, Twitter replace posters, piazzas*, in *Reuters*, 1/3/2018 (<https://www.reuters.com/article/us-italy-election-socialmedia-idUSKCN1GD4X6>). S. Verza, *The regulation of political communication during electoral campaigns in Italy*, in *Centro per la Cooperazione Internazionale*, 22/2/2019 (<https://www.cci.tn.it/eng/Projects2/ESVEI-social-media-and-disinformation/ESVEI-social-media-and-disinformation/The-regulation-of-political-communication-during-electoral-campaigns-in-Italy-195762>).

A: Actually, in the election campaign there were relatively many supporters that backed me. They were organized in 3 teams: accountant team, propaganda team and social media team. As I said, elections campaign lasted 12 days, and in those days, there were 20 persons in my office engaging in the management of election campaign. Basically, the number of staff members is not regulated; restrictions are limited only to some paid professional campaigners, as the announcers broadcasting from campaigning trucks (in Japanese *uguisu jō*, ウグイス嬢). Half of the staff members, roughly speaking 10 people, were unpaid volunteers that supported me because they shared my own political passion. They started to collaborate with me before the election campaign began.

Q: What about the relations with the party: was the campaign something that you planned completely by yourself or did the party give you some directions?

A: Speaking of the Japanese election campaigns run by opposition parties, it is quite important to know something about the main Japanese trade union *Rengō* (*Nihon rōdō kumiai sōrengō*, 日本労働組合総連合). The 7 million members of *Rengō* are supporters of the opposition parties, the center-left. Usually, when the elections begin, the *Rengō* members supporting the CDP come to the campaign offices of the Party and become responsible of all the management. Also in my case, *Rengō* members collaborated with me during the 12 days of campaigning, but none of them came to help me before the campaign started. Still, my case is rather exceptional, because, as I said, I could gather 10 unpaid volunteers who supported me relatively enthusiastically also before the official campaign period.

Q: Your campaign was based in Hiroshima: in the Assembly of Hiroshima Prefecture served also Katsuyuki and Anri Kawai, recently involved in a vote-buying scandal. Did this scandal influence the general election campaign, in your opinion?

A: The answer is yes and no. Kawai scandal had been a very widespread and hotly debated controversy here in Hiroshima. Local newspapers had done a good job in covering this issue. But the thing is, the election for the House of Senate replacing Kawai Anri took place in July 2021, and an unknown female opposition candidate, Haruko Miyaguchi, marvelously won, thanks to her sharp criticism against the LDP. In my view, people felt a certain satisfaction, having “punished” the LDP in that occasion. Consequently, strong discontent on the LDP declined after the House of Senate election.

3. The Japanese society and politics

Q: Voter turnout was particularly low in these last Elections: «Voter turnout for single-seat constituencies in Sunday's election for the House of Representatives stood at 55.93%, the third-lowest figure in post-World War II history». The low voter turnout «reflected people's caution about the coronavirus crisis and a lack of clear differences in policy pledges between political parties, which failed to draw public interest to the election»¹⁹. Let's consider the low participation to the elections: was it just a matter of covid, or is it a symptom of a deeper crisis of politics?

A: This is a difficult question that all the politicians must face, including myself. Low voters' turnout is a problem not only for Japan, but also for other industrialized Countries. There are many reasons to explain this phenomenon. My view is that, in Japan, especially older people are prone to vote in relatively high number: in the 2017 General Elections, as far as I can remember, the voters' turnout was around 60% for people in their sixties, whereas only the 30% of the people in their twenties went to vote. Hence, there is quite a strict generational gap in voting behavior. The reason why younger people are reluctant to go to vote is that they are somehow strangely satisfied with their current lives. And also, because they do not expect a lot from the politicians if they become dissatisfied with their lives.

Q: 15 years ago, Robert Pekkanen pointed out that Japanese civil society was unable to influence formal political system. According to Pekkanen, even though there are many NGOs, citizen associations, grassroots politics is not influent in Japan, because the civil society groups are too small, and it is difficult for them to evolve in large, professionalized organizations that can effectively lobbying formal politics²⁰. Maybe the term of comparison is the U.S.A., where there are very strong and influential lobbies and interest groups that can actively impact U.S. politics. Do you agree with this vision?

A: Actually, if I become academically honest, my answer is yes and no. It is yes to an extent, probably the idea of Pekkanen is something that European scholars can agree with: in Japanese society there are few active citizen movements, and I think that is true, in Japan there are less citizen associations that exist comparing to the U.S.A. Hence, candidates of opposition parties cannot heavily rely on these associations during election campaign. However, we have also to consider the neighborhood associations (*chōnaikai*, 町内会), which are relatively strong in rural areas. Although their members are getting older, they still have solid bonds in Japanese local society. More importantly, almost all the *chōnaikai* are supporters

¹⁹ Voter turnout stands at 55.93 % in Japan General Election, in *The Japan News*, 1/11/2021 (<https://the-japan-news.com/news/article/0007942783>).

²⁰ R. Pekkanen, *Japan's Dual Civic Society, members without advocates*, Stanford Univ. Press, 2006.

of the LDP. If we think about the role of these associations in election campaigns, Pekkanen might not be completely right.

Q: Let's go back to *Rengō* again. This trade union can be considered as an interest group: do you think that *Rengō* has the force to influence the opposition parties?

A: That is a very good and controversial question at this moment, considering the latest elections. The relationship between *Rengō* and the opposition parties has been quite controversial over the past 30 years. Let me explain very briefly the organization of *Rengō*.

During the '55 system (see below) there were three union groups: *Sōhyō* (*Nihon rōdō kumiai sōhyō gikai*, 日本労働組合総評議会), which was a trade union movement run by public sector employers who supported the Socialist Party (*Shakaitō*, 社会党); the second was *Dōmei* (*Zen Nihon rōdō sōdōmei*, 全日本労働総同盟), established for private sector, which supported Democratic Socialist Party (DMP, *Minshu shakaitō*, 民主社会党), founded in 1955 by right-wing members of the Socialist Party after the party split. "Democratic" in this context means anti-communist, so the identity of this party is anticommunist. *Dōmei* was a stronghold of the DSP and shared the same ideological view. The third trade union is the organization affiliated to the JCP. In 1989 things changed: *Sōhyō* and *Dōmei* merged and made one group: *Rengō*, which is the result of the two, but the old gap between *Sōhyō* and *Rengō* still remains in *Rengō*, and now formal *Sōhyō* groups in *Rengō* support CDP, and they are not so reluctant to create alliance with the Communists, while the right faction, the formerly *Dōmei* members, support the Democratic Party for the People (*Kokumin minshutō*, 国民民主党), still an opposition party, but more conservative than the CDP. The CDP was prone to make an alliance with JPC, the so-called opposition parties alliance. The content of the alliance was to express one candidate in the single constituency. But the right faction of *Rengō* still has a quite strong anticommunist sentiment, so they opposed to this alliance.

Q: Can we say that the internal gap inside *Rengō* over the alliance negatively affected the campaign of the center-left party?

A: Basically, the leading positions of *Rengō* have been occupied by former *Dōmei* members, so the top of *Rengō* has been hostile to the opposition parties' alliance for long time, while the CDP worked hardly for an election alliance. Hence, the then-Party secretary Yukio Edano, and me as well, were in a difficult position: in the right side, *Rengō* leaders opposed to the alliance, on the left side the Communists were in favor of the alliance, and Edano had to balance between these positions.

Q: As a conclusion of this part, can we say that *Rengō* as interest group was influential in these elections because it hindered the center-left alliance project?

A: You may well say so. But remember that *Rengō* has been the unshaken supporting base for center (-left) opposition bloc. In this regard, it is fair to say that interest groups matter also in Japan, but in a different form in respect to the U.S.A.

Q: The 2021 Lower Chamber Elections did not bring a LDP regime change (*Seiken kōtai*, 政権交代), even though the Suga Cabinet (LDP) became target of widespread criticism for unfocused policies for recovery from Pandemic. Some experts in comparative politics have considered this issue. For example, Louis D. Hayes maintains that Japan is without doubt a free and fully democratic Country, but still it «differs in many ways in democratic mechanisms» from «democracies found elsewhere in the world», especially for its «non-competitive... party system». Different reasons have been provided to explain the difficulty of regime change in Japan: an inefficient electoral system, or the inability of the opposition parties to challenge the LDP²¹. Others explain this issue in terms of values embedded in East Asian «culture» or «civilization». A. Heywood compares «Western polyarchies» to the «East Asia Regimes»²². According to the author, Countries in the first group are characterized by liberal and emancipatory values, like openness to popular participation, that evolved in fully democratic regimes, while in the East Asian Countries, where Confucianist values seem to be still influent, citizens are oriented to traditional, family values and «economic goals rather than individual freedom». According to this model Asian citizens have the tendency to support strong governments and the political establishment. Do you think that Confucian values represent an important element to explain Japanese aversion to a regime change? Why is a majority change so difficult to happen in Japan?

A: Difficult questions. I think each scholar mentioned above says a certain truth. On Confucianist values, I do not have confidence to give any assertive comment. It is true that in postwar history the Japanese experienced regime changes only twice: firstly, the Hosokawa coalition Cabinet, lasted a very short period, from the August 1993 to the April 1994; secondly, the coalition Cabinet in 2008, ended with a dramatic collapse of the Democratic Party (*Minshutō*, 民主党). Consequently, there was no successful political change in Japan.

The reason why there is no political regime change is, I guess, because: firstly, historically speaking, the Japanese did not experience a civil/bourgeois revolution, like the French revolution or the American independency revolution. Therefore, the Japanese are obedient to the institutions in general, and do not manifest a strong

²¹ L. D. Hayes, *Introduction to Japanese politics*, M. E. Sharpe, 2009, 118.

²² A. Heywood, *Politics*, Palgrave Macmillan, 2007, 30-37. R. J. Dalton, N.-N. T. Ong, *Authority Orientations and Democratic Attitudes: A Test of the 'Asian Values' Hypothesis*, in *Japanese journal of political science*, Vol.6, No. 2, 2005, 211–231.

necessity of radical political change. This is, very succinctly, Maruyama Masao and the modernist political scientists' view upon Japanese political history, and I think it is partly correct. Secondly, the governing by the LDP has been relatively effective, the LDP is a very comprehensive party in terms of ideology and policies. In other words, LDP has been successful at bureaucratic management, and its members are rather variegated in respect of values, concerns and policy planning (see LDP factionalism below), so the party is good at absorbing a wide range of interests and values in the Japanese society. Lastly, we have to consider the inaptitude of the opposition. Postwar Socialist parties used to be too leftist, and the Democrats after 2010 have been held back by continuous fragmentation.

4. 2021 Elections outcome and the LDP regime: changes in continuity.

Q: Japan is well known for the long domination of the Liberal Democratic Party (LDP) for almost the entire period from 1955. In your last two books²³, you traced the historical development of Japanese politics through the period of the «'55 system»²⁴ (*55 nen Taisei*, 55 年体制) (1955-1989) and the period of the «reformist politics» (*kaikaku no seiji*, 改革の政治) (1990-present). Your main argument is that the LDP changed drastically in the last 30 years. What are the main features of the LDP in these two periods?

A: The basic framework of Japanese politics has changed after 1989: before '89 there were parties supporting either capitalist or socialist view, but after '89 only conservative parties remained. The conservatives were divided in two: neo-liberal, reformist conservatives on one side, as Jun'ichirō Koizumi or Tōru Hashimoto, and on the other side conventional conservatives, who tried to protect relatively weak, less competitive industrial sections and rural agricultural area. Politicians who are part of this last group are by no means socialists, but they pay attention to people's life. I might define them as compassionate conservatives.

Q: How did the decision-making process change inside the LDP?

A: During the '55 system, the old LDP politicians preferred a sort of bottom-up decision making based on consensus building inside the party. It was not necessarily democratic, because it did not include all the Japanese people, while it was to some extent democratic inside the LDP party and in the relation between the party and the bureaucrats. But after the political system reform (*seiji kaikaku*, 政治改革) of

²³ A. Ohi, *Buki toshite no seiji shisō, iberaru saha popyurizumu, kōseina gurobarizumu*, (Political thought as a weapon: left-wing populism, fair globalism), Aodosha, 2020. A. Ohi, *Gendai Nihon seijishi* (Contemporary history of Japanese politics), Chikuma shinsho, 2021.

²⁴ E. Krauss, R. Pekkanen, *The Rise and Fall of Japan's LDP Political Party Organizations as Historical Institutions*, cit., 15-17.

1993, more charismatic leadership and top-down decision making was preferred in the Japanese politics. I think that Koizumi, Hashimoto, some city mayors in Osaka area from the Party called *Nippon ishin no kai* (Japanese Innovation Party, 日本維新の会), are trying to make the most of this top-down decision making.

Q: In your book²⁵ you refer to one of the main features of the «reformist politics» period, which is the 1990's ambitious project of administration reform. Accordingly, during the '55 system period, the «developmental state»²⁶ was characterized by a powerful bureaucracy that had a de-facto dominant position in the national politics as well as in the economy of the Country. The 1990's administrative reforms were undertaken, as the bureaucracy became target of harsh criticism. Consequently, the leading role of the bureaucracy was replaced by a new «politician-oriented decision making» (*seiji shudō*, 政治主導). According to some commentators, the reforms conferred a preeminent role to the politicians in respect to the bureaucracy. Could you explain better this evolution of the Japanese politics? The executive has certainly developed its power, but what about the Diet? Did the administrative reforms open opportunities to the Diet for new legislative action?

A: During the '55 system, Japan might rightly be defined as a «developmental state», in the sense that the bureaucrats and especially the MITI (Ministry of International Trade and Industry, *Tsūshō sangyō shō*, 通商産業省) had a strong power over civil society and the market; at the time the MITI instructed how the Japanese economy should be managed and especially the public sector collaborated with the Ministry. In that process bureaucrats had quite strong power whereas the Diet, and the politicians played a minor role. At that time, during the '55 system, someone defined ironically the Diet (*Rippōfu*, literally, the place to make laws, 立法府) as *Tsūhōfu* (literally, the place to pass laws, 通法府), bureaucrats made laws and the Diet just make them through. But after the 1990's a reform of the decision making took place, and the politician-oriented decision making has been introduced. To be honest I don't know how *seiji shudō* works, whether it has been successful or not over the past 30 years, because I don't have statistical data about the number of laws the politicians have made in the Diet, compared to the political initiative of the bureaucrats. The dichotomy between the Diet and the executive might be misleading, because the majority of the Diet forms the executive sector, the cabinet, since the Diet elects the Prime Minister, and the Prime Minister shapes the cabinet. Hence, the cabinet and the Diet are likely to be synonymous. At the moment, legislative power restriction is not a political issue in the Diet in Japan.

²⁵ A. Ohi, *Gendai Nihon seijishi*, cit., 22-43.

²⁶ C. Johnson, *MITI and the Japanese Miracle*, Stanford University Press, 1982.

Q: In your book you examined the long Abe's premiership, which, after a short Cabinet in 2006-2007, lasted from 2012 to 2020. You mentioned the fact that Abe's government seems to represent a rapprochement to the conventional conservatism, after a period in which reformist conservatism ruled in LDP²⁷. Why?

A: Actually, Abe administration is a mixture of both reformist and conventional conservatism, it is a kind of amalgama. Let's consider briefly, for example, Abe's economic policies, the so-called Abenomics: the famous «three arrows» (*sanbon no ya*, 三本の矢) of Abenomics were monetary, fiscal and deregulation policies. As I wrote in my book²⁸, the first two were conventional compassionate policies, whereas the third one was a typical measure of the reformist neoliberal conservatism. Abe and his administration merged mutually contradictory economic policies without any hesitation, partly because Abe himself had little interest in economic policies.

Q: Let's turn to the main outcome of 2021 General Elections, the rise of the new Prime Minister Kishida: what is the real political character of this new leader? As Minister of Foreign Affairs in second and third term of Abe's premiership (2012-2017), he was a close collaborator of Abe, but he is also part of a different LDP faction, the *Kōchikai* (宏池会) faction. First of all, could you tell us about factionalism inside the LDP?

A: Very crudely speaking, the history of the LDP consists of the competition of three main factions: *Kōchikai*, *Keiseikai* (経世会), and *Seiwakai* (清和会). The typical member of *Kōchikai* is a technocrat, part of an educational elite (for example, graduated from Tokyo University), often a politician recruited especially from the Ministry of Finance. He is a supporter of Keynesian policies, and he is relatively pacifist: a defender of article n. 9 of the Constitution, not because he is an ideological pacifist, but for the sake of the East Asian regional stability and the economic trade. Historically, the main representants of this faction are Hayato Ikeda, Masayoshi Ohira, Kiichi Miyazawa, Koichi Katō, and today's PM Kishida. *Kōchikai* has a strong link with Hiroshima Prefecture, as Ikeda, Miyazawa and Kishida are all from Hiroshima.

Conversely, the *Keiseikai* has raised its members inside the LDP party, i.e. there are few technocrats in this group. The typical *Keiseikai* politicians have a long career in local administration: an experience in rural councils during the young age, subsequently evolved to Prefecture council, and then to the national Diet. Hence, the *Keiseikai* politicians are very rooted in local communities, respected locally, good at coordinating different interests in the local area. They use their local reputation for creating clientelary networks, which might evolve in corruption.

²⁷ A. Ohi, *Gendai Nihon seijishi*, cit., 220-221.

²⁸ *Idem*, 206-233.

Many of them are elected in the local rural constituencies from the coastal regions along the Sea of Japan. They are very tactical and effective at power seeking. The main leaders of this group were Kakuei Tanaka, Noboru Takeshita, Ichirō Ozawa etc.

This group used to be the biggest faction in the LDP, but it lost its hegemony over the party after the split of this faction in 1993, as Ozawa joined the Democratic Party. After some years, in 2001, *Kōchikai* split, too. The history of LDP under '55 system is the history of the collaboration between *Kōchikai* and *Keiseikai*. At the beginning of the 21st century a new faction emerged as the ruling faction after the 2000's-2010's, the *Seiwakai*.

This third LDP faction, the *Seiwakai*, from which emerged former PM Abe, is characterized by right-wing ideology: its members are against the article 9 of the Constitution, they are pro-Taiwan because they hate the Chinese Communist Party. It was often isolated from important decisions during the '55 system, as it was not a mainstream faction. However, it is fair to say that after the 2000's the history of LDP became the history of *Seiwakai*. The main representants of this group are Nobusuke Kishi, Takeo Fukuda, Shintarō Abe (father), Yoshirō Mori, Jun'ichirō Koizumi, Shinzō Abe (son).

Q: From the Seventies the visits to the Yasukuni shrine by numerous Japanese Prime Ministers have been criticized by South Korea and China. These Countries, as former Japanese colonies, condemn the official visits to the shrine, which commemorates Japanese war dead, including convicted war criminals. They consider these visits as evidence of a lack of remorse over Japan's colonial past. Do you think that the Yasukuni shrine issue is linked in some ways to the rise of *Seiwakai* faction?

A: Yes, the controversy over the Yasukuni shrine visits is related to the dominance of *Seiwakai*: as a matter of fact, Koizumi and Abe, both members of this faction, were quite stubborn concerning the Yasukuni shrine. But I have to point out that the visits to Yasukuni shrine became internationally controversial in the Seventies, when it became clear that A-rank war criminals were enshrined in the Yasukuni shrine. As far as I can remember, before the Seventies, members of *Kōchikai*, too, visited Yasukuni shrine, without any controversy. In the Seventies, even the emperor refrained in visiting this shrine, but right-wing *Seiwakai* members continued to visit the shrine.

Q: Kishida seems to have criticized Abenomics when he presented the project of the *atarashii shihonshugi wo tsukuru giin renmei* (league of the Diet members for constructing a new capitalism, 新しい資本主義を作る議員連盟) in October 2021²⁹. Is he going to be in continuity with Abe politics, or not? Does Kishida represent the

²⁹ T. Sasai, T. Izawa, 'Bunpai' ni kodawaru Kishida karā, Shibusawa Eiichi ni kyōkan? *Shijō no keikai kibishiku*, in *Asahi Shinbun*, 18/10/2021.

end of the post-cold war “reform politics era”? Is he inaugurating a new era, considered his stress on the necessity of redistribution policies?

A: In my view, Kishida can be defined as a “Kōchikai unlike son” (*Kōchikai fushō no musuko*, 宏池会不肖の息子). His father was a very respected politician inside the LDP, while Kishida himself is not. Kishida is a mild politician: his personality is very docile, moderate. His reputation is good here in Hiroshima. He is not ideological; he also has no strong commitment on any ideology. But he built a solid bond with Abe, and he tried to improve the collaboration with the right-wing faction of the party, probably because he is a realist and he thought it was a necessary means to survive politically. It is too soon to judge the characteristics of his administration, his project of *atarashii shihonshugi* is not so clear yet, but it is true it becomes difficult for the opposition to differentiate themselves from Kishida, because he already has absorbed some of the proposals of the opposition parties. For example, he showed positive attitude on issues as husband and wife retaining separate family names, or taxation on financial income.

Q: How do you evaluate political communication of Kishida? Has it a populist flavor?

A: Kishida seems more serious than Abe, in the sense that Kishida so far has made no secrets about the decision-making process inside the Cabinet, the role of the bureaucrats in his administration, and how he wants to address the corona crisis. Conversely, Abe declined to explain what was going on in the bureaucracy under the pandemic crisis, as he never felt the issue of being accountable to the Japanese citizens. Whereas Kishida so far is trying to be accountable as much as he can. His style is not populist, he is a relatively serious bureaucratic politician.

5. The opposition parties: populism and the center-left

Q: Some consider Abe politics as right-wing populism that emerged inside the establishment, i.e., the majority government³⁰. In your book³¹, you seem to identify different anti-establishment populist parties, outside the majority, both on the right wing and on the left wing. Could you tell us about them? What is their reception by

³⁰ I. Buruma, *Why is Japan Populist Free?*, in *Japan Times*, 22/1/2018 (<https://www.project-syndicate.org/commentary/japan-no-populism-reasons-by-ian-buruma-2018-01>). T. Morris-Suzuki, *Japan's living politics*, Cambridge University Press, 2020, 8. M. Zappa, *Da Abenomics ad Abeism. Discorso politico e riforme istituzionali nel Giappone di Abe*, in M. Cestari, G. Coci, D. Moro, A. Specchio (a cura di), *Orizzonti giapponesi, Ricerche, idee, prospettive*, Aracne, 2018, 211-234. For a recent theoretical discussion on populism, see N. Urbinati, *Me the People: How Populism Transforms Democracy*, Harvard University Press, 2019.

³¹ A. Ohi, *Buki toshite no seiji shisō*, cit., 21-47; 78-87.

the Japanese electorate and the “traditional parties”? Should “traditional parties” fight them, or approach them, in your opinion?

A: First of all, it is important to make clear how we define populism. Actually, the word populism is used in rather confused way in Japanese media: for example, sometimes the Japanese economic newspaper Nikkei Shinbun uses this word as a synonym of “demagogic” (“I will abolish consumption tax, I will introduce tuition tax free” etc.). In my definition, populism has four characteristics: (1) politician’s identification with the people; (2) appealing to the emotions; (3) dichotomy between good and evil (*zen’aku nigenron*, 善悪二元論); (4) panacea (*ban’nōyaku*, 万能薬). Firstly, etymologically populism comes from the Latin word *populus* for “people”: as the etymology suggests, populist politicians try to identify themselves not with a specific class or a group, but with the people taken as a whole. Secondly, liberal and conservatives respect reason, and their explanations are usually quite reasonable, whereas populist politicians like to appeal to emotions, they put high value on emotions. Thirdly, in the populist rhetoric a clear dichotomy between good and evil can be frequently detected. Lastly, the populists usually identify “the one and only solution” that, as a panacea, can solve every problem. However, current advanced societies, whether Europeans or Japanese, are very complex, so there is no simple solution to solve all the problems: every solution tends to become inevitably rather complex.

Former LPD leader Jun’ichirō Koizumi was a typical populist, he identified himself with the people, especially with private sector white collars, private businessmen; moreover, he was very good at appealing to people’s emotions. His panacea was the privatization of the Japanese Post service. He used to repeat that if he could privatize the Japanese Post, all the problems would have been cleared; moreover, in his words, all the politicians had to decide “whether you join me in my army, or my enemy”. He successfully made a political drama between his allies, which gained the attention of many Japanese citizens: that is the reason why the voter turnout in the general elections in 2005 was relatively very high. Meanwhile, I don’t think Abe and his political management is populist, because Abe is not so good at making speeches, at improvising discourses: in fact, he always read drafts that are written by bureaucrats. It is right to say that he lacks political appealing, as he totally fails in making people excited on politics. I imagine he tried to imitate Koizumi at first, then soon he realized it is impossible for him to be a second Koizumi, so he changed his strategy.

Q: Tell me about right-wing and left-wing populism in Japan: do you think that they can be defined as anti-establishment?

A: Actually, the anti-establishment feeling is shared by both the right-wing party *Nippon Ishin no kai* and the left-wing group of *Reiwa shinsengumi* (れいわ新選組

), headed by Tarō Yamamoto. *Nippon Ishin no kai* is located in Osaka, which is its main stronghold. It is anti-establishment, because according to Osaka people Tokyo is the establishment.

Q: Are they using a territorial political cleavage, as the Italian North League in the Nineties?

A: I am not sure if a comparison with Italian North League and *Nippon Ishin no kai* is good or not, but to some extent they are probably comparable in terms of a strong territorial characterization: however, *Ishin* never ever tried to make Osaka independent from the rest of Japan. They started from Osaka, but from the beginning they tried to permeate into Tokyo and other urban cities. Now their stronghold is still in Osaka: they are not rooted yet in Tokyo or Hiroshima. Their characteristics are as follow: Osaka-oriented policies, criticism on bureaucracy, liberal media and intellectuals. They are quite popular locally because they make a point in asking more transparency in bureaucracy; moreover, their decision making is quite speedy. Lastly, *Nippon ish in no kai* politicians demand cutting of bureaucrats' salary.

Q: Let's turn to Yamamoto Taro and *Reiwa shinsengumi*.

A: Yamamoto and *Reiwa* can be defined left-wing populism: their policies were similar to the ones proposed by the former U.S. presidential candidate Bernie Sanders, as free university tuition, minimum wage raising. Yamamoto used to be a comedian, famous for his bizarre dances and hilarious performances: nobody could imagine that he would have become a politician. The panacea for Yamamoto is the abolition of consumption tax: it is a strong agenda for him, and he is appealing the audience especially on this point.

Q: Let's turn to the Japanese center-left. Today the Constitutional Democratic Party, for which you run as a candidate in the last general elections, is the main opposition party in Japan. How do you evaluate the performance of the party in the last elections, what does the party should do in the near future? Are you going to collaborate again with the party?

A: This is a very serious question for me. Over the past 30 years, Japanese opposition parties struggled to create a clear political cleavage against the leading party. The LDP has been very strong and stable: in terms of policies, the opposition parties faced two choices to tackle with the ruling party: surpassing the LDP in deregulation policies and in the reinforcement of the Japan-USA alliance, or, in contrast to LDP, focusing on equality issues, and welfare state policies. Japanese electors also struggled over this two-alternative set of policies.

In terms of political forces, the question is whether we replace LDP with *Nippon ish in no kai* or with an alliance of the left-wing opposition parties, *i.e.* CDP and the

JCP. In this context, while I was campaigning for the general elections, my personal commitment was very simple: I thought that the only way to replace LDP was to create a broader coalition between CDP and the JCP. That was also the reason why I decided to run for the Lower House elections 2021. Quite fortunately in the 2nd constituency of Hiroshima, where I run as a candidate, the alliance overmentioned was successfully convened, as the JCP decided to retire its candidate to support my candidacy. I was so happy when I first realized that the alliance became a reality in my constituency. However, the result was not so good, nation-wide, both for CDP and for JCP, as both of them lost seats in these last elections. It has been a rather unexpected and sad result for me, and after the election I faced an identity crisis.

I guess that the center-left will have to face a rather gloomy and dark period now, because there is no panacea for this situation. There are just few options that the center-left party block can choose for the near future. After the disappointing results of the elections, the CDP elected the new party leader, Kenta Izumi, who is rather centrist and conservative, but even for him the center-left alliance is an opportunity that cannot be dismissed. The CDP must continue a mild collaboration with the JCP, despite the party's deep aversion against the communists. Although the alliance failed in the last elections, I think there are no other ways.

Q: How can the center-left manage the relationship with its electorate?

A: I think that most of the Japanese electorates are politically disengaged conservatives. There are just very few urban educated liberals, they can assure less votes than the LDP requires to win the elections. In the past, the CDP has been criticized after the elections for paying too much attention to its liberal voters, and not enough to the massive non-political people, the ordinary people, who are, in my opinion, conservative, even if they are not aware of it. Hence, the party should shift its ideological stance to the center, to permeate into the ordinary people, who live in urban local area.

6. Concluding remarks

From an historical point of view, the LDP success in the 2021 General elections, after general reprove for having hosted the Olympic games during the Covid-19 Pandemic, is not a surprise. In more than 60 years of activity, the Party has overcome different crisis maintaining almost permanently the control on the executive. This article reflected on the uncommon persistency of the Japanese ruling party, making the most of the analysis and electoral experience offered by dr. Akai Ohi.

The secret of LDP's long predominance seems to reside in its capacity to adapt to new challenges. The LDP indeed changed face in the last 30 years: emerged as a typical clientelist party which directed government spending to electoral districts through a bottom-up decision making, the Party evolved into a neoliberal formation acclaiming strong premiership and deregulation. As Ohi suggests, the Party's

dynamism was in part a necessity dictated by the new electoral system introduced in the 1993, in part is the product of the changing balance among the Party factions. In the success of the LDP not a secondary role is played by the support of citizen associations, which are traditionally conservative, and the ability of some of LDP leaders to innovate political communication, as Koizumi, who introduced strong populist flavor in the relationship with the electorate.

The inadequacy of opposition parties to challenge the LDP does not necessarily mean lack of vitality. Akai Ohi's electoral candidacy for the Constitutional democratic party in the second constituency of Hiroshima Prefecture is an example of vivacious political action. Ohi has been able to break through traditional democratic voters' resistance in establishing electoral alliance with the Communists. This political achievement was made possible by the loyal support of dynamic volunteers who shared his views. The case of Ohi's electoral campaign reveals that Japanese politics still have the capacity of stirring up energetic engagement among the citizens. On the other hand, populist formations, both on the left and on the right side of the Diet, did gather part of the anti-establishment discontent which has been feeding the increasing abstentionism.

However, the opposition parties are still far from affecting in a substantial way the cleavage structure of the Country, as the LDP and its diverse embodiments remain the major Japanese political arena. The present PM Kishida's light criticism toward his predecessor Abe's economic policies is an illustrative example.

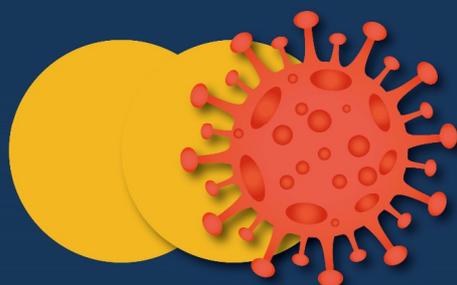
4 • 1 • 2022



UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI MILANO
DIPARTIMENTO DI STUDI INTERNAZIONALI,
GIURIDICI E STORICO-POLITICI

NAD

Nuovi Autoritarismi e Democrazie:
Diritto, Istituzioni, Società



**Le conseguenze della pandemia da COVID-19 sui
diritti culturali delle minoranze nazionali in Europa
centro-orientale, baltica
e balcanica**

C. Filippini

ISSN: 2612-6672



Nuovi Autoritarismi e Democrazie:
Diritto, Istituzioni, Società

Le conseguenze della pandemia da COVID-19 sui diritti culturali delle minoranze nazionali in Europa centro orientale, baltica e balcanica

*Caterina Filippini**

Abstract

The analysis of the consequences of the COVID-19 pandemic on the cultural rights of national minorities in the countries of Central Eastern, Baltic and Balkan Europe (CEBBE) cannot ignore the fact that since the end of the 1980s, the forms of State of these countries – “inspired”, albeit in different measures, by the Socialist one – have been affected by a number of changes, which in turn influenced their models of minority protection. The article therefore pays particular attention to the relationship between the evolution of the forms of States in CEBBE countries and the shaping of new models of protection of cultural rights of minority groups. This analysis is functional not only to identify in a comparative perspective similarities and differences between the models of protection of minority cultural rights, but above all to verify the effective guarantee of the same in the context of the democratic backsliding experienced by some CEBBE countries, further exacerbated by the COVID-19 pandemic.

Keywords: CEBBE Countries – cultural rights – minority rights – COVID-19.

SOMMARIO: 1. Dalle «nazionalità» alle «minoranze nazionali» nei paesi dell'Europa centro orientale, baltica e balcanica (ECOBB). 1.1. Le «nazionalità» nelle ex Costituzioni di stampo socialista dell'area ECOBB. 1.2 La reintroduzione dei termini «minoranze nazionali» nella fase di superamento della forma di Stato socialista. 2. Il diritto all'identità culturale e autonomie non territoriali nelle nuove Costituzioni dei paesi ECOBB. 3. Le forme organizzative dell'autonomia non territoriale nei paesi ECOBB. 4. Diritti culturali delle minoranze nazionali e nazional-populismi nel corso della pandemia da COVID-19.

* Professore associato di Diritto pubblico comparato presso l'Università degli Studi di Milano. Il saggio è stato sottoposto a doppio referaggio cieco. Responsabile del controllo editoriale: Arianna Angeli.

1. Dalle «nazionalità» alle «minoranze nazionali» nei paesi dell'Europa centro orientale, baltica e balcanica (ECOBB)

Al fine di comprendere in che misura la pandemia possa aver influenzato l'esercizio individuale e collettivo dei diritti culturali da parte degli appartenenti alle minoranze nazionali dei paesi dell'Europa centro-orientale, baltica e balcanica (in seguito paesi ECOBB, ovvero: Estonia, Lettonia, Lituania, Polonia, Ungheria, Repubblica ceca, Slovacchia, Slovenia, Romania, Bulgaria, Serbia, Croazia, Bosnia Erzegovina, Macedonia, Montenegro ed Albania) si deve innanzitutto sottolineare che si tratta di paesi che solo poco più di 30 anni fa hanno avviato un percorso verso l'accoglimento dei principi dello Stato democratico e di diritto.

1.1 Le «nazionalità» nelle ex Costituzioni di stampo socialista dell'area ECOBB

La quasi totalità delle ultime Costituzioni di stampo socialista dei paesi in considerazione non impiegavano peraltro neppure più le espressioni «minoranza nazionale» o «minoranza etnica» in quanto al posto di queste “preferivano” il termine «nazionalità». Quest'ultimo permetteva infatti di individuare l'appartenenza etnica, linguistica e culturale senza doverla formalmente ricollegare al riconoscimento di gruppi minoritari, i quali “avrebbero” potuto avanzare delle richieste di autonomia “minacciando” l'integrità territoriale degli Stati nei quali erano ricompresi¹.

La disciplina costituzionale relativa alle «nazionalità» delle tre Repubbliche socialiste baltiche che facevano parte dell'URSS era peraltro pressoché uniforme. Di conseguenza tutte le loro ultime Costituzioni socialiste del 1978 – nel riprodurre quella approvata l'anno precedente dall'URSS – stabilivano in primo luogo il divieto di ogni discriminazione o privilegio dei cittadini in base alla razza, alla nazionalità o alla lingua. In secondo luogo, affermavano che «i cittadini sovietici di tutte le diverse razze e nazionalità avevano uguali diritti». In terzo luogo, sancivano il diritto di impiegare la lingua madre e le lingue degli altri popoli dell'URSS.

Maggiori differenze di carattere formale si potevano individuare tra le Costituzioni di stampo socialista² dei paesi non facenti parte dell'Unione Sovietica.

¹ A tale proposito D. Duncan sottolinea come ad un certo punto nella ex Jugoslavia «The term minority was carefully avoided». D. Duncan, *Language policy, ethnic conflict, and conflict resolution: Albanian in the former Yugoslavia*, in *Language Policy*, Vol. 15, No. 4, 2012, 460.

² Tra queste Costituzioni quelle della Repubblica popolare di Bulgaria (Cost. 16.05.1971), della Repubblica popolare della Polonia (Cost. 22.07.1952 nel testo revisionato del 10.02.1976) e della Repubblica popolare dell'Ungheria (Cost. 18.08.1949 nel testo revisionato del 19.04.1972) definivano come Stati socialisti tali paesi solo all'interno dei testi e non nei titoli che, per l'appunto, recavano ancora le denominazioni di Repubbliche popolari. La Romania era invece direttamente denominata Repubblica socialista di Romania (Cost. 21.08.1965, nel testo revisionato del 18 marzo 1975) come pure la Cecchia e la Slovacchia che, successivamente alla legge costituzionale del 1968, avevano assunto lo status di parti costitutive della Repubblica socialista della Cecoslovacchia

Ad esempio, l'ultima versione consolidata della Costituzione della Repubblica popolare della Polonia non conteneva nessuna disposizione sull'impiego della lingua madre³ mentre quella della Repubblica popolare di Bulgaria precisava che: «I cittadini non bulgari per discendenza, oltre allo studio obbligatorio della lingua bulgara, hanno il diritto di studiare la propria lingua» (art. 45, c. 7 Cost.). Rispetto a quest'ultima la Costituzione della Repubblica socialista della Romania era ancora un po' più "generosa"⁴ poiché ammetteva che la lingua madre potesse essere non solo studiata ma altresì usata come lingua veicolare nelle scuole e nelle amministrazioni locali, oltre che per la produzione di pubblicazioni e spettacoli teatrali (art. 22 Cost.). A sua volta quella della Repubblica popolare dell'Ungheria riconosceva l'ulteriore diritto delle nazionalità alla propria cultura laddove recitava che: «La Repubblica popolare dell'Ungheria garantisce a tutte le nazionalità che risiedono sul suo territorio l'uguaglianza, l'utilizzo della lingua madre, l'istruzione nella lingua madre, la salvaguardia e la tutela della loro cultura» (art. 61, c. 3 Cost.). Il diritto alla salvaguardia della cultura delle singole nazionalità (nel caso specifico dei cittadini che vi appartenevano) era previsto anche nella legge costituzionale «Sulle nazionalità nella Repubblica socialista della Cecoslovacchia» del 1968. Quest'ultima infatti – partendo dal presupposto per cui la Cecoslovacchia si configurava come lo Stato comune delle nazioni Ceca e Slovacca e delle nazionalità che risiedevano sul suo territorio – stabiliva che i cittadini di nazionalità ungherese, tedesca, polacca e ucraina (rutena) avevano: *a*) il diritto di essere istruiti nella lingua madre, *b*) il diritto di potere utilizzare la lingua madre nell'amministrazione pubblica nei territori dove risiedevano, *c*) il diritto di pubblicare e di essere informati nella loro madrelingua e *d*) il diritto allo sviluppo complessivo della loro cultura, pur sempre «nello spirito della democrazia socialista e dell'internazionalismo» (art. 1)⁵. Tale legge rappresentava peraltro il corollario

(Cost. 11.07.1960 e successive leggi costituzionali sino al 26.10.1983). Parimenti erano denominate Repubbliche socialiste anche la Serbia, la Croazia, la Slovenia, la Bosnia Erzegovina, la Macedonia e il Montenegro che, insieme alle Province autonome del Kosovo e della Voivodina, formavano la Repubblica socialista federativa della Jugoslavia (Cost. 21.02.1974). Infine, l'Albania era denominata Repubblica Popolare Socialista d'Albania (Cost. 29.12.1976).

³ Nonostante ciò, la Costituzione della RPP all'art. 67, c. 2 affermava comunque che: «I cittadini della Repubblica popolare di Polonia hanno pari diritti indipendentemente [...] dalla nazionalità, dalla razza e dalla confessione religiosa [...]» e all'art. 81 che: «1. I cittadini della Repubblica popolare di Polonia, indipendentemente dalla razza, dalla nazionalità e dalla confessione religiosa, hanno pari diritti in tutti i campi della vita statale, politica, economica, sociale e culturale. 2. La violazione di tale principio mediante qualsiasi tipo di privilegio diretto o indiretto o limitazione dei diritti in base alla nazionalità, alla razza o alla confessione religiosa è soggetto a sanzione. 3. «È proibito fomentare l'odio o il disprezzo, seminare la discordia o umiliare un uomo a causa della diversa nazionalità, razza o confessione». Tali principi, con simile formulazione erano ribaditi anche in tutte le altre Costituzioni socialiste che proclamavano altresì il diritto di impiegare la lingua madre (ad esempio art. 35 Cost. RPB, art. 17 Cost. RSR, art. 61 Cost. RPU)

⁴ Cfr. R.R. King, *Territorial Autonomy and Cultural Rights: Romania*, in R. R. King, *Minorities under Communism. Nationalities as a Source of Tension among Balkan Communist States*, Harvard University Press, 1973, 149-152.

⁵ L'adozione di tale legge costituzionale comportò inoltre l'abrogazione dell'art. 25 della Costituzione della Repubblica Cecoslovacca del 1960 che non riconosceva la nazionalità tedesca.

della contemporaneamente approvata legge costituzionale «Sulla Federazione cecoslovacca» con cui sanciva la trasformazione della Cecoslovacchia in un uno Stato federale di tipo nominale⁶ o, usando una espressione più cara alla politica comparata, in uno degli allora esistenti «etno-comunismi federali»⁷. Tra questi parimenti rientrava la Repubblica socialista federativa di Jugoslavia⁸ la cui ultima Costituzione socialista presentava dei tratti distintivi rispetto alle altre. Essa, infatti, forniva una particolare interpretazione dei principi dello Stato socialista nella direzione di una loro attenuazione, accoglieva il principio dell'autogestione⁹ e richiamava ancora l'espressione «minoranze nazionali»¹⁰ seppure solo all'interno del suo Preambolo (sez. 7). In esso si affermava infatti che la RSFJ si sforzava «di garantire [...] il rispetto delle minoranze nazionali, inclusi i diritti dei popoli della Jugoslavia che vivono in altri paesi [...]» in base alla «convinzione per cui la coesistenza pacifica e la cooperazione attiva tra gli Stati e i popoli [...] sono delle condizioni indispensabili per la pace e il progresso sociale nel mondo». Nei successivi articoli di tale Costituzione veniva invece nuovamente riproposta la distinzione tra «nazioni» (Serbi, Croati, Sloveni, Macedoni, Montenegrini e Musulmani)¹¹ e «nazionalità». Solo cinque delle sei «nazioni» della RFSJ¹² si configuravano peraltro come nazioni «titolari», ovverosia davano il proprio nome (in quanto altresì popolo costitutivo) ad una Repubblica socialista federata (RS di Serbia, RS di Croazia, RS di Slovenia, RS di Macedonia e RS di Montenegro) mentre la Bosnia Erzegovina, quale eccezione, risultava espressione di tre nazioni/popoli costitutivi: Serbi, Croati e Musulmani. Le «nazionalità»¹³ venivano invece identificate in quei gruppi che – presenti all'interno di una o più Repubbliche socialiste federate (o nelle due Province autonome di Kosovo e Voivodina ricomprese nella RS di Serbia) – avevano dei *kin state* limitrofi di riferimento (albanesi, bulgari, cechi, italiani, rumeni, ruteni, slovacchi, turchi). Le «nazioni» e

⁶ Per la definizione delle federazioni socialiste come «nominali» o come «fenomeno di facciata» si veda rispettivamente G. De Vergottini, *Le transizioni costituzionali*, il Mulino, 1998, 39 e G. Bognetti, voce *Federalismo*, in *Digesto Disc. Pubbl.*, Utet, 1986, 293.

⁷ Cfr. L.G. Vujacić, *The Challenges of Ethnic Federalism: Experiences and Lessons of the Former Yugoslavia*, in J. Rose, J.C. Traut (Eds.), *Federalism and Decentralization. Perspectives for the Transformation Process in Eastern and Central Europe*, Palgrave-McMillan, 2002, 261.

⁸ Sulla costruzione dell'etno-federalismo comunista in Jugoslavia cfr. Č. Pištan, *Dalla balcanizzazione alla jugonostalgija: dissoluzione della Repubblica Socialista Federale di Jugoslavia*, in *Le istituzioni del federalismo*, n. 4, 2014, 817-824.

⁹ Cfr. P. Biscaretti di Ruffia, *La Jugoslavia nel quadro costituzionale degli Stati socialisti europei*, in Biscaretti di Ruffia (a cura di), G. Franchi (con la collaborazione di), *L'Amministrazione locale in Europa*, vol. III *Repubblica Socialista Federativa di Jugoslavia*, 1969, Giuffrè, 7-9.

¹⁰ Cfr. M. Dicosola, *Stati, Nazioni, Minoranze. La ex Jugoslavia tra revival etnico e condizionalità europea*, Giuffrè, 2010, 139-142.

¹¹ T. Bringa, *Being Muslim the Bosnian Way. Identity and Community in a Central Bosnian Village*, Princeton University Press, 1995, 26.

¹² Viceversa, in URSS e in Cecoslovacchia tutte le denominazioni delle repubbliche federate (rispettivamente 15 e 2) derivavano dalla rispettiva nazione titolare.

¹³ Art. 247 Cost. RSFJ 1974: «Ad ogni nazionalità deve essere garantito il diritto di usare liberamente la propria lingua ed alfabeto, di sviluppare la propria cultura e, a tale fine, di creare delle organizzazioni e di godere di altri diritti costituzionalmente previsti».

le «nazionalità», tuttavia, non esaurivano il panorama delle “declinazioni” etniche della RSFJ in quanto quattro delle sei Costituzioni delle Repubbliche federate riconoscevano altresì la presenza di «gruppi etnici». Tra queste la Costituzione della RS di Serbia (art. 194) e quella della RS di Macedonia (artt. 221 e 222) – al pari delle Costituzioni delle Province autonome del Kosovo (art. 187) e della Voivodina (art. 194) – riconoscevano in capo ai «gruppi etnici» tutta una serie di diritti culturali mentre quelle della RS di Slovenia (artt. 212 e 214) e della RS di Croazia (art. 247) si limitavano a sancire il principio di non discriminazione nei confronti degli stessi¹⁴. Infine, l’ultima Costituzione della Repubblica popolare socialista d’Albania – che aveva ibridato dei principi propri della Repubblica Popolare Cinese – si configurava come l’unica che richiamava ancora le minoranze nazionali all’interno del capitolo sui «Diritti e doveri fondamentali dei cittadini». In esso si affermava infatti che: «1. Alle minoranze etniche devono essere garantiti la protezione e lo sviluppo della loro cultura e delle loro tradizioni popolari, l’uso della lingua madre e il suo insegnamento a scuola, la parità di sviluppo in tutti i campi della vita sociale» e che: «2. Qualsiasi privilegio o ineguaglianza nazionale e qualsiasi atto che viola i diritti delle minoranze etniche sono contrari alla Costituzione e sono puniti secondo quanto previsto dalla legge» (art. 42 Cost.).

1.2 La reintroduzione dei termini «minoranze nazionali» nella fase di superamento della forma di Stato socialista

Tale quadro definitivo cominciò ad essere messo in discussione allorché tra la fine degli anni Ottanta e l’inizio degli anni Novanta in tutti i paesi dell’area in considerazione vennero avviate delle trasformazioni politico-costituzionali¹⁵ che, laddove finalizzate al “rientro” degli stessi paesi in Europa, vennero sottoposte alla condizionalità “europea”, altresì sotto il profilo della tutela dei gruppi minoritari.

Ciò era considerato oltremodo necessario in concomitanza dei già completati e/o avviati processi di dissoluzione dei grandi «etno-comunismi federali», ovvero: dello sgretolamento dell’URSS¹⁶ “anticipato” dalla secessione delle Repubbliche

¹⁴ Cfr. J. Sardelič, *Romani Minorities on the Margins of Post-Yugoslav Citizenship Regimes*, in *CITSEE Working Papers Series 2013/21*, University of Edinburgh, 2013, 6-7.

¹⁵ Sulle transizioni di tali paesi verso l’accoglimento dei principi dello Stato democratico di diritto si rinvia a M. Ganino, *Democrazia e diritti umani nelle Costituzioni dei paesi dell’Europa orientale*, in M. Ganino, G. Venturini, *L’Europa di domani: verso l’allargamento dell’Unione*, Giuffrè, 2001, 113-169, L. Mezzetti, *Transizioni costituzionali e consolidamento della democrazia nei paesi dell’Europa centro-orientale e balcanica*, in V. Piergigli, *L’Autoctonia divisa. La tutela giuridica della minoranza italiana in Istria, Fiume e Dalmazia*, Cedam, 2005, 7-88 e A. Di Gregorio, *Le transizioni alla democrazia nei paesi dell’Europa centro-orientale, baltica e balcanica*, in A. Di Gregorio (a cura di), *I sistemi costituzionali dei paesi dell’Europa centro-orientale, baltica e balcanica*, Wolters Kluwer, 2019, 1-47.

¹⁶ Cfr. M. Ganino, *La formazione della Comunità di Stati Indipendenti (CSI)*, in M. Ganino, C. Filippini, *Dall’URSS alla Comunità di Stati Indipendenti (CSI)*, Libreria Universitaria Cuesp, 1992, 1-11.

baltiche¹⁷, dello scioglimento pacifico della Repubblica socialista della Cecoslovacchia¹⁸ e del doloroso processo di smembramento della Repubblica socialista federativa di Jugoslavia¹⁹.

In primo luogo in conformità con la Dichiarazione sul riconoscimento di nuovi Stati in Europa orientale e in Unione Sovietica del 16 dicembre 1991 gli Stati della UE hanno subordinato tale riconoscimento – oltre che al «rispetto delle disposizioni della Carta delle Nazioni Unite e degli impegni sottoscritti nell’Atto finale di Helsinki e della Carta di Parigi» – altresì alla «garanzia dei diritti dei gruppi etnici nazionali e delle minoranze, conformemente agli impegni sottoscritti nel quadro CSCE»²⁰.

La garanzia della tutela minoritaria, sempre accanto ai principi dello Stato democratico di diritto, è stata poi assunta come criterio al quale subordinare l’adesione dei paesi ECOBB alle organizzazioni internazionali e sovranazionali europee.

Ad esempio, il Consiglio d’Europa, interpretando gli artt. 3 e 4 del suo statuto, ha vincolato l’ammissione degli stessi non solo a criteri geografici ma altresì al principio democratico, dello stato di diritto e della separazione dei poteri, e sulla loro base, alla tutela dei diritti dell’uomo e delle minoranze²¹.

La protezione delle minoranze è inoltre diventata condizione per l’adesione dei paesi ECOBB all’Unione Europea così come stabilito sin dal Consiglio Europeo di Copenaghen del 1993²² e successivamente giuridicamente formalizzato nel Trattato di Lisbona²³.

¹⁷ Sul complesso processo che ha portato all’indipendenza di tali Repubbliche baltiche si veda L. Panzeri, *Il ripristino della sovranità delle Repubbliche baltiche a trent’anni dalla dissoluzione sovietica: aspetti storico-costituzionali*, in *Nomos. Le attualità del diritto*, n. 1, 2022.

¹⁸ Cfr. J. Rychlik, *La divisione della Cecoslovacchia nel 1992 ed i rapporti tra le Repubblica ceca e slovacca dopo il 1993* e A. Di Gregorio, *Lo scioglimento della Cecoslovacchia: aspetti politico-costituzionali* in A. Di Gregorio, A. Vitale (a cura di), *Il ventennale dello scioglimento pacifico della Federazione ceco-slovacca. Profili storico-politici, costituzionali, internazionali*, Maggioli, 2013, 61-77, 109-144.

¹⁹ A. Pitassio, *La dissoluzione della Federazione jugoslava (1991- 2008)*, in L. Montanari (a cura di), *L’allargamento dell’Unione europea e le transizioni costituzionali nei Balcani occidentali. Una raccolta di lezioni*, Esi, 2022, 13-40.

²⁰ Dichiarazione sul riconoscimento di nuovi Stati in Europa orientale e in Unione Sovietica, 16 dicembre 1991, dipublico.org/100636/declaration-on-the-guidelines-on-the-recognition-of-new-states-in-eastern-europe-and-in-the-soviet-union-16-december-1991/.

²¹ Cfr. M. Dicosola, *I diritti delle minoranze nei Balcani occidentali, tra transizioni incompiute ed emergenza sanitaria* in *Democrazia e Sicurezza – Democracy and Security Review*, 2021, No. 3, 14.

²² Consiglio Europeo di Copenaghen 21-23 giugno 1993 (Conclusioni della Presidenza): «L’appartenenza all’Unione richiede che il paese candidato abbia raggiunto una stabilità istituzionale che garantisca la democrazia, il principio di legalità, i diritti umani, il rispetto e la protezione delle minoranze [...]».

²³ Art. 2 del Trattato sull’Unione Europea, come modificato dal Trattato di Lisbona: «L’Unione si fonda sui valori del rispetto della dignità umana, della libertà, della democrazia, dell’uguaglianza, dello Stato di diritto e del rispetto dei diritti umani, compresi i diritti delle persone appartenenti a minoranze [...]» e art. 49, c. 1 dello stesso: «1. Ogni Stato europeo, che rispetti i valori di cui all’art. 2 e si impegni a promuoverli, può domandare di diventare membro dell’Unione».

La valutazione positiva dell'Unione Europea – relativa al raggiungimento della stabilità istituzionale che garantisce la democrazia, il principio di legalità, i diritti umani, il rispetto e la protezione delle minoranze – ha quindi aperto le porte all'ingresso nella stessa a: Estonia, Lettonia, Lituania, Polonia, Repubblica ceca, Repubblica slovacca, Slovenia e Ungheria nel 2004, Bulgaria e Romania nel 2007 e Croazia nel 2012. La Macedonia del Nord (dal 2005), il Montenegro (dal 2010), la Serbia (dal 2012), l'Albania (dal 2014) si configurano invece come paesi candidati mentre la Bosnia Erzegovina ha presentato domanda di adesione nel 2016.

Tutti i paesi ECOBB fanno invece già parte del Consiglio d'Europa sotto i cui auspici è stata promossa la redazione degli unici due strumenti vincolanti per la tutela dei diritti delle minoranze nazionali ed etniche, e cioè la Carta sulle lingue regionali e minoritarie e la Convenzione quadro sulla protezione delle minoranze nazionali. La Carta sulle lingue regionali e minoritarie non è stata tuttavia ancora firmata dalle tre Repubbliche Baltiche e dall'Albania mentre è stata firmata ma non ancora ratificata dalla Macedonia del Nord. La Convenzione quadro sulla protezione delle minoranze nazionali è invece già entrata in vigore in tutti i paesi in considerazione.

Alla ratifica della Convenzione quadro non ha tuttavia corrisposto la reintroduzione univoca dell'espressione «minoranze nazionali» in tutte le nuove Costituzioni adottate dai paesi ECOBB²⁴. Quanto affermato lo si può osservare comparando innanzitutto le Costituzioni delle tre Repubbliche baltiche che nella precedente “versione” socialista presentavano un dettato del tutto omogeneo. La Costituzione dell'Estonia²⁵ impiega infatti l'espressione «minoranze nazionali», quella della Lettonia²⁶ tratta delle «minoranze etniche» mentre quella della Lituania fa riferimento alle «comunità etniche»²⁷. Diversificato sotto questo profilo si presenta altresì il quadro delle Costituzioni dei paesi ECOBB che non hanno fatto parte dell'Unione Sovietica. Ad esempio, la nuova Costituzione della Bulgaria²⁸ non introduce neppure il termine «minoranza» poiché – dopo aver ribadito il principio di non discriminazione in base alla razza e alla nazionalità (art. 6 Cost.) e vietare le organizzazioni che svolgono attività indirizzata a fomentare l'odio razziale, nazionale ed etnico (art. 44, c. 2 Cost.) – preferisce esprimersi in termini di «appartenenza etnica» (art. 54, c. 1 Cost.). Le parole «minoranze nazionali» risultano invece accolte nella Costituzione della Romania²⁹ mentre quella della Polonia³⁰ distingue tra «minoranze nazionali» che hanno un *kin state* di riferimento

²⁴ Per un'analisi comparata che coglie le diversità in prospettiva diacronica e sincronica dei processi costituenti che hanno portato alla redazione di tali testi si veda A. Di Gregorio, *Le Costituzioni* in A. Di Gregorio (a cura di), *I sistemi costituzionali dei paesi dell'Europa centro-orientale, baltica e balcanica*, cit., 49 e ss.

²⁵ Cost. dell'Estonia del 28.06.1992.

²⁶ Cost. della Lettonia del 15.02.1922 ripristinata il 6 luglio 1993.

²⁷ Cost. della Lituania del 25.10.1992.

²⁸ Cost. della Bulgaria del 12.07.1991.

²⁹ Cost. della Romania dell'8.12.1991.

³⁰ Cost. della Polonia del 25.05.1997.

e «minoranze etniche»³¹ che ne sono prive³². Quest'ultimo approccio lo si ritrova anche nelle Costituzioni della Repubblica ceca³³ e della Slovacchia³⁴ che sono diventate indipendenti in seguito allo scioglimento pacifico della Cecoslovacchia³⁵. Più precisamente la Costituzione della Repubblica ceca, al pari di quella della Polonia, individua la presenza di «minoranze nazionali» e «minoranze etniche»³⁶ e, similmente, quella della Slovacchia accanto alle «minoranze nazionali» riconosce l'esistenza di «gruppi etnici»³⁷. L'Ungheria nella Costituzione del 2011³⁸, dopo aver già reintrodotta in quella precedente l'espressione «minoranze nazionali», ha invece preferito «riappropriarsi» nuovamente del termine «nazionalità»³⁹ riconoscendo comunque accanto a queste ancora l'esistenza di «minoranze etniche». Come già nel periodo socialista non meno diversificate appaiono le definizioni impiegate nelle Costituzioni dei paesi ECOBB che hanno fatto parte della ex Jugoslavia. La Costituzione della Serbia⁴⁰, pur menzionando nel suo Preambolo le «comunità etniche», successivamente impiega unicamente l'espressione «minoranza nazionale» al pari di quella della Croazia⁴¹. Quest'ultima, tuttavia, è giunta ad optare per l'uso esclusivo della stessa solo grazie a diversi emendamenti⁴² con i quali ha contemporaneamente ampliato la lista delle minoranze nazionali giungendo ad elencarne 22 nel Preambolo. Viceversa, la Costituzione della Slovenia⁴³ – nell'assumere come criterio fondante della tutela

³¹ A proposito della tutela delle minoranze nazionali ed etniche in Polonia mi si permetta di rinviare a C. Filippini, *Polonia*, il Mulino, 2013, 126-129.

³² Tale distinzione, dopo essersi pronunciata in merito anche la Corte suprema polacca, è stata introdotta nell'art. 2 della Legge della Polonia del 6 gennaio 2005: «Sulle minoranze nazionali ed etniche e sulle lingue».

³³ Cost. della Repubblica ceca del 16.12.1992.

³⁴ Cost. della Slovacchia del 1.09.1992.

³⁵ A. Di Gregorio, *Repubblica Ceca*, il Mulino, 2013, 122-126.

³⁶ In particolare: S. Reznik, *Defining National Minority under Czech Law*, in *Journal on Ethnopolitics and Minority Issues in Europe (JEMIE)*, Vol. 17, No. 2, 2018, 1-16.

³⁷ Cfr. A. Angeli, *L'evoluzione costituzionale della tutela delle minoranze nazionali nella Repubblica slovacca*, in A. Di Gregorio, A. Vitale (a cura di), *Il ventennale dello scioglimento della Federazione ceco-slovacca. Profili storico-politici, costituzionali, internazionali*, cit., 182-193.

³⁸ Cost. dell'Ungheria del 18.04.2011

³⁹ A proposito della ripresa di tale termine nell'ambito della Costituzione del 2011 B. Vazi sottolinea come ciò, seppure «was justified by the government as departing from the numerical differentiation between majority-minority and as recognizing the equality of non-Hungarian communities in Hungarian society», determinasse in realtà un allontanamento dal concetto di nazione in senso civico. B. Vazi, *Minority Self-Government in Hungary – a Special Model NTA?*, in T. H. Malloy, A. Osipov, B. Vizi (Eds.), *Managing Diversity through NonTerritorial Autonomy: Assessing Advantages, Deficiencies, and Risks*, Oxford University Press, 2015, 43.

⁴⁰ Cost. della Serbia del 29.10.2006.

⁴¹ Cost. della Croazia del 22.12.1990.

⁴² V. Piergigli, *Autoctonia e diritti linguistici in Croazia*, in P. Bocale, L. Panzeri (a cura di), *Multilinguismo ed italofoonia in Europa centro-orientale. Profili linguistici e giuridici*, Giuffrè, 2020, 137-172.

⁴³ Cost. Slovenia del 23.12.1991.

minoritaria il principio dell'autoctonia⁴⁴ – menziona le «comunità nazionali autoctone italiane e ungheresi» e rinvia alla legge la disciplina dei «[...] diritti particolari della comunità dei Rom in Slovenia» (art. 65 Cost.). A sua volta il Montenegro, in seguito alla proclamazione della sua indipendenza nel 2006, ha approvato una nuova Costituzione del 2007⁴⁵ nella quale distingue «nazioni minoritarie» e «comunità nazionali minoritarie» mentre la Repubblica della Macedonia del Nord, dopo aver novellato la propria Costituzione⁴⁶ nello spirito degli accordi di Odhir del 2001, preferisce evocare le «comunità». Infine, la situazione è particolarmente complessa in Bosnia Erzegovina la cui Costituzione⁴⁷ – contenuta nell'allegato IV degli Accordi di Dayton del 1995 – richiama le «minoranze nazionali» (art. 4 Cost.). Il concetto di «altri» evocato nel Preambolo della Costituzione della BiH non ricomprende tuttavia solo le 17 minoranze nazionali, riconosciute dalla legge della BiH “Sui diritti degli appartenenti alle minoranze nazionali” del 2003, ma anche coloro che non vogliono (o che non possono)⁴⁸ dichiarare la propria appartenenza ad una minoranza nazionale⁴⁹.

2. Il diritto all'identità culturale e autonomie non territoriali nelle nuove Costituzioni dei paesi ECOBB

A differenza della maggior parte di quelle precedenti di stampo socialista tutte le nuove Costituzioni dei paesi ECOBB sottolineano il legame tra minoranze nazionali e cultura. Ad esempio, anche nella Costituzione della Bulgaria – nella quale non si evoca la parola «minoranza» – si afferma che: «Ognuno ha il diritto di godere dei valori culturali nazionali e universali, nonché di sviluppare la propria cultura in conformità all'appartenenza etnica come è riconosciuto e garantito per legge» (art. 54 Cost.). All'art. 25.1 della «Carta sui diritti e sulle libertà fondamentali» della Repubblica ceca⁵⁰ (e similmente all'art. 33 Cost. della Slovacchia)⁵¹ ancora più ampiamente si recita che: «Ai cittadini che costituiscono

⁴⁴ Cfr. L. Panzeri, *La tutela delle minoranze nazionali in Slovenia: condizione attuale e prospettive*, in P. Bocale, L. Panzeri (a cura di), *Multilinguismo ed italoфонia in Europa centro-orientale. Profili linguistici e giuridici*, Giuffrè, 2020, 155-172.

⁴⁵ Cost. del Montenegro del 12.10.1992.

⁴⁶ Cost. della Macedonia (del Nord) del 17.11.1991.

⁴⁷ Cost. della Bosnia-Erzegovina del 14.12.1995, IV allegato Accordi di Dayton.

⁴⁸ A. Piacentini, *Power-sharing, ethnic quotas and 'Others': 'Opportunistic alignment' as a strategy to overcome exclusion? Evidence from South Tyrol and Bosnia Herzegovina*, 21.04.2021, eurac.edu/en/blogs/eureka/power-sharing-ethnic-quotas-and-others-opportunistic-alignment-as-a-strategy-to.

⁴⁹ Cfr. N. Stojanovic, *Political marginalization of 'Others' in consociational regimes*, in *Zeitung für Vergleichende Politikwissenschaft*, 2018, No. 12, 345-347, 349-351.

⁵⁰ Tale Carta costituisce parte integrante della Costituzione della Repubblica della Cechia così come espressamente stabilito da quest'ultima all'art. 3.

⁵¹ Art. 33 Costituzione della Slovacchia: «Ai cittadini che costituiscono minoranze nazionali o gruppi etnici si garantisce lo sviluppo universale, in particolare il diritto di promuovere, insieme agli altri appartenenti alla minoranza o al gruppo la propria cultura, il diritto di diffondere e ricevere informazioni nella propria lingua materna e di prendere parte ad associazioni nazionali».

minoranze nazionali o etniche è garantito lo sviluppo completo, in particolare il diritto di promuovere, insieme agli altri appartenenti alla minoranza la propria cultura, il diritto di diffondere e ricevere informazioni nella propria lingua materna e di prendere parte ad associazioni nazionali», in quella della Lituania che: «I cittadini appartenenti alle comunità etniche hanno il diritto di promuovere la loro lingua, la loro cultura ed i loro costumi» (art. 37 Cost.) mentre nella Costituzione dell'Ungheria si stabilisce che: «[...] Le nazionalità che vivono in Ungheria hanno il diritto [...] di promuovere la propria cultura e di ricevere un'educazione nella lingua madre» (art. XXIX). Infine, secondo la Costituzione della Slovenia: «Alle comunità etniche autoctone italiana ed ungherese ed ai loro membri deve essere garantito il diritto [...] di promuovere attività economiche, culturali, scientifiche e di ricerca» (art. 64, c. 1 Cost.).

In un numero circoscritto di Costituzioni dei paesi ECOBB si richiama invece più propriamente il diritto all'identità culturale degli appartenenti alle minoranze nazionali come in quella della Lettonia per cui: «Le persone appartenenti a minoranze etniche hanno il diritto di conservare e sviluppare la loro lingua e la loro identità etnica e culturale» (art. 114 Cost.). La Costituzione della Romania parimenti da un lato recita che: «1. Lo Stato riconosce e garantisce alle persone appartenenti alle minoranze nazionali il diritto di conservare, sviluppare ed esprimere la loro identità etnica, culturale, linguistica e religiosa» mentre, dall'altro, sottolinea che: «Le misure di protezione dello Stato per conservare, sviluppare ed esprimere l'identità delle persone appartenenti alle minoranze nazionali devono essere conformi ai principi d'eguaglianza e di non discriminazione rispetto agli altri cittadini romeni» (art. 6 Cost.). Infine, la Costituzione della Polonia precisa che: «1. La Repubblica polacca assicura ai cittadini polacchi appartenenti a minoranze nazionali ed etniche la libertà di conservare e sviluppare la propria lingua, mantenere le proprie abitudini e tradizioni ovvero sviluppare la propria cultura. 2. Le minoranze nazionali ed etniche hanno il diritto di creare propri istituti educativi e culturali così come altri istituti volti alla difesa dell'identità religiosa, nonché di partecipare alla soluzione delle questioni relative alla propria identità culturale (art. 35)».

Alcune Costituzioni ancora non solo sanciscono il diritto degli appartenenti alle minoranze allo sviluppo della loro cultura o/e all'identità culturale ma prevedono delle «soluzioni che permettono un autogoverno non basato sull'autonomia territoriale delle aree abitate da gruppi minoritari»⁵². Tali soluzioni trovano il proprio riferimento, nel concetto di «autonomia personale» che – formulato dagli austromarxisti K. Renner⁵³ ed O. Bauer – è altresì circolato in Russia, Ucraina⁵⁴,

⁵² F. Palermo, J. Woelk, *Diritto costituzionale comparato dei gruppi e delle minoranze*, Cedam, 2021, 165.

⁵³ X. Arzoz, *Karl Renner's theory of national autonomy*, in *Filozofija i društvo*, Vol. 31, No. 3, 301-318.

⁵⁴ G. Liber, *Ukrainian Nationalism and the 1918 Law on National – Personal Autonomy*, in *Nationalities Papers*, 1987, Vol. 15, No. 1, 22-42.

Lettonia ed Estonia⁵⁵ trovando parziale attuazione in queste ultime nel periodo interbellico⁵⁶. La realizzazione di forme di «autonomia personale» o di «autonomia culturale» – spesso riassunte nell’espressione «autonomia non territoriale»⁵⁷ – non venne invece sostanzialmente ammessa durante la vigenza della forma di Stato socialista. Proposte favorevoli alla loro reintroduzione sono però nuovamente circolate nei paesi ECOBB in concomitanza con i grandi mutamenti politico-istituzionali che hanno ivi avuto luogo tra la fine degli anni Ottanta e l’inizio degli anni Novanta. Sotto il profilo cronologico una prima soluzione favorevole all’introduzione dell’autonomia non territoriale venne accolta già dalla Costituzione della Repubblica popolare dell’Ungheria del 1972 che, sulla base degli emendamenti del 2 agosto 1990⁵⁸, giunse a dichiarare che: «Le minoranze nazionali ed etniche possono istituire degli organi di autogoverno a livello locale e nazionale» (art. 68, c. 4 Cost.). Alla distanza di meno di un anno la nuova Costituzione della Slovenia del 1991 – rifacendosi ad assetti in parte già precedentemente presenti – ha invece stabilito che: «Nelle aree dove vivono le comunità etniche italiana e ungherese i rispettivi membri hanno il diritto di istituire comunità di autogestione al fine di realizzare i loro diritti» (art. 64 c. 2, Cost.). Successivamente quella dell’Estonia del 1992 ha dichiarato che: «Le minoranze nazionali hanno il diritto di istituire, nell’interesse della loro cultura nazionale, organi di autogoverno secondo le condizioni e sulla base della procedura prevista dalla Legge sull’autonomia culturale delle minoranze nazionali» (art. 50 Cost.)⁵⁹. Grazie alle novelle del 9 novembre 2020 anche la Costituzione della Croazia è poi giunta ad affermare che: «Agli appartenenti di tutte le minoranze nazionali è garantita la libertà di esprimere la loro affiliazione nazionale, di impiegare la loro lingua e il loro alfabeto, l’autonomia culturale» (art. 15, c. 4 Cost.). A sua volta la Costituzione della Serbia del 2006 ha stabilito che: «Le persone appartenenti alle minoranze nazionali possono eleggere propri consigli nazionali al fine di esercitare il diritto all’autogoverno nel campo della cultura, dell’educazione, dell’informazione e dell’uso ufficiale della loro lingua e alfabeto (scrittura o caratteri) in conformità con la legge». Quella del Montenegro del 2007 non ha invece introdotto né la parola «autogoverno» né quella di «autonomia» ma si è limitata a recitare che: «Le persone

⁵⁵ A. Yupsanis, *Cultural Autonomy for Minorities in the Baltic States, Ukraine, and the Russian Federation: A Dead Letter*, in *Polish Yearbook of International Law*, No. XXXVI, 2017, 112-116.

⁵⁶ Per l’affermazione dell’autonomia culturale su base personale tra le due guerre mondiali: J. Coakley, *Approaches to the Resolution of Ethnic Conflict: The Strategy of Non-Territorial Autonomy*, in *International Political Science Review / Revue internationale de science politique*, 1994, Vol. 15, No. 3, 301-308.

⁵⁷ Sulle definizioni dei concetti di autonomia personale, autonomia culturale e autonomia non territoriale e sulle relative interconnessioni M. Suksi, *Non-Territorial Autonomy: The Meaning of ‘(Non) Territoriality’*, in T. H. Malloy, F. Palermo (Eds.), *Minority Accommodation through Territorial and Non-Territorial Autonomy*, Oxford University Press, 2015, 83-114.

⁵⁸ Più ampiamente sull’introduzione in Ungheria dell’autonomia non territoriale: J. Sansum, B. Dobos, *Cultural Autonomy in Hungary: Inward and Outward Looking?*, in *Nationalities Papers*, 2020, Vol. 48, No. 2, 251-266.

⁵⁹ Cfr. D. Smith, *The ‘Quadratic Nexus’ Revisited: Nation-Building in Estonia Through the Prism of National Cultural Autonomy*, in *Nationalities Papers*, Vol. 48, No. 2, 235-250.

che appartengono alle minoranze nazionali o ad altre comunità nazionali minoritarie hanno il diritto di [...] istituire dei consigli per la protezione e la promozione di diritti particolari» (art. 79, c. 1, p. 13 Cost.)⁶⁰. Infine, dal 2011 la nuova Costituzione ungherese – pur avendo sostituito nello “spirito” sovranista i termini «minoranze nazionali» con «nazionalità» – continua ancora a ribadire che: «2) Le nazionalità che vivono in Ungheria hanno il diritto di costituire organi di autogoverno locali e nazionali. 3) Le regole dettagliate sui diritti delle nazionalità che vivono in Ungheria, le nazionalità, i requisiti per il riconoscimento delle nazionalità e le norme relative alle elezioni degli organi di autogoverno delle nazionalità a livello locale e nazionale sono disciplinate con legge cardinale [...]» (art. XXIX Cost.).

3. Le forme organizzative dell'autonomia non territoriale nei paesi ECOBB

La disciplina attuativa del dettato costituzionale sull'introduzione di forme di autonomia non territoriale varia, tuttavia, da paese a paese, soprattutto per quanto riguarda l'individuazione degli aventi diritto ad esercitarla e le modalità di elezione degli organi rappresentativi attraverso la quale si esprime. Ad esempio, la legge “Sull'autonomia culturale” dell'Estonia prevede due “filtri”. Essa infatti in primo luogo stabilisce che il diritto di eleggere i consigli culturali (che in tale paese sono previsti unicamente a livello nazionale) spetta ai cittadini appartenenti alle minoranze in essa elencate (ovverosia agli Ebrei, ai Tedeschi, agli Ugrofinnici, ai Russi e agli Svedesi) o ad «altre minoranze» aventi, su base nazionale, almeno 3000 membri⁶¹ che si sono iscritti su base volontaria nel registro della rispettiva minoranza nazionale. In secondo luogo, precisa che tali votazioni possono aver luogo solo se più della metà degli appartenenti alle minoranze, inseriti nei sopra menzionati registri, risulti ulteriormente iscritta in corrispondenti liste elettorali *ad hoc* per l'elezione dei consigli culturali⁶². In osservanza di tali requisiti in Estonia è stato possibile realizzare l'autonomia culturale della minoranza ugrofinnica e di quella svedese⁶³. In Serbia – dove, a differenza dell'Estonia, non vi è l'obbligo di tenuta di registri delle minoranze nazionali ma solo di apposite liste elettorali – si prevede che i consigli nazionali possano essere formati sia direttamente sia indirettamente. La legge serba “Sulla elezione dei consigli nazionali delle

⁶⁰ Il diritto ad esercitare l'autonomia culturale attraverso l'elezione di consigli delle minoranze nazionali in Serbia e Montenegro seppure non avesse trovato sanzione nelle precedenti Costituzioni di tali paesi era stato comunque già introdotto a livello legislativo ancora con la legge della RFJ “Sui diritti fondamentali e sulle libertà delle minoranze nazionali” del 2002 che ha trovato applicazione, anche allorché al posto della RFJ è subentrata l'Unione tra Serbia e Montenegro, sino alla secessione di quest'ultimo.

⁶¹ Sulla disciplina relativa all'elezione dei consigli in particolare V. Đurić, *Non Territorial Autonomy in Estonia*, in *Strani Pravni Život* (Foreign Legal Life), No. 4, 2021, 567-610.

⁶² Le elezioni dei consigli culturali sono invece considerate come non aventi avuto luogo se non vi partecipa più del 50% di coloro che sono inseriti nella lista elettorale.

⁶³ D.J. Smith, *NTA as Political Strategy in Central and Eastern Europe*, in T. H. Malloy, F. Palermo (Eds.), *Minority Accommodation through Territorial and Non-Territorial Autonomy*, cit., 171.

minoranze nazionali” del 2009 prevede infatti che tali consigli possano essere eletti direttamente (con formula proporzionale ogni quattro anni) a condizione che almeno il 40% dei cittadini – che nell’ultimo censimento ha dichiarato di appartenere ad una data minoranza – si sia iscritto nell’apposita lista elettorale per l’elezione del rispettivo consiglio nazionale. Qualora tale percentuale non venga raggiunta si deve invece procedere all’elezione indiretta degli stessi da parte di assemblee composte da membri delle minoranze⁶⁴. Nel rispetto di tali procedure nel 2019 in Serbia sono stati eletti ben 22 consigli nazionali. In maniera differente dall’Estonia e dalla Serbia, in Montenegro la legge “Sulle libertà e sui diritti delle minoranze” del 2006⁶⁵, aggiornata al 2010, non contempla l’elezione diretta degli organi di autogoverno delle minoranze nazionali. Quest’ultima infatti stabilisce che i consigli nazionali devono essere in parte eletti indirettamente ad opera di assemblee di elettori (composte da cittadini di una data minoranza, sostenuti da un numero prestabilito di membri della stessa proporzionale ai risultati dell’ultimo censimento) e in parte formati di diritto (parlamentari, componenti del governo, sindaci dei municipi, presidenti delle assemblee municipali, presidenti dei partiti rappresentati in parlamento e nelle assemblee municipali appartenenti sempre tutti alla stessa minoranza).

La Croazia e l’Ungheria prevedono che i rispettivi consigli delle minoranze nazionali e delle nazionalità – diversamente che in Estonia, Serbia e Montenegro – possano esercitare le loro funzioni anche in aree maggiormente circoscritte rispetto all’intero territorio statale. In Croazia la Legge costituzionale “Sui diritti delle minoranze nazionali” del 2002⁶⁶ ammette infatti l’elezione dei consigli sia a livello municipale sia a livello regionale (in entrambi con formula maggioritaria ogni quattro anni). A livello di municipio (o di città) il consiglio di una data minoranza nazionale può essere eletto qualora i cittadini che si sono dichiarati appartenenti ad essa nell’ultimo censimento rappresentino almeno l’1,5% della popolazione del rispettivo municipio/città o vi risiedano più di 200 appartenenti alla stessa. A livello regionale (e nella città capitale di Zagabria) le elezioni possono invece aver luogo qualora vi appartengano almeno più di 500 cittadini. In Croazia non sono però previste delle liste elettorali *ad hoc* per le elezioni dei consigli delle minoranze in quanto vengono impiegati quelli per le elezioni municipali e regionali che contengono già l’indicazione della nazionalità. Più della metà dei consigli di livello regionale di una data minoranza può inoltre dar vita ad una «unità di coordinamento» a livello nazionale⁶⁷. In Ungheria la legge cardinale “Sui diritti

⁶⁴ Sino al 2009 questa era peraltro l’unica modalità ammessa.

⁶⁵ Artt. 32-35 della Legge del Montenegro “Sulle libertà e sui diritti delle minoranze” del 15 maggio 2006, legislationline.org/download/id/9294/file/MONT_Law%20on%20Minority%20Rights%20and%200Freedoms.pdf#:~:text=Article%2013.

⁶⁶ Legge costituzionale «Sui diritti delle minoranze nazionali» del 13 dicembre 2002, sabor.hr/en/constitutional-act-rights-national-minorities-republic-croatia.

⁶⁷ V. Đurić. *The principles, organizational structure and legal nature of institutional arrangements of non – territorial cultural autonomy*, in *Strani pravni život* (Foreign Legal Life), No. 4, 2017, 31-32.

delle nazionalità” del 2011 invece prevede che le elezioni dei consigli delle nazionalità possano aver luogo non solo a livello locale (con formula maggioritaria ogni cinque anni) e a livello regionale (con formula proporzionale ogni cinque anni) ma, a differenza della Croazia, altresì a livello nazionale (sempre con formula proporzionale ogni cinque anni). Anche in Ungheria lo svolgimento di tali elezioni può però essere indetto solo qualora nelle aree interessate un determinato *quorum* di cittadini abbia dichiarato di appartenere ad una data nazionalità (13 quelle ufficiali) nel corso dell’ultimo censimento. Inizialmente in tale paese, tuttavia, non si prevedeva l’obbligo di dichiarare la propria nazionalità per potere partecipare alle stesse. Esso, a causa del verificarsi di fenomeni di *ethno-business*⁶⁸, è stato infatti introdotto nella prima legge ungherese «Sui diritti delle minoranze nazionali ed etniche»⁶⁹ del 7 luglio 1993 solo con gli emendamenti del 2005 per poi essere ribadito nella legge “Sui diritti delle nazionalità” del 2011 che è subentrata alla prima⁷⁰. Non si può inoltre non osservare che la legge ungherese del 2011 combina fortemente il principio non territoriale con quello territoriale laddove, come già quella precedente nella versione originaria⁷¹, prevede che un «governo locale (municipale)» possa operare come «governo locale (municipale) della nazionalità»⁷² nel caso in cui nel corso delle elezioni dell’assemblea di un municipio più della metà dei seggi sia conquistata dai candidati espressione di una data minoranza. Infine, in Slovenia si prevede che solo i cittadini delle aree miste – che sono iscritti in liste elettorali *ad hoc* (ovverosia quella della comunità italiana e quella della comunità ungherese) tenute a partire dal 2014 dal Ministero degli Interni⁷³ – possono partecipare all’elezione diretta (con formula maggioritaria ogni quattro anni) dei consigli delle comunità autogestite comunali. Saranno poi questi a potere a loro volta rispettivamente eleggere (sempre con formula maggioritaria ogni quattro anni) i consigli autogestiti nazionali rispettivamente italiano e ungherese.

Al variegato panorama inerente alle modalità di formazione dei consigli delle minoranze precedentemente analizzate corrisponde una maggiore omogeneità per quanto riguarda l’ambito delle funzioni esercitabili dagli stessi, pur potendo variare la loro ampiezza. Tendenzialmente i consigli delle minoranze nazionali svolgono attività propulsiva, consultiva e devono essere sentiti nel caso dell’adozione di atti

⁶⁸ D.J. Smith, *Non-territorial Autonomy and Political Community in Contemporary CEE*, in *Journal on Ethnopolitics and Minority Issues in Europe*, Vol. 12, No. 1, 2013, 35.

⁶⁹ J. Kaltenbach, *Die Rechtstellung der Minderheiten in Ungarn*, in G. Brunner, B. Meissner (Hrsg.), *Das Recht der nationalen Minderheiten in Osteuropa*, Berlin Verlag, 1999, 131-148.

⁷⁰ B. Dobos, *Elections in a non-territorial autonomous setting: The minority selfgovernments in Hungary*, in *Revista de Etnologie și Culturologie*, 2016, Vol. 87, No. 2, 90-91.

⁷¹ A tale proposito mi sia consentito di rinviare a C. Filippini, *La disciplina costituzionale delle minoranze nei paesi dell’Europa orientale e l’adesione all’Unione Europea*, in M. Ganino, G. Venturini, *L’Europa verso l’allargamento di domani*, cit., 347-349.

⁷² In base alla legge del 1993 il «governo locale (municipale)» veniva invece corrispondentemente trasformato in un «governo locale (municipale) della minoranza».

⁷³ S. Lusa, *Italiani schedati in Slovenia*, 20.04.2018, balcanicaucaso.org/aree/Slovenia/Italiani-schedati-in-Slovenia-187354.

concernenti i diritti degli appartenenti alle minoranze adottati dalle pubbliche autorità. Ad esempio, in Montenegro i consigli delle minoranze nazionali e delle comunità nazionali minoritarie possono sottoporre proposte circa il loro sviluppo alle autorità statali e locali, chiedere al Presidente del Montenegro di rifiutarsi di promulgare una legge che violi i loro diritti, partecipare alla pianificazione degli istituti d'istruzione e chiedere l'introduzione di emendamenti nelle leggi e negli altri atti giuridici che disciplinano i diritti degli appartenenti alle minoranze⁷⁴. In Croazia i consigli nazionali – oltre a dovere essere sentiti in merito all'elaborazione di atti generali concernenti i diritti delle minoranze nazionali proposti dalle giunte dei municipi e delle regioni⁷⁵ – possono altresì informare il ministero per l'amministrazione generale del fatto che un atto generale in vigore, concernente i diritti delle minoranze, sia in contrasto con la Costituzione e con le altre leggi sui diritti degli appartenenti alle minoranze. Tale questione, attraverso una decisione del Governo, può poi arrivare sino alla Corte costituzionale che sarà chiamata a pronunciarsi in merito. Attribuzioni più estese e rilevanti sono state sicuramente attribuite ai consigli nazionali delle minoranze nazionali eletti in Serbia ma nel 2014 la Corte costituzionale di tale paese, dopo essere stata più volte adita, ha infine dichiarato numerose disposizioni della legge del 2009 "Sui consigli nazionali" non conformi a Costituzione⁷⁶ segnando in questo modo sicuramente un passo indietro nell'ambito della tutela delle minoranze in tale paese.

Il relativamente ampio accoglimento tra i paesi dell'area ECOBB della possibilità di esercitare l'autonomia non territoriale secondo le forme giuspubblicistiche illustrate (anche se in alcuni paesi vi è un ampio dibattito in merito al riconoscimento dei consigli come enti aventi personalità giuridica) è riconducibile al fatto che esse permettono di "soddisfare" gli *standard* posti dall'Unione Europea in tema di protezione delle minoranze senza eccessivamente "ostacolare" il processo di *nation building* che in molti paesi ECOBB (soprattutto in quelli della ex Jugoslavia) si basa prevalentemente sul concetto di nazione non in senso civico bensì etnico, più specificatamente nella direzione dell'identificazione della nazione con l'*ethnos* del gruppo maggioritario⁷⁷.

Proposte favorevoli alla realizzazione del concetto di autonomia non territoriale, oltre a quelli precedentemente oggetto di comparazione, sono peraltro circolate anche in altri paesi ECOBB ma non sono state accolte. Ad esempio, in Romania i tentativi intrapresi in tale direzione dai partiti espressione della minoranza

⁷⁴ Art. 35 della legge del Montenegro «Sulle libertà e sui diritti delle minoranze» del 12.05.2006.

⁷⁵ A proposito dei compiti dei consigli delle minoranze nazionali previsti in Croazia si veda C. Casonato, *La rappresentanza politica della Comunità italiana in Slovenia e Croazia*, in V. Piergigli (a cura di), *L'Autoctonia divisa*, cit., 334-335.

⁷⁶ Decisione della Corte costituzionale della Repubblica di Serbia n. IUz-882/2020 del 16.01.2014 in ustavni.sud.rs/page/predmet/sr-Cyrl-CS/9820/?NOLAYOUT=1.

⁷⁷ A. Osipov, *Non-Territorial Autonomy during and after Communism: In the Wrong or Right Place?*, in *Journal on Ethnopolitics and Minority Issues in Europe* (JEMIE), Vol. 12, No. 1, 2013, 10.

ungherese, rispettivamente nel 2005⁷⁸ e nel 2017⁷⁹, non hanno alla fine prodotto esito positivo. In Lettonia nel 1991, pur tacendo la Costituzione in merito, è stata invece approvata la legge “Sullo sviluppo senza restrizioni e sui diritti all’autonomia culturale dei gruppi nazionali ed etnici della Lettonia” ma questa, nonostante la denominazione, non individua i loro organi di autogoverno⁸⁰.

A tale proposito si deve tuttavia tenere presente che l’autonomia culturale può trovare realizzazione non solo attraverso le forme pubblicistiche precedentemente descritte bensì anche attraverso la partecipazione dei cittadini ad associazioni di natura privata che «forniscono servizi funzionali alla protezione e alla promozione dei diritti dei loro membri»⁸¹. Oltre a ciò, in alcune Costituzioni dei paesi ECOBB l’esercizio di tale diritto, che trova il proprio fondamento nel riconoscimento della libertà di associazione, viene ribadito nelle disposizioni concernenti specificatamente i diritti degli appartenenti alle minoranze nazionali. Ad esempio, la Costituzione della Slovacchia all’art. 34 recita che: «Ai cittadini, che nella Repubblica slovacca costituiscono una minoranza nazionale o un gruppo etnico, viene garantito uno sviluppo completo, in particolare il diritto [...] di prendere parte ad associazioni delle minoranze nazionali» (art. 34 Cost.). Del tutto simile il contenuto dell’art. 25, c. 1 della Carta dei diritti e delle libertà fondamentali della Cechia.

4. Diritti culturali delle minoranze nazionali e nazional-populismi nel corso della pandemia da COVID-19

Da quanto delineato si può concludere che le trasformazioni costituzionali che hanno avuto luogo nei paesi ECOBB sono state accompagnate dall’introduzione di un ampio quadro normativo sui diritti culturali delle minoranze nazionali. Al fine dell’esercizio collettivo di tali diritti sono state inoltre previste delle forme di autonomia non territoriale che non hanno trovato pari accoglimento negli Stati dell’Europa occidentale.

Pur in presenza di tutti questi istituti, sin dall’inizio della diffusione della pandemia da COVID-19, nei paesi ECOBB sono comunque aumentate in maniera significativa le discriminazioni nei confronti degli appartenenti ai gruppi minoritari che hanno leso la loro identità culturale attraverso la divulgazione di false notizie e l’aumento dei discorsi d’odio nei loro confronti. Ciò, basato su preesistenti

⁷⁸ K. Balint, *Non Territorial Autonomy in East Central Europe: What about Romania?*, in *Central European Journal of Comparative Law*, Vol. 1, No. 1, 2020, 98-105.

⁷⁹ S. Divald, *Autonomy à la carte: The creative claiming tactics of the Hungarian minority in Romania*, in *Regional and Federal Studies*, 2022, 12-14.

⁸⁰ Cfr. Á. Németh, *Territorial and non-territorial arrangements in a multi-ethno-linguistic context. The case of the Baltic States*, in *Language Problems and Language Planning*, Vol. 45, No. 2, 2021, 150.

⁸¹ A tale proposito sempre F. Palermo, J. Woelk, *Diritto costituzionale comparato dei gruppi e delle minoranze*, cit., 166.

stereotipi e pregiudizi, ha condotto alla cosiddetta «etnicizzazione della pandemia»⁸².

A sua volta la circolazione delle *fake news*⁸³ è stata altresì determinata dal ricorso degli stessi appartenenti alle minoranze a fonti non ufficiali d'informazione dovuto all'assenza o a una scarsa corrispondenza tra la lingua impiegata dalle autorità pubbliche nel divulgare le comunicazioni sulla pandemia e le lingue parlate dai destinatari di queste ultime.

I primi dati raccolti a tale riguardo anche in alcuni paesi ECOBB rivelano ad esempio che tra marzo-giugno 2020 le autorità pubbliche hanno solo parzialmente fornito delle pertinenti informazioni nelle lingue minoritarie rispettivamente in Estonia, Lettonia, Ungheria, Romania, Slovacchia, Slovenia e Croazia. In tali paesi le traduzioni non sono state inoltre sempre effettuate verso tutte le lingue minoritarie ivi parlate come, ad esempio, in Romania. Inizialmente in quest'ultima le istituzioni non hanno infatti diffuso le rispettive comunicazioni in ceco, slovacco o aromuna ma esclusivamente in ungherese. E ciò è sostanzialmente avvenuto perché il partito della minoranza ungherese – ovvero sia l'Alleanza democratica degli ungheresi in Romania (ADUR) – era presente nelle coalizioni di molti governi regionali della stessa. In altri casi la circolazione delle comunicazioni sulla pandemia nelle lingue regionali o minoritarie è stata sollecitata dalle associazioni delle stesse minoranze che vi hanno altresì direttamente contribuito attraverso proprie pubblicazioni⁸⁴. Nel periodo in considerazione nessuna informazione sarebbe stata invece diffusa nelle lingue della minoranza macedone in Albania, di quella aromuna in Bulgaria e Romania, di quella polacca nella Repubblica ceca, di quella tedesca in Estonia e, ancora, di quella tedesca e casciuba in Polonia⁸⁵.

Di fronte a tale evoluzione sono altresì intervenute le organizzazioni internazionali competenti che hanno richiamato il rispetto degli impegni sottoscritti in tema di tutela dei diritti degli appartenenti alle minoranze nazionali. Il Comitato consultivo della Convenzione quadro sulle minoranze nazionali – dopo aver constatato che: «Le persone appartenenti alle minoranze nazionali hanno spesso dovuto far fronte a discriminazioni, discorsi d'odio e pregiudizi come pure all'assenza di informazioni pertinenti nelle lingue minoritarie» – ha infatti invitato gli Stati membri a lasciarsi guidare, in aggiunta all'osservanza degli *standard* del Consiglio d'Europa sui diritti umani e sulla non discriminazione, dalle disposizioni della Convenzione quadro sulle minoranze nazionali e dalle altre raccomandazioni

⁸² Ciò si è verificato soprattutto in Bulgaria, Slovacchia e Romania. Cfr. J. Szakács, É. Bognár, *The impact of disinformation campaigns about migrants and minority groups in the EU*, EP/EXPO/INGE/FWC/2019-01/LOT6/1/C/08, [europarl.europa.eu/thinktank/en/document/EXPO_IDA\(2021\)653641](http://europarl.europa.eu/thinktank/en/document/EXPO_IDA(2021)653641).

⁸³ I. Piller, J. Zhang, J. Li, *Linguistic diversity in a time of crisis: Language challenges of the COVID-19 pandemic*, in *Multilingua*, Vol. 39, No. 5, 2020, 503-515.

⁸⁴ Cfr. *Do You Speak Corona? Survey Results on the Use of Minority Languages under the Covid 19-Outbreak*, FUEN, 2020, 7, fuen.org/en/article/Do-You-Speak-Corona-Updated-survey-report-for-43-minority-groups-in-25-European-countries.

⁸⁵ *Ibidem*, 8.

del Comitato consultivo al fine di affrontare in maniera efficace le sfide di diverso tipo che si sarebbero potute incontrare durante e dopo la pandemia⁸⁶.

L'assenza della circolazione di «informazioni pertinenti» nelle lingue minoritarie non poteva del resto non essere particolarmente sottolineata anche dal Comitato degli Esperti della Carta europea per le lingue regionali, il quale in una corrispondente dichiarazione ha affermato che: «[...] i paesi non hanno condiviso in maniera sistematica le informazioni, le istruzioni, le linee guida o le raccomandazioni in lingue diverse da quella ufficiale. Ciò riguarda anche le lingue tradizionali regionali o minoritarie parlate negli stessi. La comunicazione di raccomandazioni pertinenti in tali lingue è fondamentale per il benessere dei parlanti lingue regionali o minoritarie. È importante – e le autorità non dovrebbero dimenticarlo – che le minoranze nazionali sono una parte integrante delle loro società e, al fine di garantire che le misure adottate risultino pienamente efficaci, le stesse dovrebbero essere rese disponibili e facilmente accessibili all'intera popolazione»⁸⁷.

Le stesse organizzazioni internazionali sono state inoltre direttamente coinvolte nella realizzazione di una comunicazione più efficace. Ad esempio, nel quadro del progetto “Promotion of Diversity and Equality in Albania” – rientrante nell'iniziativa congiunta dell'Unione Europea e del Consiglio d'Europa “Horizontal Facility for the Western Balkans and Turkey II”⁸⁸ – si è provveduto alla pubblicazione dell'opuscolo “Informazioni sul virus COVID-19” in otto lingue minoritarie.

In secondo luogo, la pandemia da COVID-19 nell'area ECOBB ha rallentato il processo di inclusione degli studenti appartenenti alle minoranze nazionali che nei rispettivi *parent State* occupavano già il gradino più basso della scala di apprendimento scolastico (tranne in Albania e in Romania in cui le minoranze si posizionano invece al penultimo)⁸⁹. A proposito di tale inclusione si deve inoltre tenere presente che ben 13 su 16 paesi ECOBB (escluse Bosnia Erzegovina, Bulgaria e Repubblica ceca) prevedono scuole o classi separate ma ciò può a sua volta comportare dei rischi in quanto: «Different curricula perpetuate ethnic stereotypes, textbooks are translated from the majority language, and the range of subjects offered for the minority is limited»⁹⁰. La possibilità di aggiungere nei *curricula* comuni alcune materie insegnate nelle lingue minoritarie è invece più limitata in quanto prevista in 10 su 16 paesi ECOBB (escluse Bosnia Erzegovina, Repubblica ceca, Lettonia, Montenegro, Slovacchia e Slovenia). Ancora meno

⁸⁶ Statement on the COVID-19 pandemic and national minorities, adopted on 28 May 2020, in rm.coe.int/acfc-statement-covid-19-and-national-minorities-28-05-2020-final-en/16809e8570.

⁸⁷ Cfr.: coe.int/en/web/portal/-/covid-19-crisis-vital-that-authorities-also-communicate-in-regional-and-minority-languages.

⁸⁸ Cfr.: coe.int/en/web/tirana/-/covid19-outbreak-information-in-minority-language-1.

⁸⁹ *Central and Eastern Europe, Caucasus and Central Asia. Inclusion and education: All Means All*, Global Education Monitoring Report 2021, 23, unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000375490/PDF/375490eng.pdf.multi.

⁹⁰ *Despite Progress, UNESCO Report finds that education inequalities persist in Eurasia*, in *Despite progress, UNESCO report finds that education inequalities persist in Eurasia*.

diffusa è l'istruzione bilingue prevista in nove paesi (escluse Albania, Bosnia Erzegovina, Bulgaria, Repubblica ceca, Lettonia, Macedonia, Serbia)⁹¹. La chiusura delle scuole (intesa quale misura ulteriore per arrestare la pandemia) ha tuttavia prodotto delle conseguenze negative soprattutto nei confronti dei rom che, già prima della pandemia, erano oggetto di segregazione scolastica. Sostanzialmente nell'area ECOBB la percentuale degli stessi che studia in classi composte totalmente o nella maggior parte appartenenti a tale gruppo etnico varia dal 29% in Romania sino a circa il 60% in Bulgaria, Slovacchia e Ungheria⁹². Il caso della Serbia a tale proposito è esemplare. In questo paese durante l'erogazione della didattica a distanza non tutti gli studenti rom hanno infatti potuto avervi accesso perché in alcune aree di loro residenza mancava innanzitutto l'elettricità e, anche laddove le autorità pubbliche hanno temporaneamente sanato tale situazione, non avevano a disposizione le attrezzature necessarie per collegarsi online con gli insegnanti. Oltre a ciò, spesso le classi frequentate dai rom durante la pandemia hanno cessato di essere attive proprio perché, per effetto della segregazione, tutti gli studenti che ne facevano parte si trovavano in condizioni simili⁹³. Per quanto riguarda invece gli altri gruppi minoritari dai primi dati risulta che lezioni online nelle loro lingue, seppure sempre solo parzialmente, siano state attivate in Estonia, Repubblica ceca, Slovacchia, Ungheria, Polonia, Romania, Croazia e Slovenia⁹⁴. In alcuni casi l'erogazione di tali lezioni è stata organizzata dal governo centrale mentre in altri dai governi locali oppure, in assenza dell'iniziativa di questi, sulla base dell'intervento autonomo di singole scuole e insegnanti⁹⁵, a volte con il supporto degli organi di autogoverno delle minoranze⁹⁶.

Infine, l'esercizio dei diritti culturali ha trovato un limite nella chiusura delle frontiere fisiche tra gli Stati che non ha permesso alle minoranze di avere contatti con gli eventuali *kin state* di riferimento e accedere ad una gamma più ampia di informazioni come pure nell'impossibilità di svolgere pubblicamente le feste tradizionali che rappresentano un momento essenziale della rappresentazione identitaria degli stessi.

La risposta iniziale dei paesi ECOBB alle sfide della pandemia sotto il profilo della tutela dei diritti culturali delle minoranze nazionali sembra quindi aver avuto luogo, anche all'interno dei singoli Stati, a "macchia di leopardo" dove queste

⁹¹ *Central and Eastern Europe, Caucasus and Central Asia. Inclusion and education: All Means All*, cit., 23.

⁹² *Central and Eastern Europe, Caucasus and Central Asia. Inclusion and education: All Means All*, cit., 42.

⁹³ M. Reljić, M. Simeunović, *Report on the Position of Roma Men and Women during the Covid-19 Pandemic in Serbia*, Civil Rights Defenders, 2021, 19-21, crd.org/wp-content/uploads/2021/03/Serbia_eng_web.pdf.

⁹⁴ *Do You Speak Corona? Survey Results on the Use of Minority Languages under the Covid-19 Outbreak*, cit., 14.

⁹⁵ *Do You Speak Corona? Survey Results on the Use of Minority Languages under the Covid-19 Outbreak*, cit., 15.

⁹⁶ *Do You Speak Corona? Survey Results on the Use of Minority Languages under the Covid-19 Outbreak*, cit., 16-17.

hanno a loro volta assunto diversa intensità. Ciò è dipeso da molteplici fattori, in gran parte già preesistenti, di carattere non solo sociopolitico ma altresì giuridico, incluse le notevoli contraddizioni insite nella legislazione sulle forme di autogoverno delle minoranze che le rendono scarsamente efficaci rispetto ai fini per i quali sono previste.

Tra i fattori più recenti si deve invece innanzitutto considerare la tendenza all'introduzione in alcuni dei paesi ECOBB – che già nel processo di affermazione della propria sovranità politica e territoriale si sono caratterizzati per essersi appellati ad un concetto di nazione non tanto in senso civico quanto piuttosto in senso etnico – di governi «nazional-populisti» nei quali il populismo tende ad escludere le *élite* interne (ed estere) mentre il nazionalismo le “nazioni altre”⁹⁷. A sua volta il nazionalismo escludente⁹⁸ (che si trova spesso in unione simbiotica con l'autoritarismo)⁹⁹ favorisce la regressione della democrazia oppure, laddove questa non è stata ancora pienamente acquisita o stabilizzata, “congela” la transizione alla stessa creando regimi ibridi.

A partire dalla primavera del 2020 la frequente introduzione di stati di emergenza al fine di fronteggiare la pandemia è stata inoltre accompagnata da un aumento della non completa osservanza degli *standard* internazionali concernenti i diritti dell'uomo. In base ad una ricerca – effettuata, sulla base di sette indicatori¹⁰⁰, dall'istituto *Varieties of Democracy (V-Dem)*¹⁰¹ – è infatti risultato che tra giugno 2020 e marzo 2021 quattro paesi dell'area ECOBB (Bulgaria, Slovacchia, Serbia e Bosnia Erzegovina) hanno compiuto discriminazioni gravi mentre uno (Macedonia del Nord) discriminazioni lievi¹⁰². A tale proposito non si può peraltro non

⁹⁷ Cfr. E. K. Jenne, *Varieties of Nationalism in the Age of Covid-19*, in *Nationalities Papers*, Vol. 50, No. 1, 2022, 30.

⁹⁸ G. Rachman, *Nationalism Is a Side Effect of the Coronavirus*, in *Financial Times*, 23.03.2020.

⁹⁹ F. Bibier, *Global Nationalism in Times of Covid-19 Pandemic*, in *Nationalities Papers*, Vol. 50, No. 1, 2022, 16.

¹⁰⁰ I sette indicatori impiegati da *ViD* sono i seguenti: 1. Misure di discriminazione, 2. Deroche ai diritti inderogabili ai sensi della CEDU, 3. Abuso di potere nell'applicazione della legge 4. Mancata definizione della durata degli stati di emergenza, 5. Limiti all'attività parlamentare, 6. Campagna ufficiale di disinformazione, 7. Restrizioni della libertà di stampa.

¹⁰¹ I dati della ricerca di *V-Dem*, riportati in <https://v-dem.net/pandem.html>, non includono l'Estonia, la Lettonia e il Montenegro. Oltre alla ricerca in oggetto *V-Dem*, al pari di *Freedom House* e *The Economist Intelligence Unit*, fornisce annualmente un *report*, con relativi dati, sullo stato di salute della democrazia nei vari paesi che, secondo la classificazione proposta da Lührmann et al. (2018), vengono classificati nelle seguenti categorie: «liberal democracy», «electoral democracy», «electoral autocracy» e «closed autocracy». In base all'ultimo report *V-Dem 2022* (relativo al 2021) tra i paesi ECOBB vengono classificate come «liberal democracies»: Estonia e Lettonia, come «electoral democracies»: Lituania, Polonia, Cechia, Slovacchia, Bulgaria, Romania, Slovenia, Croazia, Macedonia del Nord Bosnia Erzegovina mentre come «electoral autocracies»; Ungheria, Albania, Serbia, Montenegro.

¹⁰² Oltre a ciò, sulla base dell'applicazione di tutti gli indicatori, impiegati nella corrispondente ricerca da *V-Dem*, in capo ad ogni singolo paese risultano le violazioni di seguito elencate. Repubblica ceca: violazioni medie in un campo (mancata indicazione durata stati di emergenza) e violazioni lievi in un ambito (restrizioni libertà di stampa); Slovacchia: violazioni gravi in un ambito (misure discriminatorie) e violazioni medie in due ambiti (mancata indicazione durata stati di

osservare che tali discriminazioni hanno avuto luogo non solo in Serbia e Macedonia del Nord (che sono paesi candidati della UE) e in Bosnia Erzegovina (che è un potenziale candidato della UE) ma altresì, seppure in misura inferiore, in Bulgaria e in Slovacchia che sono già Stati membri della UE.

Infine, secondo i dati di *Freedom House* durante la diffusione del virus COVID-19 è aumentata ulteriormente la distanza rispetto agli *standard* di democrazia. Sulla base del *Democracy score* di *Freedom House*¹⁰³, applicato ad un intervallo di tempo ricompreso tra il 2019 e il 2021, si osserva infatti da un lato che Lettonia, Lituania, Repubblica ceca, Slovacchia e Slovenia si configurano ancora tutte come «democrazie consolidate». D'altro lato però i loro indici sono tutti in peggioramento (Estonia: da 6,07 a 6,00, Repubblica ceca da 5,64 a 5,54, Slovacchia da 5,29 a 5,25 e Slovenia 5,93 a 5,71) salvo che in Lettonia (5,79 = 5,79) e in Lituania (da 5,64 = 5,64) ove appaiono stabili¹⁰⁴. Parimenti in peggioramento gli indici delle «democrazie semi consolidate», ovverosia di Polonia (da 4,93 a 4,54), Romania (da 4,43 a 4,36) e Bulgaria (da 4,54 a 4,50) con l'esclusione della Croazia stabile nell'arco dei tre anni in considerazione (4,25 = 4,25). Infine, anche tutti i «regimi ibridi» – ovverosia la Serbia (da 3,96 a 3,79), la Bosnia Erzegovina (da 3,32 a 3,29), il Montenegro (da 3,86 a 3,82), l'Albania (da 3,83 a 3,75) e l'Ungheria (da 3,96 a 3,68) – presentano indici con *trend* negativo tranne la Macedonia del Nord (persino in miglioramento da 3,75 a 3,82).

emergenza e abusi nell'applicazione della legge); Slovenia: violazioni medie in un ambito (mancata indicazione durata stati di emergenza); Polonia: violazioni gravi in un campo (restrizioni libertà di stampa) e violazioni medie in due ambiti (mancata indicazione durata stati di emergenza e abusi nell'applicazione della legge); Romania: violazioni lievi in due ambiti (restrizioni della libertà di stampa e abusi nell'applicazione della legge); Bulgaria: violazioni gravi in un campo (misure di discriminazione) e violazioni lievi in un ambito (restrizioni libertà di stampa); Croazia: violazioni gravi in un campo (deroghe ai diritti inderogabili), violazioni medie in un campo (mancata indicazione durata stati di emergenza) e violazioni lievi in due ambiti (abusi nell'applicazione della legge e campagna di disinformazione); Macedonia del Nord: violazioni gravi in un ambito (limitazioni all'attività parlamentare), violazioni medie in un ambito (mancata indicazione durata stati di emergenza) e violazioni minime in un campo (misure discriminatorie); Bosnia Erzegovina: violazioni gravi in tre ambiti (misure discriminatorie, deroghe ai diritti inderogabili, restrizioni alla libertà di stampa) e violazioni lievi in un ambito (mancata indicazione durata stati di emergenza); Serbia violazioni gravi in tre ambiti (misure di discriminazione, limitazioni all'attività parlamentare, restrizioni alla libertà di stampa) e violazioni medie in tre ambiti (mancata individuazione durata stati di emergenza, campagna di disinformazione, abusi nell'applicazione della legge); Albania: violazioni gravi in un campo (restrizioni della libertà di stampa) e violazioni medie in due ambiti (mancata indicazione durata stati di emergenza e abusi nell'applicazione della legge) e, infine, Ungheria: violazioni gravi in un campo (restrizioni della libertà di stampa), violazioni moderate in un ambito (limitazioni all'attività parlamentare) e violazioni lievi parimenti in un ambito (mancata indicazione durata stati di emergenza).

¹⁰³ I dati in freedomhouse.org.

¹⁰⁴ Nel 2020 gli indici di Lettonia e Lettonia erano tuttavia persino migliorati per poi appiattirsi nel 2021 nuovamente sui dati del 2019.

4 • 1 • 2022



UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI MILANO
DIPARTIMENTO DI STUDI INTERNAZIONALI,
GIURIDICI E STORICO-POLITICI

NAD

Nuovi Autoritarismi e Democrazie:
Diritto, Istituzioni, Società



**Legislazione elettorale e giurisprudenza
costituzionale nei paesi di Visegrád.
Un attivismo giudiziario limitato su un argomento
vincolato da scelte costituenti**

J. Sawicki

ISSN: 2612-6672



Nuovi Autoritarismi e Democrazie:
Diritto, Istituzioni, Società

Legislazione elettorale e giurisprudenza costituzionale nei paesi di Visegrád. Un attivismo giudiziario limitato su un argomento vincolato da scelte costituenti

*Jan Sawicki **

Abstract

Poland and Hungary have played a pivotal role in the post-socialist democratic transformation, even in the field of elections and electoral legislation. The two countries differed from each other. Hungary opted for a mixed electoral system, in which the majoritarian component was dominant. Poland, instead, chose a proportional system. From a general standpoint, the judiciary system of the two countries – and, in particular, their constitutional courts – did not raise any particular objection to the basic guidelines of electoral legislation. The judicial intervention only took place occasionally, and more incisively in Hungary, when a significant departure from proclaimed principles occurred. This was particularly relevant with reference to the voting rights of citizens who live abroad.

Keywords: Electoral law – Judicial review of electoral legislation – Central-Eastern Europe.

SOMMARIO: 1. Considerazioni introduttive. 2. Il caso della Cecoslovacchia (e i casi della Repubblica Ceca e della Slovacchia). 3. L'Ungheria come caso di legislazione elettorale originale (e di Corte un tempo attivista). 4. La Polonia e la scelta (non troppo coerente) della rappresentanza proporzionale. 5. Brevi considerazioni conclusive.

* Dottore di ricerca in Teoria dello Stato e istituzioni politiche comparate, Sapienza – Università di Roma. Il saggio è stato sottoposto a doppio referaggio cieco. Responsabile del controllo editoriale: Arianna Angeli.

1. *Considerazioni introduttive*

L'Europa centro-orientale ha dimostrato di essere un vero laboratorio politico e costituzionale nell'ultimo trentennio, con una combinazione di innovazione autonoma e adozione di modelli stranieri in vari campi di interesse, per la forma di governo in particolare e per il diritto costituzionale in generale. Ciò è avvenuto, ad esempio, sia rispetto al controllo giurisdizionale che alla legislazione elettorale, con fugaci ma significativi incroci tra i due temi. Polonia e Ungheria, tra tutti i paesi che hanno rigettato un sistema socialista nell'Europa centro-orientale, hanno molto in comune sul piano del percorso intrapreso per mettere fine a quel sistema e iniziare la transizione successiva: dalla formazione delle tavole rotonde al modo molto graduale di introdurre un nuovo assetto costituzionale, fino alle recenti battute d'arresto nel campo della maturazione democratica, attraverso il depotenziamento delle istituzioni e degli strumenti atti a limitare le maggioranze dominanti del momento. È su questi due paesi che si concentra principalmente il presente contributo, con occasionali riferimenti alla Repubblica ceca e alla Slovacchia come termini di confronto.

Polonia e Ungheria hanno in comune anche un altro aspetto della transizione, che è rilevante per la presente discussione. Entrambi i paesi sono stati pionieri nell'introdurre nell'Europa centro-orientale un sistema di controllo di costituzionalità accentrato dopo – o addirittura durante – il crollo del socialismo (la Cecoslovacchia, ovviamente, aveva svolto lo stesso ruolo nel periodo tra le due guerre, anche al di là di questa ristretta area geografica). In Polonia tale introduzione, avvenuta nel 1986, ha addirittura preceduto il cambiamento della forma di Stato o del sistema politico. In Ungheria la Corte costituzionale è stata istituita alla fine del 1989, ma è presto emersa come attore primario nel processo di trasformazione, con un attivismo giudiziario¹ a volte paragonato a quello della sua controparte tedesca (la “Costituzione invisibile”, secondo il suo presidente emerito László Sólyom²). Che ciò avrebbe gettato le basi per l'instaurazione di uno Stato di diritto nella sua versione costituzionale era un obiettivo dichiarato e perseguito dai protagonisti della tavola rotonda ungherese³. Il caso polacco è un po' diverso, poiché le radici del Tribunale costituzionale, essendo riconducibili a una fase finale del socialismo, e tuttavia frutto di un'iniziativa autonoma delle autorità comuniste – anziché di un compromesso con le forze di opposizione, al momento ancora prematuro –, hanno avuto un carattere più ambiguo: di conseguenza, nella sua prima fase il ruolo dell'organo polacco non sarebbe stato quello di costruire lo Stato di diritto nel significato “occidentale”, ma solo quello di garantire una corretta applicazione della legge e della legalità, da parte degli organi politici, secondo i

¹ I. Stumpf, *The Hungarian Constitutional Court's Place in the Constitutional System of Hungary*, in *Civic Review*, Vol. 13, 2017, 239-258.

² Con una fortunata espressione solo successivamente usata anche da L.H. Tribe.

³ Più in dettaglio, sulla transizione ungherese dal 1989 in poi, M. Ganino, *Premessa*, in P. Biscaretti di Ruffia (a cura di), con la collaborazione di M. Ganino, *Costituzioni straniere contemporanee*, Vol. II, *Le Costituzioni di sette Stati di recente ristrutturazione*, Giuffrè, 1996, 390 e ss.

principi dello Stato socialista. Nonostante ciò, forse anticipando i cambiamenti in atto, il Tribunale costituzionale polacco ha iniziato quasi dall'inizio ad agire in modo piuttosto creativo e, sebbene leggermente meno attivista della sua controparte ungherese, si è sentito libero di discostarsi sempre più dai principi che, in teoria, era chiamato ad imporre. Ciò è interessante nel contesto del tema della legislazione elettorale, questione di fondamentale importanza in un momento di transizione verso la democrazia politica. La domanda che si pone ora è la seguente: qual è il ruolo, se del caso, che la giustizia costituzionale, o la magistratura nel suo insieme, hanno svolto nel plasmare le caratteristiche della legislazione elettorale in queste democrazie giovani e “immature”?

2. Il caso della Cecoslovacchia (e i casi della Repubblica ceca e della Slovacchia)

La Cecoslovacchia post-comunista ha vissuto un percorso di transizione leggermente diverso (che alla fine ha portato alla divisione tra Repubblica ceca e Slovacchia nel 1992⁴), essendo un caso di studio di una democrazia liberale ben radicata durante il periodo tra le due guerre, ben al di là di alcuni paesi occidentali che hanno a loro volta un passato totalitario. Uno degli aspetti innovativi della Cecoslovacchia interbellica risiede nell'esistenza di una Corte costituzionale già fin dal 1920, introdotta poco prima di quella austriaca⁵. Quindi la Cecoslovacchia, e poi ciascuno dei due Stati separati, è l'unico paese che potrebbe vantare una tradizione molto remota nel campo del controllo giurisdizionale della legislazione⁶. Nel caso della Repubblica ceca, questa tradizione è stata ora rinnovata con un forte attivismo nel campo della legislazione elettorale.

In ogni caso dopo il collasso del socialismo reale sia cechi che slovacchi hanno scelto, come la grande maggioranza dei paesi dell'area, la rappresentanza proporzionale, avendo in comune soglie elettorali differenziate e un sistema di voto di lista aperta con determinate conseguenze, con la significativa differenza che nel caso ceco la formula elettorale è prevista nella Costituzione, a differenza di quanto stabilito in Slovacchia. Nel caso della Slovacchia, il Consiglio nazionale unicamerale di 150 membri viene eletto applicando la formula Hagenbach-Bischoff in un unico collegio elettorale nazionale (dal 1998). Per quanto riguarda le soglie elettorali, queste sono leggermente variate nel tempo. Attualmente esse si attestano al 5% a livello nazionale per i partiti singoli, al 7% per le coalizioni di due o tre

⁴ A. Di Gregorio, *Le Costituzioni*, in A. Di Gregorio (a cura di), *I sistemi costituzionali dei paesi dell'Europa centro-orientale, baltica e balcanica*, Giuffrè, 2019, 58.

⁵ Č. Pišťan, *Giustizia costituzionale e potere giudiziario. Il ruolo delle corti costituzionali nei processi di democratizzazione ed europeizzazione*, in A. Di Gregorio (a cura di), *I sistemi costituzionali dei paesi dell'Europa centro-orientale, baltica e balcanica*, cit., 240, 300.

⁶ Senza contare – sebbene il dato sia di mero interesse storico – che nella Cecoslovacchia interbellica esisteva anche un Tribunale elettorale, competente a dirimere controversie relative alla decadenza dal seggio di parlamentari espulsi dal partito che li aveva candidati, per motivi di indegnità e disonore, ma legati anche a questioni di mero dissenso. In argomento, da ultimo, N. Ganassi, *La prima Repubblica cecoslovacca dalla caduta dell'Impero all'occupazione nazista*, in *rivista.camminodiritto.it*.

partiti e al 10% per le coalizioni di quattro o più partiti. Gli elettori possono esprimere fino a quattro voti di preferenza che cambiano la priorità nell'ottenere un seggio, ma alla condizione che un candidato ottenga almeno il 10% di preferenze individuali all'interno della propria lista.

Nella Repubblica ceca si può osservare un'evoluzione in qualche modo simile. In primo luogo, questo paese ha un Parlamento bicamerale (Camera dei deputati e Senato) e per ciascuna delle Camere è prevista una distinta formula elettorale, proporzionale per la camera bassa e maggioritaria per la camera alta. Tenuto conto della maggiore importanza della camera bassa, la normativa relativa a quest'ultima è stata oggetto di maggiore interesse e anche di più controversie giurisdizionali. Alla fine degli anni Novanta i principali partiti dell'epoca, il conservatore ODS e il socialdemocratico ČSSD, spinsero per modifiche a sé stessi più favorevoli, soprattutto con la divisione del territorio nazionale in circoscrizioni più piccole, ma tale divisione era già stata dichiarata incostituzionale nel 2001⁷. La legislazione elettorale ceca ha previsto soglie elettorali differenziate a seconda che ciascuna lista sia espressiva di un partito o di una coalizione tra diversi partiti, e ciò è durato per alcuni decenni, fino a quando all'inizio del 2021, pochi mesi prima delle elezioni parlamentari, la Corte costituzionale ha annullato una combinazione di norme che a suo avviso si discostavano troppo dalla natura stessa della rappresentanza proporzionale prevista dalla Costituzione per questa camera⁸. La combinazione era riferita all'uso della formula d'Hondt in 14 collegi elettorali di dimensioni disuguali insieme a un insieme di soglie troppo alte. Infine, i cechi si sono recati alle urne nell'ottobre 2021 con soglie differenziate del 5% per i partiti singoli, dell'8% per le coalizioni di due partiti e dell'11% per le coalizioni di tre o più partiti. Ma di fatto sarebbe bastata anche una sola soglia comune del 5% per tutte le liste, dal momento che due coalizioni principali hanno abbondantemente superato le soglie più alte e un'altra più piccola non è riuscita nemmeno a raggiungere il cinque per cento.

3. L'Ungheria come caso di legislazione elettorale originale (e di Corte un tempo attivista)

È proprio nel campo della legislazione elettorale che Ungheria e Polonia hanno iniziato a differenziarsi maggiormente fin dall'inizio. La Polonia, tralasciando le prime elezioni "semi-libere" del giugno 1989, optò per formule prevalentemente proporzionali – che, tra l'altro, era l'opzione prevalente tra le nuove democrazie nate dal crollo del socialismo reale –, mentre l'Ungheria scelse un sistema elettorale misto proporzionale-maggioritario, in cui, però, quest'ultimo elemento ha prevalso

⁷ Sent. 64/2001, su ricorso in via diretta del Presidente della Repubblica (T. Lebeda, *Voting Under Different Rules/Governing under Different Rules. The Politics of Electoral Reform in the Czech Republic*, in *Acta Politologica*, Vol. 8, 2016, 75-101). In questa sentenza la Corte ha chiarito che non stava "scegliendo" una formula elettorale, ma solo lanciando un monito al legislatore in merito alla necessità di mantenersi coerenti con la scelta costituzionale.

⁸ Sent. Pl. ÚS 44/17, 2 febbraio 2021. V. anche M. Antoš, F. Horák, *Proportionality Means Proportionality*, in *European Constitutional Law Review*, Vol. 17, 2021, 538-552.

con effetti fortemente distorsivi⁹. Entrambi i paesi hanno in comune il fatto che i caratteri fondamentali della legislazione elettorale sono stati il frutto di una decisione riconosciuta come costituente, seppur posta in essere sotto forma di atti ordinari del Parlamento.

Nel caso dell'Ungheria, il quadro originario della legge elettorale è stato plasmato nelle decisioni concordate alla tavola rotonda, composta dal partito comunista ancora al potere e dai "proto partiti" di opposizione già esistenti. La discussione fu dominata, come spesso accade, da calcoli di convenienza auto-percepita più che da un approccio teorico-sistemico. I comunisti al potere – il Partito socialista ungherese dei lavoratori (MSzMP) – propugnavano una formula elettorale in cui, come detto sopra, il sistema maggioritario era la componente chiave, in quanto consapevoli di essere la forza più radicata e meglio organizzata. Ma vi era consenso sull'opportunità di mantenere un sistema di collegi uninominali, che si erano consolidati già sotto il precedente sistema socialista¹⁰ (sebbene il pluralismo dei partiti fosse ovviamente negato). Infine, non fu difficile raggiungere un compromesso basato su una combinazione di rappresentanza maggioritaria e proporzionale, sebbene con una miscela che ha reso il sistema uno dei notoriamente più complicati al mondo. Insieme ad altre questioni fondamentali riguardanti l'organizzazione del potere, e similmente all'esperienza polacca, i frutti dei lavori della tavola rotonda avrebbero dovuto essere ratificati dal Parlamento in carica, dove il partito al governo godeva di una posizione vicina a quella di un monopolio. In altri termini, il processo decisionale nel contesto di un sistema socialista al collasso doveva seguire canali istituzionali paralleli, ma allo stesso tempo erano spesso le tavole rotonde, le istituzioni informali, ad assumere il ruolo di organi costituenti. Nel campo della legislazione elettorale questo è particolarmente vero per l'Ungheria (il caso della Polonia differisce per ragioni cronologiche, come verrà evidenziato).

La legge elettorale ungherese che, nel 1989, ha superato l'esame sia delle trattative della tavola rotonda che di un parlamento ancora monopolizzato dai comunisti, si è rivelata, in maniera del tutto sorprendente, uno strumento tutt'altro che provvisorio, poiché è rimasta in vigore per più di due decenni, attraversando diverse stagioni politiche. Il complicato sistema era articolato in ben tre criteri o livelli di assegnazione, in parte estranei tra loro, con il terzo legato al primo: il primo, maggioritario, era basato su 176 collegi uninominali a due turni¹¹; un

⁹ A. Arato, Z. Miklósi, *Constitution Making and Transitional Politics in Hungary*, in L.E. Miller (Ed.) with L. Aucoin, *Framing the State in Times of Transition*, United States Institute of Peace Press, 2010, 371.

¹⁰ M. Ganino, *Premessa*, cit., 386.

¹¹ L'eccessiva divaricazione tra collegi fu già criticata dalla Corte costituzionale in una sentenza del 2005 (22/2005) come violazione dell'uguaglianza del suffragio. In quella pronuncia la Corte dichiarò che, seppure una perfetta proporzionalità tra elettori e seggi non si possa mai ottenere, la deviazione in termini di popolazione tra un collegio e l'altro non deve mai superare il 15%, salvo deroghe per la protezione di minoranze concentrate; che la distribuzione dei seggi parlamentari deve essere soggetta a revisione almeno ogni dieci anni, preferibilmente a significativa distanza da imminenti elezioni; che l'accento, per quanto riguarda i collegi uninominali, dovrebbe essere posto

secondo scrutinio doveva svolgersi a condizione che nessun candidato avesse ottenuto la maggioranza assoluta al primo turno, con possibilità di candidarsi per i candidati che avessero ottenuto almeno il 15 per cento dei voti (furono stabiliti anche requisiti in termini di affluenza alle urne). Il secondo livello assegnava un ulteriore numero massimo di 152 seggi in venti collegi plurinominali, la cui dimensione variava notevolmente: qui fu adottata una versione della rappresentanza proporzionale, con il metodo della quota Hagenbach-Bischoff e un privilegio per i partiti che avessero ottenuto un quoziente intero, più un ulteriore riparto solo per i resti superiori a due terzi; potevano partecipare a questo secondo livello di assegnazione solo i partiti che avessero ottenuto almeno il 4% dei voti nazionali, portati al 5% dalle elezioni del 1994. Infine, un numero variabile di seggi, da un minimo di 58 fino a un massimo di 90, veniva assegnato su scala nazionale, tramite la formula d'Hondt, a tutti i partiti che avessero superato la stessa soglia, secondo un meccanismo di compensazione che teneva conto dei voti dei candidati (e dei partiti) che non avessero vinto seggi uninominali e dei resti inutilizzati nei distretti plurinominali. La variazione del numero dei seggi così distribuiti dipendeva dal numero dei seggi non assegnati tramite le liste regionali¹².

Come anticipato, questo sistema si è dimostrato abbastanza resistente all'enorme cambiamento politico avvenuto in seguito. Poiché le difficoltà tecniche della legge, le finalità che lo ispiravano, la stessa inclinazione maggioritaria erano in sé un dato peculiare, alcuni aspetti del sistema meritano di essere valutati a fondo sotto l'aspetto delle loro conseguenze pratiche. Soprattutto, il solo fatto di adottare un sistema (formalmente) misto, ma di fatto in gran parte maggioritario, è emerso come eccezione sia per una democrazia nascente sia per un paese dell'area di riferimento, dove, almeno in una fase iniziale di trasformazione democratica, le forme della rappresentanza proporzionale erano apparse ovunque le più appropriate (anche perché tutti i parlamenti "ordinari", e l'Ungheria non faceva eccezione a questo, avevano l'incarico di redigere e adottare le nuove costituzioni democratiche).

I meccanismi di razionalizzazione della forma di governo, introdotti in Ungheria attraverso due emendamenti apportati nel 1990 alla Costituzione socialista del 1949, hanno aperto la strada a un governo stabile, a tal punto che questo paese non ha mai sperimentato nemmeno un'elezione anticipata da 1990 ad oggi (che è un

non sul numero di abitanti ma su quello dei cittadini titolari del diritto di voto. Benché gli argomenti dei ricorrenti siano stati in parte respinti, la Corte agì *ex officio* per sanzionare un'incostituzionale omissione di dovere legislativo (al tempo della decisione non vi erano norme di legge che stabilissero un livello accettabile di deviazione dal numero medio di elettori per collegio). Aggiunse la Corte che la sua decisione non incideva sulla validità delle elezioni parlamentari svoltesi prima delle modifiche da essa richieste alla legge elettorale.

¹² Bisogna aggiungere che il meccanismo di compensazione del terzo canale di assegnazione non poteva essere realmente efficace, in quanto il numero di seggi assegnato con questo sistema era generalmente troppo basso (e a parte questo già il secondo metodo di assegnazione, quello regionale, era piuttosto selettivo a causa della ridotta dimensione dei collegi).

evento raro in prospettiva comparata, anche nelle democrazie più consolidate)¹³. L'eccezionale stabilità delle legislature è da ascrivere, senza ombra di dubbio, alla disciplina costituzionale della forma di governo, ma si potrebbe sostenere che anche la formula elettorale abbia contribuito in modo significativo a tale risultato¹⁴. L'evidenza empirica mostra abbastanza costantemente un ampio divario tra percentuale di voti e di seggi (a meno che non vi fosse un margine molto ristretto tra due partiti principali). Di conseguenza, poteva facilmente accadere che una maggioranza semplice a favore del principale partito si trasformasse in una maggioranza assoluta di seggi; non c'è bisogno di spiegare come ciò possa facilitare il compito di formare un governo, e in una certa misura la sua stabilità, dovendosi presumere una maggiore coesione e omogeneità del gabinetto (anche se qualcuno potrebbe sostenere che un tale risultato sarebbe raggiunto al pregiudizio della equa rappresentanza). Ma ciò che può sembrare una virtù in questa situazione può trasformarsi in una causa di grande preoccupazione democratica in circostanze diverse. Questo è tanto più probabile che accada quando un sistema maggioritario opera con un forte divario tra il primo partito e quelli che seguono: in una prospettiva sistemica, va notato che nel primo decennio di questo secolo (soprattutto nelle elezioni del 2002 e del 2006) l'Ungheria si stava avvicinando a diventare un'arena bipartitica, dove i due principali protagonisti, il socialista MSZP e il centrodestra di Fidesz, uniti insieme, ottenevano più dell'80% dei voti quasi equamente divisi tra loro: ma dal 2010 in poi la bilancia dei rapporti di forza è stata drammaticamente alterata, con il voto di Fidesz alle stelle e il resto dell'arena politica sempre più frammentato ed emarginato. Su questo ha influito non poco la formula di trasformazione dei voti in seggi.

Può accadere che un partito unico, ottenendo una maggioranza assoluta dei voti o giù di lì, consegua di fatto la maggioranza qualificata, o super-maggioranza, in termini di seggi. Sebbene sia generalmente un caso raro nelle democrazie contemporanee, è esattamente ciò che è accaduto in Ungheria nel 2010 (e tre volte successivamente). Ora, se un parlamento che svolge le sue ordinarie funzioni si trova anche chiamato a redigere e discutere una nuova Costituzione, come è avvenuto nella maggior parte degli Stati dell'Europa centro-orientale, una tale sovrarappresentanza è difficilmente auspicabile per ovvi motivi. A prescindere da qualsiasi giudizio o valutazione in merito alla Legge fondamentale ungherese, adottata nel 2011, nessuno può negare che si tratti di fatto della Costituzione di un solo partito, poiché solo il partito al potere, Fidesz, – insieme al suo socio minore, il piccolo Partito cristiano-democratico KDNP, a tutti gli effetti un satellite – ha votato a suo favore e da allora la ha incarnata, con la maggior parte dell'opposizione democratica che ha boicottato sia il processo di stesura che il voto finale.

¹³ A. Ágh, *La Hongrie*, in J.-M. De Waele, P. Maignette (Eds.), *Les démocraties européennes*, Armand Colin, 2010, 190.

¹⁴ Per un'opinione in senso contrario, si veda G. Tóka, S. Popa, *Hungary*, in S. Berglund, J. Ekman, K. Deegan-Krause, T. Knutsen (Eds.), *The Handbook of Political Change in Eastern Europe*, Edward Elgar, 2013, 322.

Con il pretesto della nuova Costituzione, nel 2011 la maggioranza di governo ha adottato un nuovo sistema elettorale, introdotto con legge cardinale (Legge CCIII sull'elezione dei deputati al parlamento ungherese), che rende il sistema modificabile solo dalla maggioranza qualificata di due terzi dei parlamentari presenti. L'analisi si concentrerà qui sulla formula elettorale, rinviando a dopo ulteriori considerazioni sul diritto di voto. La nuova legge ha perso l'occasione per adeguare il sistema in modo tale da rispettare la necessità di concedere un'adeguata rappresentanza ai soggetti minori. Al contrario, essa non fa che accentuare i caratteri maggioritari della normativa, in un contesto che attualmente non ne avrebbe alcuna necessità, tenuto conto del già elevatissimo e stabile sostegno di cui il principale partito gode nella società. In ogni caso, il primo elemento determinante della nuova disciplina è la drastica riduzione del numero dei seggi complessivi, che passa da 386 a 199. In altre radicali novità, il secondo turno delle elezioni nei collegi uninominali è stato abolito, lasciando il posto a un sistema *first past-the-post* di tipo britannico¹⁵; la quota regionale di seggi è stata abrogata e tutti i seggi non assegnati nei singoli collegi elettorali sono stati trasferiti alle liste nazionali. La quota dei seggi uninominali è stata portata a un totale di 106, con i restanti 93 assegnati tramite le liste nazionali. Poco più della metà dei deputati è quindi ora eletta con un sistema puramente maggioritario, ma la restante parte non è assegnata secondo criteri strettamente proporzionali. La distribuzione dei seggi nelle liste nazionali non ha carattere compensativo come spesso avviene per mitigare gli effetti di formule maggioritarie, ma produce l'effetto di rafforzare, almeno in parte, chi è già vincitore. I 93 seggi del collegio unico nazionale – con lista bloccata – sono assegnati alle liste che abbiano superato il 5% dei voti secondo il seguente metodo. Ciascuna lista ottiene una cifra elettorale pari alla somma dei propri voti, dei voti ottenuti dai candidati ad essa collegati che siano stati sconfitti nei collegi uninominali, più una quota pari alla differenza – diminuita di un'unità – tra i voti ottenuti e quelli riportati dal migliore sconfitto, per le liste collegate ai candidati vincitori in ciascun collegio. Si tratta insomma di una compensazione alquanto parziale, che torna a premiare, almeno in parte, la formazione o le formazioni vincitrici nella parte uninominale¹⁶. Di fatto, il sistema ha dimostrato di produrre effetti maggioritari anche più di quanto era in vigore prima, come hanno dimostrato le elezioni del 2014¹⁷ (il divario tra voti e seggi è salito al massimo storico del 22 per cento, contro un 15 per cento nel 2010, per poi scendere a 17,5 nel 2018 e ancora al 14% nel 2022).

Ancora una volta, va sottolineata la particolarità di tale scelta. Forse non esiste un sistema elettorale o una formula valida per tutte le stagioni, a prescindere da altri

¹⁵ Nell'occasione, la Commissione di Venezia suggerì l'adozione di diverse altre misure, anche allo scopo di prevenire il *gerrymandering*: per questa e altre considerazioni si rinvia alla nota 19.

¹⁶ Si veda anche A. von Notz, *How To Abolish Democracy: Electoral System, Party Regulation and Opposition Rights in Hungary and Poland*, in *VerfBlog*, 10.12.2018.

¹⁷ E infine garanti al partito vincitore la maggioranza dei due terzi, facendogli vincere sei seggi aggiuntivi secondo alcune stime. P. Gruber, *Les élections législatives en Hongrie: les raisons d'un échec*, jean-jaures.org/sites/default/files/Note-216.pdf.

fattori. Lasciando da parte le preferenze individuali, sia i sistemi maggioritari che proporzionali, così come quelli misti, hanno ragioni a favore come motivi contrari. Ma il partito al potere in Ungheria, ben consapevole della sua forza e del fatto che essa non è volatile, sapeva in anticipo di non aver bisogno di una formula così estrema solo per essere aiutato a rimanere al potere. L'oculata progettazione di tale assetto, nelle attuali circostanze, sembra compiuta, per un partito che già oscilla intorno alla maggioranza assoluta dei voti, nell'ottica di favorire un nuovo raggiungimento della maggioranza qualificata dei due terzi, piuttosto che per l'obiettivo, che oggi viene considerato connaturato a un sistema maggioritario, di aiutare la più forte tra le minoranze a raggiungere la maggioranza. Un conto è assegnare una sorta di premio, o bonus, in termini di maggioranza assoluta al partito più votato, altra cosa è favorire le condizioni perché lo stesso soggetto ottenga una supermaggioranza praticamente permanente.

Non si tratta di una questione di secondaria importanza: nell'attuale ordinamento giuridico ungherese, e in particolare in base all'art. T della Legge Fondamentale – ma anche in precedenza la situazione non era molto diversa – numerose materie, tra cui la legislazione elettorale, possono essere disciplinate solo con legge cardinale approvata dalla supermaggioranza dei due terzi dei presenti¹⁸ (compresa la distribuzione dei seggi uninominali: il *gerrymandering* in esso rischia dunque di essere solo corroborato). Ciò è stato criticato sia dalla dottrina giuridica nazionale che da documenti a livello internazionale e sovranazionale, in particolare del Consiglio d'Europa, della Commissione di Venezia¹⁹ e del Parlamento europeo. L'osservazione critica più rilevante qui, spesso ribadita, consiste nel rischio di "cementare" l'ordinamento giuridico del paese, privando di significato le future elezioni. Infatti, il potere costituente – seppur esercitato in una certa misura sulla base delle norme preesistenti per la revisione costituzionale, non in maniera rivoluzionaria o *ex nihilo* – ha potuto essere utilizzato nel 2011 grazie alla richiesta maggioranza qualificata (che nel caso delle revisioni costituzionali richiede i due terzi dei membri del Parlamento).

Lo strano sviluppo che si è verificato può quindi essere descritto come segue. In primo luogo, il partito politico che disponeva del potere costituente, lo ha utilizzato

¹⁸ G. Hálmaj, *Second-grade Constitutionalism? Hungary and Poland: How the EU Can and Should Cope with Illiberal Member States*, in I. Motoc, P. Pinto de Albuquerque, K. Wojtyczek (Eds.), *New Developments in Constitutional Law. Essays in honour of András Sajó*, Eleven International Publishing, 159 e ss.

¹⁹ Si veda in particolare il Parere congiunto in merito alla Legge sulle elezioni dei membri del Parlamento di Ungheria, CDL-AD (2012)012-e, adottato dal Ufficio per le istituzioni democratiche e dalla Commissione di Venezia, secondo il quale solo i criteri generali per la distribuzione dei collegi elettorali dovrebbero essere stabiliti dalla legge cardinale, mentre il disegno dei singoli collegi dovrebbe essere fatto da una commissione indipendente composta di esperti tecnici tramite una equilibrata rappresentanza di partiti (bisogna riconoscere che il Parere congiunto elogiava una migliore distribuzione dei seggi rispetto a quella che era in vigore con la precedente legge). Il Parere segue una linea più generale fatta propria in particolare dalla stessa Commissione di Venezia, secondo la quale, se proprio vi deve essere un numero così elevato di leggi organiche o cardinali, almeno esse si dovrebbero attenere al massimo livello di generalità e astrattezza, lasciando il massimo spazio possibile alla disciplina delle leggi ordinarie.

in modo tale da far sì che molte materie della nuova Legge Fondamentale dovessero essere regolate da leggi cardinali adottate con supermaggioranza di due terzi dei presenti in parlamento; e in effetti ha approvato molte di queste leggi; ma presto si è reso conto che per poter modificare o cambiare quelle leggi in futuro, o almeno per essere responsabile del processo, sarebbe stato necessario lo stesso requisito. Una maggioranza continua e reiterata di questo tipo, conquistata di fatto da un solo partito in alcune elezioni consecutive, potrebbe concedergli non solo una sorta di potere costituente permanente, ma anche la possibilità di modificare queste leggi a piacimento (né è questo, in linea di principio antidemocratico, ma si può notare che una precedente ondata di leggi dei due terzi, adottata nel 1989-1990, sebbene votata da maggioranze simili, era in realtà consensuale, in quanto frutto di un previo accordo raggiunto alla tavola rotonda tra più partiti di differenti schieramenti e orientamenti, mentre le ultime leggi dello stesso tipo non sono affatto condivise). In generale, in una prospettiva comparata, tali leggi cardinali o organiche spesso integrano la Costituzione; ma nel caso specifico dell'Ungheria, il numero di rinvii costituzionali a questa fonte del diritto è così alto²⁰ – ne sono stati contati più di cinquanta – che gli ostacoli alla modifica di questi atti potrebbero comportare ciò che altrove significherebbe incontrare difficoltà nel legiferare (anche materie sociali o fiscali devono essere regolate da leggi organiche). Sorge la domanda su cosa fare quando, in futuro, nessuno sia in grado di raggiungere in autonomia una tale maggioranza, e può darsi che qualche cambiamento sia necessario ma non si raggiunga alcun accordo o compromesso su come realizzarlo. In caso contrario, potrebbe accadere che una parte consistente della legislazione sia di fatto difficile da modificare. È del tutto paradossale che in questo contesto peculiare, quella che dovrebbe essere normalmente una garanzia di maggiore democrazia (liberale), tutelando almeno le minoranze qualificate – o diffondendo l'idea di coinvolgerle nel processo decisionale, il che significa più compromesso e accettazione per altri approcci o idee –, in realtà non significhi affatto questo, grazie ai trucchi della formula elettorale, mentre per un futuro imprevedibile potrebbe solo cementare la volontà della fazione più forte.

Quanto detto finora riguarda solo le formule elettorali. Il chiarimento è necessario, poiché coinvolge il ruolo svolto dalla giurisdizione in senso lato, e in particolare dalla Corte costituzionale ungherese, che un tempo fu potente. La sua attività in materia di sistema elettorale in senso stretto, o formula elettorale, è stata molto limitata²¹ ed è stata generalmente favorevole alla legge in vigore. Le cose sono cambiate più recentemente, soprattutto quando la volontà politica dominante si è dedicata a importanti riforme riguardanti l'elettorato attivo, in particolare sul tema della registrazione degli elettori e degli aventi diritto al voto.

Con la nuova Legge fondamentale, il diritto di voto è stato esteso a tutti i cittadini ungheresi indipendentemente dal loro stato di residenza. Inoltre, l'acquisizione

²⁰ K. L. Scheppele, *Understanding Hungary's Constitutional Revolution*, in A. von Bogdandy, P. Sonnevend (Eds.), *Constitutional Crisis in the European Constitutional Area*, OUP, 2015, 111.

²¹ La clausola di esclusione del 4% fu ritenuta costituzionalmente legittima dalla Corte costituzionale nel 1991 (sent. 3/1991).

della cittadinanza per gli ungheresi etnici residenti all'estero è stata semplificata e le condizioni logistiche per votare per corrispondenza sono state eccezionalmente facilitate. Questo, a sua volta, era in netto contrasto con il trattamento molto meno favorevole riservato ai cittadini ungheresi residenti nel paese ma soggiornanti all'estero al momento della votazione²². L'estensione del diritto elettorale agli ungheresi etnici nei paesi limitrofi ha ovviamente a che fare con il trauma del Trattato del Trianon (1920), dopo tante generazioni ancora vivo nella mente di molte persone, la cui conseguenza fu la mutilazione del territorio ungherese. Contestualmente sono state introdotte modifiche per prevedere l'iscrizione volontaria degli elettori al fine di conferire loro la facoltà di votare, in contrapposizione alla precedente compilazione ed aggiornamento automatico di una lista nazionale degli elettori.

Nonostante le massicce critiche politiche e accademiche, il governo ha chiarito che questa riforma era in cima alla sua agenda. Ma il governo ha rischiato nella scelta della tecnica legislativa: ha inserito la nuova disciplina – in particolare la previa registrazione come presupposto per il diritto di voto – come ulteriore modifica alle già adottate Disposizioni transitorie della Legge fondamentale. A seguito di un ricorso presentato dal Commissario per i diritti fondamentali alla Corte costituzionale, questa l'ha dichiarata incostituzionale, per motivi non sostanziali né puramente procedurali.

Secondo la Corte, con una decisione a maggioranza (10 voti contro 5)²³, una disposizione come quella sulla registrazione degli elettori non doveva essere impropriamente costituzionalizzata inserendola nelle disposizioni transitorie, almeno fintanto che tali disposizioni non fossero state recepite nella Costituzione, che in linea di principio dovrebbe essere composta da un solo testo. Non è consentito elevare al livello più alto disposizioni che non siano integrate nel testo della Legge Fondamentale²⁴, in quanto ciò potrebbe causare incertezza per quanto riguarda l'ordinamento giuridico al vertice del sistema delle fonti normative. Inoltre, il parlamento non può introdurre in via transitoria norme che di fatto abbiano carattere permanente e non facciano parte integrante della Costituzione. La questione se la Corte fosse in grado di mettere in discussione la legittimità delle leggi di revisione costituzionale era già stata affrontata e di fatto era diventata ancora più scottante di recente, in un contesto di drammatico cambiamento politico.

Per i predetti motivi, questa particolare decisione della Corte potrebbe essere vista piuttosto come una decisione procedurale: il parlamento, lo stesso parlamento che aveva recentemente adottato una nuova Legge fondamentale, non ha avuto il coraggio di inserire direttamente nel suo testo una controversa decisione politica,

²² B. Majtényi, A. Nagi, P. Kállai, “*Only Fidesz*” – *Minority Electoral Law in Hungary*, in *VerfBlog*, 31.03.2018, che sottolineano il 95,5% dei voti ottenuti da *Fidesz* presso gli ungheresi con residenza permanente all'estero, in contrasto con il 43,5% dei voti ottenuti dallo stesso partito in Ungheria.

²³ Sent. 45/2012, sull'incostituzionalità e l'annullamento di alcune tra le Disposizioni transitorie alla Legge fondamentale dell'Ungheria.

²⁴ I. Stumpf, *Rule of Law, Division of Powers, Constitutionalism*, in *Acta Iuridica Hungarica*, Vol. 4, No. 55, 2014, 315.

che potrebbe operare una parziale e sottile discriminazione tra cittadini nell'esercizio di un diritto politico fondamentale. Ma, di fatto, lo stesso parlamento approvò poco dopo un ampio quarto emendamento alla Legge fondamentale che incorporò direttamente in essa le disposizioni transitorie, arrivando ad includervi diverse altre disposizioni precedentemente ritenute incostituzionali dalla Corte, ma non fece questo nel caso della registrazione elettorale. Quindi, in un certo senso, il soggetto che gode della supermaggioranza potrebbe aver percepito qualche obiezione più sostanziale nella sentenza della Corte, anche se quest'ultima, affermando di non voler oltrepassare le critiche di ordine formale-procedurale a una modifica della Legge fondamentale, non è andata così lontano da un giudizio in realtà centrato su questioni materiali e sostanziali della Costituzione.

Infine, negli ultimi mesi del 2020, nel pieno della pandemia di COVID-19, è stato aggiunto un altro importante emendamento alla legislazione elettorale. La legge CLXVII del 2020 ha modificato i criteri per presentare le candidature al Parlamento prevedendo che per l'iscrizione di una lista nazionale, un partito deve nominare candidati in ben 71 collegi uninominali invece dei precedenti 27, nell'ambito di 14 contee (su un totale di 19) invece delle precedenti nove²⁵. Lo scopo ufficiale di tale innovazione era quello di favorire i grandi partiti e quindi razionalizzare il panorama politico. In realtà, l'obiettivo noto era quello di mettere in difficoltà gli oppositori del partito al governo Fidesz, colpendo il punto debole della loro frammentazione. La conseguenza finora è che quasi tutti i partiti di opposizione, da sinistra a destra, hanno formato un'ampia coalizione basata su candidati congiunti e un leader comune selezionato in elezioni primarie aperte. Il risultato delle elezioni politiche del 2022 ha però totalmente deluso le aspettative del cartello delle opposizioni, dato che per la quarta volta consecutiva Fidesz, insieme al suo piccolo alleato KDNP, ha addirittura incrementato voti e seggi, superando di nuovo agevolmente la maggioranza dei due terzi.

4. La Polonia e la scelta (non troppo coerente) della rappresentanza proporzionale.

La legislazione elettorale in Polonia ha seguito tutto un altro percorso. A differenza dell'Ungheria, la sua struttura di base non è stata determinata negli accordi della tavola rotonda, e questo per un interessante motivo di carattere storico. I negoziati tra le autorità comuniste e l'opposizione – in particolare *Solidarność* – si sono svolti in una fase molto precoce del 1989, tra febbraio e aprile, e sono stati un fatto imprevedibile e quasi senza precedenti. Essendo un esperimento di democratizzazione parziale, qualcosa di acerbo, poiché non c'erano precedenti di autentico pluralismo politico in tempi recenti nell'area, poiché non era ancora iniziato l'effetto domino che alla fine ha portato al crollo del sistema socialista in tanti Stati – e che era di fatto iniziato in Polonia –, non era possibile in quella fase

²⁵ La Commissione di Venezia, nel suo Parere 1040/2021, CDL-AD(2021)039, criticò questa innovazione, al tempo stesso apprezzando in termini positivi alcune modifiche minori di carattere tecnico.

immaginare un Parlamento pienamente democratico come frutto degli accordi della tavola rotonda.

Pertanto, le elezioni “fondatrici” del ritorno della democrazia in Polonia non hanno effettivamente fornito le basi di un’autentica democrazia, poiché la legge elettorale, uno dei prodotti della tavola rotonda, era libera ma solo in parte competitiva. La composizione del *Sejm*, la camera bassa del parlamento, era in gran parte predeterminata dalla legge stessa. In particolare, il numero di seggi assegnati per legge al Partito operaio unificato polacco (comunista) e ai suoi “satelliti” era del 65% su 460 e solo il restante 35% fu concesso ai soggetti “senza partito”, ma di fatto alla libera concorrenza all’interno dei collegi uninominali. Per il nuovo Senato, ricostituito dopo decenni – ma con poteri limitati – fu utilizzato il voto limitato maggioritario. In breve, l’esito delle elezioni del giugno 1989 ha visto l’opposizione *Solidarność* e i suoi alleati conquistare tutti i seggi effettivamente disponibili al *Sejm* e tutti tranne uno al Senato. La composizione delle camere del Parlamento era alquanto paradossale, in quanto da un lato premiava di gran lunga il partito comunista nella parte non competitiva, dall’altro lo penalizzava prepotentemente nella parte competitiva del *Sejm* e del Senato a causa dei sistemi maggioritari che erano stati adottati, in modo abbastanza incauto, basandosi sulla eccessiva fiducia che i legislatori comunisti ebbero in sé stessi.

Le conseguenze dell’esito inatteso hanno accelerato enormemente il processo di trasformazione – e tra l’altro hanno favorito anche i cambiamenti nei paesi vicini – portando, tra gli altri, alla formazione del primo governo a guida non comunista.

Ma l’accelerazione politica in Polonia, e altrove, ha fatto sembrare rapidamente superato il compromesso elettorale del 1989, insieme al suo sottoprodotto, il *Sejm* “contrattuale” e il Parlamento nel suo insieme. Mentre alcune caratteristiche della forma di governo, anche negli sviluppi futuri, sono rimaste parzialmente influenzate dagli accordi del 1989, si è presentata l’occasione per spezzare una parte sostanziale del compromesso e tenere elezioni parlamentari completamente libere. Ecco perché il vero momento “costituente” in Polonia, per quanto riguarda la legislazione elettorale, è da ricercarsi in una fase successiva, precisamente nel 1991. L’estrema incertezza sull’esito, la coerenza molto acerba dei partiti allo Stato nascente – più che in Ungheria o in Cecoslovacchia –, le incomprensioni con il presidente Lech Wałęsa che propugnava un sistema misto simile a quello ungherese, hanno fatto scivolare la situazione in una pura forma di rappresentanza proporzionale, favorita da, ma che da parte sua ha contribuito a ulteriormente determinare, uno stato di frammentazione e proliferazione senza precedenti di micropartiti. L’atto con cui il paese ha partecipato nell’ottobre 1991 alle prime elezioni libere dopo decenni prevedeva una formula Hare-Niemeyer usata per 391 dei 460 seggi totali del *Sejm* in 37 distretti, da liste aperte e senza soglia, e per altri 69 seggi delle liste bloccate nazionali presentate da ciascun partito, la cui assegnazione era determinata dai voti espressi nelle circoscrizioni (e solo qui con soglia del 5 per cento). La conseguenza di un sistema sbagliato nel momento sbagliato è stata che 29 tra partiti, micropartiti, movimenti, raggruppamenti locali hanno ottenuto la rappresentanza, senza che nessuno raggiungesse la massa critica per imporre una direzione politica netta.

Ma l'errore del 1991 fu rapidamente corretto dall'*establishment* politico. Nel 1993 venne adottata una nuova legge che ha introdotto diversi meccanismi volti a ridurre la frammentazione e a favorire i partiti maggiori. Nonostante il fondamento della legge continuasse a pretendere di essere basato su un criterio "proporzionale" di ripartizione dei seggi, in realtà le cose cambiarono notevolmente²⁶. Il numero delle circoscrizioni è salito a 52, sono state introdotte nuove soglie di accesso nazionali del 5% e dell'8% rispettivamente per i partiti e per liste espressione di coalizioni di partiti, ed è stata adottata la formula d'Hondt sia per le liste circoscrizionali aperte che per la lista nazionale chiusa. Questo, sommato al fatto che nel frattempo l'arena dei partiti cominciava a razionalizzarsi, produsse alle elezioni del settembre 1993 risultati opposti per quanto riguarda il rapporto tra voti e seggi. A titolo di esempio, i due partiti più votati – che alla fine hanno deciso di formare un governo – hanno ottenuto quasi il 66 per cento dei seggi al *Sejm* nonostante abbiano conseguito appena il 36% dei voti; e alcune liste non sono riuscite a raggiungere le soglie differenziate, rimanendo prive di ogni rappresentanza, anche se sommate hanno ottenuto più del 35 per cento dei voti. Questo, a sua volta, poneva almeno due preoccupazioni di natura costituzionale, se non di costituzionalità *stricto sensu*. La prima era che il Parlamento così eletto doveva anche svolgere funzioni di Assemblea costituente (la Costituzione, infatti, è stata adottata nel 1997); la seconda è che la "Piccola Costituzione" provvisoria, adottata nel 1992 per regolare provvisoriamente il funzionamento delle principali istituzioni statali, imponeva già al *Sejm* un sistema proporzionale (art. 3, poi confermato dall'art. 96, c. 2 della Costituzione del 1997). In circostanze normali un sistema del genere non sarebbe così apertamente in contraddizione con il principio sancito, ma in quel momento lo era (la percentuale di voti dispersi, per essere rimasti sotto alle soglie, è poi crollata per molti anni, per risalire a circa il 15% nel 2015). Quello che conta qui è che, a parte un problema interpretativo sulla natura di una lista – di partito o di coalizione, con le diverse conseguenze in ordine alle soglie di accesso –, nessuno allora ebbe l'ardire di contestare formalmente la costituzionalità di questo atto, e da allora nessuno l'ha fatto. Sebbene la proporzionalità di questo sistema non sia fuori dubbio, esso si consolida sempre di più, diventando quasi una tradizione. È emerso intorno ad esso un ampio tacito consenso, nonostante deboli tentativi occasionali di introdurre più elementi di sistema maggioritario, soprattutto da parte della Piattaforma civica a cavallo del nuovo secolo (lo sforzo ebbe successo solo quanto al Senato, dove – in assenza di qualsiasi requisito costituzionale per quanto riguarda la formula elettorale – nel 2011 è stato introdotto un sistema *first past-the-post*)²⁷. Quanto all'armonia dei risultati elettorali per le due camere, che sono elette regolarmente insieme a suffragio universale, va rilevato che vi è sempre

²⁶ J. Cierniewski, *Bicameralism Under the Constitutional System of Third Republic of Poland*, in *The Sejm Review*, 2014, 69.

²⁷ Sulle ragioni per cui due divergenti sistemi elettorali sono possibili e appropriati per i due rami del Parlamento in Polonia, in particolare alla luce della maggiore importanza del *Sejm*, si veda M. Masternak-Kubiak, J. Trzciński, *The System of Government in the Constitution of the Republic of Poland of April, 2, 1997. An Analysis of the Competence of the Sejm*, in *The Sejm Review*, 1999, 49.

stata una sostanziale coincidenza, nonostante le diverse formule applicate, fino alle ultime elezioni di ottobre 2019, vinte nel decisivo *Sejm* dalla formazione di destra Diritto e giustizia (PiS) – con esponenti di piccoli partiti di coalizione inseriti direttamente nelle liste dello stesso PiS –, mentre al Senato ha prevalso di stretta misura una coalizione democratica centrista imperniata sulla Piattaforma civica, ma estesa anche alla sinistra.

Nel corso degli anni, alcune caratteristiche del sistema sono cambiate per qualche tempo o in modo stabile. La formula d'Hondt è stata sostituita dal Sainte-Laguë una tantum per il 2001 e per motivi pratico-partigiani, per poi essere ripristinata da allora fino ad oggi. La lista chiusa nazionale, invece, è stata abrogata in via definitiva nel 2000, per consegnare tutti i seggi all'assegnazione nelle circoscrizioni territoriali, in quanto fu reputata un privilegio elitario antidemocratico per partiti finalizzato a garantire l'elezione di persone senza alcun reale sostegno. Nel 2011 è stato premiato uno sforzo di lunga durata, quando l'intera legislazione elettorale polacca, sostanziale e procedurale, è stata unificata in un unico codice²⁸. Ciò che resta caratteristico della legge elettorale in questo paese, in una prospettiva comparata, è una forma estrema di lista aperta in base alla quale l'espressione di una preferenza individuale per un candidato è nientemeno che obbligatoria. L'unico modo in cui un elettore può votare – ad eccezione del Senato – è quello di apporre una croce su una casella accanto al nome di un singolo candidato all'interno di una lista. Di conseguenza il numero dei voti conquistati da ciascun partito deve sempre coincidere con la somma delle preferenze individuali ottenute.

In Polonia, il ruolo svolto in materia elettorale dall'ordine giudiziario nel suo insieme, e dalla Corte costituzionale in particolare, è stato ancora minore che in Ungheria. Ciò che è più notevole è l'insolita deferenza adottata da quest'organo sull'argomento in questione, molto più evidente che in altri campi. Molto rari sono stati i conflitti di natura giuridico-costituzionale. Davanti al Tribunale è stato portato un caso che vale la pena menzionare. Nel 2006, una coalizione formata da tre partiti – il maggiore dei quali era Diritto e Giustizia, PiS, (il partito che ha riconquistato il potere nel 2015 dopo otto anni di opposizione) – ha modificato il sistema elettorale per tutti i livelli di governo locale, incluso quello regionale di recente istituzione. La principale novità è stata introduzione della possibilità per i partiti di raggiungere accordi sulla formazione di coalizioni prima, non solo dopo il voto. Ciò doveva essere 'propiziato' dal fatto che i seggi non sarebbero più stati assegnati solo ai singoli partiti, ma in una prima fase tra raggruppamenti elettorali o "blocchi" di liste – *blokowanie list* – e solo successivamente a ciascuna lista di partito che compone un raggruppamento. La soglia del 5% per ciascuna lista è stata mantenuta, ma ne è stata aggiunta un'altra per le coalizioni (il 10% a livello comunale e provinciale, il 15% per i consigli regionali). La formula d'Hondt è stata conservata per le coalizioni e per i singoli partiti che non hanno o non hanno potuto

²⁸ A. Rakowska, K. Skotnicki, *Changes in Electoral Law Introduced by the Election Code*, in *The Sejm Review*, 2014, 189-213; A. Angeli, *Elections in Poland: the legal framework and the political landscape*, in *Federalismi.it*, No. 21, 2015, 3-21.

stringere alleanze; ma il Sainte-Laguë fu introdotto per distribuire i seggi tra ciascuna lista che facesse parte di una coalizione. Il fatto più eclatante, però, è che i voti ottenuti dai partiti che non avessero conquistato seggi per mancato raggiungimento delle soglie sarebbero stati utilizzati dai maggiori partiti che formavano la stessa coalizione. Questo doveva favorire in primo luogo i partiti che erano allora in grado di formare coalizioni a spese di quelli che non possedevano capacità coalizionali – a quel tempo si trattava del principale partito della sinistra, ma anche il centrista-liberale Piattaforma civica, che però riuscì ad allearsi con un partner minore, l'agrario PSL; e, in secondo luogo, i partiti principali a spese dei propri *junior partner* o delle liste minori all'interno di una determinata coalizione (confidando nell'aspettativa che questi non superassero le soglie). In effetti, l'esito generale delle elezioni per le autonomie territoriali del 2006 ha suscitato critiche a causa di una profonda disparità di trattamento tra i partiti con meno voti ma più seggi in quanto si erano raggruppati in una coalizione, e partiti (di solito l'SLD di sinistra) che sono risultati sottorappresentati per il motivo opposto. Ma in generale, il risultato si è rivelato molto meno favorevole del previsto per il partito PiS all'epoca dominante.

In ogni caso, i partiti di opposizione hanno impugnato l'innovazione legislativa dinanzi al Tribunale costituzionale. Con sentenza del 3 novembre 2006 (K 31/06) il Tribunale ha respinto il ricorso dichiarando la legge conforme alla Costituzione (con tre opinioni dissenzienti). In primo luogo, esso adottò un approccio formalistico secondo il quale l'imperativo costituzionale di una formula proporzionale era espresso solo per le elezioni del *Sejm* nazionale, ed era assente nel caso delle elezioni locali (ma non si trattava di stretta proporzionalità). Poi affermò che la creazione di gruppi di liste coalizzate da parte dei singoli partiti era un atto su base puramente volontaria (ciò che di fatto potrebbe rivelarsi non del tutto vero). In seguito il Tribunale passò a un approccio del tutto sostanziale quando affermò, sulla base di considerazioni di natura pratica e politica, che la formazione di "raggruppamenti" elettorali di più partiti potrebbe influenzare il comportamento degli elettori – e forse la loro mentalità – in modo tale che essi sappiano che il loro voto, anche se assegnato a un partito che non potrebbe ottenere un seggio, verrebbe comunque utilizzato da un altro partito "raggruppato", in una sorta di disciplina di coalizione, e non verrebbe, quindi, del tutto sprecato e disperso. Sono stati inoltre respinti altri argomenti, come l'insufficiente coinvolgimento delle parti sociali o l'insufficiente *vacatio legis*, in quanto tali carenze non erano di entità tale da giustificare l'annullamento dell'atto normativo. La legge così confortata da un giudizio favorevole di costituzionalità è stata comunque abrogata dal Parlamento nella sua successiva legislatura ed è stata ripristinata la tradizionale concorrenza tra le singole liste di partito.

Ma un'altra sentenza fu emessa nel luglio 2011 (K 9/11) in merito al già citato codice elettorale, recentemente adottato. Questa volta i membri del Parlamento del PiS intervennero in veste di parte ricorrente come opposizione alla Piattaforma civica al governo. Il Tribunale costituzionale ha respinto una parte considerevole delle argomentazioni dei ricorrenti, in una decisione di notevole rilievo. In primo

luogo, l'introduzione di collegi uninominali al Senato è stata ritenuta pienamente compatibile con la Costituzione, in quanto il sistema elettorale del Senato poteva prescindere da un chiaro collegamento tra percentuale di voti e numero di seggi dei singoli partiti (peraltro, secondo il Tribunale costituzionale, neppure una precisa proporzione uniforme nel numero degli elettori per ogni singolo collegio può essere richiesta come specificazione del principio generale di parità di trattamento espresso dall'art. 32.1 Cost.). Tale principio di proporzionalità non è stato previsto nell'art. 97 della Costituzione, relativo alla rappresentanza senatoriale, né può essere ricostruito per interpretazione sistematica da altre disposizioni della stessa Carta. Ma su altri aspetti rilevanti il Tribunale prese una posizione diversa: nella stessa pronuncia esso dichiarò incostituzionali disposizioni che, tra l'altro, vietavano a pena di sanzione l'uso di manifesti e slogan elettorali la cui superficie superasse i 2 metri quadrati nonché la messa in onda di annunci radiotelevisivi elettorali a pagamento da parte di emittenti statali e private. Il Tribunale ritenne che l'art. 54 della Costituzione, il cui contenuto è stato spesso riassunto come "libertà di parola", stabilisse tre libertà tra loro correlate: a) la libertà di esprimere opinioni, b) la libertà di acquisire informazioni e c) la libertà di diffusione delle informazioni stesse. Tali restrizioni, secondo il Tribunale, non superavano il test di proporzionalità di cui all'art. 31, c. 3 della Costituzione in quanto troppo stringenti per quanto riguarda il rispetto di dette libertà. Anche la possibilità di tenere due giorni di elezioni per il Parlamento e il Presidente è stata dichiarata incostituzionale, mentre il voto per delega e il voto per corrispondenza sono stati dichiarati pienamente legittimi.

In anni più recenti il nuovo partito al governo Diritto e Giustizia (PiS) ha tentato ancora una volta di varare nuove disposizioni in materia elettorale, ma con un successo molto limitato. Ciò è significativo, poiché l'azione del partito è ormai nota in tutto il mondo per le sue sfide ad alcuni principi fondamentali dello Stato di diritto, ad esempio con riferimento all'indipendenza del potere giudiziario stesso. Ma ogni tentativo di alterare le regole del gioco in questo settore è stato oggetto di aspre critiche sociali e politiche. È il caso delle disposizioni del codice elettorale relative alla formula per l'elezione dei membri polacchi al Parlamento europeo. Poiché anche a tale scopo il territorio dello Stato è suddiviso in più circoscrizioni – cosa alquanto insolita in Europa –, ma il numero dei seggi per collegio è esiguo, le disposizioni in materia prevedevano sempre una preventiva ripartizione dei seggi tra i partiti a livello nazionale, e una successiva distribuzione nei collegi. Un nuovo disegno di legge approvato dal Parlamento con i soli voti del PiS stabiliva che la distribuzione sarebbe avvenuta solo al livello ristretto dei collegi, alzando così la soglia dal 5% formale a un livello di fatto molto più alto, forse persino il 16,5%. La nuova normativa era talmente inaccettabile che persino il presidente Andrzej Duda – strettamente legato al partito di governo – si rifiutò di promulgarla apponendo il proprio rinvio, di fatto una sorta di veto presidenziale²⁹. Questo è stato importante,

²⁹ Cfr.: euractiv.com/section/future-eu/news/polish-president-vetoes-change-to-european-parliament-election-rules/.

dal momento che il livello di fiducia riposto dall'opinione pubblica – ma anche da molti giuristi – nel Tribunale costituzionale è diminuito negli ultimi anni a causa di altri cambiamenti. In tal modo si potrebbe quindi sostenere che anche una presunta “carezza” di giustizia costituzionale, per quanto temporanea possa essere, può essere compensata da un capo di Stato, quando questo interpreta il proprio ruolo in modo appropriato.

5. *Brevi considerazioni conclusive*

In una nota più generale, ciò che si può trarre dai casi citati è l'approccio prudente adottato dal potere giudiziario in generale, e dalle corti costituzionali in particolare, quando in questi paesi viene in rilievo la legislazione elettorale. Si potrebbe sintetizzare l'argomento come segue: in generale le corti hanno riconosciuto il ruolo di attori chiave e decisivi che i parlamenti hanno svolto in questo campo, soprattutto perché hanno anche pienamente e simbolicamente incarnato il ruolo di organi costituenti. In quanto tali, meritavano – o erano comunque considerati titolati ad esercitare – un ampio margine di discrezionalità. I casi e i livelli di interventismo o attivismo da parte delle corti costituzionali si sono manifestati, occasionalmente, solo allorché essi hanno dovuto accertare il grado di coerenza tra le scelte operate a livello di diritto supremo e le loro concrete traduzioni legislative.

Il riconoscimento di una volontà politica in qualche misura decisiva è stato confermato più di recente, quando la Corte costituzionale ungherese non ha avuto obiezioni sulla formula elettorale (sempre più) maggioritaria verso cui si orientava il parlamento. La Corte, infatti, non ha potuto estendere il proprio oggetto di giudizio, né, a quanto pare, finora le è stato chiesto di farlo. Ma è del tutto implicito che il livello di interferenza di cui la Corte potrebbe mai godere è attualmente limitato, soprattutto in questo campo di estrema importanza. L'attuale Legge fondamentale ungherese non prevede criteri particolari per quanto riguarda la trasformazione dei voti in seggi. L'evidenza empirica ci mostra che, di solito, quando le costituzioni affermano qualcosa in questo campo, lo fanno per assicurarsi che sia adottato un certo grado di proporzionalità nella formula elettorale, non la soluzione opposta. Il silenzio sull'argomento è o potrebbe essere la prova di un buon livello di favore per le formule maggioritarie. Quello che non si sa oggi è se si possa tracciare una linea, un limite a una tale scelta, e chi potrebbe essere in grado di farlo.

4 • 1 • 2022



UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI MILANO
DIPARTIMENTO DI STUDI INTERNAZIONALI,
GIURIDICI E STORICO-POLITICI

NAD

Nuovi Autoritarismi e Democrazie:
Diritto, Istituzioni, Società



“¡Unamos nuestras manos!”
Tracce e frammenti della solidarietà italiana
alle donne latinoamericane durante
i regimi autoritari (1964-1990)

B. Calandra

ISSN: 2612-6672

<https://riviste.unimi.it/index.php/NAD/index>



Nuovi Autoritarismi e Democrazie:
Diritto, Istituzioni, Società

“¡Unamos nuestras manos!”
Tracce e frammenti della solidarietà italiana alle donne
latinoamericane durante i regimi autoritari (1964-1990)

*Benedetta Calandra**

Abstract

The essay is focused on a specific component of the Italian solidarity toward the victims of Latin American military coups: women’s association, as widely known, a plural world. Based on primary sources, it considers the time span included between the first episode of that kind – the Brazilian coup of 1964 – and Chile’s 1973 one, an experience that produced a widespread and constant interaction between civil society and political institutions in our country. Through fund raising, counter information and multiple forms of denounce, several female associations in Italy have made their voice heard in support of the victims – women themselves – of political repression in Latin America during the ‘long seventies’. It was a decade in which, along with women’s enhanced participation in the public sphere, transnational activism began to denounce authoritarian regimes’ human rights abuses.

Keywords: International solidarity - Human rights - Women’s Activism - Latin America.

SOMMARIO: 1. Rio de Janeiro, 1964. L’ombra lunga delle dittature. 2. Brasile-Parigi-Roma. Le prime forme di mobilitazione transnazionale. 3. Santiago del Cile, 1973. L’esplosione della solidarietà italiana. 4. Bologna, 1979. “Mani unite” contro la denutrizione infantile. 5. Alcune riflessioni conclusive.

* Professoressa Associata di Storia e Istituzioni delle Americhe, Dipartimento di Lingue, Letterature e Culture Straniere, Università di Bergamo. Il saggio è stato sottoposto a doppio referaggio cieco. Responsabile del controllo editoriale: Valentina Paleari.

1. Rio de Janeiro, 1964. L'ombra lunga delle dittature

Il 13 aprile del 1985 l'Unione Femminile Nazionale (UFN) di Milano, istituzione di carattere sociale dalla lunga traiettoria di ricerca e attivismo¹, inaugura un peculiare ciclo di lezioni intitolate *La condizione della donna latino-americana*:

[...] anche per la sollecitazione delle giovanissime [...] si affacciò l'ipotesi di un argomento troppo a lungo dimenticato: la condizione della donna latino-americana. Perché si sa che: là dove si combatte per la democrazia e per la vita, là le donne sono presenti e impegnate. D'altra parte, nella macroscopica struttura non assente dall'assetto sociale, la felice o infelice soluzione dei problemi di quei popoli che pure sembrano lontani, incide sulla nostra vita, sui nostri problemi, sugli esiti delle nostre lotte femminili: è la dimensione internazionale del femminismo che chiede all'internazionale dei popoli di essere femminista, poiché in ogni parte del mondo i nostri problemi di donne si presentano con analogie e diversità².

Negli incontri, articolati per caso-paese, diverse esperte espongono una riflessione teorica generale, talvolta unita a una testimonianza diretta, se reduci da esperienze di campo. Il contributo sul Brasile insiste fortemente sul cambio politico che proprio in quei mesi il contesto nazionale sta attraversando, diretto a una svolta dopo oltre vent'anni di regime autoritario (1964-1985). Il caso brasiliano, come sottolineato anche dalla storica Maud Chirio, rappresenta infatti una linea spartiacque nell'implementazione della dottrina della *contrainsurgencia* (controrivoluzionaria) nel sottocontinente americano. I militari mettono fine con la violenza all'amministrazione progressista di João Goulart e tutti i movimenti sociali cresciuti collateralmente ad esso. L'accusa principale: aver favorito la nascita di movimenti di ispirazione comunista, mutato il modello economico nazionale e assecondato il rivendicazionismo di sindacati e movimenti contadini³.

Dalla metà degli anni Settanta, tuttavia, si era attivata una sorta di *slow-motion return to democracy*, così definita da James Green, tra i maggiori specialisti del golpe del 1964 e l'eco internazionale suscitato da questo processo⁴. Dopo un primo decennio di intensa repressione diretta a partiti, sindacati, amministrazione pubblica, università, mezzi di comunicazione di massa e leghe contadine, il regime inizia infatti ad allentare gradualmente la presa, fiducioso in un possibile futuro approdo verso una democrazia controllata.

Prosegue la relatrice del corso organizzato presso la UFN:

¹ L'Unione Femminile Nazionale viene fondata nel 1899 a Milano «per l'elevazione ed istruzione della donna, per la difesa dell'infanzia e della maternità, per dare studi ed opera alle varie istituzioni di utilità sociale, per riunire in una sola sede le Associazioni e Istituzioni Femminili, con il vantaggio per le socie: a) di avere una sede decorosa; b) una biblioteca comune; c) una sala di lettura; d) conferenze, corsi, lezioni, intrattenimenti». unionefemminile.it/la-nostra-storia/.

² Unione Femminile Nazionale, *La condizione della donna latino-americana*, dispense dattiloscritte, 13 aprile-14 maggio 1985, biblioteca UFN, i.

³ M. Chirio, *Politics in Uniform. Military Officers and Dictatorship in Brazil, 1960-80*, University of Pittsburgh Press, 2018. Altro testo di riferimento importante su genesi e sviluppo del regime brasiliano nelle sue diverse fasi è Marcos Napolitano, *1964. História do regime militar brasileiro*, Contexto, 2014.

⁴ Cfr. J. Green, *We Cannot Remain Silent: Opposition to the Brazilian Military Dictatorship in the United States*, Duke University Press, 2010, 322 e ss.

C'è un dato che mi pare interessante rilevare: la donna brasiliana non è che scopra oggi la partecipazione politico-sociale. Per tutti la partecipazione, dopo il golpe del 1964, è indubbiamente difficile, quasi impossibile. In questi ultimi 7-8 anni si è ripresa una certa partecipazione, mi sembra significativo. [...] prima del '64 c'erano, per esempio, 6 giornali femminili in Rio de Janeiro, anche se per le minoranze alfabetizzate⁵.

In un percorso di attivismo femminile locale che evidentemente precede la reazione alle misure repressive, un momento cruciale s'identifica nel 1975, Anno Internazionale delle Donna per le Nazioni Unite (ONU) che apre al decennio intero. Rappresenta, infatti, un momento rivitalizzante anche sul territorio brasiliano, una forma di rinnovato protagonismo sulla scena pubblica, sebbene all'insegna di priorità, istanze, urgenze di natura piuttosto eterogenea:

Si cominciano di più a dividere le varie tendenze, quindi anche varie linee operative: accanto ai gruppi che più pensano al corpo, alla sessualità, al divorzio, all'aborto, altri gruppi rivendicano strutture: asili, e chiedono anche l'abolizione e la punizione della violenza fatta alla donna [...] Nel 1979 sorse anche un movimento per l'amnistia e la donna che in questo momento è ben presente, soprattutto se sposa, se figlia, se mamma di esiliati politici e quindi comincia a divenire più chiara, più evidente, la presa di coscienza politica⁶.

Anche in un territorio evidentemente segnato all'autoritarismo, dove la priorità rimane per i dissidenti contrastare in termini immediati la violenza del regime, dalla fine degli anni Sessanta arrivano echi della congiuntura caratterizzata dalla seconda ondata femminista, percepiti con evidente disagio anche dalla giunta al governo. Ricca di spunti analitici interessanti, in tal senso, si rivela la riflessione di Victoria Langland nel suo contributo *Birth Control Pills and Molotov Cocktails* a uno dei volumi di maggiore impatto internazionale circa la Guerra fredda in America Latina, *In from the Cold*. Il saggio esordisce infatti con la descrizione di un'irruzione nei dormitori dell'Università di San Paolo, nel 1968, dove i militari presentano come giustificazione al loro operato bottiglie molotov e pillole anticoncezionali come strumenti eversivi di pari gravità: «In the vision of the police-sponsored press conference, Molotov cocktails and female student sexuality posed equally alarming risks to the established order»⁷. In quegli anni i militari si fanno portavoce di una sorta di “crociata moralizzatrice” all'interno della più generale Dottrina della Sicurezza Nazionale, vero e proprio piano di rifondazione della società intera oltre che delle istituzioni attraverso la famigerata “guerra sporca”⁸, ampiamente tollerata (qualora non appoggiata direttamente) dal governo statunitense tramite la

⁵ Unione Femminile Nazionale, *La condizione della donna latino-americana*, dispense dattiloscritte, cit., 63.

⁶ *Idem*, 65.

⁷ V. Langland, *Birth Control Pills and Molotov Cocktails: Reading Sex and Revolution in 1968 Brazil*, in G. Joseph e D. Spenser (Eds.), *In from the Cold: Latin America's New Encounter with the Cold War*, Duke University Press, 2008, 309.

⁸ All'interno di una vasta bibliografia esistente in merito all'applicazione della Dottrina della Sicurezza Nazionale in America Latina un testo classico di riferimento, seppur non recente, rimane L. Roniger, M. Sznajder, *The Legacy of Human Rights Violations in the Southern Cone: Argentina, Chile and Uruguay*, Oxford University Press, 1999.

Dottrina Mann che nel Brasile del '64 trova appunto il primo caso di applicazione concreta⁹.

L'ambito della vita privata non viene in alcun modo risparmiato nei regimi burocratico-autoritari latinoamericani. A maggior ragione, la possibilità anche remota che giovani ragazze istruite potessero disporre liberamente della propria sessualità come attività indipendente dalla procreazione all'interno del matrimonio, risultava pertanto particolarmente intollerabile.

Altre evidenze, seppur frammentarie, di attenzione dedicata al caso brasiliano, compaiono all'interno della documentazione presente nella sede milanese della UFN. In una rubrica dedicata alle corrispondenze estere, dove all'insegna di una sensibilità internazionalista si riporta il caso Puerto Rico, Guadalupe e Vietnam, il periodico *Compagna*¹⁰ riporta un'intervista dal Brasile che, per la sua crudezza, non ha pari rispetto agli altri contributi e non risparmia particolari inquietanti.

Si tratta di una testimonianza diretta di una delle vittime di tortura: forse la pratica per cui, in assoluto, il regime scuote maggiormente la comunità internazionale. A riferire è la "compagna brasiliana" Maria do Carmo Brito, militante della VPR (Vanguardia Popular Revolucionaria), tra le prime organizzazioni a intraprendere la lotta armata in ambito urbano dal 1968, a seguito della scissione dal Partito Comunista¹¹.

È detenuta dalla polizia del regime nell'aprile del 1970 assieme al marito, il noto attivista Juarez Guimaraes de Brito, che su precisi ordini di organizzazione e al fine di non divulgare nessuna informazione utile a catturare altri membri della militanza organizzata, al momento della cattura si spara istantaneamente un colpo di pistola alla tempia. Maria do Carmo verrà invece liberata in seguito, assieme ad altri quaranta detenuti politici, nel giugno del 1971. Particolarmente toccante risulta la descrizione delle torture subite, che uniscono ingiurie fisiche, psicologiche, verbali, e costringono inoltre la prigioniera ad assistere alle sessioni di tortura dei compagni detenuti. Dopo lunghi mesi arriva la liberazione a seguito di uno scambio di prigionieri (viene rapito e rilasciato l'ambasciatore tedesco) e le ferite, sia psichiche sia fisiche, come prevedibile tardano a rimarginarsi. Segue inoltre un'accurata descrizione delle torture psicologiche cui i parenti e i conoscenti dei ricercati vengono sottoposti.

Nelle conclusioni, la lotta rivolta all'emancipazione femminile, a suo avviso necessaria in una società profondamente *machista* e violenta, viene raffigurata in termini di obiettivo strettamente intrecciato al raggiungimento delle libertà civili e politiche *tout court*. In accordo alla sua lettura, infatti, la congiuntura autoritaria non avrebbe fatto altro che accentuare tendenze preesistenti di medio-lungo periodo volte a collocare ai margini

⁹ R. Nocera, *Stati Uniti e America Latina dal 1823 a oggi*, Carocci, 2009, 162-163.

¹⁰ Organo del Partito Comunista d'Italia. Nello stesso numero si legge «*Compagna* non è un gruppo politico, non esprime – e non potrebbe farlo – una valutazione complessiva della lotta di classe. Ma per non cadere in quell'impostazione 'settorialistica' che della questione femminile è stata data nel nostro paese in questi anni riteniamo necessario mettere a fuoco alcuni aspetti della situazione politica attuale». Cfr. *Compagna*, No. 4-5, 1972, 1. Biblioteca UFN, Milano.

¹¹ Nella stessa intervista si fa riferimento a uno spettro di altre tre associazioni d'opposizione al regime: ALN (Ação de Libertação Nacional); MRT (Movimento Revolucionario Tiradentes); MR 8 (Movimento Revolucionario 8 de outubro). In *Compagna*, cit. 38. Per una visione d'insieme di vari movimenti di sinistra ed estrema sinistra si consiglia A. Marchesi, *Latin America's Radical Left*, Cambridge University Press, 2017. Sul Brasile cfr. invece Daniel Aarão Reis, *Ditadura militar, esquerdas e sociedade*, Zahar, 2020.

della sfera pubblica qualsiasi forma di rappresentanza al femminile, a maggior ragione se non inserita nella ristretta cerchia delle famiglie notabili urbane.

Sulla partecipazione politica delle donne nell'ambito della lotta armata – una componente pari a circa un quinto del totale – ripone inoltre massima fiducia, considerandola una sorta di preludio a un potenziale riequilibrio di ruoli tra i sessi nella futura società rivoluzionaria che si auspica raggiungere. È questa una prospettiva che la storiografia sta criticamente analizzando da alcuni anni, nel soppesare, anche in maniera controversa, diverse spinte di attori sociali di natura sia endogena che esogena¹²; in particolare, il caso brasiliano si è prestato a ricerche su base nazionale ma anche comparative rispetto ad altri paesi come l'Argentina¹³.

Maria do Carmo conclude infatti con una citazione riportata dal gruppo uruguayano dei Tupamaros che recita: «Cosa c'è di meglio per finirla con la pretesa inferiorità della donna che trovarsi di fronte una che impugna una pistola 45?»¹⁴.

2. Brasile-Parigi-Roma. Le prime forme di mobilitazione transnazionale

Il golpe brasiliano del 1964 non segna una forte scossa nell'opinione pubblica italiana – bisognerà attendere per questo il golpe cileno del 1973. L'Italia, come del resto affermato anche nel recente volume di Donato di Santo, *Italia e America Latina, Storia di un'idea di politica estera*, «ha vissuto storicamente fasi alterne e sentimenti controversi. A volte di grande vicinanza, intesa e solidarietà, altre volte di superficiale disinteresse»¹⁵. Il Cile fungerà senza alcun dubbio da potente catalizzatore non solo per la mobilitazione di partiti e istituzioni¹⁶, ma anche per la società civile intera.

La svolta autoritaria di Rio determina tuttavia una fase embrionale di mobilitazione che si dimostrerà cruciale per il nostro paese e per la comunità internazionale nel suo complesso¹⁷. Funge da attore chiave in tal senso un gruppo di esuli brasiliani che proprio a Santiago del Cile, nel 1971, convincono il senatore socialista Lelio Basso, figura di assoluto rilievo nel sensibilizzare l'opinione pubblica italiana alle vicende latinoamericane¹⁸, a organizzare un tribunale internazionale d'opinione per i crimini commessi nel proprio paese:

¹² Cfr. per esempio L.L. Reif, *Women in Latin American Guerrilla Movements: A Comparative Perspective*, in *Comparative Politics*, No. 2, 1986, 147-169 e lo studio più recente di M. Gonzalez-Perez, *Guerrilleros in Latin America: Domestic and International Roles*, in *Journal of Peace Research*, No. 3, 2006, 313-329.

¹³ In questo caso testi di riferimento sono D. Aarão Reis, *Ditadura e democracia no Brasil. Do golpe de 1964 à Constituição de 1988*, Zahar, 2014 e P. Lenguita (comp.), *La resistencia de las mujeres en gobiernos autoritarios: Argentina y Brasil, 1955-1968*, Centro de Estudios e Investigaciones Laborales (CEIL), 2020. Un archivio digitale molto ricco di documentazione primaria sulle modalità repressive riservate ai soggetti socialmente attivi in Brasile durante la dittatura è inoltre il portale brasiliano sulla memoria memoriasdaditadura.org.br.

¹⁴ Idem, 39.

¹⁵ Donato di Santo, *Italia e America Latina, Storia di un'idea di politica estera*, Donzelli, 2021.

¹⁶ In tal senso uno studio particolarmente pertinente rimane R. Nocera, *Il sogno infranto. DC, l'Internazionale democristiana e l'America Latina (1960-1980)*, Carocci, 2017.

¹⁷ Per uno studio su uno specifico versante della solidarietà italiana rispetto alle vicende latinoamericane che analizza la componente cattolica sul medio periodo cfr. M. de Giuseppe, *L'altra America: i cattolici italiani e l'America Latina. Da Medellin a Francesco*, Morcelliana, 2017.

¹⁸ «Lelio Basso è stato uno dei primi intellettuali ad approfondire, da giurista e da politico, le vicende latinoamericane. L'aspetto rilevante dei caratteri del suo avvicinamento è stato il metodo di analisi e di

Il Tribunale Russel II fu un tribunale internazionale d'opinione che, nella forma di un procedimento "giurisdizionale", portò avanti indagini, raccolse documentazione probatoria e testimonianze, realizzò udienze pubbliche, sottopose al giudizio di una giuria internazionale e condannò con delle sentenze i governi dittatoriali latinoamericani in quanto colpevoli di gravi, sistematiche e ripetute violazioni dei diritti dell'uomo e dei diritti dei popoli [...] ne furono protagonisti personalità di grande notorietà internazionale: oltre al suo iniziatore e poi presidente Basso, basti ora ricordare García Márquez, Cortázar, Neruda, Sartre, De Beauvoir [...], noti teologi cattolici e protestanti, giuristi di fama internazionale, presidenti di stati nazionali¹⁹.

L'azione del Tribunale Russel II (TRII) verrà estesa in seguito, nel corso di pochi anni, ad altri regimi militari autoritari latinoamericani costituendo, nella lettura di Giancarlo Monina, «un movimento sociale transnazionale, una delle prime espressioni delle nuove forme di mobilitazione che segnarono la nascita della 'società civile globale' nella crisi dell'ordine internazionale della Guerra fredda»²⁰. Ad oggi, la Fondazione Lelio e Lisli Basso, che a Roma ha acquisito il patrimonio documentario della Sezione Internazionale, rimane uno dei luoghi più interessanti nel nostro paese per la conservazione di letteratura grigia inerente all'azione di solidarietà che, in seguito si articolerà durante gli anni Settanta e Ottanta del Novecento. Il fondo sul Brasile si attiva simultaneamente alla svolta autoritaria grazie al coinvolgimento diretto del senatore socialista. Prosegue fino al 2001, a testimonianza di quanto vivo rimanga l'interesse per questo paese anche dopo l'emergenza autoritaria sancita dalla lunga dittatura. La documentazione relativa alla fine del Novecento, infatti, sposta il focus dall'emergenza politica in senso stretto alle lotte per la riforma agraria, i conflitti per la terra (dove pure la componente femminile del Movimento dos trabalhadores rurais sem terra riveste una sua specificità), le denunce sui rischi ambientali e l'aggravamento delle condizioni della presenza indigena in Amazonia.

Nella prima sezione di questo fondo (642), inerente agli anni 1964-1975, risiede una documentazione ricca di informazioni rilevanti sulla prigionia politica e l'uso della tortura, che costituiranno il cuore del materiale preparatorio all'istituzione del TR II. Custodite presso questo archivio, emergono per esempio testimonianze di prigioniere politiche dal famigerato carcere di Ilha das flores²¹, riportate dal periodico progressista

interpretazione delle peculiari dinamiche politico-economiche dei diversi paesi del subcontinente. Si tratta di un approccio che ha abbandonato totalmente schemi di stampo eurocentrico e dogmi marxisti, e che quindi gli ha permesso di cogliere – diversamente da tanti altri – le specificità di quella regione». Cfr. A. Mulas, *Lelio Basso, la transizione democratica cilena al socialismo e il ruolo dell'Issoco*, in R. Nocera e C. Rolle (a cura di), *Settantatrè. Cile e Italia, Destini incrociati*, R. Nocera e C. Rolle (a cura di), *Think Thanks*, 2010, 191. Sulla figura di Lelio Basso due testi imprescindibili di approfondimento rimangono G. Monina, *Lelio Basso, leader globale. Un socialista nel secondo Novecento*, Carocci, 2016 e M.C. Giorgi, *Un socialista del Novecento. Uguaglianza, libertà e diritti nel percorso di Lelio Basso*, Carocci, 2015.

¹⁹ G. Monina, *Diritti umani e diritti dei popoli. Il Tribunale Russel II e i regimi militari latinoamericani (1971-76)*, Carocci, 2020, 9.

²⁰ *Idem*, 10.

²¹ Archivio Fondazione Lelio e Lisli Basso (d'ora in avanti AFLLB), Roma, ITA FLLB DP 342/38, Busta 2 cart. II, articolo: W. L. Wipfler, *The price of 'progress' in Brasil*, in *Christianity and Crisis*, 1969. Si ringrazia Gerardo Leibner per la segnalazione della documentazione, Giancarlo Monina e Simona Luciani per il reperimento e la riproduzione delle fonti.

statunitense *Christianity and Crisis*²², con un commento approfondito dell'attivista William "Bill" Wipfler sul ruolo complice del proprio governo²³.

Dalla sezione successiva veniamo a conoscenza del Frente de mulheres brasileiras. Fondato nel febbraio del 1977, rappresenta l'estensione del Comitè de mujeres Brasileñas en el exterior. Emerge infatti dall'esperienza organizzata di militanti brasiliane esuli in Cile, che durante il governo di Unidad Popular (1970-1973) avevano trovato accoglienza nell'ampio progetto del presidente socialista Salvador Allende; negli stessi anni, si era costituito appositamente un Comitato di solidarietà con il popolo brasiliano, a stretto contatto con il Comitato Italiano Europa-America Latina²⁴. A seguito del golpe a Santiago, che annovererà anche il Cile nella triste fila dei paesi sotto il tallone dei militari, interrompendo così drammaticamente le sistematiche attività intraprese, le attiviste esuli si ritrovano poi a Parigi, notoriamente uno dei *lieux d'exil* di più significativa accoglienza in Europa da tutto il Cono Sud latino-americano²⁵.

Il Frente manifesta l'esigenza di mettere in rete presenze femminili in diversi contesti nazionali, colpite da forme specifiche di violenze di genere esercitate dal regime²⁶. Anche in questo frangente, dalle dichiarazioni del gruppo si evince l'importanza per la comunità internazionale del 1975, e il loro «diritto in quanto donne di partecipare alla vita politica, economica e sociale del paese»; il comitato preparatorio alla controversa Conferenza di Città del Messico²⁷ offre di fatto l'occasione di una denuncia delle condizioni attraversate dalle militanti all'epoca nel contesto brasiliano²⁸, rappresentando uno dei rari momenti in cui, sulla traccia dell'analisi fornita da Elizabeth Jelin, i percorsi delle "donne in lotta per i diritti umani" trovano un punto di confronto con quello delle "donne in lotta per i diritti delle donne"²⁹. Di questo difficile e mai scontato dialogo³⁰ si ha traccia nei successivi passaggi di un documento ufficiale da Parigi, dal quale, oltre all'auspicio di un

²² Per una ricostruzione sul ruolo svolto in termini di controinformazione e sensibilizzazione dell'opinione pubblica di questa pubblicazione cfr. M. Hulsether, *The Rise and Fall of 'Christianity and Crisis' Magazine*, in *Soundings: An Interdisciplinary Journal*, No. 3/4, 2000, 547-80.

²³ Sulla figura di Wipfler in particolare cfr. B. Calandra, *L'America della solidarietà. L'accoglienza dei rifugiati cileni e argentini negli Stati Uniti (1973-1983)*, Edizioni Nuova Cultura, 2006, 125-129.

²⁴ AFLLB, ITA FLLB DP 342/78, Lettera di Marcella Glisenti a Carmen Lazo, Roma, 24 aprile 1970, dattiloscritto.

²⁵ Sul ruolo chiave che ha svolto Parigi per tutto l'esilio latino-americano cfr. M. Sznajder e L. Roniger, *The Politics of Exile in Latin America*, Cambridge University Press, 2009, 105 e ss. Per la componente brasiliana si rimanda nuovamente a G. Monina, *Diritti umani e diritti dei popoli*, cit., 133 e ss.

²⁶ Per una visione comparativa a livello regionale latino-americano, che coniuga il tema della violenza politica alle violenze di genere – pur non trattando in particolare il caso brasiliano – cfr. M. R. Stabili, (a cura di), *Violenze di genere. Storie e memorie nell'America latina di fine Novecento*, Nuova Cultura, 2009.

²⁷ Per una serie di riflessioni articolate sull'evento e le tensioni inerenti alle sue diverse componenti cfr. S. Salvatici, *Sounds like an interesting conference. La Conferenza di Città del Messico e il movimento internazionale delle donne*, in *Ricerche di storia politica*, Fasc. 2, agosto 2009, 241-251.

²⁸ AFLLB, ITA FLLB DP 342/672. *Comunicato: Frente de mulheres brasileiras, "Formação de urna organização democrática de mulheres"*, 1977, dattiloscritto, 1.

²⁹ Sull'enunciazione complessiva del problema cfr. E. Jelin ed E. Hershberg (Eds.), *Women, Gender, and Human Rights*, in *Constructing Democracy. Human Rights, Citizenship, And Society In Latin America*, 1996, 177-196 e M. R. Stabili, *Il movimento delle madri in America Latina*, in S. Bartoloni (Ed.), *A volto scoperto. donne diritti umani*, Manifestolibri, 2002, 133-155. Riflessioni in parte riprese in B. Calandra, *La memoria ostinata. HIJOS, i figli dei desaparecidos argentini*, Carocci, 2004.

³⁰ K. Grammatico, *Las mujeres "políticas" y las feministas en los tempranos setenta: ¿un diálogo (im) posible?*, in A. Andujar, et al. (Eds.), *Historia, género y política en los 70*, UBA Feminaria, 2005.

progressivo coinvolgimento alla causa brasiliana di altri paesi europei come il Portogallo, si allude alla volontà di istituire un lavoro maggiormente strutturato, evitando “tentazioni anarchiche” che, appunto, sono raffigurate come una sorta di reazione e di negazione alle tentazioni “piccolo borghesi” dei movimenti femministi³¹. Si ribadisce quindi che persino l’orizzonte temporale promosso dal decennio delle Nazioni Unite rischia di essere angusto e che le rivendicazioni di diritti civili, economici e sociali s’impongono come lotta permanente. Quattro gli obiettivi dichiarati: l’emancipazione della donna attraverso la conquista di diritti; la libertà democratica del Brasile; la difesa dei diritti dell’infanzia; la pace mondiale³².

Nel nostro paese, pochi anni dopo, una campagna significativa è *Brasile libero*, del 1981, organizzata dall’Associazione Internazionale contro la tortura (AICT, fondata nel 1977 a Milano), e l’Associazione delle donne brasiliane e italiane (ADBI, con sede a Roma). Obiettivo primario del gruppo italo-brasiliano è quello di creare un fronte di sensibilizzazione al diffuso problema della tortura durante il regime militare, vera e propria “cifra” della repressione, come evidente anche dall’intervista sopracitata a Maria do Carmo Brito, e sulla quale il rapporto pioniero di Amnesty International del 1972 aveva già sollecitato l’attenzione della comunità internazionale³³. Coadiuvano l’iniziativa il Movimento Laici per l’America Latina (MLAL), la Federazione sindacale della Confederazione Generale Italiana del Lavoro (CGIL), la Confederazione Italiana Sindacati Lavoratori (CISL), l’Unione Italiana del Lavoro (UIL), Lega nazionale delle Cooperative e partiti dell’arco costituzionale³⁴. La campagna include una mostra, un seminario (*Brasile, una rivoluzione nascosta*, dove la voce “donne” è terza in ordine di priorità) e diverse *performances* artistiche.

Dai contenuti esaminati emerge una specificità di genere nella denuncia, focalizzata però essenzialmente su attività di cura della prole. Centrale è infatti l’attenzione posta sulla condizione dell’infanzia, fortemente compromessa dall’alto tasso di denutrizione e mortalità infantile, dall’abbandono scolastico o dall’analfabetismo in toto. Allo stesso tempo, il nucleo simbolico della comunicazione solidale non contempla solamente l’ambito della maternità, include altresì la partecipazione femminile nella sfera pubblica *tout court*; a riprova indiretta di quanto affermato, si noti come l’8 marzo dello stesso anno Amanda Castello, presidente dell’ADBI, viene invitata a Palazzo Valentini, sede della Provincia di Roma, per la cerimonia ufficiale di chiusura³⁵.

3. Santiago del Cile, 1973. L’esplosione della solidarietà italiana

L’eco mediatica sollevata da Santiago del Cile nella tragica mattina dell’11 settembre del 1973 non è in alcun modo paragonabile a quella del golpe brasiliano. Le immagini del

³¹ AFLLB, ITA FLLB DP 342/672. *Comunicato: Frente de mulheres brasileiras*, cit., 3.

³² *Idem*, 6.

³³ *Report on the Allegations on Torture in Brazil*, Amnesty International Publications, 1972.

³⁴ AFLLB, ITA FLLB DP 342/612. Dossier: Associazione internazionale contro la tortura - Associazione delle donne brasiliane e italiane, *Brasile libero 1981*, 1981, 2.

³⁵ *Idem*, 4.

palazzo presidenziale de La Moneda in fiamme circolano a livello planetario, suscitando intensa commozione internazionale per la catastrofica fine dell'esperimento del socialista Salvador Allende. Relativamente alla reazione italiana, in particolare, esiste una solida e cospicua massa critica di produzione scritta tanto afferente alla memorialistica quanto alla storiografia. Praticamente immediata è la risposta al golpe della politica istituzionale più alta e dei partiti politici, sia centristi che delle forze di sinistra, che con il Cile avevano intessuto, sin dalla metà degli anni Sessanta, intense relazioni³⁶. Tra questi, il volume significativamente intitolato *Settantatrè. Cile e Italia, destini incrociati*, riflette su una serie di sinergie createsi anche a livello di società civile³⁷.

La componente della solidarietà al femminile, tuttavia, allo stato attuale delle conoscenze non è stata ancora oggetto di attenzione selettiva. Significativo, a ogni modo, è che la Fondazione Feltrinelli di Milano – punto di riferimento essenziale per l'attenzione dedicata al caso cileno nonché per la varietà di iniziative a sostegno della resistenza organizzata – conservi due specifici fondi *Mujeres* (I e II) all'interno del fondo documentario donato da Fernando Murillo Viaña, giornalista, militante comunista, esiliato dopo la svolta autoritaria prima in Italia e poi in Spagna³⁸.

L'Unione Femminile Nazionale conserva anche per il Cile materiale significativo inerente a una serie di azioni sinergiche con le istituzioni più alte dello Stato italiano, che includono e in alcuni casi trascendono iniziative più o meno spontanee della società civile. Tra i tanti profili di indubbio interesse, una figura chiave è quella di Tullia Romagnoli Caretoni (1918-2015). Attivista politica, partigiana, membro della Direzione nazionale del Partito Socialista Italiano e, dal 1968, segretario del gruppo della Sinistra Indipendente³⁹. In un percorso biografico costellato da battaglie politiche incessanti, dalla salvaguardia dei beni culturali all'istruzione pubblica, la fase di più intenso attivismo nei confronti delle drammatiche vicende latinoamericane coincide in buona parte con uno degli incarichi di massima visibilità politica: dal 1972 al 1979 è infatti Vicepresidente del Senato della Repubblica.

Nel marzo del 1976, a pochi giorni dal golpe argentino, partecipa a Torino a un seminario organizzato da Giordina Levi, altra figura di spicco nel panorama sociale e culturale italiano (a sua volta molto sensibile alle vicende latinoamericane anche in virtù di un'esperienza di vita in loco a seguito delle Leggi Razziali⁴⁰), presso il Centro Internazionalistico di Torino, inaugurato dal Vicepresidente del Consiglio Regionale del

³⁶ R. Nocera, *Il governo italiano e la DC di fronte al golpe cileno*, in *Nuova Storia Contemporanea*, No. 12, 2008, 87-110. A. Guida, *La via cilena al socialismo nella stampa italiana di sinistra (1970-73)*, in *Nuova Storia Contemporanea*, No. 4, 2014, 99-120. A. Mulas, *Allende e Berlinguer. Il Cile dell'Unidad Popular e il compromesso storico italiano*, Manni, 2004. A. Santoni, *Il Pci e i giorni del Cile. Alle origini di un mito politico*, Carocci, 2008. L. Giorgi, *La DC e la politica italiana nei giorni del golpe cileno*, Zikkaron, 2018. M. R. Stabili, *Exiled Citizens: Chilean Political Leaders in Italy*, in M. Sznajder, L. Roniger e C. Forment (Eds.), *Shifting Frontiers of Citizenship: The Latin American Experience*, Brill, 2013, 371-393.

³⁷ R. Nocera e C. Rolle (a cura di), *Settantatrè. Cile e Italia, Destini incrociati*, cit.

³⁸ Archivio Fondazione Feltrinelli - Fondo Fernando Murillo Viaña (d'ora in avanti AF-FFM), faldone 47 e 48, *Mujeres chilenas I e II*, fondazionefeltrinelli.it/fonti/archivio/.

³⁹ Unione Femminile Nazionale, Archivio storico (d'ora in avanti AUFN), Milano, *Profilo della Prof.ssa Sen. Tullia Romagnoli Caretoni*, documento inedito.

⁴⁰ M. Filippa, *Avrei capovolto le montagne. Giordina Levi in Bolivia 1939-1946*, Giunti, 1990. Per un profilo sintetico di questo intenso personaggio della vita politica e culturale italiana, sempre a cura di M. Filippa, enciclopediadelledonne.it/biografie/giordina-arian-levi/.

Piemonte. La domanda di fondo, sottesa nel titolo⁴¹ del seminario e sulla quale del resto anche la nostra storiografia nazionale e internazionale non cessa d'interrogarsi⁴², verte su eventuali analogie tra regimi autoritari latinoamericani e fascismo italiano.

Il 20 dicembre dello stesso anno, non solo in qualità di Vicepresidente del Senato ma anche del Comitato Esecutivo della UDI (Unione Donne Italiane), Carettoni incontra poi personalmente Manuela Santucho, membro di una famiglia di militanti ben noti nel panorama della lotta armata argentina e letteralmente decimata dalla repressione (dieci prigionieri politici solo tra figli e nipoti). La senatrice si fa inoltre portavoce in sede di Commissione Esteri di organizzare una visita di controllo nel paese⁴³.

Due mesi prima, con la firma di 39 senatrici e deputate (tutte donne, tra le quali Ersilia Salvato, Luciana Castellina, Nilde Iotti, Emma Bonino), indice un appello volto alla scarcerazione immediata dei detenuti politici in Cile e alla sensibilizzazione delle Nazioni Unite per rendere noti i luoghi segreti della detenzione. Il destinatario è Kurt Waldheim, all'epoca segretario Generale ONU. La denuncia dell'operato della DINA (Dirección de Inteligencia Nacional), la polizia segreta del regime, è molto esplicita, in particolare per quanto concerne l'efferata pratica delle *desapariciones*. Senza mezzi termini, mentre per l'Argentina la pratica verrà a lungo negata e l'opinione pubblica rimarrà per molto tempo reticente nel riportarne le efferatezze, l'appello riferisce infatti:

Sull'esempio di quanto ha fatto e fa la DINA cilena si tenta d'imporre come prassi normale la scomparsa di cittadini, di cui le autorità, il governo e la magistratura negano l'arresto, ricusando ogni responsabilità a riguardo. Si tratta sempre di dirigenti politici e sindacali, di intellettuali, di sacerdoti, di cittadini democratici, uomini e donne, che vengono dati per dispersi nonostante esistano prove inconfutabili del loro arresto, con lo scopo evidentemente di ingannare l'opinione pubblica interna e internazionale e di eludere ogni responsabilità per quanto riguarda il rispetto dei diritti civili⁴⁴.

Un dato indicativo di quanto Carettoni costituisca una figura di raccordo tra istituzioni e società civile è che l'appello da lei promosso venisse pienamente condiviso con Ignazio Delogu⁴⁵, intellettuale e politico dai poliedrici interessi, presidente dell'Associazione Italia-Cile⁴⁶. Nell'archivio privato della senatrice, datati 8 marzo 1977⁴⁷, si ritrovano

⁴¹ AUFN, *Tullia Carettoni Romagnoli I*, Busta 39, fasc.16, *Seminario Imperialismo e fascismo nel 1976 in America Latina*.

⁴² Nell'ambito delle iniziative più recenti ci si riferisce in particolare al panel *Hibridaciones transatlánticas: relaciones y contaminaciones entre derechas latinoamericanas y europeas* presso il Convegno Internazionale *Dictaduras, autoritarismos y derechas en América Latina: rupturas, continuidades y memoria (siglos XIX-XXI)*, organizzato dall'Università Ca' Foscari nel dicembre del 2021.

⁴³ AUFN, *Tullia Carettoni Romagnoli I*, Busta 39, fasc.18, Argentina: Manuela Santucho.

⁴⁴ Appello delle deputate e senatrici italiane, Roma, 7 ottobre 1976, AUFN, *Tullia Carettoni Romagnoli I*, Busta 39, fasc.17, Cile.

⁴⁵ «Fine ispanista, allo stesso tempo è stato scrittore, giornalista, poeta (in più lingue), critico cinematografico e regista teatrale. [...] Ha vissuto in prima persona gli anni del governo Allende e quelli successivi al golpe, specie attraverso la presidenza dell'Associazione Italia-Cile». Cfr. V. Giannattasio, *Allende, il golpe cileno e il mondo politico-culturale italiano. La testimonianza di Ignazio Delogu*, in R. Nocera e C. Rolle (a cura di), *Settantatrè. Cile e Italia, Destini incrociati*, cit., 215.

⁴⁶ Comitato Nazionale Italia-Cile "Salvador Allende" a Tullia Carettoni, 26 ottobre 1976, AUFN, *Tullia Carettoni Romagnoli I*, Busta 39, fasc.17, Cile. Per una ricostruzione del contesto generale e della nascita del comitato Italia-Cile cfr. M. R. Stabili, *Exiled Citizens: Chilean Political Leaders in Italy*, cit., 376 e ss.

⁴⁷ Pieghevole inedito in AUFN, *Tullia Carettoni Romagnoli I*, Busta 39, fasc.17, Cile.

inoltre pieghevoli intitolati alla militante comunista e vittima di una pratica efferata di volo della morte Marta Ugarte⁴⁸: una forma di omaggio condiviso da Donne democratiche Cilene in Esilio e Donne democratiche italiane.

Altro versante della solidarietà italiana al femminile è quello del mondo sindacale, che agisce parallelamente ai canali di partito ufficiali e sul quale emerge documentazione anche per il decennio successivo. Dal 1983 il Cile apre per la prima volta dopo dieci anni di regime alle proteste nelle piazze, alla legalizzazione dei partiti, a un lento cammino verso una fase di transizione alla riconquista della democrazia.

Tra il 1986 e il 1987, in un momento di rinnovata speranza in vista dell'imminente plebiscito, la segreteria della UIL, di area socialdemocratica, manifesta in un comunicato massima attenzione al Dipartimento Femminile della Coordinadora Nacional Sindical che si appresta a realizzare la Seconda Conferenza Nazionale dei Lavoratori. Si tratta di un evento coordinato da diverse associazioni di donne cilene, focalizzato sull'imprescindibile appuntamento dell'8 marzo. La UIL s'impegna in questo caso nella concreta organizzazione di una campagna di raccolta fondi⁴⁹ esprimendo in particolare la propria solidarietà a Veronica de Negri: ex sindacalista cilena, attivista e coinvolta in una delle pratiche più efferate del regime. Il figlio, Rodrigo Rojas, giovane fotografo e attivista sociale, viene infatti bruciato vivo proprio mentre tentava di immortalare le prime manifestazioni pubbliche di massa⁵⁰. Anche la Federazione Impiegati Operai Metallurgici (FIOM)-CGIL si attiva a sua volta con molteplici iniziative, invitando per esempio nella città di Brescia la segretaria generale della Coordinadora nacional de familiares de prisioneros políticos Gladys Acosta, come testimonia una rassegna stampa a cura di forze sia laiche che cattoliche, conservata anch'essa presso la Fondazione Feltrinelli⁵¹.

Tracce sparse di un'intensa attività di solidarietà, tanto della politica istituzionale quanto di quella afferente a gruppi civici, si trovano in moltissimi comuni italiani (si ha notizia di circa 5.500 ordini del giorno nei consigli comunali a ridosso dell'11 settembre⁵²) e non solamente nelle grandi città come Roma o Milano. Tra questi, emerge la "rossa" città di Bologna, dalla consolidata tradizione antifascista, che di recente ha

⁴⁸ Per maggiori dettagli della sua vicenda biografica e della triste realtà dei voli della morte in Cile, pratica tendenzialmente associata alla dittatura argentina ma che in realtà tra il 1974 e il 1978 ha coinvolto alcune centinaia di prigionieri politici anche nel paese limitrofo del Cono Sud latino-americano cfr. <https://memoriaviva.com/nuevaweb/ejecutados-politicos/ejecutados-politicos-u/ugarte-roman-marta-lidia/> e G. Carotenuto, *Todo cambia. Figli di desaparecidos e fine dell'impunità in Argentina, Cile e Uruguay*, Le Monnier, 2015, 190 e ss.

⁴⁹ *Solidarietà con le donne cilene*. Testo della dichiarazione di solidarietà con le donne cilene del Coordinamento Nazionale Donne della U.I.L., AF-FFM, faldone 47, *Mujeres chilenas I*, 47.1, *Mujer y sociedad*.

⁵⁰ Un caso nuovamente aperto nel 2015. Cfr. National Security Archives, Washington D.C., nsarchive2.gwu.edu/NSAEBB/NSAEBB523-Los-Quemados-Chiles-Pinochet-Covered-up-Human-Rights-Atrocity/. Sulla clamorosa vicenda di Rodrigo Rojas cfr. anche P. Kornbluh, *The Pinochet File: A Declassified Dossier on Atrocity and Accountability. A National Security Archive Book*. The New Press, 2003, 547 e ss.

⁵¹ Rassegna stampa a cura della FIOM di Brescia relativa alla visita della segretaria del Coordinamento familiari dei prigionieri politici Gladys Acosta, 21-22 gennaio 1987. AF-FFM, faldone 47, *Mujeres chilenas I*, 47.1, *Mujer y sociedad*.

⁵² Assemblea legislativa della regione Emilia-Romagna, Catalogo *Tempo d'esilio. L'Emilia Romagna a fianco del popolo cileno 1973-1988*, Bologna, 2017, 51.

peraltro prodotto un suggestivo catalogo, *Tempo d'Esilio*, e del materiale audiovisivo⁵³ dal quale è possibile reperire moltissime informazioni. Una su tutte è la pronta e unanime reazione della Giunta Comunale che a poche settimane dal golpe, il 5 ottobre, lo condanna fermamente; molte strade e piazze del territorio emiliano-romagnolo vengono inoltre intitolate a Salvador Allende in segno di omaggio⁵⁴.

4. Bologna, 1979. “Mani unite” contro la denutrizione infantile

La figura di Tullia Caretoni ricompare anche in un altro significativo archivio bolognese per quanto concerne un assoluto protagonista dell'associazionismo femminile – quello della UDI, Unione Donne Italiane⁵⁵ – contenente due fondi specifici dedicati ad attività di solidarietà verso l'America Latina. Nel novembre del 1974, similmente all'impulso lanciato da Parigi dalle esiliate brasiliane, dalla *ville lumière* parte una raccolta di firme per scarcerare le prigioniere politiche cilene, alla quale aderiscono diverse personalità di spicco. Non solo politiche di professione quali la Vicepresidente del Senato, ma anche testimoni dirette del dramma (Hortensia Bussi de Allende, moglie del presidente), attiviste civiche (Angela Davis), del mondo del cinema (Jane Fonda), nonché esponenti della Resistenza, come la medaglia d'oro al valore Carla Capponi⁵⁶. In vista del trentesimo anniversario della festa di Liberazione del 25 aprile, un appello rivolto a “donne e ragazze dell'Emilia Romagna” solidarizza così con la resistenza cilena⁵⁷.

Le associazioni civili sensibili alle vicende del Cile, tuttavia, non si limitano a denunciare gli aspetti più tristemente noti della repressione, quali torture, sparizioni forzate e umiliazioni continue alle quali, le donne in particolare, devono sottostare nella visione “moralizzatrice”, sessista e rigidamente patriarcale contemplata dalla giunta al governo⁵⁸. Esiste infatti un ambito complementare alle pratiche della *guerra sucia*, intesa in senso stretto, che pur hanno creato, in una cornice di perfetta legalità, grande sofferenza in un'estesa fascia della popolazione cilena, vale a dire le politiche economiche drasticamente neolibériste del regime. La storiografia sta attualmente rivisitando i confini della nascita, sviluppo e articolazione interna dei noti *Chicago Boys*, gruppo di economisti

⁵³ *Tempo d'esilio. L'Emilia Romagna a fianco del popolo cileno 1973-1988*- il documentario. [youtube.com/watch?v=zzkdMuKQkF4&t=2111s](https://www.youtube.com/watch?v=zzkdMuKQkF4&t=2111s).

⁵⁴ Assemblea legislativa della regione Emilia-Romagna, Catalogo *Tempo d'esilio*, cit., 49 e ss.

⁵⁵ E. Betti, *Gli archivi dell'UDI come fonti per la storia del lavoro femminile nell'Italia de age d'or (1945-1975)*, in S. Chemotti e M. C. La Rocca (a cura di), *Il genere nella ricerca storica*, Il Poligrafo, 2015.

⁵⁶ Associazione nazionale Italia-Cile “Salvador Allende”, *Appello alle donne del mondo per la liberazione delle donne incarcerate dalla giunta militare fascista in Cile*, Archivio Comitato regionale Emilia-Romagna Unione Donne Italiane (UDI), (d'ora in avanti ACRER-UDI), faldone 14 Busta 44, *Pace e solidarietà, 1973-1989*, faldone 14 *Solidarietà con le donne cilene e raccolta firme per il Cile, 1974*, fasc.1.

⁵⁷ «Mentre in Italia si celebra il 30 della resistenza ed il grande contributo che le masse femminili hanno dato nella lotta contro il fascismo e per un nuovo Stato basato sulla Costituzione repubblicana, firmiamo l'appello rivolto alla resistenza cilena e a tutte le donne del mondo, senza distinzione di ideologia e di credo religioso, per la liberazione delle donne incarcerate della giunta militare». *Unite per la libertà delle donne cilene*, ACRER-UDI, Busta 44, *Associazione nazionale Italia-Cile “Salvador Allende”*, faldone 14 *Solidarietà con le donne cilene* e raccolta firme per il Cile, 1974, cit.

⁵⁸ Tutti aspetti relativi a traumi individuali e collettivi sui quali anche le ricerche di Steve Stern forniscono spunti di riflessione profonda. Cfr. *The Memory Box of Pinochet's Chile*, (in 3 volumi), Duke University Press 2006.

formatisi negli Stati Uniti ben prima dell'avvento di Pinochet⁵⁹, cui si deve sostanzialmente un progetto di audace sperimentazione che anticipa la Gran Bretagna di Margaret Thatcher e che vede nelle riforme contenute nel *Plan Laboral* (1978-1981) forse il momento di più intensa attuazione del proprio operato⁶⁰. L'indirizzo assunto dagli economisti al governo consolida un'immagine di paese dinamico e a suo agio sui mercati internazionali (negli anni successivi si arriva a utilizzare la metafora del "jaguar de América Latina", a costo di ridurre letteralmente alla fame i settori sociali più svantaggiati, specie quelli delle periferie urbane).

Non sorprende dunque che a febbraio del 1979, a fronte di un aumento inquietante dei tassi di denutrizione infantile – ancor più scandaloso se messo a confronto con la retorica governativa messa in atto in vista del nascente Anno Internazionale del Bambino delle Nazioni Unite – alcune città italiane si vedono intensamente coinvolte nell'allestimento di una peculiare raccolta di fondi e alimenti per Santiago. Inaugurata in aprile a Roma da Sandro Pertini, Hortensia Bussi de Allende e la figlia Isabel⁶¹, Bologna diviene il centro operativo della *Campagna per il latte. Da ogni bambino italiano un litro di latte ai bambini cileni*⁶². L'iniziativa, prorogata fino all'autunno⁶³, coinvolge tutte le province emiliane nelle quali, parallelamente a mostre, concerti ed eventi sostenuti da CGIL, Italia-Cile e Lega delle cooperative, noti produttori locali come Granarolo e Felsinea Latte arrivano a donare 30.000 litri del prezioso alimento⁶⁴.

Come esplicitato anche in un documento interno dell'UDI sulla campagna, è evidente il valore fortemente evocativo rispetto alle azioni intraprese solo pochi anni prima, in una congiuntura radicalmente diversa, da Salvador Allende:

Un litro di latte può sembrare molto, o al contrario, niente. Certamente è poco, una goccia nel deserto della fame e della denutrizione. E tuttavia, crediamo che al di là della quantità del risultato che otterremo l'ispirazione umanitaria e politica della campagna deve affermare che non si può assistere impassibili al compiersi del destino tragico di generazioni intere di bambini cileni [...] Scrisse il presidente Allende: «Il futuro del Cile comincia dai bambini. [...] Aiutiamo i bambini cileni a vivere e credere nella vita».⁶⁵

Donne emiliane e donne cilene vengono sollecitate in questa circostanza in attività di cura e nutrimento, gesti simbolici che riconducono inequivocabilmente alla sfera privata della maternità; al contempo, il contesto di privazione e repressione che ne costituisce la cornice e il movente rende queste azioni fortemente politiche, al limite dell'eversività. Il

⁵⁹ Tra le letture più innovative proposte di recente cfr. M. R. Stabili, *I "Chicago Boys" e le origini delle politiche neoliberaliste in Cile*, in *Ricerche di storia politica*, 2021, vol. 71, fasc. 1, 29-40.

⁶⁰ I due momenti chiave sono in tal senso l'approvazione del decreto-legge 2200 del 15 giugno 1978 e il 2756 del 3 luglio 1979, volti a ridisegnare completamente le garanzie precedentemente consolidate nel sistema di relazioni di lavoro e i margini d'azione dei sindacati.

⁶¹ *Appello per i bambini del Cile*, in *La Stampa*, 20 aprile 1979.

⁶² Comitato bolognese Italia Cile "Salvador Allende", lettere del 6 e 14 febbraio 1979, in Archivio Comitato provinciale Bolognese Unione Donne Italiane, (d'ora in avanti ACPB- UDI), faldone 67, II. 8 Comitati Italia-Cile e Italia-Vietnam, documentazione, 1977-1980, fasc. 1.

⁶³ ACPB- UDI, Idem, lettera del 9 giugno 1979.

⁶⁴ Assemblea legislativa della regione Emilia-Romagna, Catalogo *Tempo d'esilio*, cit., 70 e ss.

⁶⁵ *Campagna nazionale di solidarietà. Da ogni bambino italiano un litro di latte ai bambini cileni*, ACPB-UDI, faldone 67, II. 8 Comitati Italia-Cile e Italia-Vietnam, documentazione, 1977-1980, fasc.1, supplemento al No. 26 di *Cile libero*, ottobre 1978.

contesto internazionale fornisce inoltre crescenti sollecitazioni alla nascita di un network transnazionale che, ancor più visibile nel decennio successivo, inizia a muovere i primi passi⁶⁶. Calzante sembra in proposito l'immagine delle mani in calce a un provocatorio *pamphlet* reperito presso il Fondo Murillo, datato 8 marzo 1978, che recita

Nella Giornata Internazionale della Donna rinnoviamo il nostro appello per un vibrante impegno di lotta teso a liberare 114 donne “scomparse” in Cile e ad abbattere l'infame regime fascista di Pinochet. Lottiamo insieme perché la vita e la serenità ritornino nelle nostre famiglie con la Libertà e la Democrazia. ¡UNAMOS NUESTRAS MANOS!⁶⁷

5. *Alcune riflessioni conclusive*

In termini del tutto provvisori, trattandosi di una ricerca ancora sostanzialmente *in fieri*, è forse opportuno tornare in conclusione al sottotitolo scelto per questo saggio: “tracce e frammenti”. È evidente, infatti, che ricostruire in forma anche solo minimamente esaustiva come il variegato, plurale ed eterogeneo mondo dell'associazionismo femminile italiano si sia attivato nei confronti delle donne vittime dei regimi latinoamericani implicherebbe una ricognizione, prolungata e sistematica, di una massa critica di archivi ben più consistente di quella presa in considerazione.

Tuttavia, questo contributo ha voluto quantomeno suggerire spunti di indagine futura; si è posto infatti l'accento sulla relazione che intercorre tra le donne oggetto di abusi e quelle che hanno avuto, con tempi e modalità diverse, possibilità di tessere reti solidali (anche di carattere transnazionale) e far ascoltare la propria voce in un arco temporale che ha visto da un lato una crescente visibilità della presenza femminile nella sfera pubblica, dall'altro la più brutale repressione di queste nuove istanze.

Alcune delle attiviste menzionate nel nostro paese si sono mosse nell'ambito delle istituzioni più alte della politica, altre appaiono maggiormente legate all'associazionismo di base, altre ancora hanno costruito ponti tra la dimensione dello Stato e quella della società civile.

L'esperienza brasiliana in un primo momento, quella cilena a seguire, ci aiutano inoltre a rileggere con una diversa lente uno dei periodi più bui della storia recente latino-americana: non solo si è trattato di una fase di violenza sistematica e generalizzata, ma anche di un periodo di potenziale incubazione di una nuova forma di attivismo transnazionale che ha visto nelle donne una forma certo non trascurabile di protagonismo.

⁶⁶ P. Villaume, R. Marager, H. Posdam (a cura di), *The 'long' 1970s: Human Rights, East-West détente, and Transnational relations*, Routledge, 2016.

⁶⁷ *Le donne in Cile lottano in piedi per sconfiggere il fascismo*, in AF-FFM, faldone 48, *Mujeres chilenas II*, 48.18, *Revistas boletines y opúsculos de mujeres chilenas exiliadas*, 8 marzo 1978.

4 • 1 • 2022



UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI MILANO
DIPARTIMENTO DI STUDI INTERNAZIONALI,
GIURIDICI E STORICO-POLITICI

NAD

Nuovi Autoritarismi e Democrazie:
Diritto, Istituzioni, Società



Le problème du harcèlement en France dans une perspective pluridisciplinaire

L. Gangale

ISSN: 2612-6672

<https://riviste.unimi.it/index.php/NAD/index>



Nuovi Autoritarismi e Democrazie:
Diritto, Istituzioni, Società

Le problème du harcèlement en France dans une perspective pluridisciplinaire

*Lucia Gangale**

Abstract

The profound social transformations, the increase in interpersonal violence in a public space, including workplaces and learning places, the media coverage of sexual scandals (such as the famous “Harvey Weinstein” case), and the response to these problems (#MeToo, #balancetonporc on Twitter, #Iwas), urgently raise the problem of their collective representation today and what forms of degradation the male-female relationship is likely to have. To address the topic of harassment, we divide the treatment as follows: 1) Methodological premise; 2) what is harassment; 3) the forms of harassment; 4) what psychology and sociology can tell us about the phenomenon in question; 5) domestic violence; 6) Defense against harassment.

Keywords : Harcèlement – Masculin et féminin – Violence – France – Protection juridique.

SOMMAIRE : 1. Prémisse méthodologique. 2. Harcèlement : définition 3. Types de harcèlement. 4. La construction du masculin et du féminin dans la société contemporaine. 5. Violence domestique. 6. Se défendre contre le harcèlement.

* Doctorant en Philosophie à l’Université de Tours. L’essai a été soumis à l’évaluation en double aveugle par les pairs. Responsables du contrôle éditorial : Laura Alessandra Nocera.

1. *Premisse méthodologique*

Le problème du harcèlement est vaste et fait l'objet d'une abondante littérature scientifique. C'est un phénomène qui s'inscrit dans une relation de pouvoir et de force entre deux parties, dans laquelle le sujet qui harcèle veut démontrer sa suprématie sur le sujet auquel il inflige délibérément souffrance.

Ce type de comportement peut être habituel pour l'intimidateur et vise à porter atteinte au statut social ou à l'intégrité physique de la victime. Ce phénomène est très répandu dans les contextes scolaires, professionnels et interpersonnels.

Cet essai, qui porte notamment sur l'analyse du phénomène en France, tient compte de certaines de ces études, en cherchant à examiner un problème aussi complexe dans une perspective transversale. Dans ce travail, on tente de :

1) donner un aperçu concis des différentes formes de harcèlement, puisqu'il est pratiquement présent dans toutes les sphères de la vie associative ;

2) consacrer une place plus large au thème du harcèlement et de la violence à l'égard des femmes, ainsi qu'à un bref examen de la formation des stéréotypes de genre et de la relation entre les sexes, en utilisant la contribution de la psychologie et de la sociologie, vu l'ampleur du phénomène concernant ce type de violence ;

3) de rendre compte de certains dispositifs de protection que la loi française offre dans le domaine de la violence domestique.

Le traitement qui suit n'a pas la prétention d'être exhaustif, mais veut au contraire des stimuli et solliciter des questions qui peuvent alimenter la recherche sur un sujet aussi vaste et délicat.

2. *Le harcèlement : définition*

Le mot *harceler* provient de « herseler » en ancien français, terme diminutif de « herser » signifiant « tourmenter, malmener », comme la herse tourmente et malmène la terre¹. Il s'agit d'un terme emprunté rapidement à l'éthologie, notamment en ce qui concerne le comportement de certaines espèces d'animaux particulièrement agressifs à l'égard d'autres, afin d'obtenir une position privilégiée au sein du groupe et un meilleur accès aux ressources. Dans le monde humain, cela signifie obtenir plus dans le domaine de la gloire, de la renommée, du sexe².

¹ H. Romano, *Harcèlement en milieu scolaire Victimes, auteurs : que faire ?*, Dunod, coll. « Enfances », Malakoff, 2015, 224.

² B. Humbeek, *Pour en finir avec le harcèlement*, Editions Odile Jacob, 2019.

Le terme *harcèlement* a des équivalents dans la langue anglaise : *bullying*, *harrasment*, *mobbing*³.

Le *harcèlement* consiste en un comportement intentionnellement agressif et répétitif, qui vise à nuire à la personne visée, ou à obtenir quelque chose (comme une relation sexuelle). Il se concrétise par une relation entre une figure dominante et une figure dominée et les comportements sont mis en place pendant une longue période (généralement plus de six mois). Il s'agit clairement d'une relation de violence interpersonnelle. Cette relation se réalise dans un espace public (étude, travail, espaces urbains incluant les transports publics) ou privé (milieu conjugal, cohabitation). Le *harcèlement* porte gravement atteinte à la dignité de la victime.

La loi française définit le « harcèlement » comme suit⁴:

Le harcèlement est la répétition de propos et de comportements ayant pour but ou effet une dégradation des conditions de vie de la victime. Cela se traduit par des conséquences sur la santé physique ou mentale de la personne harcelée.

La loi punit toutes les formes de harcèlement, en tenant compte de la fréquence et la teneur des actes.

Il s'agit par exemple des actes suivants :

Actes ou propos vexatoires

Menaces

Propos injurieux ou obscènes

Appels téléphoniques, SMS ou courriers électroniques malveillants

Visites au domicile ou passages sur le lieu de travail

Il y a harcèlement quels que soient les rapports entre l'auteur et la victime : collègues de travail, voisins, élèves d'un même établissement, couple marié ou non.

En plus de la législation, le *harcèlement* est présenté dans les études qui le concernent à travers des lectures liées à divers domaines de recherche.

Le *bullying* est défini comme une forme d'instauration de la domination⁵.

Pour la *théorie biologique et naturelle*, il est le résultat d'un débordement hormonal qui concerne une petite partie d'hommes "malades"⁶. Les délinquants

³ Le caractère italique est un choix linguistique par l'auteur de l'essai.

⁴ Site officiel de l'administration française : service-public.fr/particuliers/vosdroits/F32247. Il existe également une page consacrée à l'aide aux victimes : interieur.gouv.fr/A-votre-service/Ma-securite/Aide-aux-victimes. Une perspective détaillée sur le harcèlement sous toutes ses formes est ici : justifit.fr/b/guides/droit-penal/droit-penal-harcèlement/#Le_harcèlement_en_chiffres.

⁵ Sur ce sujet, nous avons l'étude pionnière de J. A. Bargh, P. Raymond, J. B. Pryor & F. Strack, *Attractiveness of the Underling: An Automatic Power Sex Association and Its Consequences for Sexual Harassment and Aggression*, dans *Journal of Personality and Social Psychology*, 68, 1995, 768-781.

⁶ A. Paglia-Boak, R. E. Mann, E.M. Adlaf, J. Rehm, *Drug use among Ontario students, 1977-2009: Detailed OSDUHS findings (CAMH Research Document Series No. 27)*, Toronto, Ontario, Canada: Centre for Addiction and Mental Health, 2009.

sexuels présentent peu de troubles psychiatriques et cette théorie n'explique pas le harcèlement des femmes sur les hommes⁷.

Pour la *théorie psychologique*, le harcèlement implique des facteurs plus larges⁸ :

- Comportements ayant un motif sexuel : obtenir une faveur sexuelle (par exemple intimider pour obtenir un rapport sexuel) ou une connotation sexuelle (tenter une approche physique) ;
- Facteurs situationnels : cadres multiples (ex, travail), véritables leviers ou freins ;
- Facteurs personnels.

Pour la *théorie du rôle*, socioculturel et de la domination sexuelle, il est le fruit d'une société masculine et patriarcale, et les femmes sont éduquées pour être soumises et sexuellement attrayantes.

Il n'existe pas de profil type d'harcéleur. Les types sont conçus en fonction des critères sélectionnés :

- Selon la recherche active de la victime : les durs et purs, les opportunistes, les insensibles⁹ ;
- Selon le nombre de victimes¹⁰ : harceleurs persistants ou endurcis, harceleurs exploitants ou opportunistes, harceleurs vulnérables.

La recherche psychologique met en évidence le rôle de l'attachement pour la compréhension de la genèse du lien fondamental entre les individus¹¹. La qualité de l'attachement joue un rôle essentiel dans l'interaction avec autrui et donc dans d'éventuelles agressions¹². Feeney et al. décrit cinq types d'attachements chez l'adulte: 1) la confiance 2) l'inconfort de la proximité 3) besoin d'approbation 4) la relation secondaire (égoïste et recherchant la satisfaction personnelle) 5) la préoccupation relationnelle (acceptation excessive d'autrui)¹³.

Les techniques utilisées pour le désengagement moral sont les suivantes : la dissimulation, attribuer à d'autres la faute, comparaisons avantageuses, nier la gravité du comportement mis en œuvre et lui donner un sens bienveillant, présenter le harcèlement comme une plaisanterie, la dévalorisation et la déshumanisation de la victime afin de justifier ou de minimiser l'impact des actes de harcèlement.

⁷ W. O'Donohue, *Sexual Harassment: A review of the literature, Aggression and Violent Behavior*, Vol. 3, No. 2, 1998, 111-128.

⁸ *Ibidem*.

⁹ M. L. Lengnick-Hall's, *Sexual harassment research: A methodological critique*, dans *Personnel Psychology*, No. 4, 1995, 841-864

¹⁰ M.A. Lucero, R.E. Allen, & K.L. Middleton, *Sexual harassers: Behaviours, motives and change over time. Sex Roles*, Vol. 55, 2006, 331-343.

¹¹ N. Guédénéy & A. Guédénéy, *L'attachement ; approche théorique*, Elsevier-masson, 2016.

¹² K.S. Ménard et al., *Attachment and Personality Predicts Engagement in Sexual Harassment by Male and Female College Students*, dans *Violence and Victims*, Vol. 25, No. 6, 2010, 770-86.

¹³ J.A. Feeney, *Adoption, attachment, and relationship concerns: A study of adult adoptees*, dans *Personal Relationships*, No. 14, 2007, 129-147, en ligne: faculty.buffalostate.edu/hennesda/attachment/attachment%20and%20adult%20adoptees.pdf

Les témoins, victimes indirectes de harcèlement, ont toujours une grande difficulté à révéler les faits observés, comme nous le révèlent d'autres études. Dans ce cas, il peut y avoir la peur d'agir mal ou de manière appropriée ou excessive¹⁴ ; on s'inquiète de la réaction des autres¹⁵ ; un sentiment de concernement amène à plus d'actions¹⁶ .

Par *violence*¹⁷ on entend pression sur un sujet sans son consentement : agressions physiques, menaces ou intimidations, violences morales ou psychologiques, manœuvres d'ostracisme. Cette violence peut se manifester de manière frappante et brutale, ou être pratiquée de manière constante et répétée, massive ou distillée, bruyante ou silencieuse. La violence se produit dans les espaces publics (dans la rue, dans les relations avec les voisins, dans les transports publics, dans les bars, les magasins, les salles de sport et les lieux de plaisir en général, dans les services administratifs) et dans les espaces privés (famille, lieux de travail et d'étude).

3. Types de harcèlement

Le monde du harcèlement est imaginatif et varié. Les persécutions et les violences peuvent être déclinées de différentes manières. Vous trouverez ci-dessous un aperçu complet.

- L'*agression sexuelle*, selon l'article 222-22 du Code pénal, est « toute atteinte sexuelle commise avec violence, contrainte, menace ou surprise ou, dans les cas prévus par la loi, commise sur un mineur par un majeur » [loi du 21 avril 2021].

La définition jurisprudentielle de « atteinte sexuelle » est intéressante car elle nous permet de distinguer l'agression sexuelle des autres infractions à caractère sexuel ou sexiste. Elle prend la forme de tout type de contact physique ou corporel de nature sexuelle. La manifestation de ce contact est double : 1) avec pénétration, ou tentative de pénétration, « viol », qui constitue un délit et est puni dans le système juridique français de 15 ans de réclusion criminelle ; 2) sans pénétration, qui relève de l' « agression sexuelle autre que le viol »/« other sexual aggression », délit, 5 ans d'emprisonnement et 75 000 € d'amende.

Dans ces cas, la jurisprudence doit évaluer au cas par cas violence, contrainte, surprise, à laquelle est liée la question du « consentement ». Il faut donc évaluer la « vulnérabilité » de la victime. La vulnérabilité peut dépendre du contexte et de la

¹⁴ W. Gardner, M.J. Martinko, *An organizational perspective of the effects of dysfunctional impression management*, dans R.W. Griffin, A.M. O'Leary-Kelly, J.M. Collins (Eds.), *Dysfunctional behavior in organizations*, 69-125, JAI Press, 1998.

¹⁵ J.A. Harrison, R.B. Wells, *Bystander effects on male helping behavior : Social comparison and diffusion of responsibility. Representative Research*, dans *Social Psychology*, No. 19. 1991, 53-63.

¹⁶ B.R. Schlenker, T.W. Britt, J. Pennington, R. Murphy, K. Doherty, *The triangle model of responsibility*, dans *Psychological Review*, No. 101, 1994, 632-652

¹⁷ Site officiel de la Organisation Mondiale de la Santé, who.int/fr/.

situation dans laquelle se trouve le sujet¹⁸, ou être une vulnérabilité intrinsèque, et peut être déduite des émotions faciales, de la posture et de la démarche.

La violence à l'égard des femmes, en particulier la violence des partenaires et la violence sexuelle, est un grave problème de santé publique et une violation des droits humains des femmes.

Dans le monde entier, près d'un tiers (30%) des femmes déclarent avoir subi une forme quelconque de violence physique et / ou sexuelle de la part de leur partenaire qui, dans 38% des cas, est également l'auteur du meurtre de la femme¹⁹.

La violence peut avoir une incidence négative sur la santé physique, mentale, sexuelle et reproductive des femmes et peut augmenter le risque de contracter le VIH dans certains contextes.

En 2016, l'OMS a adopté un plan d'action global visant à renforcer le rôle des systèmes de santé dans la lutte contre la violence interpersonnelle, en particulier contre les femmes et les filles et les enfants. Le plan comprend : des interventions de recherche pour tester et identifier les interventions efficaces dans le secteur de la santé pour lutter contre la violence à l'égard des femmes ; l'élaboration de lignes directrices et d'outils de mise en œuvre pour renforcer la réponse du secteur de la santé à la violence sexuelle et entre partenaires intimes et synthétiser les preuves de ce qui fonctionne pour prévenir cette violence ; et le soutien aux pays et aux partenaires pour mettre en œuvre le plan d'action mondial contre la violence en travaillant avec des agences et des organisations internationales pour réduire et éliminer la violence au niveau mondial grâce à des initiatives telles que l'initiative de recherche sur la violence sexuelle²⁰.

- *L'harcèlement sexuel (sexual harassment)* : est défini par l'art. 222-33 du Code pénal (loi du 3 août 2018) comme la tentative, répétée dans le temps, d'imposer à une personne des propositions ou des comportements à connotation sexuelle ou sexiste (y compris extorquer un rapport sexuel non consentant) qui portent atteinte à sa dignité en raison de leur caractère dégradant ou humiliant. Le harcèlement, dans les trois quarts des cas, est mis en place par l'ex-partenaire de la victime pour une rupture non acceptée.

Le harcèlement sexuel est assez répandu au travail (un sujet que j'aborde dans le point suivant). Autrefois, un tel conflit était considéré comme un conflit « personnel » ou même comme un « flirt » inoffensif que le salarié devait résoudre lui-même. Aujourd'hui, il est reconnu qu'il s'agit d'un problème commun à toutes les entreprises et qu'il est approprié que la loi intervienne dans de tels cas, car ce

¹⁸ M. Felson, L.E. Cohen, *Human ecology and crime : A routine activity approach*, dans *Human Ecology*, Vol. 8, 1980, 389–406.

¹⁹ *Violenza sulle donne: i dati Oms e le linee d'azione per contenere il fenomeno che interessa una donna su tre nel mondo*, dans *Quotidiano Sanità*, en ligne: www.quotidianosanita.it/scienza-e-farmaci/articolo.php?articolo_id=68333. Nous nous référons également à ce lien pour connaître les mesures qui ont été prises dans différents États du monde pour endiguer le phénomène de la violence sexiste (Syrie, Afghanistan, Pakistan, Myanmar, Ouganda).

²⁰ Le Global Plan of Action peut être téléchargé dans sa version originale à partir de ce lien : quotidianosanita.it/allegati/allegato5266095.pdf.

comportement est inextricablement lié au droit d'être traité avec égalité sans considération du sexe ainsi qu'au droit à jouir d'un milieu de travail sain²¹.

- *L'harcèlement au travail (workplace bullying)*²² : 28% des travailleurs sont « exposés à au moins un facteur susceptible d'affecter de manière défavorable leur bien-être mental »²³. Le harcèlement au travail trouve son expression dans les commérages, les menaces, l'isolement et le refus de communication, l'ostracisme, l'exclusion sociale, les dommages aux conditions de travail, les attaques personnelles²⁴. Le harcèlement au travail peut être associé à d'autres formes de harcèlement sexuel. Ce type de bullying peut être : a) descendant vertical (du supérieur aux subordonnés), b) vertical ascendant (lorsque le supérieur est la victime), c) horizontal (c'est-à-dire entre employés, par compétition et rivalité mutuelle), d) mixte (conjuguant le harcèlement de la hiérarchie et des collègues ou renforçant ceux-ci par une absence de réglementation).

Il ne faut pas oublier que le harcèlement sur le lieu de travail n'est pas un acte unique, mais qu'il se compose d'une série de degrés qui peuvent durer des mois, voire des années.

Il existe un nombre de descriptions de stages de mobbing. Je vais rapidement en proposer quelques-uns.

Tout d'abord, il y a le modèle proposé par Gordon Allport²⁵, qui est basé sur l'escalade des préjugés. Dans la première phase, la personne ciblée fait l'objet de commentaires malveillants. Dans la deuxième phase, les gens commencent à éviter la victime. Dans la troisième phase, la victime est ouvertement harcelée et discriminée, aliénée ou exclue ou soumise à des commentaires et des plaisanteries offensants. Dans la quatrième phase, des attaques ont lieu et peuvent aboutir à une phase finale qu'Allport appelle « extermination ».

Le modèle d'évolution des conflits de Glasl²⁶ propose trois phases: 1) Rationalité et contrôle (les parties cherchent une solution raisonnable, de coopération) ; 2) Difficulté d'interaction (le sujet initial du conflit est presque oublié et la relation entre les parties est devenue la source principale de tension. Les individus concernés, en difficulté de résoudre le conflit, tentent d'exclure

²¹ M. Rubenstein, *Dealing with sexual harassment at work: The experience of industrialized countries*, dans *Conditions of Work Digest: Combating sexual harassment at work*, Vol. 11 No. 1, ILO, 1992, 19.

²² Une étude clé dans ce domaine est celle de : Isic A., Bechtoldt M.N. & P. Blau, *What is typical for call centre jobs? Job characteristics and service interactions in different call centres*, dans *European Journal of Work and Organizational Psychology*, Vol. 12 No. 4, 2003, 311-340

²³ Source : Eurostat *Statistic in Focus* 99/2008, 2009. Cité dans : *Laboratoire de Psychologie Sociale Appliquée au travail*, en ligne : lpsat.fr/les-risques-psychosociaux/.

²⁴ E. Baillien, I. Neyens, H. De Witte, N. De Cuyper, *Qualitative study on the development of workplace bullying: Towards a three way model*, dans *Journal of Community & Applied Social Psychology*, Vol. 19 No. 1, 2009, 1-16

²⁵ G. Allport, *The Nature of Prejudice*, Addison Wesley, 1954. Cf. S. Einarsen, *The nature and causes of bullying at work*, dans *International Journal of Manpower*, Vol. 20 No. 1/2, 1999, 16-27.

²⁶ F. Glasl, *Konfliktmanagement. Ein Handbuch für Führungskräfte und Berater* [Conflict management: A handbook for managers and consultants] (4th ed), Haupt, 1994.

l'autre partie) ; 3) Agression et destruction (les confrontations sont destructives et les parties vont risquer leur propre bien-être pour détruire l'autre).

Un autre modèle intéressant est celui de Davenport²⁷, qui considère cinq phases du syndrome de mobbing : 1. Conflit initial, l'incident critique qui crée du ressentiment ; 2. « Actes agressifs » ou « attaques psychologiques » de la part du groupe, une escalade du conflit à un niveau incontrôlable ; 3. Le management intervient habituellement du côté des harceleurs et accuse la cible d'être coupable ; 4. La cible est accusée d'être "difficile" ou même "malade mental" ; 5. La personne visée est "expulsée" ou éliminée de son travail.

Il convient de souligner que la violence au travail entraîne dans certains cas des conséquences fatales et qu'il n'y a pas de différences significatives entre les différentes parties du monde²⁸. Ce phénomène touche aussi bien les pays en développement que les pays industrialisés.

En 1994, l'OMS a reconnu que la violence au travail peut avoir des répercussions importantes sur la santé des personnes qui en sont victimes et a donc déclaré que la prévention de ce type de violence constitue une priorité pour la santé publique.

Aujourd'hui encore, de nombreuses victimes de harcèlement et d'abus au travail, notamment des femmes, décident de garder le silence par crainte de représailles, en particulier de perdre leur emploi²⁹. Cette tendance à garder le silence est également mise en évidence par une enquête détaillée menée par l'Anemf, l'Association nationale des étudiants en médecine de France. L'enquête, publiée en mars 2021, a été réalisée auprès de 4500 étudiants qui ont donné leurs réponses entre le 8 mars et le 30 avril 2020 (les résultats ont été publiés tardivement en raison de la crise sanitaire). L'enquête montre que le milieu hospitalier est particulièrement propice au chantage et au harcèlement sexuels. 30% des étudiants ont déjà subi du harcèlement sexuel en milieu hospitalier. 15% des étudiants ont déjà été agressés sexuellement au cours de leur vie universitaire. Les victimes ne signalent presque jamais l'incident pour les raisons mentionnées ci-dessus, mais aussi en raison de la méfiance envers les institutions et de la méconnaissance de ses droits³⁰.

²⁷ N. Davenport, R. Distler Schwartz, G. Pursell Elliott, *Mobbing: Emotional abuse in the American workplace*, Civil Society Publishing, 1999.

²⁸ Il existe à ce sujet un essai éclairant et détaillé de D. Chappell, V. Di Martino, *Violence au travail*, Bureau International du travail, 2000.

²⁹ P. Romito, *Un silenzio assordante. La violenza occultata su donne e minori*, FrancoAngeli, 2011.

³⁰ L'enquête Anemf a été publiée sur *News Tank éducation et recherche* et est téléchargeable sur ce [lien](https://www.newstank.fr/education-et-recherche/etudiants-medecine-milieu-hospitalier.pdf) : [google.fr/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=&cad=rja&uact=8&ved=2ahUKEwjW7p bj4s33AhVX_IUKHU0gDw8QFnoECAoQAQ&url=https%3A%2F%2Feducation.newstank.fr%2Ffile%2Fpublic%2Fcf4dc1c9aae777b522d22cdb2e9d2e09%2Flire-enquete-anemf-vss-touchant-etudiants-medecine-milieu-hospitalier.pdf&usq=AOvVaw14oTIFSHcicTHIz6WFyCe1&csid=1651939656973362](https://www.newstank.fr/education-et-recherche/etudiants-medecine-milieu-hospitalier.pdf).

L'Anemf s'engage à créer un Guide sur les Violences Sexistes et Sexuelles, à diffuser auprès des étudiants.

Il comprendra notamment :

- 1) les définitions des différents faits de VSS ;
- 2) les outils nécessaires pour inciter à la libération de la parole ;
- 3) le processus de signalement ;
- 4) la promotion des cellules d'écoute ou d'aide existantes ;
- 5) les sanctions juridiques, disciplinaires et universitaires possibles.

- *L'harcèlement scolaire (bullying)* : suite aux études pionnières d'Olweus (1993, 1997)³¹, le harcèlement scolaire est défini comme un comportement agressif intentionnel dans le but de nuire physiquement ou moralement à un autre élève. Il s'exprime par un large éventail de violences : physiques, verbales, relationnelles, telles que la marginalisation, le dénigrement, la ridiculisation de l'autre, afin de porter atteinte à son estime de soi. Selon une enquête de France Info³², les victimes, qui représenteraient 10% d'une classe d'âge, sont souvent choisies en fonction d'un handicap, d'une différence physique (origine, couleur de peau ou des cheveux, surpoids) ou autre (fragilité ou isolement social).

Comme toutes les autres formes de harcèlement, il se produit dans le contexte de la dynamique de groupe.

Les conséquences de ce type de harcèlement sont dévastatrices : décrochage scolaire, désocialisation ou anxiété, somatisation (maux de tête, de ventre, maladies), conduites autodestructrices voire suicidaires.

En France, 6 à 10 % des élèves subissent du harcèlement au cours de leur scolarité, selon un rapport sénatorial publié fin septembre 2021³³.

Selon la Direction générale de l'enseignement scolaire, le nombre de victimes a plus que doublé entre 2015 et 2018 (de 4,1 % à 9 %) ³⁴.

En mars 2021, le journal français *Libération* a publié une longue enquête sur le harcèlement scolaire. Un phénomène aux proportions gigantesques, puisque chaque année en France, sept cent mille élèves sont victimes de harcèlement physique ou verbal de la part de leurs camarades de classe.

L'enquête révèle qui sont les harceleurs : médecin du service (34,95%), interne (19,3%), chef de service (15,98%), personnel paramédical (15,51%), co-externe (6,73%), autres (5,28%), cadre hospitalier (2,4%).

³¹ F. Alsaker, A. Brunner, *Switzerland*, in P. K. Smith, Y. Morita, J. Junger-Tas, *The nature of school bullying: a cross-national perspective*, Routledge, 1999, 250–263; D. Olweus, R. Catalano and P. Slee, *The nature of school bullying: A cross-national perspective*, Routledge, 1998, 250–263; D. Olweus, R. Catalano, & P. Slee, *The nature of school bullying: A cross-national perspective*, Routledge, 1999, 174–186. Olweus a également élaboré le The Olweus Bully/Victim Questionnaire, qui peut être téléchargé sur Internet : [researchgate.net/publication/247979482_The_Olweus_BullyVictim_Questionnaire](https://www.researchgate.net/publication/247979482_The_Olweus_BullyVictim_Questionnaire).

³² L'enquête, intitulé *Harcèlement à l'école*, peut être consultée en ligne au lien suivant : www.francetvinfo.fr/societe/education/harcement-a-l-ecole.

³³ La source est en ligne : senat.fr/notice-rapport/2020/r20-843-notice.html.

³⁴ Huit livres traitant de le harcèlement scolaire sont recommandés sur Internet : hachette.fr/tops-selections/8-livres-qui-abordent-le-theme-du-harcement-scolaire.

L'enquête de grande ampleur a débuté avec la mort de la très jeune Alisha Khalid, une adolescente de 14 ans retrouvée morte dans la Seine à Argenteuil, victime d'une embuscade dans un contexte de harcèlement sur les réseaux sociaux, organisé par deux de ses camarades de classe. Les deux étudiants, un garçon et une fille de 15 ans, ont été accusés de meurtre et placés en détention provisoire. Le hastag #stopharcèlement (harcèlement, *bullying*), a circulé dans le cortège organisé le dimanche 14 mars 2021 en mémoire d'Alisha. Ses agresseurs avaient piraté le téléphone de la victime et posté des photos d'elle en sous-vêtements sur le réseau social *Snapchat*.

L'épisode Alisha a révélé un énorme problème dans les écoles françaises³⁵.

Le harcèlement se caractérise par un phénomène de groupe, qui s'inspire de tout prétexte : une caractéristique physique de la victime, sa famille, son niveau scolaire, son origine ethnique ou sociale, son handicap, son orientation sexuelle. Les réseaux sociaux, qui sont utilisés à un âge de plus en plus bas, font sortir le harcèlement de la salle de classe, servant de caisse de résonance, au point qu'un enfant peut recevoir des insultes de la part de camarades qu'il ne connaît même pas. Les effets sur les victimes sont dévastateurs : stress, baisse des performances scolaires, dépression, perte d'estime de soi, tentatives de suicide. Et pour les agresseurs ? Ils se défendent généralement en disant que leur jeu n'est qu'un jeu, qu'ils le font pour rire et plaisanter, alors que souvent les intimidateurs ne se rendent pas compte qu'ils ont été à leur tour harcelés. Gwenaël Le Guevel, secrétaire général du Sgen-CFDT (Syndicat général de l'éducation nationale), a déclaré : « La violence est une drogue si on la laisse monter ». Dans son enquête, *Libération* indique que, contrairement aux pays scandinaves, qui s'occupent du harcèlement moral depuis les années 1970, la France ne s'intéresse au phénomène que depuis une dizaine d'années, après la publication de travaux scientifiques et la mobilisation des proches des victimes.

Selon les données fournies par *Libération*, en France, les phénomènes de harcèlement sont plus élevés en "collège" et en "primaire" (de 5 à 12%) que dans les lycées (4%), avec des variations significatives selon les établissements. Le ministère de l'éducation nationale a maintenant l'intention d'étendre son programme de lutte contre l'intimidation sur tout le territoire national³⁶.

³⁵ Déjà en 2016, un livre est sorti en France avec des données très détaillées et quelques enquêtes sur le harcèlement dans les écoles françaises : E. Debarbieux, *L'école face à la violence, Décrire, expliquer, agir*, Armande Colin, 2016.

³⁶ En janvier 2022, les sénateurs ont adopté le texte du député MoDem Erwan Balanant pour combattre les phénomènes de harcèlement scolaire et cyberharcèlement. Ils n'ont toutefois pas voulu créer un nouveau délit, comme le prévoyait le texte initialement. Ils ont préféré en faire une circonstance aggravante du délit général de harcèlement, déjà existant. Sur le site du Sénat, qui rapporte cette nouvelle, on trouve également des données : au cours de leur scolarité, 6 à 10 % des élèves subissent une forme de harcèlement au cours de leur scolarité. Un quart des collégiens

Pendant le confinement dû à la pandémie, le cyberharcèlement a remplacé le harcèlement scolaire³⁷.

En France, pour ce type de problème, il est possible de s'adresser au numéro vert 0808 807 010 et au 3020, un numéro d'écoute et de prise en charge au service des familles et des victimes³⁸.

- *L'harcèlement de rue (street harassment, cat calling)* : peut croiser différents phénomènes³⁹. Le terme désigne un comportement visant les personnes dans la rue, en particulier les femmes, en leur adressant des commentaires désagréables, dérangeants, vulgaires, insistants, offensants, irrespectueux ou menaçants en raison de leur sexe ou de leur orientation sexuelle. Il se réalise dans un espace public (la rue), dans le but d'obtenir une relation sexuelle, ou bien de marquer l'occupation d'un territoire ou d'exprimer une forme de domination sociale⁴⁰.

Toutes les formes de violence sexuelle sont liées et reposent sur les mêmes attitudes sociales et culturelles⁴¹. Ce sont encore des formes de violence archaïque contre le sujet le plus faible.

- *La violence est également possible en ligne*. Dans ce cas, elle est facilitée par trois facteurs : 1) l'accès facile aux ressources et aux victimes potentielles ; 2) la suppression des barrières spatio-temporelles ; 3) l'anonymat, qui fait tomber les inhibitions et déshumanise la victime.

Sur Internet, trop d'informations personnelles peuvent être partagées, il peut y avoir des cas de cyberintimidation, d'intimidation, d'hostilité, de double vie. L'intimité est partagée avec un grand nombre de personnes. La technologie facilite les violences sexuelles. Environ 20% des femmes (18-30 ans) ont été

seraient confrontés à du cyberharcèlement. Chaque année, entre 800 000 et 1 000 000 d'enfants seraient victimes de harcèlement scolaire. Source : publicsenat.fr/article/parlementaire/le-senat-adopte-la-proposition-de-loi-visant-a-combattre-le-harcelement. Cependant, en février 2022, le Parlement a adopté une proposition de loi portée par la majorité présidentielle visant à créer un nouveau délit de harcèlement scolaire, un phénomène contre lequel les pouvoirs publics veulent muscler leur réponse. La mesure phare consiste en la création d'un délit spécifique de harcèlement scolaire, qui sera punissable de trois ans d'emprisonnement et 45.000 euros d'amende lorsqu'il causera une incapacité totale de travail (ITT). Source : *20minutes : Harcèlement scolaire : Le Parlement valide la création d'un nouveau délit*, article en ligne : [20minutes.fr/societe/3241983-20220224-harcelement-scolaire-parlement-valide-creation-nouveau-delit](https://www.20minutes.fr/societe/3241983-20220224-harcelement-scolaire-parlement-valide-creation-nouveau-delit).

³⁷ L'article en question souligne, entre autres, que : «Selon un sondage réalisé par l'ONU en 2019 auprès d'adolescents de 30 pays, un jeune sur trois déclare avoir été victime de cyberharcèlement, et un sur cinq avoir manqué l'école à cause de ce phénomène». lavoixdunord.fr/888918/article/2020-11-05/pendant-le-confinement-le-cyberharcèlement-remplace-le-harcelement-scolaire.

³⁸ « La prévention et la lutte contre le harcèlement entre élèves est l'une des priorités du ministère » : www.education.gouv.fr/lutte-contre-le-harcelement-l-ecole-289530.

³⁹ F. Vera-Gray, *Men's Stranger Intrusions : Rethinking street harassment*, dans *Women's studies international forum.*, No. 58, 2016, 9-17.

⁴⁰ Y. Raibaud, *La métropole et ses territoires : quelles alliances possibles ? Une autosaisine citoyenne à Bordeaux Métropole*, dans *Revue Pouvoirs Locaux*, No. 111, 2017, 49-58.

⁴¹ B. Fileborn et al., *The role of emerging communication technologies in experiences of sexual violence: A new legal frontier ?*, dans *Journal of the Home Economics Institute of Australia*, Vol. 20 No. 2, 2013, 25-29.

harcelées sexuellement en ligne. Ce taux atteint 30% pour les femmes de 18 à 25 ans. Une personne sur deux déclare avoir reçu des images sexuelles explicites non désirées.

Il y a donc une sexualisation de soi en ligne. L'utilisation d'images du corps favorise l'objectivation sexuelle et la déshumanisation du corps féminin⁴².

Mais quelles sont les motivations du harcèlement en ligne ? Vengeance, jalousie, colère, idéologie, désir sexuel, extorsion économique, maintien d'un statut social. L'intention est de provoquer à la victime des situations désagréables et des sentiments négatifs : souffrance psychologique, souffrance physique, instrumentalisation, pression normative. L'impact sur la victime peut se résoudre en : anxiété, suicide, conflits, exclusion, mauvaise réputation, isolement, violence physique, traumatisme, silence.

La violence à caractère sexiste ou sexuel dans l'espace virtuel peut prendre de nombreuses formes (slut shaming, sexting, sextorsion, etc.) et se reproduire, jusqu'à devenir un modus operandi pour certains jeunes.

En droit français, l'usurpation d'identité en ligne est sanctionnée depuis 2011 par un an de prison et 15 000 euros d'amende. Des peines similaires sont prévues pour la violation du droit à l'image, c'est-à-dire la publication d'une photographie ou d'un montage sans le consentement de la personne concernée. Enfin, une loi de 2016 s'attaque aussi au phénomène de « revenge porn », c'est-à-dire à la diffusion de contenus à caractère sexuel sans le consentement de la personne filmée ou photographiée. Les sanctions peuvent aller jusqu'à 5 ans de prison et 75 000 euros d'amende s'il s'agit d'un mineur⁴³.

4. La construction du masculin et du féminin dans la société contemporaine

⁴² Selon G. Vera Cruz, *La sexualité humaine*, Éditions Universitaires Europeennes, 2016, même la pornographie en ligne, domaine en plein essor depuis quinze ans, contribue à la violence domestique, car ses contenus sont de plus en plus violents. Des études récentes, qu'il rapporte dans son article, menées sur des échantillons de populations australiennes, nord-américaines et polonaises, montrent que 70 à 85 % des personnes ont vu des vidéos pornographiques au cours de leur vie. Cela est dû à l'extrême facilité d'accès à ce type de contenu en ligne. La dépendance et les dysfonctionnements sexuels font partie des effets négatifs de la pornographie en ligne. Selon Vera Cruz, l'exposition fréquente à la pornographie, surtout à un âge précoce, agit comme une drogue sur le système limbique. Dans de nombreux cas, cela conduit à une dépendance, associée à un besoin croissant de pornographie. A l'heure actuelle, nous disposons de peu d'études analysant les mécanismes cognitifs et psychosociaux liés à la pornographie. La compréhension de ces mécanismes est essentielle pour la mise en œuvre de programmes d'éducation sexuelle et la prévention des violences sexuelles liées à l'utilisation problématique de la pornographie. Cfr. aussi : [tandfonline.com/doi/abs/10.1080/23808985.2011.11679121](https://doi.org/10.1080/23808985.2011.11679121) ; [tandfonline.com/doi/abs/10.1080/10720162.2013.843067?journalCode=usac20#preview](https://doi.org/10.1080/10720162.2013.843067?journalCode=usac20#preview) ; [peridiritiumani.com/2021/11/10/censura-di-internet-2021-una-mappa-globale-delle-restrizioni-di-internet/](https://www.peridiritiumani.com/2021/11/10/censura-di-internet-2021-una-mappa-globale-delle-restrizioni-di-internet/).

⁴³ Source : publicsenat.fr/article/politique/ce-que-prevoit-la-loi-face-au-cyberharcèlement-190934.

Depuis quelques années, même sous l'impulsion de mouvements comme le #MeToo, des événements de violence sexiste et sexuelle ont impliqué des personnages en vue du monde du spectacle ou de la politique. Selon une recherche menée sur les stéréotypes de genre par 45 chercheurs et chercheuses francophones, le sexisme et les stéréotypes de genre ont un ancrage profond dans la société et intéressent tous les milieux relationnels : l'école, les universités, le monde du travail, le sport, les échanges sur le web⁴⁴.

À cet égard, très important est l'*affaire Weinstein*, qui a eu pour protagoniste le réalisateur Harvey Weinstein, coupable d'avoir harcelé et agressé sexuellement de nombreuses actrices, telles que Gwyneth Paltrow, Angelina Jolie, Asia Argento ou Judith Godrèche. La nouvelle a été rapportée en 2017 par le *New York Times*.

En novembre 2019, l'actrice française Adèle Haenel, lors de la cérémonie de remise des César (les Oscars français pour le cinéma), est sortie de la salle en manifestant contre l'attribution du prix à Roman Polansky (pour le film sur la vie d'Alfred Dreyfus). A cette occasion, Mme Haenel a dit, sur d'un ton méprisant : « C'est la honte ! Bravo la pédophilie ! Viva la pédophilie ! ». L'actrice a révélé au grand jour le sexisme qui sévit dans le cinéma français et les protections dont bénéficie Polansky, qui est au centre de plusieurs scandales sexuels, notamment pour avoir violé une jeune fille de 13 ans à Los Angeles en 1977, à l'aide de stupéfiants. Le 3 novembre 2019, l'actrice, dans une interview très douloureuse à Mediapart, a accusé le réalisateur de 54 ans Christophe Ruggia d'avoir abusé d'elle entre 12 et 15 ans alors qu'ils tournaient le film "Le Diables". Dans l'interview, Adèle a été très articulée pour décrire un thème aussi complexe que celui de l'abus par un adulte et des techniques subtiles de manipulation typiques de ces comportements prédateurs. Le 26 du même mois, elle a porté plainte contre Ruggia, qui s'est défendu en disant avoir été son Pégé et que l'acte posé par l'actrice est une représaille menée parce qu'il lui avait refusé un film. Le 4 novembre, soit le lendemain de l'interview, Christophe Ruggia a été annulé par la Society of Film Director. Adèle Haenel est devenue le symbole de la protestation du mouvement MeToo dans le cinéma français et sa position contre Roger a conduit à la démission de toute l'Académie des César.

Des milliers de femmes ont dénoncé le harcèlement et les comportements sexistes dont elles ont été victimes sous le hastag #BalanceTonPorc.

Tout récemment, Adèle Haenel a déclaré au journal italien *Il Manifesto* vouloir s'éloigner des plateaux de tournage en raison du sexisme qui prévaut dans ce monde : « Dans l'industrie du cinéma telle qu'elle est aujourd'hui, il n'y a pas d'espoir [...]. Ils disent qu'ils luttent contre le sexisme, mais en réalité rien n'a changé. »⁴⁵

⁴⁴K. Faniko, B. Dardenne, (sous la direction de), *Psychologie du sexisme. Des stéréotypes de genre au harcèlement sexuel*, De Boeck Supérieur, 2021.

⁴⁵ Source : [lefigaro.fr/cinema/l-actrice-adele-haenel-espere-la-fin-du-systeme-capitaliste-20220506?target_url=https%3A%2F%2Fwww.lefigaro.fr%2Fcinema%2F1-actrice-adele-haenel-espere-la-fin-du-systeme-capitaliste-20220506](https://www.lefigaro.fr/cinema/l-actrice-adele-haenel-espere-la-fin-du-systeme-capitaliste-20220506?target_url=https%3A%2F%2Fwww.lefigaro.fr%2Fcinema%2F1-actrice-adele-haenel-espere-la-fin-du-systeme-capitaliste-20220506).

Selon une enquête d'Opinionway⁴⁶ (la quasi-totalité des femmes âgées de 18 à 30 ans interrogées en France (99%) ont été confrontées au moins une fois dans leur vie à ce type de commentaire ou acte sexiste.

Les études sur le harcèlement et les stéréotypes sexistes montrent que les deux phénomènes sont liés.

Les stéréotypes de genre découlent de la catégorisation binaire homme/femme et renvoient à des croyances largement partagées sur l'apparence physique, les rôles sociaux, les attitudes ou les traits de personnalité attribués spécifiquement aux hommes ou aux femmes, dans différents domaines⁴⁷ Les stéréotypes tels que l'indépendance, l'affirmation de soi et la rationalité sont particulièrement associés aux hommes. On attribue aux femmes des caractéristiques telles que la chaleur et la sensibilité émotionnelle. Cette façon réductrice de percevoir les hommes et les femmes influence la manière dont nous nous percevons et percevons les autres, ainsi que nos émotions (préjugées) et nos comportements (discriminations).

Les stéréotypes de genre, résultat d'une activité simplificatrice de notre cerveau, peuvent déterminer des comportements réels et conduire à des discriminations sexistes. Par exemple, en ce qui concerne le monde du travail, cela entraîne des conséquences considérables, car les femmes, étant considérées comme moins performantes que les hommes, reçoivent des récompenses moins élevées (salaires, promotions)⁴⁸.

L'éducation que reçoivent les garçons et les filles est très tôt marquée par le sexisme et les stéréotypes de genre. L'environnement et l'éducation dans lesquels les filles et les garçons grandissent jouent un rôle crucial dans le développement et le maintien des stéréotypes de genre. Nous disposons d'une abondante littérature à ce sujet. Il suffit de citer ici une étude qui est désormais un classique en psychologie, celle de Rubin et de ses collègues (1974), dans laquelle on demande aux parents de décrire leurs enfants nouveau-nés, garçons ou fillettes. Bien que les chercheurs se soient assurés que la taille et le poids des enfants étaient semblables, les parents ont donné des descriptions très différentes pour leurs filles et leurs garçons. Les filles étaient souvent décrites comme délicates, petites, jolies, alors que les garçons plus grands, plus alertes, plus forts.

Il convient de rappeler ici que l'Unesco, à son tour, établit que les hommes et les femmes doivent jouir de l'égalité de possibilités, de choix, de capacités, de pouvoirs et de savoirs puisqu'ils sont citoyens égaux. Cependant, malgré ces bonnes prémisses, un rapport sur l'éducation de l'UNESCO, présenté pour la

⁴⁶ C. Murat, *Sondage #MoiJeune OpinionWay: 92% des 18-30 ans estiment que le sexisme est un problème dans notre société*, dans *20minutes*, en ligne : [20minutes.fr/societe/2467367-20190308-sondage-moijeune-opinionway-92-18-30-ans-estiment-sexisme-probleme-societe](https://www.20minutes.fr/societe/2467367-20190308-sondage-moijeune-opinionway-92-18-30-ans-estiment-sexisme-probleme-societe).

⁴⁷ N. Ellemers, *Gender Stereotypes*, dans *Annual Review of Psychology*, Vol. 69, 2018, 275-298.

⁴⁸ En France, en 2017, les femmes ont perçu 16,8 % de moins que les hommes pour un même temps de travail, Insee, 2020.

Journée internationale des filles du 11 octobre 2021⁴⁹, révèle que, pendant la pandémie, la détresse et la dépression ont le plus touché les filles⁵⁰.

De nombreux programmes de l'UNESCO sont consacrés à la lutte contre la discrimination fondée sur le sexe. Ils visent notamment à attirer les jeunes filles vers les sciences et à agir comme un modèle pour inspirer les générations futures⁵¹.

Il faut également rappeler qu'en 1993, l'OMS a élaboré une liste de dix compétences permettant de construire un individu libre, dans le respect de l'environnement :

- 1) Savoir résoudre les problèmes ;
- 2) Savoir communiquer efficacement ;
- 3) Avoir une pensée créative ;
- 4) Avoir conscience de soi ;
- 5) Savoir gérer le stress ;
- 6) Savoir prendre des décisions ;
- 7) Être compétent dans les relations interpersonnelles ;
- 8) Développer une pensée critique ;
- 9) Avoir de l'empathie pour les autres ;
- 10) Savoir gérer ses émotions.

La société française révèle un dynamisme particulier dans l'affirmation professionnelle des femmes, dont la présence est en nette croissance dans des domaines prestigieux⁵².

Il ne faut pas oublier le rôle fondamental de la culture dans la construction des rôles de genre. Le psychologue canadien Albert Bandura, dans la théorie

⁴⁹ Caractère italique choisi par l'auteure.

⁵⁰ Le rapport détaillé est ici : n26.com/it-it/donne-e-pari-opportunita. Les nouvelles concernant la Journée sont ici : unesco.it/it/News/Detail/1283.

⁵¹ La plus représentative est la Journée internationale des filles et des femmes dans les sciences (le 11 février 2022, l'événement a eu lieu à Dubaï).

⁵² Voici quelques exemples : 1) Dans le monde de la restauration, le nombre de chefs étoilés en France a augmenté, ce qui s'est traduit par une augmentation de la satisfaction professionnelle et un meilleur équilibre entre vie professionnelle et vie privée. Le Guide Michelin 2021 parle d'un triomphe féminin. Cfr. : *Guida Michelin 2021 Francia: un trionfo al femminile*, dans *Dissapore*, en ligne : dissapore.com/notizie/guida-michelin-2021-francia-un-trionfo-al-femminile; 2) Dans le secteur du cinéma, le nombre de femmes réalisatrices a augmenté entre 2009 et 2018. Trente pour cent des réalisatrices travaillant dans les huit principaux cinémas européens sont françaises, ou font des films français. Cependant, elles sont moins bien payées que les hommes, comme le révèle *L'Espresso* : F. Ferzetti, *Le registi francesi conquistano premi e botteghini ma sono sempre pagate meno degli uomini*, dans *L'Espresso*, en ligne : espresso.repubblica.it/idee/2021/06/04/news/le_registe_francesi_pagate_meno_degli_uomini-303236295/.

Par contre, dans le domaine académique, on enregistre une perte de femmes, notamment dans le STEM (Science, Technology, Engineering and Mathematics). La carrière est entravée par la maternité, réelle ou potentielle, et par la charge des responsabilités familiales, qui pèse exclusivement sur les femmes.

de l'apprentissage social, affirme que la construction du genre est donnée par : observation + imitation ; renforcement positif ou négatif des parents⁵³.

Même les médias d'aujourd'hui permettent la diffusion massive des stéréotypes de genre⁵⁴.

Serge Tisseron, psychanalyste et psychiatre français, a parlé du « pouvoir des images », qui transmet mieux les informations⁵⁵. Il existe diverses enquêtes sur la façon dont les femmes et les hommes sont représentés par la publicité (Rouyer, Silvie Pierre-Brossolette, Testé e Simon, etc.).

Le milieu familial n'est pas toujours un environnement protégé, et c'est d'ailleurs là que se déroulent nombre des actes de violence les plus terribles. Les actes violents contre les enfants ou les adultes sont liés au fait que tous les mécanismes d'inhibition sont rompus. L'agressivité, devenue destructrice, compromet la relation et provoque des dommages biologiques et psychologiques. Dans les zones corticales du cerveau des femmes qui ont subi des violences sexuelles dans leur enfance, on observe des réductions significatives d'épaisseur.

Dans la violence conjugale, certains facteurs sont indéniablement importants, comme les moyens financiers de la femme et sa dépendance vis-à-vis de son mari/partenaire ou l'abus d'alcool et de drogues (en tant que facilitateurs de la violence)⁵⁶.

5. Violence domestique

⁵³ A. Bandura, *Social Learning Theory*, General Learning Press, 1977.

⁵⁴ La littérature sur ce sujet est si abondante que je ne suggère que quelques titres : G. Allport, *The nature of prejudice*, Basic Books, 1954; N. Ellemers, *Gender stereotypes*, dans *Annual Review of Psychology*, No. 69, 2018, 275-298; M. Lagarde, *Los cautiverios de las mujeres. Madresposas, monjas, putas, presas y locas*, Coordinación General de Estudios de Posgrado, UNAM, 2005 ; S. Magaraggia, D. Cherubini, *Uomini contro le donne? Le radici della violenza maschile*, Utet, 2013 ; C. Volpato, *Psicosociologia del maschilismo*, Laterza, 2011.

⁵⁵ S. Tisseron, *Les Bienfaits des images*, Ed. Odile Jacob, 2002. Tisseron est également illustrateur et photographe. Il a reçu à Paris le prix Nafsaniyoun décerné par le centre libanais de sciences psychologiques et sociales connu sous le nom de Nafsaniyoun pour ses résultats de vie, en particulier ses recherches sur les nouvelles technologies et ses effets. Tisseron explique que les images ne sont pas réelles, mais que les émotions qu'elles suscitent le sont. La culture sociale et surtout familiale dirige ces émotions, de sorte que les parents sont les principaux responsables de la direction des enfants dans le domaine des émotions. Sur ce dernier aspect, voir aussi M. Craven Nussbaum, *Upheavals of Thought. The Intelligence of Emotions*, Cambridge University Press, 2001 [Tr. it. *L'intelligenza delle emozioni*, Il Mulino, 2004], en particulier les parties I, chapitre IV, « Émotions et enfance ».

⁵⁶ La dépendance pathologique à l'alcool et aux substances est corrélée, dans le temps, à des troubles de la sphère psycho-affective. Cfr. : jpsychopathol.it/article/psicosi-e-dipendenze-patologiche-da-sostanze-verso-un-approccio-integrato-multi-modale.

Une enquête sur les violences conjugales intitulée “Virage”⁵⁷, nous permet de mettre à jour les données d’une autre enquête menée en 2000, la pionnière “Enveff”. L’Enveff a été réalisé sur 6970 femmes. La “Virage” a concerné 27268 hommes et femmes (20-69 ans) résidant en France métropolitaine et les personnes ont été interrogées par téléphone. L’enquête a pris en compte tous les types de violence subis au moins 12 mois auparavant (au travail, pendant les études, dans les espaces publics, dans la vie de couple). Il en ressort que les violences conjugales ont légèrement diminué. Une plus grande disponibilité économique a contribué à ce changement. Toutefois, le phénomène n’a jamais été complètement éradiqué. “Virage” nous informe également des conséquences de la violence conjugale : difficultés au travail, honte, crainte de nouvelles relations, tristesse et dépression, peur, isolement, difficultés financières, départ vers un autre endroit.

Dans la sphère conjugale, les hommes exercent ces trois types de violence : psychologique, physique et sexuelle. Ces situations sont souvent rapportées au sein de la famille (8 sur 10), du cercle d’amis (7 sur 10) et, malheureusement, très peu aux professionnels de santé.

Il y a aussi un autre aspect inquiétant à tout cela : la répétition systématique des violences conjugales.

La situation liée à la pandémie de COVID-19 a augmenté les incidents de violence sexuelle, notamment dans la sphère familiale⁵⁸.

Mais quelles sont les réponses légales au sein du couple ?

L’article 132-80 du Code pénal stipule que les peines infligées pour un crime commis dans un contexte conjugal sont aggravées.

L’article 222-22 définit et traite les agressions sexuelles : « Est considérée comme agression sexuelle toute atteinte sexuelle (avec ou sans pénétration, Ndlr) commise avec violence, contrainte, menace, surprise ou, dans les cas prévus par la loi, commise sur un mineur par un majeur ». Le terme “consentement” et ses dérivés sont absents.

Il s’agit de formes graves de violence dans un contexte conjugal : sadisme, mutilation, humiliation. On passe de manifestations plus faibles à des manifestations plus graves, qui sont l’expression de maladies mentales⁵⁹, parle de « violence sexuelle comme sexualité anormale »).

⁵⁷ C.Hamel, A. Debauche, E. Brown, A. Lebugle, T. Lejbowicz, M. Mazuy, A. Charruault, S. Cromer, J. Dupuis, *Viols et agressions sexuelles en France : premiers résultats de l’enquête Virage*, dans *fgh*, No. 536, 2016, en ligne : hal.archives-ouvertes.fr/hal-03106603/document.

⁵⁸ E. Roesch et al., *Violence against women during covid-19 pandemic restrictions*, dans *BMJ*, 2020, en ligne : bmj.com/content/369/bmj.m1712.full.

⁵⁹ M. Bozon, R. Baille, J. Chalier, *Remettre son corps*, dans *Esprit*, No. 7, Juillet-Août, 2017, 45-57; M. Bozon, J. Rennes, *Histoire des normes sexuelles : l’emprise de l’âge et du genre*, dans *Clio. Femmes, Genre, Histoire*, No. 42, 2015, 7-23; M. Bozon, *Autonomie sexuelle des jeunes et panique morale des adultes*, dans *Agora débats/jeunesses*, Vol. 60 No. 1, 2012, 121-134; N. Bajos, M. Bozon et l’équipe CSF., *Les violences sexuelles en France : quand la parole se libère*, dans *Population & Sociétés (Bulletin mensuel d’information de l’Institut national d’études démographiques)*, No. 445, mai 2008; M. Bozon, *Orientations intimes et constructions de soi*.

Les violences sexuelles concernant les hommes et les femmes concernent tous les milieux sociaux.

La violence conjugale, comme toute autre forme de violence, s'inscrit dans l'économie de rapports de pouvoir entre les sexes⁶⁰.

Les études ont également cherché à mettre en évidence les caractéristiques de l'homme qui est protagoniste de la violence. À la base, il peut y avoir des troubles mentaux, des troubles narcissiques de la personnalité, un attachement incertain dû à un abandon dans la petite enfance, une impulsivité, des troubles liés au contrôle des émotions, des manies homicides ou suicidaires, une dépression. Il peut également y avoir une absence totale de maladie mentale.

Dans le crime masculin, la victime meurt dans 70% des cas⁶¹. Le geste est souvent commis sans préméditation. Ce n'est que dans de rares cas que le crime n'est pas associé à la violence sexuelle. Au geste criminel peut suivre la pacification intérieure, puis la prise de conscience de l'acte et le risque de suicide. Comme peut également suivre la revendication du crime ou la victimisation. Les armes du crime peuvent être les plus variées : armes blanches, mains nues, arme à feu, objets contondants. 37% des cas sont de violence extrême, avec décharge pulsionnelle intense.

Les facteurs qui déclenchent la violence conjugale de la part de l'homme sont : séparation conjugale (dans 67% des cas), refus de reprendre la vie en commun, annonce d'une nouvelle cohabitation, paroles ou comportements vécus comme humiliés ou comme refus, refus de parler de la rupture, contexte d'alcoolisme ou de violence conjugale, humiliation, rejet, querelles, absence de légitime défense.

Les sentiments à l'œuvre sont : colère, vengeance, abandon, solitude. Les facteurs précipitants sont : contrariété, frustration, provocation. Le but : empêcher la victime de partir, lui faire changer d'avis.

Le nombre de femmes qui commettent des violences conjugales est beaucoup plus faible. Toutes ont été victimes de violences psychologiques et dans $\frac{3}{4}$ des cas de violence physique. Peu sont des victimes de l'alcoolisme. D'autres souffrent d'importantes carences affectives ou de troubles de la personnalité narcissiques. Dans leur mode opératoire, on note l'absence de préméditation. Elles ont utilisé des armes contondantes, ou des coups, l'asphyxie, l'empoisonnement, le feu, les coups, mais pas les armes à feu. Les motivations qui les ont poussées à tuer leur partenaire ou à lui faire violence sont : la jalousie, être victimes de violence

Pluralité et divergences dans les expressions de la sexualité, dans *Sociétés contemporaines*, Vol. 41-42 No. 1, 2001, 11-40.

⁶⁰ Cfr. : J. Hanmer, *La violence comme contrôle social des femmes*, dans *Nouvelles questions féministes. Revue International Francophone*, 1977, en ligne : feministes-radicales.org/wp-content/uploads/2012/03/Jalna-Hanmer-Violence-et-contr%C3%B4le-social-des-femmes-1977-Copie.pdf.

⁶¹ Ces données et les suivantes ont été compilées par Alexia Delbreil, « Psychiatre et médecin légiste au CHU de Poitiers, Alexia Delbreil est la première praticienne à avoir mené une vaste étude sur les femmes tuées par leur compagnon », Source : lemonde.fr/m-actu/article/2017/11/24/la-legiste-qui-autopsie-les-homicides-conjugaux_5219906_4497186.html ; www.babelio.com/auteur/Alexia-Delbreil/461341.

conjugale, le contexte de violence et l'alcool. Dans 62,5% des cas, l'homme avait agressé verbalement sa compagne avant le crime.

Dans la phase post-criminelle, 28% des femmes se sont suicidées et 12% ont tenté de se suicider (CA Poitiers). La peine est en moyenne de 15 ans d'emprisonnement.

Les situations à risque mortel sont : séparation de couple (3 premiers mois), désir d'indépendance de la compagne, jalousie excessive, recherche de contrôle du partenaire, harcèlement, alcoolisme, difficultés financières, accès à une arme, menaces de mort ou idées de meurtre/suicide.

La violence sexuelle permet d'exercer un pouvoir sur la victime. Des études et des statistiques montrent qu'un grand nombre d'anciens partenaires sont impliqués dans ce type de violence et dans les crimes commis. Le Code pénal de 1810 prévoyait le "crime d'honneur". Si le marié surprenait son épouse en flagrant délit d'adultère, son meurtre était excusable. Pour en revenir à la terminologie, il faut dire que le "féminicide" signifie le meurtre de la femme. "Marricide" signifie le meurtre de l'homme. Dans le Code pénal, à ce jour, le terme "victime" n'a pas encore trouvé de définition. Ce terme est donc utilisé comme synonyme de "partie lésée", "plaignant", "personne ayant subi un préjudice", ou qui a personnellement subi un préjudice causé par l'infraction.

6. Se défendre contre le harcèlement

À ce stade de notre recherche, un préambule est nécessaire. Qu'entend-on par « victime » ?

Comme nous l'avons déjà dit, nous n'en trouvons pas de définition dans le code pénal français. Le terme est donc utilisé comme synonyme de "partie lésée", "plaignant", de "personne ayant subi un préjudice, ou ayant personnellement souffert du dommage causé par l'infraction".

La résolution de l'ONU du 11 décembre 1985 affirme que « on entend par victime des personnes qui, individuellement ou collectivement, ont subi un préjudice, notamment une atteinte portée à leur intégrité physique ou mentale, une perte matérielle ou une atteinte grave à leurs droits fondamentaux ».

Les conséquences les plus répandues de la violence sur les victimes sont : perte d'estime de soi, sidération psychique, dissociation, psychotraumatisme.

En France, le taux de morts violentes dans les couples est stable. C'est un pays où les études se concentrent beaucoup sur la violence conjugale, mais peu sur le meurtre conjugal. Les deux choses sont, en réalité, différentes.

Il existe des dispositifs de protection pour les victimes :

- Le TDG (Téléphone Grave Danger), testé dans de nombreux départements depuis 2009 et ensuite entré en vigueur dans tout le pays avec la loi du 4 août 2014. Il s'agit d'un téléphone portable, qui favorise une intervention rapide et

prioritaire des services de police et qui accompagne les victimes grâce à un service spécialisé ;

- Le BAR (Brachelet Anti-Rapprochement), un dispositif électronique qui permet de géolocaliser rapidement, l’auteur des violences et la victime.

En ce qui concerne la violence au travail, l’enquête “Virage” citée plus haut révèle que les femmes en sont victimes dans 3,7% des cas, les hommes pour 2,8%.

Un *numéro national d’écoute téléphonique*, le 3919, « Violences Femmes info », assure ainsi une information à destination des femmes victimes de violences, à leur entourage et aux professionnels concernés.

Les *lieux d’accueil*, d’écoute et d’orientation (LAEO), délivrent notamment des informations, un soutien psychologique et un accompagnement dans la durée, complémentaire des actions engagées par les accueils de jour.

Les *référénts pour les femmes victimes de violences au sein du couple* ont une mission de coordination de proximité.

D’autres permanences et *dispositifs locaux* à l’instar des centres d’information sur les droits des femmes et des familles (CIDFF) ont pour principale mission d’assurer gratuitement l’accès des femmes à l’information sur l’ensemble de leurs droits.

En France, un grand nombre d’associations nationales sont également actives dans la prévention et la lutte contre le harcèlement. Elles sont soutenues par l’État et opèrent de manière diffuse sur tout le territoire national⁶².

⁶² La liste détaillée de ces associations se trouve sur le site web du gouvernement : arretonslesviolences.gouv.fr/associations-de-lutte-contre-les-violences-sexistes-et-sexuelles. Il existe une page officielle entièrement consacrée à ce sujet, qui contient de nombreuses références législatives et énumère certains des dispositifs de protection dont nous parlons dans cette partie : arretonslesviolences.gouv.fr/besoin-d-aide/les-outrages-sexistes#ce_que_dit_la_loi2.

4 • 1 • 2022



UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI MILANO
DIPARTIMENTO DI STUDI INTERNAZIONALI,
GIURIDICI E STORICO-POLITICI

NAD

Nuovi Autoritarismi e Democrazie:
Diritto, Istituzioni, Società



Dove va Cabo Delgado? Crisi politica, islamismo e violenza nel Nord del Mozambico

M. Zamponi

ISSN: 2612-6672



Nuovi Autoritarismi e Democrazie:
Diritto, Istituzioni, Società

Dove va Cabo Delgado? Crisi politica, islamismo e violenza nel Nord del Mozambico

*Mario Zamponi**

Abstract

The province of Cabo Delgado, in the extreme north of Mozambique, is experiencing a difficult situation of armed conflict linked to the presence of an “Islamist” insurgency launched by the group known as al-Shabaab. The essay reconstructs and analyses the main topics and the most relevant axes of this complex political and social process, by examining in particular: origins and characteristics of the group, the ways in which it was formed, the main reasons underlying the phenomenon, placing them within the socio-economic context of the region. Finally, it discusses some aspects related to military responses to the rebellion, including the role of some international actors.

Keywords: Mozambique – Al-Shabaab – Insurgency – Islamism – Socioeconomic conditions.

SOMMARIO: 1. Introduzione. Inquadramento del fenomeno. 2. Origini e natura. Da movimento-setta a gruppo armato. 3. Le ragioni dell'insurrezione armata. 4. Violenza e legami internazionali. 5. Conclusioni.

* Professore di Storia e Istituzioni dell’Africa, Dipartimento di Scienze Politiche e Sociali, Università di Bologna. Il saggio è stato sottoposto a doppio referaggio cieco. Responsabile del controllo editoriale: Marco Aurelio Golfetto.

1. *Introduzione. Inquadramento del fenomeno*

Negli ultimi anni la provincia di Cabo Delgado, nel nord del Mozambico, sta affrontando una nuova minaccia: un'insurrezione di stampo "islamista". A partire dalla fine del 2015, infatti, il gruppo noto come Al-Shabaab – presente nella regione già da alcuni anni – ha cominciato a organizzare cellule militari e, nel mese di ottobre 2017, ha attaccato e occupato per alcune ore la città di Mocímboa da Praia, nell'estremo nord del paese, rubando armi e fuggendo nella boscaglia all'arrivo dei rinforzi della polizia.

Questo movimento si inserisce in più ampio processo di lotte e ribellioni armate connesse a forme di jihadismo in varie aree del continente africano, con collegamenti, molto complessi da decifrare, a forme di fondamentalismo globale¹.

Dal 2017 l'insurrezione si è trasformata in una forma di guerriglia. Secondo alcune stime, il numero effettivo dei membri è variato, passando da circa 1.000 a circa 2.000 persone. Nel 2018, gli insorti hanno iniziato ad attuare assalti anche durante il giorno e, dal 2019, a prendere di mira piccole città, avamposti dell'esercito e trasporti, soprattutto nel nord-est della provincia. Nel corso del 2020 hanno invaso i capoluoghi distrettuali e hanno fatto circolare video con un chiaro programma jihadista. Gli ormai quattro anni di guerra a bassa intensità hanno causato più di 3.000 vittime civili e almeno 800.000 sfollati, determinando anche una vasta situazione di insicurezza alimentare².

Nel luglio 2019 gli insorti avevano giurato fedeltà allo Stato Islamico di Iraq e Levante – più comunemente noto come ISIS. In questo modo, l'ISIS ha iniziato ad essere maggiormente coinvolta negli attentati, mentre il governo reagiva inviando

¹ Questo saggio non indagherà questi specifici aspetti, avendo come obiettivo l'analisi del solo caso del Mozambico. Vari autori si sono occupati del fenomeno del jihadismo in Africa in senso più generale e a questa letteratura si rimanda. Fra questi lavori si segnalano: S. J. Hansen, *'Forever wars'? Patterns of diffusion and consolidation of Jihadism in Africa*, in *Small Wars & Insurgencies*, No. 3, 2022, 1-28; S. J. Hansen, *Horn, Sahel and Rift, the Fault Lines of African Jihad*, Hurst, 2019; S. J. Hansen, *Al-Shabaab in Somalia: The History and Ideology of a Militant Islamist Group*, Oxford University Press, 2021; I. Y. Ibrahim, *The Wave of Jihadi Insurgency in West Africa: Global Ideology, Local Context, Individual Motivations*, in *Hérodote*, No. 1, 2019, 87-100; L. Raineri, F. Strazzari, *State, Secession, and Jihad: The Micropolitical Economy of Conflict in Northern Mali*, in *African Security*, No. 4, 2015, 249-271; L. Raineri, *Explaining the Rise of Jihadism in Africa: The Crucial Case of the Islamic State of the Greater Sahara*, in *Terrorism and Political Violence*, 22 October 2020; A. Thurston, *Boko Haram: The History of an African Jihadist Movement*, Princeton University Press, 2019; G. Steinberg, A. Weber (Eds.), *Jihadism in Africa: Local Causes, Regional Expansion, International Alliances*, Stiftung Wissenschaft und Politik German Institute for International and Security Affairs, *SWP Research Paper*, 2015; G. Carbone, C. Casola (a cura di), *Dal Sahel al Corno d'Africa: l'arco di instabilità e le aree di crisi in Africa sub-sahariana*, Istituto per gli Studi di Politica Internazionale, No. 122, 2016.

² P. Clark, *How big is the Islamist threat in Mozambique? And why are Rwandan troops there?*, in *The Conversation*, 19 September 2021, theconversation.com/how-big-is-the-islamist-threat-in-mozambique-and-why-are-rwandan-troops-there-168123.

truppe nel tentativo di contrastare l'espansione del movimento³. Le forze di sicurezza governative si sono scontrate con gli estremisti dal 2017. La risposta dura dello stato – soprattutto all'inizio dell'insurrezione – con arresti di massa, chiusura di moschee e accuse di violazioni dei diritti umani ha contribuito a rafforzare la frattura nei suoi rapporti con le popolazioni locali e ad alimentare la visione antistatale costruita e diffusa dagli insorti islamisti non solo a Mocímboa da Praia, ma anche in altri distretti della provincia di Cabo Delgado e nelle province di Nampula e Niassa⁴.

Il gruppo si allargava gradualmente reclutando altri adepti quali stranieri, disertori dell'esercito e altri fuggitivi. I membri della comunità musulmana di Mocímboa da Praia, compresi i leader religiosi, hanno comunicato al giornale mozambicano *O País* che ritenevano che gli aggressori cercassero di ottenere il controllo della città per instaurare la loro versione di legge e ordine. Molti degli aggressori erano infatti residenti che parlavano portoghese e lingue locali⁵.

I rapporti, le interviste, le immagini diffuse dai media suggeriscono che la maggior parte degli insorti provenisse dalla stessa città di Mocímboa da Praia. La maggioranza era cresciuta lì, viveva in città anche se alcuni provenivano da altre zone di Cabo Delgado e altri ancora avevano accenti stranieri. Molte persone della zona hanno riconosciuto gli aggressori e hanno riferito che appartenessero a quelli che chiamavano Al-Shabaab. Alcuni dipendenti pubblici locali e religiosi musulmani hanno affermato che gli attacchi erano stati organizzati da gruppi che

³ E. Morier-Genoud, *The jihadi insurgency in Mozambique: origins, nature and beginning*, in *Journal of Eastern African Studies*, No. 3, 2020, 396-412.

⁴ S. Forquilha, J. Pereira, *After all, it is not just Cabo Delgado! Insurgency dynamics in Nampula and Niassa*, in *IDeIAS, Boletim* No. 138E, 2021.

⁵ D. M. Matsinhe, E. Valoi, *The genesis of insurgency in Mozambique*, in *Southern Africa Report*, No. 27, 2019, 6.

definirono come una setta religiosa⁶. Il capo del Consiglio islamico di Mocímboa da Praia spiegava, ad esempio, che «negli ultimi tempi è stata rilevata e segnalata alle autorità la presenza di individui con ideologie di tendenza radicale». L'amministratore di Mocímboa ha dichiarato che «alcuni di loro [gli attaccanti] sono i nostri figli di vari quartieri e villaggi. È un misto di cittadini che si sono fatti coinvolgere in questa confusione». Il giornale mozambicano *O País* (che ha inviato i giornalisti il 6 ottobre) scriveva il 9 ottobre che «la verità è che tutti gli abitanti di questa città non hanno assolutamente alcun dubbio che gli attacchi siano stati effettuati da membri della setta Al-Shabaab»⁷.

Le sue azioni si basano sul fondamentalismo religioso per contrastare l'influenza occidentale e sull'impianto radicale della legge islamica per combattere i nemici dell'Islam. Il gruppo di Mocímboa da Praia ha legami con le reti di Harakat al-Shabaab al-Mujahedeen, o semplicemente Al-Shabaab, un gruppo jihadista con base in Somalia che opera principalmente in Somalia e in Kenya, anche se non si può affermare che ne sia un'emanazione diretta⁸. Se sostanzialmente non c'erano dubbi su chi ci fosse dietro gli attentati del 5 ottobre 2017, c'era disaccordo sul nome della setta. Alcuni pensavano si chiamasse Al-Shabaab e altri Al-Sunnah Wal-Jamâa. Qualche giornalista riportò il nome in lingua swahili *Sunnah*, termine

⁶ La definizione di setta può apparire imprecisa rispetto alla piena comprensione del fenomeno. Tuttavia, molti autori – nonché commenti sui media – la usano per definire i processi di costruzione del movimento e della sua evoluzione. Pertanto, viene utilizzata in questo testo, pur segnalandone alcune problematiche. Oltre a E. Morier-Genoud, cit., che utilizza ampiamente il termine come elemento esplicativo del fenomeno molti altri analisti ne fanno uso. Fra questi: S. Chichava, *Did the FRELIMO create "Al-Shabaab"?*, *Cadernos IESE*, No. 18E, 2020; B. Weimer *Vampiros, Jihadistas e Violência Estrutural em Moçambique. Reflexões sobre Manifestações Violentas de Descontentamento Local e as suas Implicações para a Construção da Paz*, *Cadernos IESE*, No. 19P, 2020; S. Forquilha, J. Pereira, cit., 2021; T. Heyen-Dubé, R. Rands, *Evolving doctrine and modus operandi: violent extremism in Cabo Delgado*, in *Small War and Insurgencies*, No. 3, 2022, 437-466; M. N. Mutasa, C. Muchemwa, *Ansar Al-Sunna Mozambique: Is It the Boko Haram of Southern Africa?*, in *Journal of Applied Security Research*, 24 February 2021. Lo storico del Mozambico M. Cahen in un'intervista usa il termine affermando: «La setta Al-Shabab di Cabo Delgado sta offrendo un progetto di vita ai giovani che non hanno nessuna speranza di miglioramento sociale». Vedasi: R. Da Silva, *Guerra em Cabo Delgado: "Erro histórico que a FRELIMO não consegue remediar"*, in *DW. Mozambique*, 16 April 2021, <https://www.dw.com/pt-002/guerra-em-cabo-delgado-erro-hist%C3%B3rico-que-a-frelimo-n%C3%A3o-consegue-remediar/a-57226829>. In particolare C. M. Cusack, M. A. Upal, *Introduction: Islamic Sects and Movements*, in M. A. Upal, C. M. Cusack (Eds.), *Handbook of Islamic Sects and Movements*, Brill, 2021, affermano che punti di riferimento negli studi «hanno esercitato un'influenza decisiva sugli eresiografi, che hanno cercato di documentare la proliferazione di un numero predeterminato di sette e hanno posizionato il proprio gruppo come unico rappresentante del messaggio originale del Profeta» (2), mentre L. Bussotti, C. Torres, *The Risk Management of Islamic Terrorism in a Fragile State: The Case of Mozambique*, in *Problems of Management in the 21st Century*, No. 1, 2020, 9-22, affermano che nel caso del Mozambico «si è verificata una separazione fra i membri dell'ala islamica moderata del Cislamo (Conselho Islâmico de Moçambique) e una nuova setta che stava penetrando in alcuni distretti di Cabo Delgado» (16).

⁷ Vedasi per queste citazioni: E. Morier-Genoud, cit., 398.

⁸ S. Habibe, S. Forquilha, J. Pereira, *Islamic Radicalization in Northern Mozambique. The Case of Mocímboa da Praia*, in *Cadernos IESE*, No. 17, 2019.

usato dal notiziario indipendente *mediaFAX* e dal settimanale *Savana* di Maputo. Tuttavia, Habibe, Forquilha e Pereira che hanno svolto ricerche approfondite sugli insorti a Mocímboa da Praia, non menzionano questo termine⁹. La popolazione locale usava Al-Shabaab per riferirsi al gruppo. Esso significa “giovani” in arabo (la maggior parte dei suoi membri infatti sono giovani) e gli uomini si comportano come i membri di Al-Shabaab in Somalia, cioè facendo leva sull’uso della forza. Oggi questo è il nome più popolare a Cabo Delgado e a livello nazionale, tra la popolazione e sui media.

Per quanto riguarda il termine Al-Sunnah Wal-Jamâa, alcuni ipotizzano che sia un nome di cui hanno cercato di appropriarsi dato che la maggioranza musulmana tradizionale lo usa a Cabo Delgado poiché significa “la gente della Sunnah e della comunità”, definizione che nell’Islam si riferisce a tutti i credenti. In tal modo, i membri del gruppo hanno cercato di affermare che l’Islam da loro praticato corrispondesse alla vera tradizione religiosa, mentre i musulmani mozambicani starebbero praticando una forma di Islam considerata non conforme al Corano e quindi in un certo senso impura. In altre parole, gli insorti hanno cercato di usare il termine Al-Sunnah Wal-Jamâa per presentarsi come i legittimi detentori dell’ortodossia religiosa. Questo tentativo di appropriazione è però fallito a causa della resistenza da parte della comunità musulmana locale che ha rifiutato l’uso del nome da parte del gruppo¹⁰.

Quando la notizia dell’attacco armato a Mocímboa da Praia ha iniziato a fare il giro del mondo nell’ottobre 2017, gli osservatori si sono posti interrogativi sui motivi degli attacchi e, soprattutto, sull’identità e le origini del gruppo. Nella maggior parte dei casi le domande più comuni erano: «Da dove viene questo gruppo di Mocímboa da Praia? È davvero un gruppo fondamentalista islamico? C’è il fondamentalismo islamico in Mozambico? Non sono elementi della Renamo¹¹ travestiti da fondamentalisti islamici?»¹².

Questo saggio intende, pertanto, delineare i punti salienti del dibattito così come si è andato sviluppando fra studiosi, centri di ricerca (soprattutto mozambicani) e media su origini e natura del movimento jihadista, ragioni della ribellione e attori (locali e internazionali) che sono coinvolti in questo violento conflitto che sta attanagliando le aree settentrionali del Mozambico. Le fonti utilizzate sono quindi articoli e altri documenti (letteratura secondaria) anche in lingua portoghese.

⁹ E. Morier-Genoud, cit., 398; S. Habibe, S. Forquilha, J. Pereira, cit.

¹⁰ S. Habibe, S. Forquilha, J. Pereira, cit.

¹¹ Questo saggio non analizza le dinamiche della politica interna del Mozambico. Per chiarezza di lettura si ricorda che il partito di governo (Frelimo) nasce come movimento di lotta armata al colonialismo e poi arriverà al potere al momento dell’indipendenza nel 1975, restando fino a oggi partito di governo. La Renamo nasce come movimento di lotta armata al governo marxista-leninista del Frelimo e, dopo gli accordi pace del 1992 e l’avvio di un sistema multipartitico nel 1994, entra nell’area politica diventando il secondo partito del paese, sempre all’opposizione. La storia di grande cesura del Mozambico resta però una complessa eredità del sistema politico del Mozambico odierno.

¹² S. Habibe, S. Forquilha, J. Pereira, cit., 10.

2. *Origini e natura. Da movimento-setta a gruppo armato*

C'è molto dibattito (e molta incertezza) sulle origini e la natura dell'insurrezione¹³. Innanzitutto, va considerato che come in molti altri paesi, in Mozambico sono presenti diverse concezioni dell'Islam: ciò costituisce un punto di tensione tra i diversi gruppi che rivendicano l'autorità di quella religione. La diversità delle concezioni dell'Islam in Mozambico è il risultato del cambiamento dei contesti storici nella regione¹⁴.

Nell'ultimo decennio, un gruppo di giovani ha formato piccoli gruppi organizzati su basi fondamentaliste. Questi gruppi erano noti in quanto entravano nelle moschee indossando scarpe e portando con sé dei coltelli, in un'intenzionale mancanza di rispetto per quello che chiamavano Islam degenerato. Hanno costruito le proprie moschee, separandosi dagli altri musulmani, mostrando un forte atteggiamento antistatale, opponendosi al sistema educativo laico, così come al sistema giudiziario, cercando di creare un proprio sistema sociale. Come ricordato, le popolazioni locali iniziarono a designare questi individui come Al-Shabaab. Nel tempo la tensione tra questo gruppo e il resto della popolazione si è intensificata, aumentando i livelli di violenza: giovani radicali sono stati espulsi da alcune zone da altri musulmani o dalla popolazione in generale e le loro moschee sono state chiuse¹⁵.

Detto questo, una prima dimensione del dibattito riguarda la natura religiosa del conflitto. Vari commentatori e autori sostengono che la causa del conflitto sia la privazione materiale, in particolare povertà, emarginazione e mancanza di prospettive tra i giovani: la religione funzionerebbe, secondo questa visione, come “punto di raccolta” delle rivendicazioni¹⁶. In particolare, si evidenzia come Cabo

¹³ Secondo Morier-Genoud, cit., molti intellettuali, attori religiosi e politici confutano il fatto che la violenza armata abbia a che fare con le dinamiche della società musulmana di Cabo Delgado. Credono invece che l'insurrezione sia il risultato di un complotto: da una cospirazione di una potenza straniera (ad esempio la CIA) o interessi privati (compagnie petrolifere che mirano a controllare le risorse naturali del Mozambico) a una cospirazione musulmana o a un'azione politica all'interno del Mozambico (una fazione del Frelimo che mira a minare il presidente Nyusi, un Makonde originario di Cabo Delgado). Alla base di molti di questi argomenti c'è il punto di vista che gli insorti siano “senza volto” e la loro religione sia una “cortina fumogena” per coprire altri obiettivi e interessi materiali e politici. Il problema con tale argomentazione è che al-Shabaab è di fatto emersa a metà o alla fine degli anni 2000 sulla base di una particolare lettura politica della fede islamica che ne ha indirizzato la strategia (405).

¹⁴ Per una riflessione sull'Islam nella regione vedasi: L. Bonate, *Roots of Diversity in Mozambican Islam*, in *Lusotopie, Islam en lusophonie*, No. 1, 2007, 129-149; L. Bonate, *Transformations de l'islam à Pemba au Mozambique*, in *Afrique contemporaine*, No. 3, 2009, 61-76; L. Bonate, *The Islamic Side of the Cabo Delgado Crisis*, in *Zitamar News*, 20 June 2018, zitamar.com/comment-islamic-side-cabo-delgado-crisis/. Per una breve ma utile analisi del rapporto complesso fra governo mozambicano e Cislamo vedasi: L. Bonate, *Why the Mozambican Government's Alliance with the Islamic Council of Mozambique Might Not End the Insurgency in Cabo Delgado*, in *Zitamar News*, 14 June 2019.

¹⁵ J. Feijó, *Conflito e desenvolvimento em Cabo Delgado*, Escolar editora, 2021.

¹⁶ J. Hanlon, *Mozambique's Insurgency: A New Boko Haram or Youth Demanding an End to Marginalisation?*, in *Blog LSE*, 19 June 2018, blogs.lse.ac.uk/africaatlse/2018/06/

Delgado sia una delle province più povere del Mozambico e una delle aree in cui la scoperta di significativi giacimenti di gas ha creato aspettative disattese in quanto le aziende internazionali sono ancora nella fase di costruzione di un'industria del Gas Naturale Liquefatto (GNL) che, finora, non ha offerto benefici economici alla popolazione dell'area¹⁷.

Altri autori sostengono il contrario, e cioè che l'Islam sia un fattore chiave, se non centrale, dietro l'insurrezione. Presumono che i giovani musulmani in Mozambico siano stati radicalizzati sotto l'influenza di predicatori del Kenya e della Tanzania¹⁸. Alcuni puntano più decisamente sul wahhabismo e sugli studenti mozambicani che hanno studiato in Arabia Saudita, Egitto e Sudan¹⁹. Infatti, le interpretazioni fondamentaliste dell'Islam abbracciate dal gruppo militante stanno rafforzando un'ideologia introdotta nella regione negli ultimi anni da giovani che hanno studiato in paesi islamici. Queste posizioni appaiono in deciso contrasto con l'Islam di ispirazione sufi che è stato a lungo praticato nella regione²⁰. La dimensione religiosa si sarebbe espressa nel tentativo di differenziarsi dagli altri musulmani, adottando un proprio codice di abbigliamento, obbligando le mogli ad indossare il velo integrale, proibendo ai figli di frequentare le *madrasa* locali e mettendo in discussione l'autorità religiosa e morale dei leader delle comunità musulmane della zona²¹.

Una seconda dimensione del dibattito riguarda la riflessione sulla natura esterna dell'insurrezione. Molti autori la vedono come originaria del Mozambico, alcuni sostengono, come già menzionato, che sia da collegarsi alla povertà, alla

19/mozambiques-insurgency-a-new-boko-haram-or-youth-demanding-an-end-to-marginalisation/; J. Hanlon, *Ignoring the roots of Mozambique's war in a push for military victory*, in *Accord*, August 24, 2021, [accord.org.za/conflict-trends/ignoring-the-roots-of-mozambiques-war-in-a-push-for-military-victory/](https://www.accord.org.za/conflict-trends/ignoring-the-roots-of-mozambiques-war-in-a-push-for-military-victory/).

¹⁷ Interessante la considerazione sulla maledizione delle risorse proposta da J. Mosca, *Cabo Delgado já vive 'maldição dos recursos naturais'*, in *Deutsche Welle*, 3 January 2020, [dw.com/pt-002/jo%C3%A3o-mosca-cabo-delgado-j%C3%A1-vive-maldi%C3%A7%C3%A3o-dos-recursos-naturais/a-51711555](https://www.dw.com/pt-002/jo%C3%A3o-mosca-cabo-delgado-j%C3%A1-vive-maldi%C3%A7%C3%A3o-dos-recursos-naturais/a-51711555). Sulla questione delle risorse vedasi anche: L. Bussotti, C. Torres, cit.

¹⁸ S. Habibe, S. Forquilha, J. Pereira, cit.

¹⁹ L. Bonate, *Why the Mozambican Government's Alliance with the Islamic Council of Mozambique Might not End the Insurgency in Cabo Delgado*, in *Zitamar*, 14 June 2019, [zitamar.com/mozambican-governments-alliance-islamic-council-mozambique-might-not-end-insurgency-cabo-delgado/](https://www.zitamar.com/mozambican-governments-alliance-islamic-council-mozambique-might-not-end-insurgency-cabo-delgado/). Vedasi anche: International Crisis Group, *Stemming the Insurrection in Mozambique's Cabo Delgado*, in *Africa Report*, No. 303, 2021, dove si segnala il ruolo della religione nel definire il movimento e in particolare che la rabbia dei giovani per le disuguaglianze e la loro esclusione politica è fiorita dopo la fine della guerra nel Paese, caratterizzato da un periodo di cambiamento per le confessioni islamiche attive a Cabo Delgado. In particolare, dalla fine degli anni '90, è iniziato il ritorno degli studenti mozambicani che erano stati mandati all'estero a studiare dal Consiglio islamico del Mozambico, alleato con il Frelimo negli anni '80, quando il partito stava cercando di co-optare segmenti della comunità musulmana e ampliare i suoi collegamenti con gli stati arabi.

²⁰ G. Pirio, R. Pittelli, Y. Adam, *The Emergence of Violent Extremism in Northern Mozambique*, in *Africa Center for Strategic Studies*, 25 March 2018, [africacenter.org/spotlight/the-emergence-of-violent-extremism-in-northern-mozambique/](https://www.africacenter.org/spotlight/the-emergence-of-violent-extremism-in-northern-mozambique/).

²¹ S. Habibe, S. Forquilha, J. Pereira, cit.

disuguaglianza e all'emarginazione. Altri sostengono, tuttavia, che il movimento abbia origini esterne o che sia il risultato di un'influenza straniera. International Crisis Group propende per un'origine esterna in quanto vede l'insurrezione come opera di militanti keniani che, repressi dal governo della Tanzania dove si erano rifugiati, sono fuggiti in Mozambico²². Matsinhe e Valoi, a loro volta, sostengono l'idea di un'influenza esterna; un loro intervistato afferma che il pensiero jihadista sarebbe stato "importato" dall'estero; allo stesso modo Habibe *et al.* segnalano le influenze ideologiche di predicatori stranieri²³. Al riguardo, alcuni analisti ritengono che i legami esistenti con ISIS siano diventati rilevanti nel definire il posizionamento del movimento a Cabo Delgado. Per questa ragione alcuni attori quali gli Stati Uniti considerano il movimento collegato ai gruppi salafiti affiliati allo Stato Islamico, riferendosi quindi al gruppo come ISIS-Mozambique (IS-M)²⁴.

Il governo mozambicano, infine, ha visto il conflitto a Cabo Delgado come gestito da *malfaitores* (malfattori in portoghese) provenienti dall'estero, che strumentalizzano i giovani musulmani emarginati e radicalizzati del Mozambico nei loro tentativi di contestare lo sfruttamento delle risorse di gas naturale, in particolare nel distretto di Palma dove è in costruzione un impianto di GNL e le relative infrastrutture²⁵.

In definitiva, in accordo con Feijó²⁶, possiamo ritenere che, nonostante la presenza di stranieri, la stragrande maggioranza dei membri del gruppo siano mozambicani, per lo più provenienti dai distretti di Mocímboa da Praia, Palma, Macomia e Quissanga, ma anche dall'altopiano di Mueda, dalla costa di Nampula e dalla provincia di Niassa, tra le altre regioni. Negli attacchi a Mocímboa da Praia e Palma, il gruppo ha fatto sicuramente ricorso a mercenari stranieri.

Una terza dimensione riguarda l'ideologia e la gestione del movimento. Inizialmente i membri del gruppo erano principalmente giovani di Mocímboa da Praia. I loro leader avevano legami con alcuni circoli religiosi e militari – cellule islamiche fondamentaliste in Tanzania, Kenya, Somalia e nella regione dei Grandi Laghi. Alcuni aderenti avevano legami indiretti con leader spirituali dell'Arabia Saudita, della Libia, del Sudan e dell'Algeria. Alcuni loro insegnanti avevano studiato all'estero, in particolare nelle monarchie del Golfo Persico, dove erano in contatto con circoli fondamentalisti²⁷.

²² International Crisis Group, *Al-Shabaab Five Years after Westgate, Africa Report* 265, 2018, [crisisgroup.org/africa/horn-africa/kenya/265-al-shabaab-five-years-after-westgate-still-menace-east-africa](https://www.crisisgroup.org/africa/horn-africa/kenya/265-al-shabaab-five-years-after-westgate-still-menace-east-africa).

²³ D. Matsinhe, E. Valoi, cit.; S. Habibe, S. Forquilha, J. Pereira, cit.

²⁴ E. Estelle, J. Trisko Darden, *Combating the Islamic State's Spread in Africa. Assessment and recommendations for Mozambique*, Critical Threats, American Enterprise Institute, February 2021.

²⁵ F. Almeida dos Santos (pseudonym), *War in resource-rich northern Mozambique – Six scenarios*, in *Chr. Michelsen Institute Insight*, No. 2, 2020, 5.

²⁶ J. Feijó, *Do "inimigo sem rosto" à hipótese do diálogo: identidades, pretensões e canais de comunicação com os machababos*, in *Destaque Rural*, No. 130, 2021.

²⁷ S. Habibe, S. Forquilha, J. Pereira, cit.

Morier-Genoud²⁸ colloca già al 2007 nel distretto di Balama la prima comparsa della setta, anche se l'autore sottolinea che essa potrebbe essere nata prima e altrove. Si può comunque sostenere che la nascita di Al-Shabaab faccia parte di una più ampia dinamica e di un'evoluzione di gruppi islamisti nella provincia di Cabo Delgado.

Ai suoi albori il gruppo Al-Shabaab era prevalentemente un'organizzazione religiosa non militarizzata. Gradualmente, il gruppo si è militarizzato, tuttavia senza avere né una base teologica sofisticata né un'ideologia chiaramente definita, nonostante affermasse di praticare l'Islam fondamentalista. Il gruppo, precedentemente a tale fase, aveva sviluppato una propaganda strutturata intorno all'opposizione esplicita, da un lato, alle politiche del governo e, dall'altro, ai leader islamici locali, promuovendo la contestazione dell'ordine islamico locale e istigando le fasce più svantaggiate della popolazione a ribellarsi alle élite politico-amministrative di Mocímboa da Praia. Per queste ragioni i leader islamici di Cabo Delgado si sono più volte scontrati con il movimento e hanno fatto pressione sulle autorità statali affinché lo repressero sul nascere, tentando al contempo di creare spazi di incontro e mediazione affinché i gruppi non si radicalizzassero, ma senza successo. Secondo alcuni leader religiosi locali, il gruppo ha man mano assorbito e rafforzato concezioni provenienti dall'esterno e portate soprattutto da studenti o altri giovani che erano stati all'estero; in particolare «dopo la loro espulsione dalle moschee tradizionali, hanno cominciato a erigere i propri luoghi di culto e hanno adottano strani codici di condotta»²⁹, cominciando a rielaborare una strategia sempre più militarizzata.

Nei loro discorsi per mobilitare le comunità locali, i membri del gruppo Al-Shabaab hanno anche affermato di predicare la moralità. Un intervistato ha affermato che «essi [Al-Shabaab] ci hanno detto: tagliare il braccio del ladro, lapidare a morte l'adultero e non temere il governo. Non partecipare alle cerimonie governative»³⁰. Inoltre, nella sua interazione con la popolazione locale, il gruppo Al-Shabaab (almeno nelle prime fasi) ha sostenuto che la soluzione a problemi come la disoccupazione, la diffusa corruzione nella burocrazia, l'esclusione politica e le disuguaglianze sociali stia nell'adesione alla versione puritana dell'Islam. Il gruppo ha anche sostenuto l'adesione al movimento jihadista internazionale. La sua leadership si basava sulla premessa che la *sharia* (legge islamica) doveva essere imposta alla popolazione. Ha proibito ai suoi figli di frequentare le scuole ufficiali e ai suoi membri di avere legami con le autorità locali, pagare le tasse e partecipare ai processi elettorali. Secondo fonti locali, i loro militanti erano insolitamente fedeli agli ideali radicali del gruppo e, parlando con i vicini, si consideravano gli unici custodi del modo corretto di pregare e praticare i precetti del Corano³¹.

²⁸ E. Morier-Genoud, cit.

²⁹ D. M. Matsinhe, E. Valoi, cit., 10.

³⁰ S. Habibe, S. Forquilha, J. Pereira, cit., 31.

³¹ *Ibidem*.

Secondo Morier-Genoud³², alcune interviste realizzate nel corso del suo lavoro fra il 2018 e il 2019 confermerebbero questi elementi rivelando come il gruppo originariamente potesse essere visto come una setta. Un insegnante islamico ha dichiarato: «Avevano atteggiamenti e gesti estranei alla nostra religione, per esempio il divieto dei figli di studiare nelle scuole, il divieto di voto, matrimoni che non hanno seguito le prescrizioni, insegnamenti in cui raccomandavano di insultare i miscredenti e di non rispettare i genitori, il governo e [altri] capi religiosi».

Possiamo trarre due elementi da questa descrizione. In primo luogo, questi uomini sono identificati come islamisti, vale a dire individui che rifiutano lo stato laico e vogliono applicare integralmente la *sharia*. In secondo luogo, almeno in origine, questi individui invece di cercare di cambiare l'ordine politico, si sono ritirati da esso, isolandosi dalla società, in modo da applicare per loro stessi la legge islamica: si può dunque affermare che Al-Shabaab, nella fase precedente alla militarizzazione, fosse un gruppo "esterno" alla società.

Tra il 2015 e il 2016 è avvenuto un cambiamento fondamentale, poiché la setta, e in particolare i gruppi di giovani aderenti, si è gradualmente trasformata in un gruppo militare che sognava lo stato islamico³³. Dal 2017 ha deciso di attaccare per cambiare la società trasformandosi in un movimento più strutturato e sempre più militarizzato, come già menzionato.

Mentre i leader musulmani tradizionali, in varie occasioni, si sono occupati della ribellione cercando di aprire un dialogo, come ricordato, hanno anche fatto pressioni sullo stato affinché la reprimesse sul nascere. Nonostante ciò, il conflitto è diventato esplicito ed è probabilmente avvenuto a causa della crescente opposizione che Al-Shabaab subiva da parte della società musulmana tradizionale e all'offensiva governativa, seguita alle prime violenze messe in atto dai membri della setta. Al riguardo, basandosi su dati raccolti da diverse fonti, Morier-Genoud³⁴ suggerisce che il movimento abbia spostato la sua strategia complessiva dopo essere stata vittima di una crescente opposizione e repressione da parte dei musulmani tradizionali e dello stato.

3. Le ragioni dell'insurrezione armata

Cosa ha indotto la setta Al-Shabaab a intraprendere azioni violente nell'ottobre 2017 determinando il passaggio dalla costruzione di una "controsocietà" sotto il dominio della *sharia* a lanciare una guerra jihadista per trasformare lo stato e la società?

Secondo la ricostruzione di Morier-Genoud, contrariamente a quanto affermato dal portavoce della polizia nazionale nei giorni successivi, non è stato fatto per attaccare le persone indiscriminatamente con l'obiettivo di seminare paura e terrore

³² E. Morier-Genoud, cit., 399.

³³ D. Kapapelo, *Jovens radicais sonham com califado em Mocimboa da Praia*, in *Moçambique para todos*, 9 October 2017, macua.blogs.com/moambique_para_todos/2017/10/jovens-radicaais-sonham-com-califado-em-moc%C3%ADmboa-da-praia.html.

³⁴ E. Morier-Genoud, cit.

fra la popolazione. Molti abitanti di Mocímboa hanno spiegato che gli insorti rifiutavano lo stato laico e volevano introdurre la legge islamica. L'amministratore del distretto di Palma (anch'esso colpito dalla nascente insurrezione) ha riferito trattarsi di un «gruppo che combatte contro il governo o la legalità, non vogliono che i bambini studino mentre volevano entrare nelle moschee con le scarpe», e che «[Se c'è] un problema con il crimine, non si dovrebbe andare alla polizia, si dovrebbe usare la legge islamica. Questo è quello che volevano»³⁵.

Dalle interviste di Habibe *et al.* è emerso che i giovani avevano vari tipi di motivazioni. Povertà, disoccupazione e scarsa alfabetizzazione sono ragioni che emergono in modo particolare da queste indagini³⁶. Molti aderenti infatti risultano essere giovani disoccupati, poveri e marginali che hanno visto in Al-Shabaab una possibilità per soddisfare i propri bisogni. Forquilha e Pereira, in una recente indagine, hanno raccolto testimonianze in questo senso. Le persone intervistate hanno riportato che i reclutatori di Al-Shabaab utilizzano promesse di occupazione e di aiuto per convincere i giovani locali a aderire al gruppo e alle loro istanze³⁷, mentre lo studioso mozambicano Severino Ngoenha fa riferimento a questioni etniche, divaricazioni sociali e forme di radicalizzazione come cause del conflitto³⁸.

La situazione socioeconomica della provincia di Cabo Delgado è uno dei fattori da prendere in considerazione per analizzare l'espansione di Al-Shabaab. La provincia di Cabo Delgado copre un'area povera e marginalizzata del Mozambico e presenta un profilo di esclusione socioeconomica dal punto di vista di accesso a servizi sanitari e di istruzione e per gli elevati tassi di disoccupazione e analfabetismo, mentre nelle aree rurali più remote la situazione risulta ancor più grave³⁹. Si evidenzia come «la gente del posto spesso si lamenta che l'occupazione nello sviluppo di infrastrutture come le strade favorisca estranei (...) e che la terra viene espropriata senza un adeguato risarcimento»⁴⁰. Al riguardo Bonate afferma che benché sia difficile identificare con certezza le ragioni della ribellione, una ragione vada ricercata nei fenomeni di *land grabbing* e di sfruttamento da parte di imprese internazionali di risorse quali il gas⁴¹.

³⁵ E. Morier-Genoud, cit., 398-399.

³⁶ S. Habibe, S. Forquilha, J. Pereira, cit.

³⁷ S. Forquilha, J. Pereira, cit.

³⁸ R. Da Silva, cit.

³⁹ D. M. Matsinhe, E. Valoi, cit., 13.

⁴⁰ G. Pirio, R. Pittelli, Y. Adam, cit.

⁴¹ L. Bonate, *Islamic insurgency in Cabo Delgado: Extractive industry, youth revolt and global terrorism in Northern Mozambique*, The University of the West Indies, St. Augustine, 2018, academia.edu/38523976/Islamic_Insurgency_%20in_Cabo_Delgado_Extractive_Industry_Youth_Revolt_and_Global_Terrorism_in_Northern_%20Mozambique_A_Hypothesis.

Certamente il governo, nazionale e locale, non ha saputo dare risposte alle aspettative di molti cittadini dell'area⁴²: alcuni di loro sostengono che il governo del Frelimo abbia abbandonato il distretto di Mocímboa da Praia rispondendo alle loro proteste semplicemente accusandoli di essere sostenitori della Renamo⁴³. Inoltre, «le opposte tendenze politiche tra i rappresentanti del Cislamo e i giovani musulmani di Mocimboa da Praia – che si sono schierati per la Renamo o hanno manifestato una generale idiosincrasia nei confronti di Frelimo – potrebbero essere un elemento di differenziazione significativo all'interno dell'Islam mozambicano e un serio ostacolo alla soluzione del conflitto nel nord del paese»⁴⁴.

L'adesione dei giovani alle ideologie militanti dipende dalla capacità degli attivisti di mobilitare i sostenitori, utilizzando come veicolo i conflitti locali e le rivendicazioni sociali e politiche. Il deterioramento delle condizioni di vita e l'esclusione sociale nelle aree più marginali costituiscono terreno fertile per questa mobilitazione⁴⁵.

Quando il Mozambico divenne indipendente nel 1975, nonostante il discorso ideologico del Frelimo sull'unità nazionale, la sfiducia tra le comunità e le profonde divisioni etniche nelle varie regioni del Paese furono, e continuano ad essere, un grosso ostacolo nel processo di costruzione di un'identità nazionale. Come in altri Paesi africani, la competizione per le risorse spesso incoraggia forme di manipolazione delle identità etniche, in modo tale che la lealtà alla comunità etnica finisce per sovrapporsi alla lealtà verso la nazione. Nel caso specifico di Mocímboa da Praia, ciò si manifesta principalmente attraverso meccanismi di distribuzione di cariche e risorse pubbliche. L'etnia mwani si sente esclusa dalla rappresentanza politica e dai vantaggi economici. Un giovane residente ha affermato: «Qui a Mocímboa [da Praia], i Makonde e i giovani che vengono da Maputo sono alla moda. Noi [Mwani] non vediamo niente [...] per far vivere i nostri genitori dobbiamo lavorare nei campi dei padroni Makonde [...] Loro sono padroni e noi siamo dipendenti [...] Tutto è iniziato molto tempo fa [...] Noi Mwani stiamo soffrendo [...] Ma un giorno questo dovrà cambiare, non possiamo andare avanti così [...]»⁴⁶.

Cabo Delgado è una regione costiera, con accesso a zone marine commercialmente strategiche e di importanza ambientale. Il Canale del Mozambico

⁴² D. Sanaren, *The internationalisation of the Cabo Delgado crisis*, Jason Institute, 12 December 2021, jasoninstitute.com/the-internationalisation-of-the-cabo-delgado-crisis/.

Il commento ricorda che con l'86% della popolazione sotto la soglia di povertà (contro il 54,7% a livello nazionale), Cabo Delgado è una delle province più indigenti del Mozambico.

⁴³ S. Habibe, S. Forquilha, J. Pereira, cit., 22.

⁴⁴ Bussotti L., Torres, C, cit., 14. Su questo aspetto vedasi anche: F. Bonate, *Why the Mozambican's government alliance with the Islamic Council of Mozambique might not end the insurgency in Cabo Delgado*, in *Zitamar*, 14 June 2019, zitamar.com/mozambican-governments-alliance-islamic-council-mozambique-might-not-end-insurgency-cabo-delgado/.

⁴⁵ B. Weimer, cit.

⁴⁶ S. Habibe, S. Forquilha, J. Pereira, cit., p. 24. Su questo aspetto vedasi anche: A. M. Sousa Santos, *Violence, Rumor, and Elusive Trust in Mocímboa da Praia, Mozambique*, in *Social Analysis: The International Journal of Anthropology*, No. 3, 2021, 1-23.

settentrionale è un *hotspot* strategico per il commercio internazionale e una risorsa economica per il Mozambico. Tuttavia, il modello di sfruttamento estrovertito delle risorse non ha generato opportunità lavorative per la popolazione locale e gli investimenti nella regione non hanno ridotto la povertà, ma ne hanno invece ampliato le disuguaglianze socioeconomiche⁴⁷.

Più nello specifico, come ricorda Feijó⁴⁸, nell'ultimo decennio Cabo Delgado ha visto aumentare la domanda di risorse naturali, in particolare legno, avorio e pietre preziose (quali i rubini), in un contesto di diffusa corruzione e opportunismo, attirando popolazioni da fuori provincia e dall'estero. Questo fenomeno ha innescato un processo di disequilibrio nella società. Gli anni 2016 e 2017 hanno visto un'intensificazione del controllo statale in relazione allo sfruttamento delle risorse naturali e anche l'accrescersi di forme di repressione e violenza come nel caso dell'espulsione di minatori artigianali illegali di rubini a Montepuez, a seguito dell'insediamento della compagnia *Montepuez Ruby Mining*, una ragione che avrebbe favorito la penetrazione islamista⁴⁹.

La firma da parte del governo mozambicano di contratti per l'estrazione e la lavorazione del gas naturale e per lo sfruttamento dei rubini con diverse imprese straniere sta deludendo le aspettative degli abitanti della regione, soprattutto rispetto alla mancanza di creazione di posti di lavoro per i mozambicani⁵⁰.

Come già menzionato, la scoperta, tra il 2009 e il 2010, di grandi giacimenti di gas naturale al largo delle coste di Cabo Delgado ha generato nella popolazione locale la speranza di ottenere nuovi posti di lavoro e un miglioramento delle proprie condizioni di vita. Cabo Delgado è risultata detenere la più grande riserva africana di gas naturale liquido dando vita a vari progetti di sfruttamento per un valore complessivo di 54,7 miliardi di dollari. Le prospettive di pace attraverso lo sviluppo economico e la produzione di gas rimangono scarse. La produzione di gas consentirebbe al Mozambico di fornire accesso all'elettricità a livello nazionale e renderebbe il Paese altamente competitivo su scala globale dato che il GNL si presenta come un'alternativa sostenibile ai combustibili fossili⁵¹.

Nel caso dei rubini si ritiene che la concessione di Gemfields a Montepuez rappresenti il 40% della fornitura mondiale di rubini. Secondo un rapporto investigativo del 2016 i locali sono stati cacciati dalle loro terre, rapine a mano armata e violenza sono aumentate e un certo numero di minatori su piccola scala hanno subito violenze o sono stati uccisi. Il rapporto ha segnalato che sia le forze di sicurezza dell'azienda che la polizia del Mozambico sono complici degli abusi

⁴⁷ J. Feijó, *Assimetrias no acesso ao estado: ¿um terreno fértil de penetração do jihadismo islâmico?*, *Observador Rural*, No. 93, 2020, 4.

⁴⁸ J. Feijó, *Conflito e desenvolvimento em Cabo Delgado*, cit.

⁴⁹ S. Chichava, cit.

⁵⁰ BBC, *Mozambique's jihadists and the 'curse' of gas and rubies*, 18 September 2020, [bbc.com/news/world-africa-54183948](https://www.bbc.com/news/world-africa-54183948).

⁵¹ D. Sanaren, cit.

che hanno raggiunto il picco nel 2014: alcune delle guardie di sicurezza private sono state poi perseguite per i loro crimini⁵².

In questo quadro va segnalato anche il difficile e peggiorato rapporto con lo stato. La fragilità dello stato nelle aree più remote di Cabo Delgado è un fattore che ha favorito l'espansione del movimento Al-Shabaab, così come la lontananza della regione dalla capitale Maputo ha indebolito le istituzioni statali nell'area. Come afferma Weimer, si è indebolito il senso di coesione nazionale determinando nuovi ostacoli all'identificazione della popolazione con la nazione mozambicana: in particolare, colpisce come per i cittadini di etnia mwani, considerati vicini alla Renamo, commercianti e navigatori delle zone costiere di religione musulmana, il riferimento culturale e religioso principale sia ancora l'antico Sultanato di Zanzibar piuttosto che lo stato mozambicano moderno. La popolazione di Cabo Delgado è fortemente risentita nei confronti dello stato poiché ritiene che esso abbia ignorato la situazione di crisi e marginalizzazione della regione⁵³.

«Tutte le uova per una frittata di violenza ci sono», afferma lo storico mozambicano Yusuf Adam: quello che è mancato è stato il dialogo, in quanto tante sono le questioni che vanno messe in tavola e discusse. L'area vive di commercio e contrabbando lungo la costa e attraverso i confini terrestri e regolarmente si aprono discussioni con le autorità su tangenti per il passaggio di merci. La regione ha ancora «seri problemi [di proprietà della terra]», una lotta che attraversa questioni religiose o etniche. La vulnerabilità della popolazione è terreno fertile per il pensiero politico radicalizzato che evidenzia «una potenziale ribellione tra le persone nelle comunità perché non riescono a trovare scampo dalla povertà, mentre altri (alcuni dei quali stranieri) prosperano»⁵⁴.

L'emergere dell'estremismo violento a Cabo Delgado si è verificato in un contesto di crescente impegno economico straniero nella regione. Violazioni dei diritti umani attribuite a forze di sicurezza private avrebbero alimentato i primi attacchi del gruppo armato islamista a Mocímboa da Praia nell'ottobre 2017. Nel distretto di Montepuez, questi attori della sicurezza privata avrebbero distrutto i minatori informali e le loro proprietà. Il gruppo islamista ha anche effettuato un attacco a un convoglio che trasportava lavoratori e merci per la multinazionale del petrolio e del gas Anadarko, provocando la sospensione temporanea della costruzione del suo gigantesco impianto di GNL a Cabo Delgado. Lo sviluppo del progetto GNL, infatti, ha comportato il reinsediamento di migliaia di agricoltori e pescatori, mentre le difficoltà legate al loro reinsediamento potrebbero far precipitare i loro sentimenti negativi e aumentare i rischi per la sicurezza sia a lungo che a breve termine⁵⁵.

⁵² G, Pirio, R. Pittelli, Y. Adam, cit.

⁵³ B. Weimer, cit.

⁵⁴ Y. Adam, *Revolt and manipulation at the root of Mocímboa da Praia attacks – Mozambique*, in *Club of Mozambique*, 6 November 2017, clubofmozambique.com/news/revolt-and-manipulation-at-the-root-of-mocimboa-da-praia-attacks-mozambique/.

⁵⁵ G, Pirio, R. Pittelli, Y. Adam, cit.

Un ulteriore fattore che ha favorito l'espansione del gruppo nella regione è stato il comportamento dell'esercito inviato da Maputo. Lo stato ha creato un rigido cordone militare e fomentato una cultura della paura nella zona. I servizi di intelligence si sarebbero infiltrati in tutti i livelli sociali della vita del villaggio aumentando i timori fra la gente⁵⁶. Le forze armate mozambicane si sono opposte alla guerriglia di Al-Shabaab mettendo in atto una repressione violenta, rendendosi protagoniste anche di esecuzioni sommarie. Come menzionato da Weimer, il 71% degli intervistati da un gruppo di ricerca dell'UNDP ha indicato l'uccisione o la cattura di un amico o di un familiare da parte delle forze armate come uno dei fattori che li ha portati a aderire al gruppo. La violenza e il mancato rispetto dei diritti delle popolazioni locali hanno screditato le forze di polizia agli occhi dei cittadini di Cabo Delgado, spesso viste come corrotte e non al servizio dei cittadini stessi⁵⁷.

In sostanza, l'aumento degli investimenti e delle migrazioni di popolazione si è tradotto in una maggiore pressione sui terreni e sull'inflazione dei prezzi dei prodotti alimentari, soprattutto nelle aree di concentrazione dei progetti estrattivi. In accordo con Feijo⁵⁸ questi fenomeni si dispiegano in un quadro di persistenza o aggravamento delle tensioni sociali, basato sui seguenti assi di contraddizione:

- contraddizioni geografiche ed economiche: le ultime indagini rivelano un aumento della povertà nelle province di Nampula, Niassa e Cabo Delgado e un aumento delle disuguaglianze tra il Nord e l'estremo Sud, determinando un grande sentimento di mancanza di protezione tra le popolazioni locali;

- contraddizioni generazionali: una popolazione per lo più giovane, con poche qualifiche, ha difficoltà ad inserirsi nel mercato del lavoro, mantenendo quindi elevata la disoccupazione e accentuando l'informalizzazione delle attività economiche;

- contraddizioni di classe: si registra un aumento delle disuguaglianze sociali in una emergente società dei consumi (proliferazione di fuoristrada, telefoni cellulari di ultima generazione e altri beni di grande valore economico e simbolico) insieme a fenomeni di estrema povertà, aggravando i sentimenti di esclusione sociale;

- contraddizioni etniche: nel nord-est di Cabo Delgado, come già segnalato, sono presenti da tempo tensioni tra due gruppi etnolinguistici: da un lato le popolazioni costiere (Mwani), per lo più islamiche; dall'altro i popoli dell'altopiano (fra questi i Makonde), per lo più cristiani. L'ampio coinvolgimento dei secondi nella lotta di liberazione nazionale ha avuto un impatto sulla riconfigurazione dei rapporti di potere tra i gruppi nel periodo post-indipendenza, consentendo l'accesso a posizioni nello Stato e sussidi (in particolare le pensioni per gli ex combattenti), generando sentimenti di esclusione da parte delle popolazioni costiere islamizzate. I Makonde hanno sempre rappresentato un valido sostegno per il partito al governo (Frelimo) mentre i Mwani hanno finito con lo schierarsi con il partito di opposizione Renamo (in particolare dall'avvio delle elezioni multipartitiche nel 1994)⁵⁹.

⁵⁶ D. M. Matsinhe, E. Valoi, cit.

⁵⁷ B. Weimer, cit., 49.

⁵⁸ J. Feijó, *Conflito e desenvolvimento em Cabo Delgado*, cit.

⁵⁹ E. Morier-Genoud, cit.

La diversità tra le due componenti della popolazione è accentuata dalle differenze socioeconomiche. Sebbene i dati del censimento del 2017 mostrino che non esiste un gruppo etnolinguistico che si distacchi per le sue condizioni economiche privilegiate, è pur vero che la popolazione di etnia makonde gode di vantaggi economico-politici⁶⁰.

Inoltre, la popolazione makonde gode di accesso privilegiato alle risorse naturali e un ristretto gruppo di famiglie dimostra di avere una forte influenza politica⁶¹. In ogni caso, nonostante la presenza di tensioni etniche, è opportuno evitare qualsiasi semplificazione e considerare il fatto che il conflitto in corso nella provincia di Cabo Delgado non è un conflitto di natura etnica o tra musulmani e cristiani⁶².

4. *Violenza e legami internazionali*

Come segnala Feijó⁶³, il gruppo è parco di comunicazioni con l'esterno. Dai messaggi diffusi è possibile intuire che il gruppo rivendica la pratica di un Islam fondamentalista, pur non avendo una sofisticata elaborazione teologica o una ben definita ideologia politica. Il gruppo adotta un discorso propagandistico antigovernativo, criticando le politiche del governo del Mozambico che viene considerato il responsabile dell'esclusione sociale e dell'ingiustizia. Problemi come la disoccupazione, la povertà e le disuguaglianze, la corruzione diffusa, l'ingiustizia sociale o l'esclusione politica sono considerati conseguenze della democrazia.

Detto questo, una serie di elementi esterni ha reso più complessa la realtà nel nord di Cabo Delgado⁶⁴:

– interessi energetici internazionali: l'ingresso di un nuovo attore nell'industria del gas genera concorrenza tra i grandi produttori economici interessati a impedire l'ingresso di una nuova fonte energetica nel mercato mondiale;

– industria della sicurezza: il consolidamento del Canale del Mozambico come importante corridoio di trasporto energetico (non solo per il gas, ma anche per il carbone e altre materie prime strategiche) solleva importanti interrogativi sulla sicurezza della circolazione nell'Oceano Indiano. Con i costi della sicurezza che rappresentano una quota significativa dei costi di produzione del gas, emerge un complesso sistema di affari sfruttato da gruppi internazionali in alleanza con élite locali, alimentando il conflitto e rendendolo funzionale a tali interessi;

– reti del traffico internazionale: i rapporti dell'Ufficio delle Nazioni Unite contro la droga e il crimine rivelano il consolidamento delle rotte del traffico di droga nel Canale del Mozambico⁶⁵, ma anche di esseri umani, legname e pietre preziose. Come forma di riciclaggio di denaro, parte delle entrate viene usata

⁶⁰ J. Feijó, *Assimetrias no acesso ao estado*, cit.

⁶¹ B. Weimer, cit.

⁶² J. Feijó, *Assimetrias no acesso ao estado*, cit.

⁶³ J. Feijó, *Do "inimigo sem rosto" à hipótese do diálogo*, cit.

⁶⁴ Vedasi: J. Feijó, *Conflito e desenvolvimento em Cabo Delgado*, cit.

⁶⁵ AllAfrica, *Mozambique: UN Official Blames Terrorism On Drug Trafficking*, 8 June 2020, allafrica.com/stories/202006080902.html.

localmente per finanziare varie attività economiche e politiche, alimentando dibattiti e controversie sul controllo dei diversi traffici e sui possibili rapporti con l'insurrezione armata.

Ma la questione più rilevante è la concezione riguardante la formazione di uno Stato islamico. Sebbene il conflitto armato di Cabo Delgado abbia origini locali, la realtà è che, nel tempo, si è sempre più internazionalizzato; vi sono prove della presenza di stranieri tra i gruppi armati, con legami con gruppi internazionali, anche se gli studiosi hanno visioni parzialmente discordanti su questi aspetti, come già menzionato.

Morier-Genoud⁶⁶ identifica l'emergere di cellule in diversi distretti di Cabo Delgado, con strategie per reclutare giovani locali per la lotta armata. Egli afferma che comunque sembra difficile sostenere la tesi pura e semplice di una "invasione esterna", anche se sono certamente presenti influenze straniere, connessioni e collaborazioni. Al-Shabaab si è collegato ad altre organizzazioni internazionali e si è integrato nell'Islamic State of Central Africa Province (ISCAP), di nuova costituzione, cosa che secondo Nuno Rogeiro ha portato a un grande afflusso di combattenti stranieri e di comandanti e, in sostanza, al controllo di Al-Shabaab da parte dell'ISIS⁶⁷. Ovviamente questi elementi sono ancora incerti. Di sicuro si sa che gli insorti battono la bandiera dell'ISIS e comunicano con l'ISIS. I media dello Stato Islamico hanno pubblicato un numero crescente di rivendicazioni legate al Mozambico da giugno 2019, con foto e video, indicando con ciò un rafforzamento dei legami virtuali tra Al-Shabaab e ISIS.

Bonate vi ravvisa modelli di islamismo che considera abbiano acquisito maggiore importanza religiosa e influenza politica a partire già dagli anni '90. Parti di questo orientamento islamico sunnita sono legate al wahhabismo in Arabia Saudita, che si dice sia una forma più puritana e conservatrice dell'Islam sunnita che interpreta letteralmente le scritture sacre⁶⁸. Come già ricordato, secondo Habibe *et al.* sono importanti i legami stabiliti da giovani che hanno studiato in vari paesi come Arabia Saudita e Sudan. Al loro ritorno in patria, hanno iniziato a contestare le autorità religiose locali e hanno dato vita ad una setta religiosa, secondo il processo che già si è illustrato. In particolare, un leader islamico locale afferma: «I nostri giovani sono stati traviati dai loro insegnanti che hanno studiato all'estero (...) Come questi insegnanti interpretano il Corano in modo molto diverso dal modo in cui lo insegniamo nelle nostre *madrassa* (...) Alcuni di loro sono salafiti e altri wahhabiti (...) Salafismo e Wahhabismo sono correnti teologiche molto pericolose»⁶⁹. La loro ricerca riporta che i leader di Al-Shabaab sono in contatto con altri circoli religioso-militari e stanno ricevendo giovani da altre zone dell'Africa, in modo particolare Tanzania, Uganda e la regione dei Grandi Laghi.

⁶⁶ E. Morier-Genoud, cit.

⁶⁷ N. Rogeiro, *O Cabo do Medo. O Daesh em Moçambique*, Dom Quixote, 2020.

⁶⁸ L. Bonate, *Islam in Northern Mozambique: A Historical Overview*, in *History Compass*, No. 7, 2010, 573–593.

⁶⁹ S. Habibe, S. Forquilha, J. Pereira, cit., 11.

Si ritiene che alcuni di questi giovani stranieri abbiano già esperienze di jihadismo⁷⁰.

Weimer⁷¹ afferma che sono emerse prove che dimostrano la presenza di jihadisti stranieri che operano militarmente nella provincia di Cabo Delgado. Costoro fanno parte di una rete di militanti legata al movimento presente fra Uganda e Repubblica Democratica del Congo – Allied Democratic Forces – i quali successivamente fanno ritorno nei loro paesi d’origine per favorire altre insurrezioni islamiste.

Di recente, come ricordato, il gruppo Al-Shabaab del Mozambico si è alleato con ISIS dichiarando l’adesione all’ISCAP. Negli attacchi contro le città di Mocímboa da Praia e Quissanga del marzo 2020 sono state sventolate bandiere di ISIS e lo Stato Islamico ha rivendicato diverse azioni violente in Mozambico attraverso i propri canali di comunicazione⁷².

Durante un seminario organizzato dal Centro di Studi IESE di Maputo nel dicembre 2019 sono stati tuttavia evidenziati dubbi sulla capacità di ISIS di proiettare in maniera significativa la sua influenza sulla regione di Cabo Delgado, a causa della mancanza di radicamenti culturali profondi, mentre altri hanno evidenziato che i più recenti attacchi nella provincia di Cabo Delgado siano da attribuire ad ISIS-ISCAP⁷³. Come già ricordato, Estelle e Trisko Darden sostengono che il gruppo operante nel Nord del Mozambico rappresenti la più recente manifestazione dell’attivismo globale di ISIS, determinato a mostrare che lo Stato Islamico continua ad esistere e a fare affidamento sui suoi affiliati in Africa, nonostante le sconfitte patite in Medio Oriente⁷⁴.

Nel più ampio contesto socioeconomico della crisi, la risposta del governo mozambicano all’ascesa di Al-Shabaab è stata molto decisa. A seguito degli attentati del 2017, ha inviato un’unità speciale di reazione rapida della polizia nazionale, supportata dall’esercito nazionale. Tuttavia, in parte perché Maputo era stata messa sotto pressione dall’estero per dare priorità allo sviluppo economico rispetto alla spesa per la difesa, dopo la sua lunga guerra civile, queste forze erano insufficientemente equipaggiate e addestrate e soffrivano di un morale basso, rendendo difficile i loro interventi.

In questo contesto, circa 200 agenti del gruppo russo Wagner sono arrivati nel paese nel settembre 2019 per fornire addestramento e supporto al combattimento alle forze mozambicane a Cabo Delgado, ma il loro intervento è stato di breve durata: già nel novembre 2019, a seguito di importanti perdite, il gruppo è stato infine costretto a ritirarsi dalla provincia. Nonostante questa sfortunata esperienza, Maputo ha mantenuto la sua strategia, rivolgendosi ad aprile 2020 al sudafricano Dyck Advisory Group. Dopo un inizio difficile, il gruppo è stato elogiato in particolare per il suo intervento durante l’attacco alla città di Palma nel marzo 2021, ma, nonostante tale successo, è stato lasciato scadere il contratto nell’aprile 2021.

⁷⁰ *Idem*, p. 20.

⁷¹ B. Weimer, cit., 19.

⁷² E. Morier-Genoud, cit., 406.

⁷³ Su questa discussione vedasi: F. Almeida dos Santos (pseudonym), cit.

⁷⁴ E. Estelle, J. Trisko Darden, cit., 9.

La crisi ha reso sempre più internazionali gli approcci di intervento e di mediazione di alcuni attori africani. Nel mese di giugno 2021, la Southern African Development Community (SADC), l'organizzazione intergovernativa responsabile della cooperazione economica, politica e di sicurezza dell'Africa meridionale, ha approvato una Standby Force regionale per contrastare l'estremismo violento che affligge il Mozambico settentrionale⁷⁵. Una sfida importante sarà quella di garantire un'efficace cooperazione tra tutte le forze della SADC coinvolte e riunite nella SADC Mission in Mozambique (SAMIM) ufficialmente lanciata il 15 luglio⁷⁶. Definire le forme di coordinamento e la capacità di gestione della missione insieme al ruolo di leadership che il Mozambico dovrebbe poter effettivamente svolgere nella missione al fine di creare un contesto efficace di risoluzione del conflitto restano temi aperti⁷⁷. Infatti, non solo dovrà essere assicurato il coordinamento all'interno delle truppe multinazionali, così come con le forze nazionali mozambicane, ma anche rispetto alla presenza del contingente militare ruandese. Il 9 luglio 2021, infatti, il Rwanda ha annunciato ufficialmente il dispiegamento di militari (che attualmente raggiungono il numero di circa 2.500 unità) su richiesta delle autorità mozambicane per operazioni di combattimento e sicurezza, nonché di stabilizzazione e riforma del settore della sicurezza. Il governo ruandese considera l'intervento come missione inquadrabile nell'ambito delle azioni internazionali *responsibility to protect*.

La presenza ruandese sembrerebbe aver creato qualche dissapore all'interno della SADC, che ritiene di non essere stata sufficientemente informata riguardo a questo accordo bilaterale e si aspettava che le forze ruandesi operassero sotto il mandato della SADC. Parallelamente, il numero degli attori coinvolti continua a

⁷⁵ Sul ruolo della SADC vedasi: M. Demuyne, G. Weijenberg, *The Upcoming SADC Intervention: A New Way Ahead to Combat Terrorism in Mozambique?*, International Center for Counterterrorism, July 2021, icct.nl/publication/the-upcoming-sadc-intervention-a-new-way-ahead-to-combat-terrorism-in-mozambique/.

⁷⁶ Vedasi: SADC, *SADC Mission in Mozambique (Samim) in brief*, 10 November 2020, sadc.int/news-events/news/sadc-mission-mozambique-samim-brief/. Il contingente della missione comprende truppe provenienti da otto paesi: Angola, Botswana, Repubblica Democratica del Congo, Lesotho, Malawi, Sudafrica, Tanzania e Zambia e consta di circa 3.000 effettivi. Le attrezzature militari dispongono anche di armamenti navali al fine di ostacolare la circolazione dei *dhow* (imbarcazioni locali) usate da Al-Shabaab. Il 12 gennaio 2022 la missione è stata estesa per ulteriori tre mesi: P. Fabricious, *SADC extends timeframe of military mission in Mozambique*, in *Daily Maverick*, 12 January 2022, <https://www.dailymaverick.co.za/article/2022-01-12-sadc-extends-timeframe-of-military-mission-in-mozambique/>. Un importante supporto a SAMIM è venuto dal comunicato di appoggio dell'Unione Africana – *Peace and Security Council (PSC) of the African Union (AU) at its 1062nd meeting held on 31 January 2022 on the Deployment of the Southern African Development Community Mission in Mozambique (SAMIM)*, 4 February 2022, peaceau.org/en/article/communique-of-the-1062nd-meeting-of-the-psc-held-on-31-january-2022-on-the-deployment-of-the-southern-african-development-community-mission-in-mozambique-samim.

⁷⁷ Vedasi: Zitamar, *SADAC Mission to Mozambique Faces Questions over its Future*, 15 December 2021, zitamar.com/sadc-mission-to-mozambique-faces-questions-over-its-future/.

moltiplicarsi, con l'Unione Europea che ha annunciato l'istituzione di una missione di addestramento per supportare le forze armate mozambicane⁷⁸.

5. Conclusioni

Questo articolo ha inteso offrire un quadro di analisi e di riflessione su alcune dinamiche di tipo sociale e politico legate all'insurrezione islamista nel nord del Mozambico. Come discusso nell'articolo, il movimento da cui ha origine il gruppo armato non è direttamente collegato con la maggioranza musulmana sufi di Cabo Delgado che si è opposta al movimento fin dall'inizio, mentre il passaggio al jihadismo armato è, fra le altre cose, conseguenza della repressione da parte delle principali organizzazioni musulmane e dello stato mozambicano. Secondo Bussotti e Torres⁷⁹, «la condizione di fragilità istituzionale unita alla debolezza della società civile mozambicana, è stata decisiva per influenzare le opzioni politiche strategiche in Mozambico fino ad oggi. E la sottovalutazione del terrorismo islamico a Cabo Delgado, attualmente fuori controllo, è solo la più visibile tra queste conseguenze strategiche».

In aggiunta occorre considerare, in accordo con Hansen, che «la mancanza di un'adeguata ricerca di terreno a causa di problemi di sicurezza e di finanziamento tenderà a portare a conseguenze come una maggiore difficoltà nell'ascoltare e valutare le voci locali e sarà più difficile rilevare i collegamenti tra le organizzazioni jihadiste. La mancanza di una profonda comprensione proveniente dal lavoro di terreno e/o il non considerare altri tipi di documenti (rapporti di interrogatori, testimonianze in tribunale, ecc.) possono spesso dar luogo ad una scarsa comprensione e a conclusioni errate»⁸⁰.

Molte le questioni da approfondire nel prossimo futuro per giungere alla pacificazione della regione. Fra queste vanno menzionati il ruolo delle risorse economiche (inclusa la terra per uso agricolo) e le rivendicazioni della società locale, nonché il ruolo della religione e come questa si sia connessa a dimensioni di islamismo radicale internazionale: sebbene i legami internazionali siano importanti e siano certamente presenti influenze e manipolazioni esterne, più incerto è capire le effettive dinamiche in corso rispetto alla natura degli insorti.

Considerando le profonde contraddizioni interne esistenti nella provincia di Cabo Delgado, il conflitto deve essere affrontato mediante l'adozione sostenibile ed efficace di un insieme di misure fra loro complementari e coerenti, creando condizioni che facilitino un intervento a lungo termine che copra l'intera regione del nord del Paese mediante uno sviluppo integrato. Un insieme di fattori dovrà

⁷⁸ Sulla questione dell'intervento ruandese si rimanda, fra gli altri, ai seguenti commenti su siti on line: Zitamar, *What Does Rwanda Stand to Gain from its Mozambique Deployment*, 21 August 2021, zitamar.com/what-does-rwanda-stand-to-gain-from-its-mozambique-deployment/; DW, *Rwanda's military intervention in Mozambique raises eyebrows*, [n.d.], dw.com/en/rwandas-military-intervention-in-mozambique-raises-eyebrows/a-58957275; P. Clark, cit..

⁷⁹ L. Bussotti, C. Torres, cit., 19.

⁸⁰ S. J. Hansen, cit., 18.

essere preso in considerazione: estensione dei servizi socioeconomici; accesso ai fattori produttivi; sviluppo di infrastrutture a supporto dell'economia locale; attuazione di politiche macroeconomiche coerenti ed integrate; sviluppo di spazi per la partecipazione civica della popolazione locale. Infatti, nonostante negli ultimi decenni nella provincia di Cabo Delgado siano stati realizzati diversi piani di sviluppo strategico, la realtà sembra ancora privilegiare un'economia estrattiva ed estrovertita, basata su investimenti di capitale intensivo e guidata da grandi capitali stranieri con scarsi rapporti con il tessuto economico locale che offre pochi benefici alla popolazione, generando piuttosto un'economia di enclave che il Paese non riesce a controllare⁸¹.

In questo quadro è molto probabile che l'ISIS possa influenzare strategie, tattiche ed obiettivi degli insorti. Tuttavia, dati certi sulla situazione attuale sono scarsi, rendendo il futuro incerto. Dobbiamo considerare varie opzioni possibili: Al-Shabaab potrebbe aumentare i suoi legami con l'ISIS, ma potrebbe anche non farlo, o divergere e cambiare alleanze per definire un quadro operativo nuovo.

Povertà, competizione per le risorse, etnicità, religione sono elementi centrali da affrontare se si vuole risolvere il caos oggi dominante a Cabo Delgado, come ricorda un funzionario di Human Rights Watch, mentre il presidente del Mozambico Nyusi continua a mettere in secondo piano le legittime rivendicazioni che sono al cuore dell'insurrezione, cercando di privilegiare la linea del terrorismo guidato da connessioni esterne⁸². Certamente possiamo affermare che ad oggi la crisi è ancora lontana dall'essere risolta⁸³, e che l'intervento militare non ha fermato il conflitto jihadista.

⁸¹J. Feijó, *Conflicto e desenvolvimento em Cabo Delgado*, cit.

⁸² Vedasi: O. Anyadike, T. Cebola, *Military intervention hasn't stopped Mozambique's jihadist conflict*, in *The New Humanitarian*, 8 March 2022, thenewhumanitarian.org/news-feature/2022/03/08/military-intervention-has-not-stopped-mozambique-jihadist-conflict.

⁸³ AllAfrica, *Cabo Delgado, Mozambique – A Crisis Far From Over*, 23 December 2021, allafrica.com/view/group/main/main/id/00080605.html.

4 • 1 • 2022

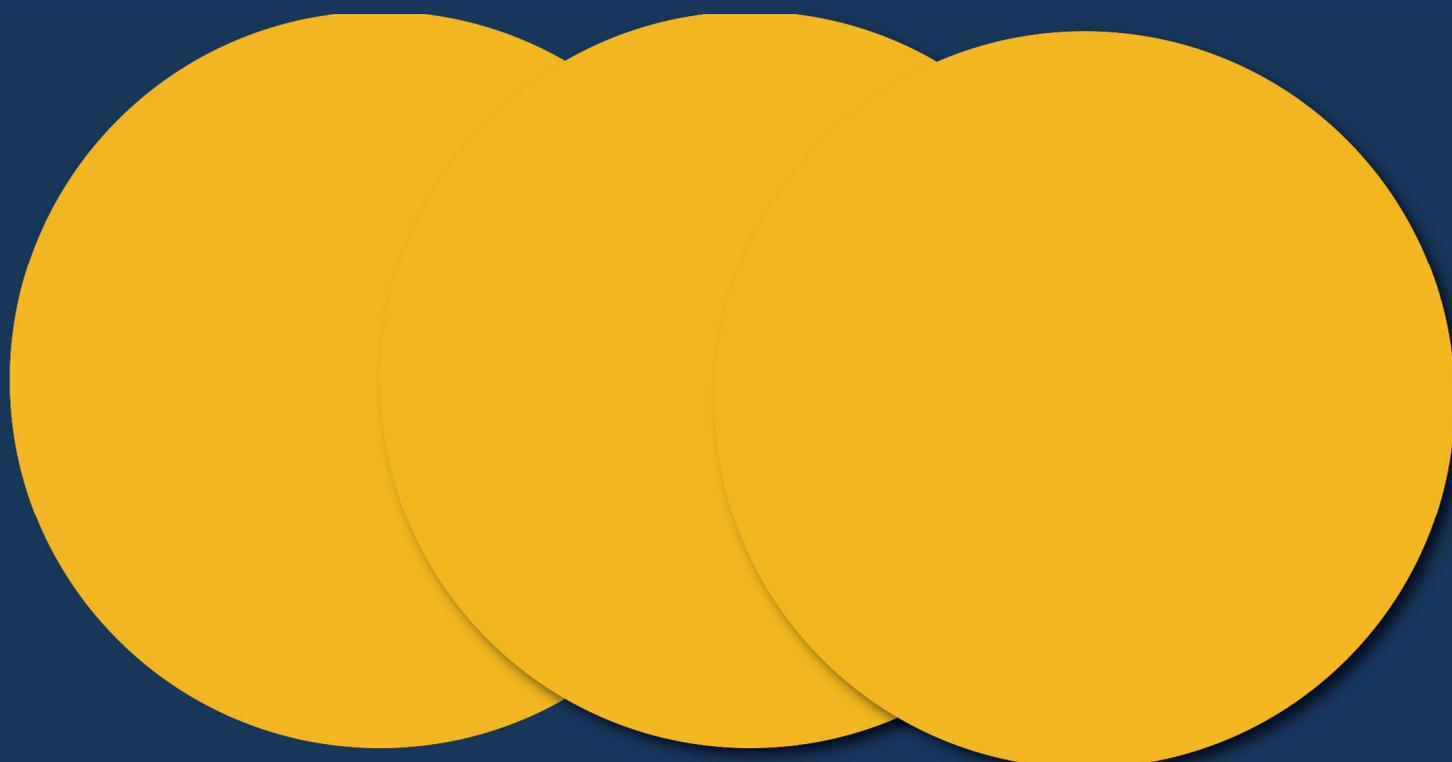


UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI MILANO
DIPARTIMENTO DI STUDI INTERNAZIONALI,
GIURIDICI E STORICO-POLITICI

NAD

Nuovi Autoritarismi e Democrazie:
Diritto, Istituzioni, Società

CRONACHE DELLE ISTITUZIONI



SEZIONE CRONACHE DELLE ISTITUZIONI:

- L.A. NOCERA, La Conferenza sul futuro dell'Europa e le prospettive di una più attiva partecipazione dei cittadini europei
- C. FIAMINGO, L'Africa verso COP27. Una riflessione alla luce della Giornata della Terra
- B. VENDITTO, J. NDUMBA KAMWANYAH, C. NEKARE, Condizioni socioeconomiche e pandemia. Il caso del COVID-19 in Namibia

4 • 1 • 2022



UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI MILANO
DIPARTIMENTO DI STUDI INTERNAZIONALI,
GIURIDICI E STORICO-POLITICI

NAD

Nuovi Autoritarismi e Democrazie:
Diritto, Istituzioni, Società



**La Conferenza sul futuro dell'Europa e le prospettive di
una più attiva partecipazione dei cittadini europei**

L. A. Nocera

ISSN: 2612-6672

<https://riviste.unimi.it/index.php/NAD/index>



Nuovi Autoritarismi e Democrazie:
Diritto, Istituzioni, Società

La Conferenza sul futuro dell'Europa e le prospettive di una più attiva partecipazione dei cittadini europei

*Laura Alessandra Nocera**

Abstract

The Conference on the Future of Europe, inaugurated in occasion with the Day of the European Union (May 9th, 2021), remarks the new deal of European institutions and opens to a future of participative democracy, in which the impetus of initiative would be in the hands of European peoples, without any discrimination and any difference.

The contribution aims to describe the future perspectives of the EU: From a common platform of participation to the construction of a “positive” model of democracy in order to renew the institutions of the Union.

Keywords: Conference on the Future of Europe – Democracy – Participation – Citizenship – European Union.

SOMMARIO: 1. Definizione e struttura della Conferenza sul futuro dell'Europa. 2. La Conferenza come esperimento di democrazia partecipativa. 3. Risultati (immediati) della Conferenza e prospettive future.

* Professoressa a contratto di Transnational Constitution-Making, Dipartimento di Studi Internazionali, Giuridici e Storico-Politici, Università degli Studi di Milano. Il testo è stato referato internamente a cura della Direzione.

1. Definizione e struttura della Conferenza sul futuro dell'Europa

Sulla base della *Strategic Agenda 2019-2024* e prendendo spunto da un'iniziativa francese¹, il 19 gennaio 2021 il Consiglio europeo ha discusso l'istituzione della Conferenza sul futuro dell'Europa, ovvero un esperimento di democrazia partecipativa, inter-istituzionale e transnazionale, costituito da una serie di dibattiti e di deliberazioni, quale strumento per far convergere le idee dei cittadini degli Stati membri su diversi argomenti nevralgici per il futuro dell'Unione. Essa si è posta, dunque, l'obiettivo di rafforzare il legame tra cittadini e istituzioni europee in un momento particolarmente complicato, caratterizzato dall'aumento dei flussi migratori, dall'instabilità economica, dal persistere dei populismi e dei sovranismi, dal deficit di democraticità e dalla debolezza dello Stato di diritto².

Il 10 marzo 2021, David Sassoli, all'epoca Presidente del Parlamento europeo, insieme ad Antonio Costa, Presidente di turno del Consiglio europeo, ed Ursula Von Der Leyen, Presidente della Commissione europea, hanno firmato la Dichiarazione comune sulla Conferenza sul futuro dell'Europa³, con la quale sono stati delineati i valori comuni dei paesi dell'Unione al fine di adottare strategie condivise per rivitalizzare le istituzioni europee e le tradizioni costituzionali comuni.

La Dichiarazione ha indicato che i lavori della Conferenza si sarebbero svolti, a partire dal 9 maggio 2021, ovvero la Giornata dell'Unione europea, sulle seguenti tematiche: cambiamento climatico e ambiente; salute; economia, giustizia sociale e occupazione; rapporti dell'Unione nel mondo; valori e diritti, Stato di diritto e sicurezza; trasformazione digitale; democrazia europea; migrazione; istruzione, cultura, gioventù e sport.

La Conferenza è stata strutturata come un processo “dal basso verso l'alto”, secondo una strategia *bottom-up*, incentrata sui cittadini con molteplici eventi e dibattiti organizzati su tutto il territorio dell'Unione a diversi livelli (europeo, nazionale, transnazionale, regionale), avvalendosi, in particolare, dell'utilizzo di una piattaforma digitale interattiva e multilingue⁴. La piattaforma ha dato la possibilità a tutti i cittadini di intervenire, presentando contributi sulle tematiche di cui si occupa. Inoltre, periodicamente sono state pubblicate relazioni intermedie con le analisi e i risultati dei contributi presentati, di volta in volta, dai cittadini.

La Dichiarazione ha stabilito come organi fissi della Conferenza: il Comitato, organo esecutivo per la supervisione dei lavori e degli eventi della Conferenza e per

¹ E. Macron, *Lettera per un Rinascimento europeo*, 4 marzo 2019. Il Consiglio europeo si era già espresso in modo favorevole all'iniziativa francese il 20 giugno 2020.

² R. McCrea, *Forward or Back: The Future of European Integration and the Unsustainability of the Status Quo*, in *European Law Journal*, No. 23, 2017, 66.

³ Il regolamento della Conferenza è stato approvato dal Comitato esecutivo il 19 luglio 2021. Per il testo e gli obiettivi della Dichiarazione comune sulla Conferenza sul futuro dell'Europa del 10 marzo 2021, cfr.: politicheeuropee.gov.it/it/conferenza-sul-futuro-delleuropa/documenti/dichiarazione-comune-sulla-conferenza-sul-futuro-delleuropa/.

⁴ La piattaforma digitale interattiva e multilingue della Conferenza sul futuro dell'Europa è reperibile online al link: futureu.europa.eu/?locale=it.

il controllo della piattaforma di partecipazione, con il compito di preparare le relazioni e i contributi presentati dai cittadini attraverso la piattaforma online; l'Assemblea plenaria, organo deliberativo composto da 449 membri, con il compito di discutere le proposte presentate dai cittadini. La Dichiarazione, inoltre, ha previsto che l'Assemblea fosse formata da 108 membri designati dal Parlamento europeo tra i propri membri, 108 nominati da ogni Parlamento nazionale al proprio interno (con la proporzione di 4 membri nominati da ogni Stato con sistema bicamerale e 2 membri nominati da ogni Stato con sistema unicamerale), 54 cooptati dal Consiglio europeo (2 esponenti per ogni Stato membro) e 3 dalla Commissione europea, 108 scelti come rappresentanti dei cittadini (80 rappresentanti provenienti dai 4 *panel* europei istituiti, come si vedrà, dalla stessa Dichiarazione, e 27 rappresentanti provenienti dai *panel* nazionali, istituiti in corrispondenza ai panel europei, uno per ogni Stato membro, e con l'aggiunta del Presidente dello *European Youth Forum*), 18 designati dal Comitato economico e sociale, 6 eletti dalle autorità regionali, 6 dalle autorità locali, 12 in rappresentanza delle parti sociali e 8 in rappresentanza della società civile. Alla guida della Conferenza sono state poste congiuntamente le tre istituzioni che rappresentano l'Unione europea, ovvero il Parlamento, la Commissione e il Consiglio. Per questo motivo, i co-presidenti del Comitato esecutivo, in rappresentanza delle tre istituzioni europee, sono: Guy Verhofstadt, membro del Parlamento europeo, Clément Beaune, sottosegretario di Stato agli Affari europei per la presidenza francese del Consiglio, e Dubravka Šuica, vicepresidente della Commissione europea responsabile per la democrazia e la demografia.

In seno alla Conferenza sono stati creati quattro *panel* diversi, ognuno composto da 200 cittadini provenienti dai 27 paesi membri dell'Unione, secondo la stessa regola di ripartizione basata sul principio della "proporzionalità degressiva" prevista per l'elezione del Parlamento europeo. Pertanto, la scelta dei rappresentanti è avvenuta in modo proporzionale al numero degli abitanti di ogni Stato, ma considerando che ogni Stato membro doveva avere almeno una donna e un uomo e che un terzo di ogni *panel* doveva essere costituito da giovani tra i 16 e i 25 anni. I quattro *panel* si sono occupati rispettivamente di: un'economia più forte («a stronger economy»), giustizia sociale, gioventù, cultura, sport, trasformazione digitale; democrazia, valori europei, diritti, Stato di diritto, sicurezza; cambiamento climatico, ambiente, salute; Unione Europea nel mondo, migrazioni.

Le istituzioni nazionali sono intervenute attivamente alla configurazione della Conferenza sul futuro dell'Europa, coordinando i lavori e attivando il dialogo grazie ad un supporto tecnico-scientifico adeguato. Infatti, ogni Stato ha istituito un Comitato scientifico, composto prevalentemente da esperti di comprovata e qualificata esperienza e competenza, accademica e professionale, in particolare nelle materie delle politiche europee, del diritto e delle relazioni internazionali, per coordinare la propria partecipazione alla Conferenza, preparando e organizzando

gli interventi e le proposte presentate ai singoli *panel*, all'Assemblea e al Comitato esecutivo sulle tematiche di cui si è occupata la Conferenza⁵.

2. La Conferenza come esperimento di democrazia partecipativa

Nonostante si occupi di strutturare e organizzare le competenze e gli organi della Conferenza, la Dichiarazione comune del 10 marzo 2021 non ha esplicitato in modo dettagliato le sue finalità. Questa precisa volontà di lasciare indefinita la missione della Conferenza appare riflettere più il disaccordo tra le istituzioni europee e gli Stati membri, che non un preciso disegno di astrattezza⁶. Tuttavia, la Dichiarazione stessa ha chiarito che lo scopo della Conferenza è principalmente quello di «riflettere sulla nostra Unione, sulle sfide che ci troviamo ad affrontare e sul futuro che vogliamo costruire insieme allo scopo di rafforzare la solidarietà europea»⁷.

La Conferenza, pertanto, è chiamata non solo a dare una soluzione alle tematiche attuali – inerenti, ad esempio, al cambiamento climatico, alla transizione tecnologica ed ecologica, allo Stato di diritto, alla crescita economica, alle migrazioni ed alla giustizia sociale –, ma anche ad affrontare questioni “trasversali”, quali il funzionamento dell’Unione per rafforzare le istituzioni europee e il loro dialogo con i cittadini e per migliorare il controllo della legittimità democratica⁸. In questo modo, l’Unione si propone di rivitalizzare il costituzionalismo europeo e, quindi, rafforzare le tradizioni costituzionali comuni, dare nuova linfa ai valori giuridici condivisi dai diversi Stati membri e adottare strategie valide con un progetto politico e giuridico comune⁹.

Inoltre, a causa del suo metodo innovativo che fa ricorso alla partecipazione diffusa della cittadinanza europea tramite una piattaforma internet, la Conferenza si propone di applicare, per la prima volta nella storia delle istituzioni europee, un modello di democrazia partecipativa che favorisce l’intervento diretto e la partecipazione dei cittadini al processo decisionale, ovvero un modello democratico che presuppone l’elemento partecipativo, senza intermediazione, dei cittadini in una o più fasi per l’elaborazione di uno o più progetti di legge e per l’amministrazione

⁵ Per quanto riguarda la situazione italiana, il DPCM del 20 aprile 2021 ha istituito presso il Dipartimento per le Politiche Europee un Comitato scientifico di 35 esperti, nominati con DPCM del 15 luglio 2021. Per la composizione del Comitato scientifico, cfr.: politicheeuropee.gov.it/media/5963/dpcm-15-luglio-2021-costituzione-del-comitato-scientifico-per-il-futuro-delleuropa.pdf.

⁶ F. Fabbrini, *La Conferenza sul futuro dell’Europa: potenzialità e problematiche*, Centro Studi sul Federalismo, giugno 2021, 9-10.

⁷ Dichiarazione comune (n.1), 1.

⁸ F. Fabbrini, *La Conferenza sul futuro dell’Europa: potenzialità e problematiche*, cit., 10.

⁹ M. Avbelj, *Revitalisation of EU Constitutionalism*, in *European Law Review*, Vol. 46 No. 3, 2021.

della cosa pubblica¹⁰. Si tratta, in realtà, di una nozione piuttosto fluida, plastica¹¹ e «polisemica» che copre realtà multiple inerenti alla partecipazione della cittadinanza nell'amministrazione delle attività pubbliche¹² e include un insieme di strumenti e di pratiche eterogenee che vanno dalla pubblica inchiesta, al referendum, alla costruzione di progetti condivisi, alla consultazione online, all'organizzazione di commissioni consultative e/o di dibattiti pubblici e di riunioni soggette alla partecipazione dei cittadini¹³.

Pertanto, la Conferenza evoca i medesimi esperimenti di democrazia partecipativa che sono stati messi in pratica in diversi paesi latino-americani, in Islanda¹⁴, in Francia¹⁵ e, in particolar modo, in Irlanda. Sembra, infatti, che l'esperimento irlandese della *Convention on the Constitution*¹⁶ e, soprattutto, quello della *Irish Citizens' Assembly (ICA)*¹⁷, sia stato d'ispirazione per le istituzioni

¹⁰ E. Zoller, *Introduction : Les termes du problème et ses enjeux*, en A. Duffy-Meunier (dir.), *Quels espaces pour la démocratie participative ? Perspectives comparées*, Édition mare & martin, 2021, 17-19; M. Fatin-Rouge Stefanini, *Le développement de la démocratie locale en Europe de l'Ouest : quelle place pour les citoyens ?*, en A. Duffy-Meunier (dir.), *Quels espaces pour la démocratie participative ?*, cit., 25-30.

¹¹ A. Mazeaud, M. Nonjon, R. Parizet, *Les circulations transnationales de l'ingénierie participative*, en *Participations*, Vol. 1 No. 14, 2016, 12.

¹² E. Le Cornec, *L'aménagement en attente d'une démocratie de participation*, en *Études foncières*, janvier 2003, 36.

¹³ J.-M. Denquin, *Démocratie participative et démocratie semi-directe*, en *Cahiers du Conseil constitutionnel*, No. 23, 2008.

¹⁴ Tuttavia, non si può parlare di un modello di democrazia partecipativa in Islanda, quanto, piuttosto, di un esperimento di *crowdsourcing* per raccogliere le idee in relazione alla revisione costituzionale. Cfr.: H. Filmore-Patrick, *The Iceland Experiment (2009-2013): A Participatory Approach to Constitutional Reform*, DPC Policy Notes No. 2, August 2013.

¹⁵ Il 4 ottobre 2019, il *Conseil économique, social et environnemental*, dietro *lettre de mission* datata 4 luglio 2019 dell'allora Primo ministro Édouard Philippe e su richiesta del Presidente della Repubblica Emmanuel Macron a seguito del *Grand Débat National* (febbraio-aprile 2019), ha istituito la *Convention Citoyen sur le Climat*, un'assemblea composta secondo il metodo della democrazia partecipativa da 150 cittadini, selezionati *random*, che ha lo scopo di discutere relativamente al cambiamento climatico per intervenire non solo su un rafforzamento della disciplina di tutela ambientale, ma anche su una revisione costituzionale apposita. Sul modello dell'assemblea francese e di quelle irlandesi, è stata istituita nel Regno Unito la *Climate Assembly*. Cfr.: M. Verpeaux, *La démocratie participative en France*, en A. Duffy-Meunier (dir.), *Quels espaces pour la démocratie participative ?*, cit., 79-102.

¹⁶ Istituita tra il 2012 e il 2014 dall'*Oireachtas*, il Parlamento bicamerale irlandese, la *Convention on the Constitution* si poneva lo scopo di emendare la carta costituzionale, eliminando il divieto del *same-sex marriage* e il reato di blasfemia. Era composta da 66 cittadini e 33 politici con un metodo che inaugurava un modello di democrazia partecipativa e che è stato di base per la successiva *Citizens' Assembly*.

¹⁷ Istituita tra il 2016 e il 2018 per esaminare una serie di questioni e composta da 99 cittadini, la *Irish Citizens' Assembly* si è proposta il compito di eliminare il divieto costituzionale di aborto (sottoposto, poi, a referendum nel 2018). Ad oggi, in Irlanda sono attive anche la *Citizens' Assembly on Biodiversity Loss* (da aprile 2022), la *Dublin Citizens' Assembly* e la *Citizens' Assembly on Gender Equality* (queste ultime da luglio 2019). Sul caso irlandese, cfr.: D. Farrell, J. Suiter, *Reimagining Democracy: Lessons in Deliberative Democracy from the Irish Front Line*, Cornell University Press, 2019; D. Courant, *Citizens' Assemblies for Referendums and Constitutional*

europee nel definire il modello organizzativo e deliberativo della Conferenza, al fine di addivenire alla creazione di un'iniziativa partecipativa comune europea. Tuttavia, la Dichiarazione ha istituito, al tempo stesso, un processo decisionale *top-down*, cioè dall'alto verso il basso, affidando al Comitato esecutivo, che, come si è visto, è un organo prettamente politico e quasi tecnocratico, il compito di supervisionare i lavori della Conferenza, ma anche le sue relazioni e persino i contributi dei cittadini¹⁸.

3. Risultati (immediati) della Conferenza e prospettive future

Il 9 maggio 2022, in occasione della ricorrenza dell'anniversario dell'Unione europea (cd. *#EuropeDay*), la Conferenza sul futuro dell'Europa ha chiuso i suoi lavori, presentando una relazione finale ai presidenti delle tre istituzioni europee contenente i risultati raggiunti nel corso delle sue attività e ben 49 proposte derivanti dalla partecipazione attiva dei cittadini europei attraverso la piattaforma internet¹⁹. Nelle sue determinazioni finali, il Comitato esecutivo ha sottolineato come abbia giocato un ruolo fondamentale «to achieve this objective», ovvero:

«to make the European Union fit for present and future challenges by providing an opportunity for citizens to articulate their concerns and ambitions and, together with representatives of the three Institutions, national parliaments and other stakeholders, to provide guidance for the future [...] creating a new space to debate Europe's challenges and priorities and to develop an overview of what citizens expect from the European Union»²⁰.

Per realizzare i suoi obiettivi, la Conferenza ha utilizzato una procedura «citizens' focused» e «bottom-up», basata sulla creazione di «Citizens' Panels» e la digitalizzazione diffusa della partecipazione tra i cittadini europei, in modo da attivare una successiva procedura di «follow-up» da parte delle istituzioni europee. Per ottimizzare tale risoluzione (quale risoluzione?), pertanto, chi? Manca il soggetto! propone un «feedback event»²¹, che si terrà nell'autunno del 2022 e durante il quale le istituzioni saranno obbligate a dare le prime risposte ai quesiti avanzati dai cittadini durante la Conferenza. Da una prima valutazione dei risultati del lavoro della Conferenza²² è possibile evincere che essa si è proposta di agire su

Reforms: Is There an "Irish Model" for Deliberative Democracy?, in *Frontiers in Political Sciences*, Vol. 2, 2021.

¹⁸ Dichiarazione (n.1), 14.

¹⁹ B. Guastafarro, *Le conclusioni della Conferenza sul futuro dell'Europa e i suoi possibili esiti*, in *Eublog.eu*, 1° giugno 2022, eublog.eu/articolo/35007/Le-conclusioni-della-Conferenza-sul-futuro-dell%E2%80%99Europa-e-i-suoi-possibili-esiti/Guastafarro.

²⁰ Conference on the Future of Europe, *Final Considerations of the Executive Board*, in *Repost on the Finale Outcome*, maggio 2022, 93. [LINK?](#)

²¹ I termini virgolettati sono così riportati in lingua inglese in Conference on the Future of Europe, *Final Considerations of the Executive Board*, in *Repost on the Finale Outcome*, maggio 2022, 93.

²² Un *Working Paper* del Segretariato generale del Consiglio dell'Unione del 12 luglio 2021 fa il punto, in chiave statistica, sull'attività fino ad allora svolta dalla Conferenza sul futuro dell'Europa

tematiche attuali e pregnanti, quali il *climate change*, rafforzando le misure necessarie per prevenire i rischi e per contrastarne gli effetti e attivando, ad esempio, l'educazione verde e la *green economy*, ma anche la transizione verde (con la *green mobility* e con le energie rinnovabili), la digitalizzazione e una nuova attenzione per la biodiversità nelle politiche agrarie.

Tuttavia, al di là del valore delle proposte e del loro contenuto, è da rilevare che la Conferenza sul futuro dell'Unione, pur nella sua funzione innovativa e propositiva per il prossimo futuro²³, ha risentito della scarsa partecipazione da parte dei cittadini, dovuta principalmente alla mancanza di diffusione e visibilità anche dal punto di vista mediatico. Nonostante la presenza di una piattaforma online, facilmente accessibile da parte dei cittadini e tradotta in tutte le lingue dei paesi membri, gran parte della cittadinanza europea ne ha ignorato persino l'esistenza, privandosi della possibilità di partecipare. A questo punto, si può rilevare una crisi di radicamento sociale delle istituzioni europee, ma si possono altresì evidenziare i limiti di un procedimento partecipativo che non è riuscito sempre a confrontarsi con la cittadinanza²⁴.

Questi aspetti critici rischiano di offuscare il valore di uno strumento innovativo, che ha tentato di valorizzare le istituzioni europee, in quanto necessarie per promuovere la democrazia e i valori europei e a rendere più efficiente il funzionamento dell'Unione stessa²⁵.

In ogni caso, analizzando questa iniziativa «senza eccessivo 'dogmatismo', [...] emerge come questo processo possa condurre ad un cambiamento costituzionale»²⁶. Infatti, la Conferenza sul Futuro dell'Europa risulta essere un'iniziativa per rinnovare l'UE fuori dagli schemi, che attinge dalle esperienze di democrazia partecipativa sperimentate in passato in alcuni Stati membri dell'Unione, oltre che in alcuni paesi dell'America latina, per rafforzare il legame tra cittadini e istituzioni, a prescindere dal vincolo di nazionalità.

dalla piattaforma digitale appositamente attivata dal Segretariato della Conferenza. Cfr.: images.dirittounione.europa.eu/prosl.lib.unimi.it/f/sentenze/documento_OCWo8_DUE.pdf.

²³ G. Zaccaroni, *The Conference on the Future of Europe and Economic Governance: is There Hope for Reform?*, in *Eublog.eu*, 23 giugno 2021, eublog.eu/articolo/34781/The-Conference-on-the-Future-of-Europe-and-Economic-Governance-is-there-Hope-for-Reform/Zaccaroni. Cfr. anche: S. Fabbrini, *Europe's Future: Decoupling and Reforming*, CUP, 2019.

²⁴ G. Romeo, *La Conferenza sul futuro dell'Europa e la comunità politica dell'Unione che (ancora) non c'è*, in *Quaderni Costituzionali*, No. 3, 2021, 701-705; A. Von Bogdandy, *La nostra società europea e la sua Conferenza sul futuro dell'Europa*, in *Quaderni Costituzionali*, No. 3, 2021, 700. Cfr. anche: F. Schimmelfenning, *The Conference on the Future of Europe and EU Reform: Limits of Differentiated Integration*, in *European Papers*, No. 5, 2020.

²⁵ P. Severino, *La Conferenza sul futuro dell'Europa. Prospettive di un modello di partecipazione da valorizzare (e perfezionare)*, in *Quaderni Costituzionali*, No. 1, 2022, 167 e ss. Cfr. anche: S. Fabbrini, *Conferenza sul futuro dell'Europa: rischi e pregi*, in *Il Sole 24 Ore*, 2 dicembre 2019; S. Fabbrini, *La Conferenza sul futuro dell'Europa: cosa fare?*, in *Il Sole 24 Ore*, 2 giugno 2021.

²⁶ F. Fabbrini, *La Conferenza sul futuro dell'Europa: potenzialità e problematiche*, cit., 7.

4 • 1 • 2022



UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI MILANO
DIPARTIMENTO DI STUDI INTERNAZIONALI,
GIURIDICI E STORICO-POLITICI

NAD

Nuovi Autoritarismi e Democrazie:
Diritto, Istituzioni, Società



L'Africa verso COP27. Una riflessione alla luce della Giornata della Terra

C. Fiamingo

ISSN: 2612-6672



Nuovi Autoritarismi e Democrazie:
Diritto, Istituzioni, Società

L’Africa verso COP27

Una riflessione alla luce della Giornata della Terra

*Cristiana Fiamingo**

Abstract

A hopeful World is wondering whether COP27, to be held next November in Sharm El-Sheikh (Egypt), has the potential to foster the much-needed change of mindset that determined the disillusion of the previous International Conferences organized by the UNFCCC, as the regional mid-term MENA conference on climate change, held last March in Dubai, seemed to stagnate in lamentations, instead of steering into action. In the meantime, Africa is going through an escalation among syndemics, diminished access to food, and local crises fuelled by climate change, whose ticking bomb is rhythmized by floods and droughts, while the new need of the global North for energy supplies could determine economic opportunities but also negative impacts on African decarbonization and mitigating actions. There is a shared concern on whom and how to push for immediate political pressures in order not to lose the little thrust that we had gained.

Keywords: COP27 – Africa – MENA - Egypt - climate change – energy supply – access to food - migrations.

SOMMARIO: 1. *Escalation* dell’emergenza climatica. 2. COP27: aspettative già frustrate per i paesi africani? 3. Strategie di adattamento al *climate change*, tra costi e progetti per arginarli. 4. Approvvigionamento energetico: opportunità di crescita ma disincentivo alla mitigazione. 5. Che non sia il mero timore delle migrazioni dal Sud globale la spinta a salvare il Pianeta.

* Docente di Storia e Istituzioni dell’Africa, presso l’Università degli Studi di Milano dove coordina il CRC SHuS (Sustainability and Human Security). Il testo è stato referato internamente a cura della Direzione. Responsabile del controllo editoriale: Laura Abbruzzese.

1. *Escalation dell'emergenza climatica*

Questa riflessione, presentata in occasione della Giornata della Terra (22 Aprile)¹, è maturata sulla scorta della congiuntura fra le aspettative rispetto alla 27^{ma} sessione della Conference of the Parties (COP27) della United Nations Framework Convention on Climate Change (UNFCCC), che si svolgerà a novembre in Egitto; la UN Middle East and North Africa (MENA) Climate Conference di medio termine, conclusa a fine marzo scorso a Dubai, e il pesante bilancio dei violenti nubifragi che hanno travolto ancora una volta la costa sud-orientale dell'Africa, colpendo la provincia sudafricana del KwaZulu-Natal e sconvolgendo anche la città di Durban, provocando centinaia di vittime. Al 18 aprile 2022, si contavano 443 morti e 63 dispersi².

La pioggia non smette di sferzare ancora quella regione mentre migliaia di soldati sono stati inviati nell'area a cercare i dispersi e ad avviare la ricostruzione³: tutto questo avviene a poco più di due settimane dall'attesa uscita del Sudafrica dallo "*State of disaster*" annunciata dal Presidente Cyril Ramaphosa⁴, ed è certo che rallenterà sensibilmente l'uscita dalla crisi pandemica, che si sperava potesse essere messa definitivamente alle spalle, chiudendo almeno questo difficile capitolo. Peggiora invece la crisi sindemica con l'aggravante del fattore del cambiamento climatico, in un'Africa australe estremamente esposta anche sotto questo profilo. Con sindemia si intende l'interazione sinergica di patologie pandemiche sanitarie con i contesti sociali, economici e ambientali in cui si sono sviluppate, mettendo in evidenza i pesanti effetti collaterali che colpiscono, in particolare, le fasce più vulnerabili della popolazione di un Paese. È proprio tale interazione che aggrava l'incidenza di ciascun fenomeno e in modo diseguale, caso per caso, nucleo familiare per nucleo familiare, e l'incapacità dello Stato a farvi fronte rafforza tale gravità. Merril Singer è l'illuminato "padre" della valutazione sindemica delle patologie: l'aveva elaborata nel 1990, nel riflettere sugli effetti collaterali in ogni settore della vita sociale americana della pandemia dell'AIDS. La scienza l'ha fatta propria auspicando che la salute pubblica potesse avvantaggiarsi della valutazione complessa dell'impatto delle patologie, consentendo di studiare meglio evoluzione e propagazione di malattie, alla luce del contesto storico, sociale, economico e politico in cui si siano sviluppate per adattarvi una risposta coordinata, in termini di politiche sociosanitarie. Ma se, da un lato, la medicina pubblica sembri aver perso ovunque terreno rispetto a tale progresso, a vantaggio della burocratizzazione delle

¹ L'A. esprime gratitudine a Michele Mastandrea le cui intriganti domande per una intervista pubblicata su «Ohga!» la hanno sollecitata a scrivere questo articolo. M. Mastandrea, *Obiettivo Cop27- Alla "African Cop" egiziana di Sharm El-Sheikh sarà in gioco il futuro del continente. Tra giustizia climatica e nuovo colonialismo*, in *Ohga!* 2022, 21 aprile, ohga.it/.

² *South Africa flood toll rises to 443; dozens still missing*, in *Al Jazeera*, 2022, 18 aprile, aljazeera.com/news/2022/4/18/south-africa-flood-toll-rises-to-443-dozens-still-missing.

³ *KwaZulu-Natal floods: South Africa army sends 10,000 troops*, in *BBC News*, 2022, 18 aprile, bbc.com/news/world-africa-61113807.

⁴ *South Africa Ends COVID-19 State of Disaster after 750 Days*, in *VaoNews*, 2022, 5 aprile, voanews.com/a/south-africa-ends-covid-19-state-of-disaster-after-750-days-/6516414.html.

risposte, della privatizzazione di settori strategici della sanità e della polarizzazione sociale che ne deriva, nel trattare di Stati africani, l'ulteriore aggravante della condizione socioeconomica è proprio il fattore climatico.

Tornando al Sudafrica ecco che, mentre si matura un adattamento alla convivenza con il COVID-19 pur con le sue molteplici varianti, un ulteriore colpo rispetto ad una situazione climatica decisamente compromessa nell'ultimo trentennio in Africa australe mette ancor più in evidenza le debolezze sistemiche di uno degli Stati africani, peraltro, percepiti tra i più forti del continente da un punto di vista economico, aggiungendo ad un contesto antropico indebolito dall'ingiustizia sociale che vi domina, una vulnerabilità strutturale con cui occorre fare continuamente i conti⁵.

Da tempo, come si accennava, la regione orientale dell'Africa meridionale è vittima di sconvolgimenti idrogeologici come quelli che si consumano in questi giorni: con maggiore incidenza e ripetitività rispetto al Sudafrica, in anni recenti, sono stati sconvolti da alluvioni e nubifragi Zimbabwe e Mozambico e non solo. Limitandoci ai tempi più recenti, oltre alle vittime di questi giorni, non possiamo dimenticare i circa 1000 morti e i 3 milioni di persone lasciate senza riparo, acqua o cibo e le infrastrutture in condizioni critiche in Malawi, Zimbabwe e Mozambico (credo si ricorderà la "scomparsa" della città di Beira), nel corso della primavera del 2019, colpiti dai cicloni "Idai" e "Kenneth", o le 70 vittime della tempesta tropicale "Ana", tra Malawi, Mozambico e Madagascar a fine gennaio e le centinaia di morti del ciclone "Batsirai" che ha travolto quest'ultimo a febbraio di quest'anno. Come già dimostrato in altra pubblicazione, lo stillicidio di fenomeni climatici grandi e piccoli, quasi senza soluzione di continuità, oltre che per gli immediati sensibili limiti d'accesso a riparo e cibo, impediscono la resilienza delle comunità colpite, il che è ulteriormente aggravato dalla portata regionale dei fenomeni che non permette di coordinare strumenti di soccorso con la rapidità e la continuità necessarie, a dispetto dei meccanismi di Disaster Risk Management (DRM) adottati dalla Southern Africa Development Community (SADC)⁶.

In un recente incontro, tenutosi l'11 aprile scorso, un gruppo di scienziati, denominato *World Weather Attribution* (WWA)⁷, ha nuovamente denunciato la mancanza di una raccolta sistematica di dati (V punto dei "main findings" del

⁵ Per un esempio si rimanda a C. Fiamingo, *'Izwe lethu': l'istanza d'esproprio senza indennizzo della terra, tra aspettative di giustizia sociale e contenimento sindemico. Focus su Cape Town*, in *Nuovi Autoritarismi e Democrazie*, Vol. 2 No. 2, 2020, 109-140.

⁶ C. Fiamingo, *Apartheid climatico. Strumenti regionali di governance dell'acqua in SADC tra ricorsi storici e innovazione nelle metodologie di ricerca accademica di divide reduction*, in V. Bini (a cura di), *Africa: La natura contesa*, e-book Edizioni Ambiente.it, 2020, 87-104.

⁷ WWA, *Climate change increased rainfall associated with tropical cyclones hitting highly vulnerable communities in Madagascar, Mozambique & Malawi*, 2022, 11 aprile, worldweatherattribution.org/climate-change-increased-rainfall-associated-with-tropical-cyclones-hitting-highly-vulnerable-communities-in-madagascar-mozambique-malawi/.

Report presentato in quell'occasione)⁸ che consentano di rispondere in modo scientificamente adeguato al succedersi di questi fenomeni in così alta concentrazione e intensità. Pur esistendo stazioni meteorologiche adeguate (*in primis* in Mozambico), mancherebbe un efficace coordinamento regionale fattuale che si impegni a raccogliere i dati, al fine di permettere alla scienza di monitorarli ed elaborarli altrettanto sistematicamente⁹. Eppure, il recente, drammatico peggioramento della siccità che ha colpito il Sudafrica - città e provincia del Capo, in particolare, nel 2018-, sembrava avere stimolato una certa sensibilità istituzionale in tal senso¹⁰. Tuttavia, a dispetto delle carenze, gli scienziati del WWA hanno tentato di ricostruire i dati per il periodo 1981-2022, evidenziando nel report scientifico l'exasperazione degli effetti a causa dell'intensificarsi dei cambiamenti climatici in atto risalendo alle concause tra emissioni di gas a effetto serra e aerosol.

È dunque chiaro che non si possano più rimandare azioni decise per arginare gli effetti negativi dei cambiamenti climatici in ogni modo possibile, con una coordinata politica di adattamento ad essi, a partire dal rinforzo di coste marine e argini fluviali, ma anche dalla ristrutturazione di quegli edifici-*shelter*, come i presidi ospedalieri, che, travolti dalle acque hanno provocato un elevatissimo numero di vittime che avevano cercato là riparo, per non dire dell'edilizia fatiscente destinata ai poveri, costruendo finalmente case che sostituiscano le baracche dei quartieri informali delle mai dismesse *township* e baraccopoli.

2. COP27: aspettative già frustrate per i paesi africani?

Alla luce di questi disastri, si capisce bene come il fatto che la COP27 della UNFCCC sia ospitata dal 7 al 18 novembre prossimi a Sharm El-Sheikh, in Egitto, sia foriero di alte aspettative.

Prima di questo traguardo, sono previste riunioni di medio termine tra Subsidiary Body for Implementation¹¹ e Subsidiary Body for Scientific and Technological Advice¹²: utili alle parti per far avanzare le discussioni in preparazione dell'appuntamento finale. Inoltre, vengono organizzate settimane di verifica regionale: le Regional Climate Weeks¹³. Si tratta di piattaforme collaborative che offrono opportunità di confronto uniche tra governi e ONG sulle questioni climatiche rilevanti, sotto un unico cappello. La regolarità e la costanza di questi

⁸ WWA, *Scientific Report: Climate change increased rainfall associated with tropical cyclones hitting highly vulnerable communities in Madagascar, Mozambique & Malawi*, 2022. worldweatherattribution.org/wp-content/uploads/WWA-MMM-TS-scientific-report.pdf.

⁹ C. Gramling, *Climate change intensified deadly storms in Africa in early 2022*, in *Science News*, 2022, 11 aprile, [sciencenews.org/article/climate-change-storms-deadly-africa-early-2022](https://www.sciencenews.org/article/climate-change-storms-deadly-africa-early-2022).

¹⁰ C. Fiamingo, *'Kufanenyota makumbo ari mumvura' (morire di sete mentre anneghi). Città dell'Africa australe in crisi: uno sguardo da Cape Town*, in V. Bini, A. dal Borgo, C. Fiamingo (a cura di), *Città sostenibili*, e-book Broni, Edizioni Altravista, 327-361.

¹¹ Cfr. unfccc.int/process/bodies/subsidiary-bodies/sbi.

¹² Cfr. unfccc.int/process/bodies/subsidiary-bodies/sbsta.

¹³ Cfr. unfccc.int/about-the-regional-climate-weeks.

appuntamenti costituisce richiamo continuo al monitoraggio della relazione tra risultati attesi, risultati ottenuti in rapporto alla distanza da coprire rispetto agli obiettivi cui si miri per arginare il cambiamento climatico, in una corsa contro il tempo. Mettendo in evidenza i sacrifici da farsi e, soprattutto, dando atto dei risultati dei progetti intrapresi, principalmente nel diffondere le “buone pratiche”, a partire dalle istituzioni globali a tal fine istituite, in un certo senso, si promuove un’auto riproduzione dell’impegno votato a una agenda globale condivisa, mentre, al contrario, allentare la tensione riproduce la percezione di una lotta impari di società fortemente atomizzate, in definitiva, impotenti rispetto alla gravità dell’impegno.

Va considerato infatti come COP27 debba segnare un recupero rispetto all’anno “perduto” del 2020, quando la conferenza era stata rinviata per causa del Covid-19, considerando, inoltre, come COP26, celebrata a Glasgow nel novembre 2021, abbia piuttosto deluso per il mancato raggiungimento di alcuni obiettivi che ci si era posti, soprattutto per quanto attiene alle sovvenzioni necessarie ai Paesi terzi ed emergenti per ridurre le emissioni e per passare alle fonti energetiche “verdi”: sovvenzioni e aiuti che ci si aspetta provenire soprattutto dai Paesi ricchi.

Ecco che, per seguire gli effettivi progressi e la tenuta dei propositi rispetto al tema di nostro interesse, sono di grande importanza la conferenza regionale di medio termine per l’Africa, ospitata dall’Uganda, che si è svolta a fine settembre, in vista di COP26¹⁴, la cui nuova sessione in vista di COP27 non è ancora stata programmata, e la UN Middle East and North Africa (MENA) Climate Conference, che si è tenuta l’ultima settimana di marzo¹⁵: assai attesa, dato che la 27^{ma} sessione della COP si svolgerà in Egitto, in nord Africa, appunto.

Sulla scorta della prima, Jean-Paul Adam, Director of Technology, Climate Change and Natural Resources Division dell’ECA (Economic Commission for Africa) ha scritto, per la rivista delle Nazioni Unite *African Renewal*, “5 ways Africa can prepare for COP27”, lo scorso mese di dicembre, includendo opportunamente nella sua disamina e nelle sue raccomandazioni gli effetti della pandemia, a fianco delle misure necessarie a mitigazione e adattamento ai cambiamenti climatici. Adam ha mirabilmente sintetizzato come entrambe queste severe prove per l’umanità, alla riprova, poi, di COP26, abbiano rivelato non solo i limiti del multilateralismo – tra l’assenza di una effettiva volontà politica e la condanna a muoversi al ritmo dei Paesi più recalcitranti – ma anche come siano state ulteriormente rafforzate le disuguaglianze nello sviluppo internazionale. Ha evidenziato, infatti, come, in risposta alla pandemia di COVID-19, i paesi del G20 abbiano mobilitato oltre \$ 11.000 pro capite, mentre per i paesi a basso reddito la spesa pro capite sia stata in media di soli \$ 57, laddove, in un paese africano, la spesa è stata di soli \$ 11 pro capite. A fronte del compromesso di Glasgow a che l’opzione multilaterale rimanga praticabile, pur nella consapevolezza dell’incapacità di rispondere all’urgenza richiesta dalla crisi climatica, Adam

¹⁴ Cfr. unfccc.int/sites/default/files/resource/RCW_ACW21_OutputReport_08102021.pdf.

¹⁵ Cfr. unfccc.int/MENA-CW2022.

plaudef all'ostinazione dei paesi africani che, attraverso l'African Union's Green Recovery Action Plan¹⁶, rinfocolano le loro ambizioni a dispetto di finanziamenti esterni non disponibili, il che gli fa esprimere la raccomandazione che un'azione reale per la COP27 debba essere costruita dall'interno degli stessi paesi africani¹⁷.

Quanto alla UN MENA Climate Conference, che si è tenuta a Dubai nel corso dell'ultima settimana di marzo, ha forse messo già in evidenza ulteriori limitazioni cui si va incontro¹⁸. La scelta dell'Egitto da parte del Gruppo Africano, quale ospite della COP27, è quantomeno controversa: non solo per le note attitudini liberticide (non va dimenticato che un'organizzazione legittima un paese e i suoi comportamenti ogni volta che lo coinvolga direttamente e in ruoli di tale importanza), ma per l'atteggiamento stesso del paese nei confronti della problematica che COP27 dovrà affrontare. Un sondaggio Ipsos Mori del 2020 circa la consapevolezza dei cambiamenti climatici, aveva rilevato nei paesi MENA come questa sia inferiore in Egitto rispetto a tutti gli altri paesi della regione¹⁹. Soltanto di recente, quale conseguenza rispetto a tale scelta, abbiamo sentito l'Egitto promettere di fare di resilienza e adattamento agli effetti dei cambiamenti climatici una priorità e di cooperare con l'Inghilterra – sede di COP26 - per questo²⁰. Eppure, successivamente alla presentazione dell'*Action Plan* del 2011, risale al 2017 il piano climatico presentato dall'Egitto alle Nazioni Unite in cui denunciava la propria vulnerabilità alle ondate di calore, alle inondazioni e alla scarsità d'acqua, pur senza quantificare un obiettivo in termini di riduzione delle emissioni. Questo nonostante i paesi si fossero impegnati ad aumentare l'ambizione dei rispettivi piani climatici entro il 2020, assecondando quanto espresso dall'accordo di Parigi del 2015. L'Egitto sembra ancora inadempiente, sotto questo profilo, sebbene non si possa certo negare preventivamente che da questa investitura possa emergere una nuova responsabilizzazione.

La conferenza di medio termine, a dispetto degli entusiastici toni del sito ufficiale, non sembra davvero aver dissipato i legittimi dubbi che emergono da queste constatazioni e dall'attitudine alla lamentela piuttosto che ad intraprendere coraggiosi piani d'azione. Da un articolo estremamente duro de' *The Times of Israel* che, riportando le condivisibili critiche degli emissari israeliani presenti, non risparmia scetticismo circa il metodo di una conferenza organizzata in panel che non comunicano fra loro, si evince, infatti, come si sia ancora arenati nella fase di

¹⁶ Cfr. au.int/en/pressreleases/20210715/african-union-launches-continental-green-recovery-action-plan.

¹⁷ J-P. Adam, *5 ways Africa can prepare for COP27*, in *UN African Renewal*, 2021, 6 dicembre, un.org/africanrenewal/magazine/december-2021/cop26-cop27-moving-last-best-chance-taking-chance.

¹⁸ Cfr. unfccc.int/MENA-CW2022.

¹⁹ Cfr. ipsos.com/sites/default/files/ct/news/documents/2020-07/views_on_climate_change_in_mena_ipsos.pdf.

²⁰ *Egypt vow to cooperate to fight climate change*, in *AA Energy UK*, 2021, 16 gennaio, aa.com.tr/en/energy/energy-projects/uk-egypt-vow-to-cooperate-to-fight-climate-change/34438.

lamentosa descrizione delle problematiche piuttosto che pronti ad avanzare nell'azione²¹.

Non va poi dimenticata la situazione di guerra in cui ci troviamo: al di là delle nostre aspettative frustrate rispetto a tutti gli appuntamenti precedenti, alle note pressioni cui è sottoposto l'ambiente in questo Pianeta e a Covid-19 non ancora endemizzato, si sono aggiunti infatti i devastanti effetti di breve, medio e lungo periodo della guerra in Ucraina, in ogni angolo del globo, innanzitutto - ma non solo -, a causa della diversificazione degli approvvigionamenti energetici necessari al mantenimento di un certo livello di crescita, richiesto poi dall'avocata ripresa economica post-pandemica e dal previsto rinvio delle politiche di riduzione dello sfruttamento del carbone per ridurre la dipendenza dal gas russo. Mentre, sullo sfondo, giganteggia la drammatica portata della corrente riduzione delle importazioni di grano e cibo in Africa che si rifornisce principalmente dall'est dell'Europa.

3. Strategie di adattamento al climate change, tra costi e progetti per arginarli

L'Africa deve reinvestire in sé stessa e nei diversi settori per garantire una qualità di vita dignitosa a tutti i propri abitanti, riducendo il più possibile la dipendenza dagli aiuti internazionali, che non la renderà mai un continente completamente emancipato. Il vantaggio, in termini di fiducia - elemento cardine in materia economica -, che l'Africa sta maturando nel consolidamento dell'Africa Continental Free Trade Area²², sembra ridursi anche a causa di una disegualianza economica interna ai Paesi africani che è ulteriormente aumentata per gli effetti della sindemia, dei vari *lockdown* applicati e per le difficoltà d'accesso al cibo, ma anche per la contrazione delle migrazioni. Sebbene fosse complessivamente diminuita la povertà estrema per effetto della globalizzazione e della circolazione delle rimesse che le migrazioni hanno garantito, la contrazione che pure il sistema migratorio e le sue conseguenze dirette hanno subito devono ancora essere adeguatamente computate.

African Development Bank Group, UN Environmental Programme (UNEP), e UN Economic Commission for Africa (ECA) hanno licenziato una fondamentale pubblicazione, nel 2019: *Climate Change Impacts on Africa's Economic Growth*²³. Questa, coordinata da Florent Baarsch (economista che, presso World Bank e l'agenzia ONU IFAD - International Fund for Agricultural Development - si occupa di formazione dei quadri amministrativi per far fronte al cambiamento climatico) e

²¹ S. Surkes, *Lack of action at first MENA climate meet doesn't bode well for Egypt's COP27*, in *Times of Israel*, 2022, 12 aprile, [timesofisrael.com/lack-of-action-at-first-mena-climate-meet-doesnt-bode-well-for-egypts-cop27/](https://www.timesofisrael.com/lack-of-action-at-first-mena-climate-meet-doesnt-bode-well-for-egypts-cop27/).

²² Cfr. afecta.au.int/en.

²³ F. Baarsch, M. Schaeffer, *Climate Change Impacts on Africa's Economic Growth*, ADB, UNEP e UNECA, 2019, afdb.org/sites/default/files/documents/publications/afdb-economics_of_climate_change_in_africa.pdf.

da Michiel Schaeffer (Università di Utrecht e consulente di *Climate Analytics*), ha dimostrato i costi delle correnti e auspicabili azioni da intraprendere avverso il *climate change*, ammonendo circa i costi dell'inazione, in uno scenario temporale che si estende fino al 2050. La misurazione dell'impatto su scala regionale e in termini di PIL pro-capite è davvero efficace nel dimostrare come i costi diretti e indiretti dell'azione sui cambiamenti climatici inciderebbero positivamente e come, al contrario, i costi dell'inazione sarebbero decisamente molto più elevati e negativi. Una efficace proiezione, nel sintetizzare scopi e conclusioni del report, ammonisce che senza politiche pianificate di adattamento ai cambiamenti climatici, l'Africa occidentale e orientale potrebbero perdere fino a ca. il 15% del loro PIL, entro il 2050, mentre gli sforzi globali verso uno scenario a basse emissioni e a basso riscaldamento, auspicati dall'Accordo di Parigi, potrebbero evitare gravi conseguenze e importanti rischi economici, sociali e di sviluppo umano all'Africa, *per se* vulnerabile sotto qualsiasi livello di riscaldamento ulteriore si concepisca. Le azioni sui cambiamenti climatici nella mitigazione e nell'adattamento saranno premiate da benefici diretti e collaterali significativi in termini di stabilità macroeconomica, oltre ad annientare progressivamente i temuti limiti allo sviluppo, con la creazione di posti di lavoro. Mitigare le emissioni nel settore energetico africano si tradurrebbe, infatti, in 0,7 milioni di posti di lavoro potenziali netti nel 2030, che potrebbero aumentare addirittura a 11,8 milioni entro il 2050.

D'altro canto, oltre a posizioni avveniristiche, impensabili addirittura per la maggior parte dei Paesi del Nord globale, come l'inserimento della "Natura" quale soggetto di diritto nell'ordinamento dell'Uganda²⁴, esistono efficaci progetti esperiti in Africa (co-finanziati da organizzazioni e centri di ricerca internazionali, da organismi regionali, come l'Unione Europea e non solo), la cui riproducibilità, declinata a seconda delle diverse esigenze, è incontrovertibile e che, fosse resa sistemica e sistematica, col coordinamento delle informazioni e degli scambi nella ricerca da parte degli organismi internazionali, sarebbero di vantaggio per l'intera compagine globale.

L'agenzia UN Environment Programme (UNEP) ha creato una pagina web per rendere accessibili alcune buone pratiche in corso in Africa: *In Pictures: How Africa is using nature to adapt to climate change*²⁵. Vi si descrivono programmi noti (come il progetto della Great Green Wall Initiative che ambisce beneficiare trasversalmente l'Africa saheliana e immediatamente subsahariana²⁶) e meno noti. Ma ci sono anche progetti di coordinamento tra università e pubblica amministrazione finalizzati alle migliori soluzioni operative per l'adattamento ai cambiamenti climatici in contesti endemicamente vulnerabili che costituiscono felici esempi da imitarsi anche nel *global North*. Ho avuto modo di assistere alla dimostrazione dell'efficacia di progetti come *Future for Africa Climate* e i suoi 5 team di ricerca internazionale transdisciplinare, e, in particolare, di FRACTAL:

²⁴ L. A. Nocera, *La Natura come soggetto di diritto nell'ordinamento dell'Uganda*, in *Nuovi Autoritarismi e Democrazie*, 2022, Vol. 3 No. 2, 190-201.

²⁵ Cfr. unep.org/news-and-stories/story/pictures-how-africa-using-nature-adapt-climate-change.

²⁶ Cfr. www.greatgreenwall.org/about-great-green-wall.

Future Resilience for African Cities and Lands, con base in Sudafrica²⁷, che potrebbe ben essere trasferito in Europa. Si tratta della migliore esemplificazione del modello di *problem-solving* del “*quintuple helix*” cui abbia assistito. Questo modello aggiunge la dimensione ambientale ai precedenti modelli: al primo, basato su reti relazionali trilaterali e organizzazioni ibride tra università, industria e pubblica amministrazione, incrociato tra metodologie della conoscenza e inter- e trans-disciplinarietà (*triple helix*) e a quello successivo (*quadruple helix*) che vi ha aggiunto la società civile e pubblica, includendovi la dimensione culturale. L’universalizzazione di tali conquiste - che implicano dedizione e investimenti di vite oltre che di denaro, con la formazione di nuove competenze, expertise e posti di lavoro, in funzione dei bisogni del Pianeta - farebbe meglio capire l’esistenza effettiva di una politica globale e di come ogni sforzo, in coordinamento con gli altri, concorra al miglioramento dell’esistente e possa essere foriero di nuove idee e spazi lavorativi, laddove la dimensione stessa del lavoro è una altra variabile fortemente in crisi a livello globale.

La questione del coordinamento del rapporto sinergico, multimodale, costantemente riaggiustato su successi, fallimenti, incongruenze è essenziale. Dai fallimenti a volte si impara più che dai successi, anche per la banale constatazione che certi progetti applicati a determinate coordinate geografiche potrebbero non essere applicabili ad altre. Quante volte vediamo enunciate mirabolanti iniziative e poi non ne sappiamo più nulla? Ricordo, sulla scorta di COP26, un interessante articolo di Mariella Bussolati su Repubblica, in cui annoverava i molteplici fallimenti dell’invocata riforestazione del pianeta e gli effetti più deleteri di politiche irrealistiche e accelerate²⁸. Senza insistere sulla necessità di imbricare interventi complessi aggiustati gradualmente, i rischi di politiche intraprese pedissequamente non sono solo quelli di produrre grandi sprechi, ma, quel che è peggio, di ingenerare sfiducia. Per questo, il coordinamento e l’onesta ammissione degli errori fatti, per farne patrimonio di conoscenze, potrebbero essere la formula vincente.

Sono anche positivi i dibattiti che si innescano a proposito dei rischi di investimenti non adeguatamente soppesati, in Africa, al fine di avvantaggiarsi delle sue risorse, tra denunce di potenziale neocolonialismo (fra Stati o da parte di cartelli multinazionali) e legittimi timori, a fronte di attitudini sconsideratamente “sviluppiste” azzardate da buona parte della leadership africana²⁹. La disponibilità a cedere il controllo sulle proprie risorse pur di attrarre investimenti nei rispettivi Paesi ha stimolato denunce - soprattutto dal basso e dalla società civile

²⁷ Cfr. fractal.org.za/.

²⁸ M. Bussolati, *Piantare mille miliardi di alberi? Ecco perché è una topa peggiore del buco*, in *Repubblica*, 2021, 4 novembre, repubblica.it/green-and-blue/2021/11/04/news/piantare_mille_miliardi_di_alberi_ecco_perche_e_una_topa_peggiore_del_buco-325021234/.

²⁹ Un esempio efficace ci arriva da Bibby Jordan che dalle pagine del *Sunday Times* sudafricano del 1° maggio 2022 denuncia: «*Watchdog raises red flag as SA tycoons take lead in huge Namibian energy tender*», puntando a controllare il progetto d’accumulo d’idrogeno a Lüderitz, nel sud della Namibia. Cfr. timeslive.co.za/sunday-times/news/2022-05-01-watchdog-raises-red-flag-as-sa-tycoons-take-lead-in-huge-namibian-energy-tender/.

transcontinentale - contro i Governi africani che, nel tradizionale esercizio di *gatekeeping*, sul fronte esterno, per la pratica delle politiche d'esportazione ereditate quale lascito coloniale e di patrimonialismo burocratico su quello interno, favoriscono pratiche come il *land grabbing* a scapito delle terre comunitarie³⁰. Legittimi sono quindi i timori e la diffidenza nel leggere articoli come quello del 29 aprile c.a., apparso su *Euronews*³¹, che esorta a vedere in chiave di investimento anziché di neocolonialismo lo sfruttamento delle riserve africane d'idrogeno. Visti i rischi, occorre che se, come pare, l'Europa abbia bisogno per almeno il 50% di tali riserve per procedere alla propria decarbonizzazione, non stia solo all'Africa, costantemente costretta a rispondere a emergenze, determinare la preminenza delle proprie priorità rispetto a quelle europee come, in questo caso, quella della decarbonizzazione africana. Inoltre, occorrerebbe un maggiore coordinamento nel pianificare lo sfruttamento delle risorse (e dell'idrogeno, in questo caso) onde evitare gli sprechi cui si sta assistendo anche nel nostro paese³².

Certo, tra le restituzioni dovute a questo continente, per lo sfruttamento continuo che subisce senza soluzione di continuità e per il salvagente che garantisce al Nord globale (anche nella corrente crisi russo-ucraina), occorrerebbe quantomeno una condivisione di responsabilità nel cooperare in *partnership* affinché, laddove siano maggiori i rischi e ripetute le manifestazioni avverse del cambiamento climatico, si intervenga con il rafforzamento tecnologico necessario e relativo *know-how* che permetta l'adattamento e un rallentamento dei suoi effetti. È necessario che sia garantito uno scambio costante fra i continenti a livello di ricerca (Nord-Sud-Nord e Sud-Sud) senza porre barriere di sorta: le lungaggini burocratiche per assicurare i visti ai colleghi africani, facendo perdere tante opportunità di scambio tanto a noi che a loro, sono ricorrenti nella narrazione dell'accademia occidentale, rendendo la retorica dell'accoglienza nulla più di questo. Purtroppo, quel che declamiamo essere universale (come l'*universitas studiorum* in cui "milita" chi scrive) non lo è quanto dovrebbe e obbedisce ancora a logiche nazionali e di confine, assecondando

³⁰ La teoria dei *gatekeeper states* applicata all'Africa è stata sviluppata da Frederick Cooper in *Africa since 1940, The past of the present*, Cambridge University Press, II ed. 2019.

³¹ J. Chatzimakakis, *Why Europe investing in African hydrogen is not a form of colonialism*, in *Euronews.green* 2022, 29 Aprile, euronews.com/green/2022/04/29/why-europe-investing-in-african-hydrogen-is-not-a-form-of-colonialism.

³² La Riviera Trasporti (Imperia) ha comunicato a fine aprile '22, che dismetterà definitivamente i tre autobus a idrogeno del suo parco e i relativi impianti di stoccaggio del gas, finendo con ciò per gettare, al contempo, investimenti europei e spese di stoccaggio sostenute a oggi in Valle Armea che, solo di diritti di superficie, è costato alla piccola azienda 45.000 euro l'anno. L'investimento dei fondi europei in tale progetto non è evidentemente stato messo a frutto, poiché è stato destinato a un solo comparto e a una sola azienda sul territorio, mentre la sua condivisione fra più imprese avrebbe certo avuto successo, anche in questa che si diceva essere una fase sperimentale, garantendone la sostenibilità, a dimostrazione di come politiche di sostenibilità finalizzate a mera politica d'immagine non siano affatto "sostenibili" e di come l'assenza di una politica di transizione ecologica coordinata su tutto il territorio nazionale implichi sempre sprechi. Cfr. *Riviera Trasporti dice addio al Progetto idrogeno: impianti ed autobus verranno dismessi*, in *Riviera24.it*, 2022, 2 Maggio, riviera24.it/2022/04/riviera-trasporti-dice-addio-al-progetto-idrogeno-impianti-ed-autobus-verranno-dismessi-756957/.

le fonti di finanziamento, mentre ci sono straordinari modelli da imitare a livello transnazionale, che, ovviamente, richiedono investimenti costanti e non soggetti ad oscillazioni e a politiche se non a reazioni “di pancia”. Se si pensa a come nuovamente, alle nostre coordinate, a vantaggio delle politiche militari si stia tornando indietro di decenni per il finanziamento alla ricerca scientifica e alla scuola, non si può che essere pessimisti.

4. *Approvvigionamento energetico: opportunità di crescita ma disincentivo alla mitigazione*

I viaggi di premier e ministro degli esteri italiani verso Congo, Algeria ed Egitto, in queste ultime settimane, fanno legittimamente temere che i grandi esportatori di combustibili fossili possano boicottare gli sforzi verso un impegno effettivo nei confronti degli obiettivi di COP27 e la transizione ecologica necessaria. Si consideri infatti come le speculazioni sul prezzo di gas e benzina, ancora precedenti la guerra, abbiano fatto sentire in modo drammatico i loro effetti ovunque, ma con maggiore impatto nei paesi poveri, incidendo su produttività e lavoro. La corsa agli approvvigionamenti energetici da parte europea di queste settimane non rende favoriti i pronostici del contrario. Addirittura, l'ipotesi di un ritorno al carbone è stata ventilata da più parti: pur indotta dall'emergenza, se si intraprendesse anche temporaneamente questa via, si darebbe un duro colpo alle politiche concordate nel corso di COP26. Si pensi all'accordo di partenariato di transizione energetica a lungo termine concluso tra Sudafrica, Francia, Germania, Regno Unito e USA che, insieme all'UE intende sostenere gli sforzi di decarbonizzazione del Sudafrica³³.

Pur ciò paventando, se, giocando con le citazioni, “a pensar male ci si azzecca sempre”, dobbiamo anche “agire come se si avesse fede” e sostenere i movimenti della società civile - soprattutto giovanili, perché è del presente, ma soprattutto del futuro di questo Pianeta che si sta parlando - a che sia responsabilizzata la compagine dei vertici della Terra a offrire meno “chiacchiere” e maggiore perizia diplomatica che tenga in considerazione più che la sicurezza degli Stati, la sicurezza umana: oggi più che mai a rischio. Questa è imperativamente indispensabile - come la portata della “sorpresa” bellica, scoppiata ai confini dell'Europa ci dimostra - e si deve basare sulle competenze della complessità dei quattro angoli del Mondo, nella piena consapevolezza delle responsabilità in gioco: questa intricata articolazione transdisciplinare, cui, per estensione, darei il nome di “planomia” - mutuando una felice intuizione di Emanuele Plata ed elaborata poi da Paolo Ricotti, e abbracciata da *Planet Life Economic Foundation*³⁴ - non può avere che molteplici *expertise* rigorosamente internazionali, mentre anche l'economia fa la sua parte, laddove cresce ovunque, e certamente anche in Africa, la *green economy*, come ho

³³ *Joint Statement: International Just Energy Transition Partnership*, in *GOV.UK*, 2021, 2 Novembre, gov.uk/government/news/joint-statement-international-just-energy-transition-partnership.

³⁴ Cfr. plef.org/. P. Ricotti, *Il primo libro della Planomia. Realtà, sogni, ambizioni della sostenibilità*, Planet Life Economy Foundation, Franco Angeli, 2008.

potuto constatare anche attraverso la vetrina sull'imprenditoria africana che annualmente si è esperita in Italia con IABW: *Italia Africa Business Week*³⁵.

Questo mondo globale si fonda sui rapporti d'interfaccia e l'aspettativa è che anche laddove certe prospettive vengano adottate solo di facciata, la crescente consapevolezza "dal basso" della necessità che la categoria della "sostenibilità", non sia una scatola vuota e come si debba rispondere gli uni agli altri della propria inadeguatezza nel farvi fronte, si tramuti in pressione politica per una accelerata adozione di misure concrete. Quel che ci manca è, infatti, il tempo. Ci si concentrasse su questo, l'umanità avrebbe già un gran daffare senza perdere tempo in autoaffermazioni identitarie che sono effimere e peggiorative dell'assetto globale, il cui orologio ticchetta il suo *countdown*.

Ovviamente vanno pure considerate le opportunità che si aprono e gli interessi particolari determinati e sollecitati dalle crisi contingenti. Per Egitto, Angola, Repubblica democratica del Congo, Algeria e, ovviamente, anche per la Libia, in questa congiuntura, si prospettano vantaggi contingenti notevoli: posseggono ricchezze minerarie ed energetiche più che considerevoli, sebbene una forte disparità redistributiva caratterizzi questi Stati. Abbiamo raggiunto il livello più alto in termini di condivisione globale di concezioni elevate, quali i diritti umani e la loro avvocata universalità, o di competenze in merito agli equilibri dei contesti antropici che allontanano lo spettro dei conflitti a vantaggio della cooperazione per un modo sostenibile: che gli squilibri demografici ed economici facciano buon gioco alle politiche di sfruttamento è ormai opinione condivisa e incontrovertibile. Si sono spesi fiumi di inchiostro ed esperite svariate forme di comunicazione perché questa consapevolezza maturasse e i quadri normativi di numerosi Paesi si stanno aggiustando da tempo su tali assunti (sebbene non in modo uniforme e talvolta tornando sui propri passi) mentre, per lo più, la politica scende a continui compromessi, assecondando, di crisi in crisi, agende particolari.

Alla fin fine, insomma, per quanto sia oggettivamente controversa la scelta di ospitare in Egitto COP27, si ha sempre la speranza che l'investitura quale paese ospitante di una simile manifestazione, acceleri l'adeguamento alle promesse fatte nei consessi internazionali precedenti e questo potrebbe estendersi a tutta la regione anche in vista di COP28 che dovrebbe essere ospitata dagli Emirati arabi.

5. Che non sia il mero timore delle migrazioni dal Sud globale la spinta a salvare il Pianeta

In modo ricorrente viene manifestato il timore che i cambiamenti climatici sofferti in Africa siano di stimolo ad una adesione sempre maggiore all'*exit option* rappresentata dalle migrazioni transcontinentali verso l'Europa³⁶. Lo "spauracchio" non dovrebbero essere certo le migrazioni che sono percepite come temibili solo

³⁵ Quest'anno la kermesse si svolgerà in Tunisia. Cfr. iabw.eu/.

³⁶ B. Hoffman, *Bringing Hirschman Back In: Conceptualizing Transnational Migration as a Reconfiguration of "Exit", "Voice", and "Loyalty"*, GIGA WP 91, 2008, repec.giga-hamburg.de/pdf/giga_08_wp91_hoffmann.pdf.

per la cattiva gestione che se ne fa e, soprattutto, che si è esperita a oggi. Una strategia di “contenimento” non significa certo mero “controllo” dei confini, ma implica una complessa gamma di relazioni politiche ed economiche, in una *vision* globale di ampio respiro che, fino ad oggi, la maggior parte degli Stati del Nord ha disatteso, reagendo in ottica difensiva. Si pensi, per esempio, alla riconversione dei fondi di sviluppo europei destinati all’Africa in funzione di detto contenimento³⁷. Di fatto, ogni ora e ogni centesimo sottratto a un tale impegno è un enorme spreco – rigorosamente nell’ordine - di vite umane, di energie e, in definitiva, di denaro, oltre ad essere evidente volano del malaffare. L’impegno ad annichilire le cause che rendono le migrazioni “forzate” è eccessivamente atomizzato: siano esse le guerre, gli effetti del cambiamento climatico, l’insofferenza politica per le più disparate limitazioni delle libertà o il disagio economico, spesso generato dai primi tre, non possono essere contrastate coi respingimenti che non fanno che mettere in evidenza la volontà di deresponsabilizzazione del Nord verso il Sud globale, per non dire della solidarietà diversificata nei confronti delle vittime delle guerre, che ha raggiunto livelli assolutamente imbarazzanti, ultimamente, alle nostre latitudini. Così non si fa che esasperare il profondo senso di ingiustizia che emerge da diseguaglianza e trinceramento di un privilegio i cui costi sono sostenuti altrove, contribuendo a rendere, di conseguenza, ancora più disperata la lotta per la sopravvivenza.

La gravità e l’urgenza dei fenomeni climatici che coinvolgono l’intero Pianeta, senza soluzione di continuità, nascono dal fatto che il rinvio di questi temi è costante, che tutte le scuse vengano addotte per tutelare gli *haves* rispetto agli *have nots* ed evitare il sacrificio da parte di chi gode del benessere (in entrambi gli emisferi) e non importa per quanto, evitando stoltamente di dare la giusta spinta agli investimenti con logica redistributiva e assicurando lo scambio scientifico a che l’avanzamento produttivo e tecnologico siano di effettivo beneficio comune. Ci si fosse mossi per tempo, il benessere condiviso e la vivibilità nel suo senso più pieno, con il suo apporto valoriale e di dignità (così com’è implicita nella versione inglese del vocabolo: *livelihood*), avrebbe di fatto ridotto da tempo la vulnerabilità dei contesti antropici più esposti rispetto ai cambiamenti climatici, con il non risibile effetto di diminuire la pressione demografica che si vive oggi negli emisferi Sud, riequilibrando gli altri fenomeni concorrenti che esasperano il rapporto fra uomo e territorio, come l’urbanizzazione. Da questo punto di vista è un gran bene che si punti l’obiettivo sui contesti vulnerabili, col riesperire in Africa la COP.

Sebbene sin dal periodo successivo alla II Guerra mondiale si ragioni su questi temi, da quando sono state costituite le arene internazionali preposte a discuterne, è maturata a metà degli anni ’90 l’esigenza di circoscrivere i complessi fenomeni che determinano la vulnerabilità delle società, al fine di individuare i responsabili della loro soluzione. C’è una pubblicazione cui guardare: lo *UN Development*

³⁷ A. Pallotti, *Crisi e futuro del partenariato Africa-UE*, in A. Pallotti, M.S. Rognoni (a cura di), *L’Africa fra vecchie e nuove potenze*, in *Afriche e Orienti*, Aiep Editore, XX No. 1-2, 2018, aiepeditore.com/portfolio-articoli/n1-18-arigo-pallotti-a-cura-di-lafrica-fra-vecchie-e-nuove-potenze/.

*Report del 1994*³⁸ e, forse sapere che nel folto gruppo degli economisti che l'hanno redatto, spicchi il nome di Amartya Sen giova nell'intuirne la filosofia. Vi si sviluppa, infatti, la concezione di sicurezza umana, riflettendo sulle condizioni generate dalla sua assenza (vulnerabilità) e alcuni percorsi possibili per garantire *livelihood* agli Umani a partire dall'individuazione dei responsabili di un tale articolato processo, in quanto già da allora si era fatto evidente come la responsabilità di tutti non sia la responsabilità di nessuno. Vi si ascrive agli Stati la responsabilità a che ogni individuo goda delle sette sfere di sicurezza umana assicurandone l'accrescimento personale, economico, sociale, politico, ma anche garantendo all'individuo il diritto ad un ambiente sano e d'accesso a sanità e cibo. Di fatto, è un modo articolato di imputare agli Stati la tutela dell'individuo nell'esercizio delle più difficili da tutelare delle quattro libertà della dottrina Roosevelt: le libertà dal bisogno e dalla paura, oltre a quelle d'espressione e religiosa. Quella pubblicazione del '94 - che di fatto è la prima che, in modo articolato e a vocazione universale, descriva i doveri degli Stati e, per la proprietà transitiva, degli organismi internazionali di cui volontariamente tali Stati fanno parte - avrà un senso nel momento in cui la "società globale" si riconosca negli assunti che quel documento esprime e faccia pressione sui rispettivi Stati perché siano rispettati. Sapere è sempre una responsabilità. E se per taluni la "società globale" non esiste, ora più che mai, sembra maturato il tempo per costruirla, nel nome di quella consapevolezza e della responsabilità che ne deriva.

³⁸ UNDP, UN Development Report 1994, undp.org/.

4 • 1 • 2022



UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI MILANO
DIPARTIMENTO DI STUDI INTERNAZIONALI,
GIURIDICI E STORICO-POLITICI

NAD

Nuovi Autoritarismi e Democrazie:
Diritto, Istituzioni, Società



Condizioni socioeconomiche e pandemia. Il caso del COVID-19 in Namibia

B. Venditto
J. Ndumba Kamwanyah
C. Nekare

ISSN: 2612-6672



Nuovi Autoritarismi e Democrazie:
Diritto, Istituzioni, Società

Condizioni socioeconomiche e pandemia. Il caso del COVID-19 in Namibia

*Bruno Venditto, J. Ndumba Kamwanyah, Christian Nekare**

Abstract

In the past, the spread of a pandemic has often overlapped and exacerbated its impact on the socio-economic conditions of the affected populations. When a significant contraction in economic activities occurred to contrast the epidemic, the result was a worsening of the gaps among social classes and an expansion of existing inequalities. Based on these assumptions, the article presents the effects that the COVID-19 pandemic has had on Namibia. Through the review of the existing literature and secondary sources, the relationship between the COVID-19 infection and the socio-economic conditions in the country was analyzed, concluding that, in order to have long-term effects and not to harm the more marginalized social classes, the measures put in place by the government should have been holistic, and aimed at combating both the biological factors of the pandemic and existing inequalities.

Keywords: COVID-19 – Namibia – Syndemic – Socio-economic Inequalities.

SOMMARIO: 1. Introduzione. 2. La sindemia del COVID-19. 3. Impatto socioeconomico del COVID 19 nell’Africa meridionale. 3.1 Il caso namibiano. 4. Conclusioni.

* Bruno Venditto è Ricercatore CNR in Sociologia economica, Istituto di Studi sul Mediterraneo, Napoli; J. Ndumba Kamwanyah è lecturer, Qualitative Social Research, University of Namibia, Windhoek; Christian Nekare è lecturer, Cultural Geography, University of Namibia, Windhoek. Il testo è stato referato internamente a cura della Direzione. Responsabile del controllo editoriale: Simone Gianello.

1. Introduzione

Il coronavirus, in seguito identificato con l'acronimo COVID-19, individuato in Cina alla fine del 2019, si è diffuso rapidamente nel resto del mondo e l'11 marzo 2020 l'Organizzazione mondiale della sanità (OMS) l'ha classificato come pandemia. Secondo i dati dell'OMS, al 5 maggio 2022 il bilancio del virus aveva superato il mezzo miliardo di casi e causato oltre 6 milioni di decessi. Con poco più di 12 milioni di casi e 250.000 decessi l'Africa sembra, però, essere stata la meno colpita dal virus, disattendendo in questo le catastrofiche previsioni iniziali dell'OMS sull'effetto del COVID-19 nel continente¹.

L'aver adottato immediatamente, nelle prime fasi di diffusione del COVID-19, delle contromisure al fine di contenere l'epidemia all'interno dei confini degli stati, e l'esperienza passata nella gestione di altre malattie altamente trasmissibili, come Ebola, HIV e malaria, contribuiscono a spiegare il minore impatto dell'epidemia nel continente africano². D'altro canto, il basso numero dei decessi, (253.898), anche volendo considerare una minore accuratezza nell'associarne le cause al COVID, viene spiegata dalla stessa OMS³ con la presenza nel continente di una minore percentuale di popolazione con fattori di rischio e con la bassa età media della popolazione in Africa. Tuttavia, il fatto che al momento in cui scriviamo, meno del 16% della popolazione africana è stata vaccinata con due o più dosi, viene visto come motivo di preoccupazione⁴.

La diffusione nel COVID-19 nel continente, oltre che numericamente meno significativa, è stata anche poco omogenea nel continente. Complessivamente, 10 paesi hanno fatto registrare il 73 e 75 % dei casi e dei decessi. Più del 30 % dei casi segnalati e quasi il 40 % dei decessi è stato registrato in Sud Africa; la Namibia è al 18° posto nella lista con 158.548 casi e 4.025 decessi (Tab. 1).

¹ J. Lu, *How Will COVID-19 Impact Africa? The WHO Releases Pandemic Projections*, 2020, <https://www.undispatch.com/how-will-covid-19-impact-africa-the-world-health-organization-releases-new-coronavirus-pandemic-projections-for-africa/>; E.N. Wangari, P. Gichuki, A.A. Abuor et al., *Kenya's response to the COVID-19 pandemic: a balance between minimising morbidity and adverse economic impact*, in *AAS Open Res.*, No. 3, 2021; I. Caruso, B. Venditto, *Socio-economic impact of COVID-19 infection on human mobility: evidence and perceptions on immigrants in Italy*, in S. Capasso, G. Canitano (Eds.), *Mediterranean economies outlook 2021*, Il Mulino, 2022, 227-304.

² A. Medinilla, B. Byiers, P. Apiko *African regional responses to COVID-19*, ECDPM Report 272, 17 May 2020; D. Pilling, *Low Covid-19 death toll raises hopes Africa may be spared worst*, in *Financial Times*, 28 April 2020; Banca Mondiale, *COVID-19 (Coronavirus) Drives Sub-Saharan Africa Toward First Recession in 25 Years*, World Bank, 2020.

³ Organizzazione Mondiale della Sanità, *Over two-thirds of Africans exposed to virus which causes COVID-19*, 2022, <https://www.afro.who.int/news/over-two-thirds-africans-exposed-virus-which-causes-covid-19-who-study>.

⁴ African Union, *COVID-19 vaccination. Africa Centre for Disease Control and Prevention*, <https://africacdc.org/covid-19-vaccination>; Organizzazione Mondiale della Sanità, *Less than 10% of African countries to hit key COVID-19 vaccination goal*, 2022 <https://www.afro.who.int/news/less-10-african-countries-hit-key-covid-19-vaccination-goal>.

Tabella 1. Ammalati e morti di COVID-19 nel continente africano 2019-2022 al 5 Maggio 2022

	Paesi	Ammalati	Ammalati Paese/ Tot. Africa (%)	Morti	Morti Paese/ Tot. Africa (%)
1	Sud Africa	3.808.368	31,4	100.407	39,5
2	Marocco	1.165.026	9,6	16.069	6,3
3	Tunisia	1.040.712	8,6	28.566	11,3
4	Egitto	513.790	4,2	24.641	9,7
5	Libia	501.916	4,1	6.430	2,5
6	Etiopia	470.609	3,9	7.510	3,0
7	Réunion	398.115	3,3	756	0,3
8	Kenya	323.806	2,7	5.649	2,2
9	Zambia	319.755	2,6	3.976	1,6
10	Botswana	306.200	2,5	2.690	1,1
	Tot. Primi 10 Paesi	8.848.297	73,0	196.694	77,5
13	Zimbabwe	247.842	2,0	5.469	2,2
14	Mozambico	225.387	1,9	2.201	0,9
15	Mauritius	222.848	1,8	996	0,4
18	Namibia	158.545	1,3	4.025	1,6
21	Angola	99.287	0,8	1.900	0,7
24	Malawi	85.795	0,7	2.634	1,0
26	Eswatini	70.740	0,6	1.397	0,6
27	Madagascar	64.181	0,5	1.391	0,5
38	Lesotho	33.151	0,3	697	0,3
56	Sao Tome e Principe	5.964	0,05	73	0,03
	Altri Paesi Africa Meridionale	1.213.740	10,0	20.783	8,2
	Altri Paesi Africani*	2.065.696	17,0	36.21	14,3
	Totale Africa	12.127.733	100	253.898	100

Fonte: Ns. elaborazione su dati dell'Organizzazione Mondiale della Sanità⁵

I valori di Marocco, Tunisia, Egitto, Libia, Sudan, Somalia e Gibuti che nella classificazione per aree geografiche dell'OMS sono inclusi nel Mediterraneo Orientale, sono stati qui invece aggregati all'area geografica Africa.

Se gli effetti della pandemia nel continente africano, apparentemente, sembrano denotare uno scarso impatto in termini di sua propagazione e mortalità, alla luce del livello di sviluppo e dei tassi di disuguaglianza di molti paesi africani, precedentemente alla pandemia, occorre invece domandarsi quale può essere stato l'impatto della pandemia dal punto di vista socioeconomico.

Numerosi studi indicano che le maggiori pandemie hanno avuto spesso un forte impatto sociale in quanto hanno un carattere recessivo sull'economia di un paese e

⁵ Organizzazione Mondiale della Sanità. *COVID-19 Dashboard*. Geneva: World Health Organization, 2022, <https://covid19.who.int/data>.

sul benessere dei suoi cittadini⁶. Diminuendo le prospettive occupazionali particolarmente per le persone già povere, vulnerabili ed emarginate, aumentano quindi le disuguaglianze⁷.

Nel caso specifico del COVID-19, le prolungate e molteplici restrizioni ai movimenti di merci e persone, e l'applicazione delle misure di distanziamento sociale, hanno avuto costi diretti in termini di occupazione e perdita di produttività⁸. A questo occorre aggiungere i costi associati al ricovero e alle spese mediche, nonché i costi immateriali, e quindi meno misurabili legati al senso di perdita della libertà individuale⁹. In contesti come quello africano, con un indice medio di sviluppo umano già basso, e dove lo stato sociale è spesso assente, si sono acuitizzate le disuguaglianze esistenti, generando un effetto sindemico¹⁰ che fa prevedere un aumento della povertà globale¹¹, e una battuta d'arresto nei progressi compiuti per porre fine alla povertà nel continente (UNDP, 2020a; Hamadziripi e Chitimira, 2021), tant'è che la Banca Mondiale prevede che tra i 26 e 40 milioni di persone saranno colpiti da povertà estrema¹².

A questa introduzione fa seguito una breve analisi sulla necessità di utilizzare il termine sindemia piuttosto che pandemia quando si valutano gli effetti socioeconomici COVID-19, per poi attraverso un'analisi della letteratura esistente e delle fonti secondarie¹³, utilizzare questa chiave di lettura nel caso concreto dell'Africa Meridionale e della Namibia in particolare. Conclusioni e raccomandazioni concludono il lavoro.

⁶ C. Achonu, A. Laporte, M. Gardam, *The financial impact of controlling a respiratory virus outbreak in a teaching hospital: Lessons learned from SARS*, in *Canadian Journal of Public Health*, No. 1, 2005, 52-54; A. Burns, D. Van der Mensbrugge, H. Timmer, *Evaluating the economic consequences of avian influenza*, in Working Paper 47417, World Bank, 2006.

⁷ Banca Mondiale, *COVID-19 (Coronavirus) Drives Sub-Saharan Africa Toward First Recession in 25 Years*, cit. 2; Banca Mondiale, *Poverty and Shared Prosperity 2020: Reversals of Fortune*, Washington, DC: World Bank, 2020. I. Caruso, B. Venditto, *Socio-economic impact of COVID-19 infection on human mobility: evidence and perceptions on immigrants in Italy*, cit., 1.

⁸ O.B. Jonas, *Pandemic Risk*, in *World Development Report 2014*, https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/16343/WDR14_bp_Pandemic_Risk_Jonas.pdf?sequence=1&isAllowed=y; P.O. Gourinchas, *Flattening the pandemic and recession curves. Mitigating the COVID economic crisis: Act fast and do whatever*, 2020 <http://viet-studies.net/kinhte/COVIDEconomicCrisis.pdf#page=382020>; P. Carlsson-Szlezak, M. Reeves, P. Swartz, *Understanding the Economic Shock of Coronavirus*, in *Harvard Business Review* 2020, <https://hbr.org/2020/03/understanding-the-economic-shock-of-coronavirus>.

⁹ R.E. Falcone, A. Detty, *The next pandemic: Hospital response*, in *Emergency Medical Reports*, No. 26, 2015, 1-16; L. Rubinson, R. Mutter, C. Viboud, N. Hupert, T. Uyeki, et al., *Impact of the fall 2009 influenza A(H1N1) pdm09 pandemic on US hospitals*, in *Medical Care*, No. 3, 2013.

¹⁰ R. Horton, *Offline: COVID-19 is not a pandemic*, in *Lancet*, No. 26, 2020, 874.

¹¹ P. Corral, A. Irwin, N. Krishnan, D. Gerszon Mahler, T. Vishwanath, *Fragility and violence: On the front lines of the fight against poverty*, World Bank, 2020.

¹² Banca Mondiale, *COVID-19 (Coronavirus) Drives Sub-Saharan Africa Toward First Recession in 25 Years*, cit.

¹³ H. Snyder *Literature review as a research methodology: An overview and guidelines*, in *Journal of Business Research*, No. 104, 2019, 333-339.

2. La sindemia del COVID-19

Una pandemia si trasforma di fatto in una sindemia quando si determina un'interazione tra due o più patologie di natura epidemica che producono un effetto amplificato sulle condizioni di salute di una popolazione¹⁴. Da un lato il contesto sociale, economico e ambientale che determina le condizioni di vita di una popolazione, potenzia l'impatto della patologia sulle condizioni di salute delle persone affette aggravandone la suscettibilità verso la malattia. Dall'altro le misure poste in essere per fronteggiare la diffusione della malattia, avendo degli effetti economici non omogenei, colpiscono maggiormente le classi sociali più vulnerabili aumentando ulteriormente il livello di disuguaglianza e discriminazione¹⁵. A differenza di una pandemia, che suggerisce che l'infezione si diffonde con la stessa velocità e gravità tra la popolazione, una diffusione sindemica è la conseguenza del rapporto tra la malattia e le condizioni socioeconomiche e sanitarie della popolazione.

Questa evoluzione sindemica, come osservato da Horton¹⁶, permette di capire meglio le ripercussioni che il COVID-19 ha avuto sulle condizioni di vita delle persone. Pertanto, un quadro completo dell'impatto che l'infezione da COVID-19 può solo essere determinato considerando sia lo stato di salute/accesso alla salute, sia lo stato socioeconomico dei soggetti colpiti.

Utilizzando migranti e richiedenti asilo/rifugiati come proxy di vulnerabilità socioeconomica e di uno scarso accesso alle strutture sanitarie, diversi studi indicano che questa categoria è stata maggiormente colpita dalle infezioni da COVID-19. Più di 30.000 migranti/richiedenti asilo, provenienti da 170 paesi in tutto il mondo, sono stati intervistati dall'OMS (2020) per determinare l'impatto del COVID-19 sulla loro salute. Gli intervistati hanno indicato che il COVID-19 ha causato un aumento del livello di depressione, paura, ansia e solitudine. Il deterioramento delle condizioni di sicurezza, finanziarie e il rischio di perdere il lavoro causato da COVID-19 sono stati identificati dalla maggior parte degli intervistati come le ragioni principali del loro stato di ansia.

I risultati dell'indagine sono risultati coerenti con studi precedenti che denotavano come gli individui vulnerabili che vivevano e lavoravano in condizioni precarie avessero maggiori difficoltà ad adattarsi al deterioramento delle condizioni

¹⁴ J.P. Bispo Junior, B. dos Santos, *COVID-19 como sindemia: modelo teórico e fundamentos para a abordagem abrangente em saúde*, in *Cadernos de Saude Publica*, No. 10, 2021.

¹⁵ I. Caruso, B. Venditto, *Socio-economic impact of COVID-19 infection on human mobility: evidence and perceptions on immigrants in Italy*, cit., 1.

¹⁶ R. Horton, *Offline: COVID-19 is not a pandemic*, cit., 10.

socioeconomiche¹⁷. D'altra parte, Finch e Finch¹⁸ valutando la correlazione tra povertà, e tasso di infezione e decessi causati dal COVID-19 nei gruppi a basso reddito negli Stati Uniti, hanno mostrato che, nelle primissime fasi di diffusione della pandemia, il maggior numero di casi e di decessi si è registrato in quelle contee dove la percentuale di residenti che vivevano in condizioni di povertà era maggiore. Sebbene sia necessario fare dei distinguo, fra i diversi sistemi di sanità nazionale, risultati simili di indagini analoghe condotte, ad esempio, negli Stati Uniti dove è forte la polarizzazione fra ricchi e poveri, indicano che gli individui che vivono in comunità a basso reddito hanno avuto meno accesso a un'assistenza sanitaria di alta qualità¹⁹.

Al tempo stesso per effetto delle misure messe in atto per fronteggiare la pandemia e delle restrizioni alla mobilità, si sono create, nelle aree urbane, nuove categorie di poveri, coloro impegnati in attività informali, e stagionali con posizioni contrattuali più precarie²⁰. Questi nuovi poveri generalmente con livelli di istruzione più bassi, occupati in lavori meno qualificati e meno stabili, non adatti al lavoro a distanza e meno compatibili con il distanziamento sociale²¹, sono stati quelli più esposti a contrazioni economiche dovute all'infezione da COVID-19. L'interazione tra la malattia e i fattori sociali, ambientali o economici ha promosso e peggiorato quindi, l'impatto della malattia stessa su questi gruppi di popolazione vulnerabili ed emarginati²².

¹⁷ K. Hacker, M. Anies, B.L. Folb, L. Zallman, *Barriers to health care for undocumented immigrants: A literature review*, in *Risk Management and Healthcare Policy*, No. 8, 2015, 175–183; D.K. Thapa, D. Visentin, R. Kornhaber, M. Cleary, *Migration of adult children and mental health of older parents 'left behind': An integrative review*, in *PLoS One*, No. 10, 2018; M. Winters, B. Rechel, L. de Jong, M., Pavlova, *A systematic review on the use of healthcare services by undocumented migrants in Europe*, in *BMC Health Services Research*, No. 30, 2018.

¹⁸ W.H. Finch, E. H. Finch, *Poverty and Covid-19: Rates of incidence and deaths in the United States during the first 10 weeks of the pandemic*, in *Frontiers in Sociology*, No. 47, 2020, 1-10.

¹⁹ V. Lorant, B. Boland, P. Humblet, D. Deliege, *Equity in prevention and health care*, in *Journal Epidemiology Community Health*, 2002, 56, 510–516; L. Shi, G. D. Steven, *Vulnerability and unmet health care needs*, in *Journal of General Internal Medicine*, No. 20, 2005, 148–154.

²⁰ C. Sánchez-Páramo, *New poor are different: Who they are and why it matters*, in World Bank 2020, <https://blogs.worldbank.org/developmenttalk/new-poor-are>.

²¹ I. Caruso, B. Venditto, *Socio-economic impact of COVID-19 infection on human mobility: evidence and perceptions on immigrants in Italy*, cit. 1; T. Bowen, C. Del Ninno, C. Andrews, S. Coll-Black, et al. *Adaptive Social Protection: Building Resilience to Shocks*, in World Bank, 2020; R. V. Hill, A. Narayan, *How is COVID-19 likely to affect inequality? A discussion note*, Unpublished report, World Bank, 2020.

²² I. Ling, M. Del Rosario, C.P. Gross, *The COVID-19 Pandemic and racial and ethnic disparities in estimates excess mortality from external causes*, in *JAMA Internal Medicine*, 2022 e UNDP *Human Development Report 2020. The next frontier, human development and the Anthropocene*, UNDP, New York, 2020; S. Busaferro, *Covid, da pandemia a sindemia*, La Repubblica, 14 marzo 2022.

3. *Impatto socioeconomico del COVID-19 nell'Africa meridionale*

Dal punto di vista economico, la crisi del COVID-19 non ha avuto lo stesso impatto a livello mondiale. I paesi che sono stati in grado di introdurre meccanismi di supporto per attutire i costi economici per le persone e le imprese si sono trovati in una posizione migliore nell'affrontare la contrazione economica e hanno beneficiato della successiva crescita quando le misure restrittive si sono gradualmente ridotte²³.

Per quanto riguarda il continente africano, analisti e ricercatori concordano sul fatto che il COVID-19 ha invertito più di vent'anni di conquiste fatte dai paesi africani nella riduzione della povertà. Come sottolineato infatti nel rapporto della Banca Africana di Sviluppo²⁴ (p. 23) si sottolinea come «più di 30,4 milioni di africani sono stati spinti in estrema povertà nel 2020 e fino a 38,7 milioni potrebbero esserlo nel 2021... la maggior parte delle persone che cadono in povertà estrema sono quelle con un livello di istruzione più basso e poche risorse ... [impegnate in] lavori informali, ... e quelle già in situazioni precarie». L'Africa nel 2020 ha vissuto la peggiore recessione degli ultimi 50 anni con il prodotto interno lordo (PIL) reale che si è ridotto al 2,1%. Le economie più colpite sono state quelle che dipendono dal turismo, dall'esportazione di petrolio ed altre materie prime che hanno visto una contrazione rispettivamente del -11,5%, -1,5% e -4,7%. Mentre le economie degli altri paesi si sono contratte solo dello 0,9%²⁵.

L'Africa Meridionale è quella che ha registrato un calo del PIL pro capite maggiore (tab. 3). In gran parte tutti i paesi dell'area, anche se in tempi e modalità differenti, hanno introdotto misure di lockdown a livello nazionale provocando involontariamente degli shock economici locali che hanno ridotto sostanzialmente il PIL nazionale, e sebbene molti paesi nella regione avessero già registrato un calo dei tassi di crescita negli anni precedenti, la pandemia di coronavirus ha intensificato ulteriormente la contrazione economica.

La Commissione Economica per l'Africa delle Nazioni Unite²⁶, (UNECA 2020) prevede infatti per questa regione le prospettive di crescita più basse nel periodo 2021-22, e questo senza considerare gli effetti che potrà avere la guerra in Europa su queste economie.

²³ I. Steinbuka, A. Austers, O. Baranovos, N. Malnacs, *COVID-19 Lesson and post-pandemic recovery: A case of Latvia*, in *Frontiers of Public Health*, 10 April 2022.

²⁴ Banca Africa di Sviluppo, *Economic Outlook 2021*, African Development Bank Group, 2021.

²⁵ Idem.

²⁶ UN ECA, *Socio-economic impact of COVID-19 in Southern Africa*, UN Lusaka, Zambia, 2020.

Tabella 3. *Tassi di crescita del PIL reale 2019-2022 (% stime)*

Aree geografiche	2019	2020*	2021**	2022**
Africa Settentrionale	4,0	-1,1	4,0	6,0
Africa Orientale	5,3	0,7	3,0	5,6
Africa Centrale	2,9	-2,7	3,2	4,0
Africa Occidentale	3,6	-1,5	2,8	3,9
Africa Meridionale	0,3	-7,0	3,2	2,4
<i>Mauritius</i>	3,0	-15,0	7,5	6,7
<i>Malawi</i>	5,7	1,7	3,3	6,2
<i>Botswana</i>	3,0	-8,9	7,5	5,5
<i>Sao Tome e Principe</i>	1,3	-6,4	2,1	5,4
<i>Madagascar</i>	4,4	-4,0	3,5	4,5
<i>Mozambico</i>	2,3	-0,5	2,3	4,5
<i>Lesotho</i>	0,6	-5,2	4,1	4,4
<i>Namibia</i>	-1,6	-7,9	2,6	3,4
<i>Zimbabwe</i>	-6,0	-10,0	4,2	3,0
<i>Angola</i>	-0,6	-4,5	3,1	2,4
<i>Zambia</i>	1,4	-4,9	1,0	1,9
<i>Sud Africa</i>	0,2	-8,2	3,0	1,6
<i>Eswatini</i>	2,2	-3,2	1,4	0,7
Africa	3,3	-2,1	3,4	4,6

Source: Ns. elaborazione Banca Africa di Sviluppo²⁷, *stime Dic. 2020, ** proiezioni Dic. 2020

3.1. *Il caso namibiano*

Conosciuta come colonia tedesca dell'Africa sudoccidentale, alla fine della Prima Guerra Mondiale la Namibia, per mandato della Lega delle Nazioni fu amministrata dal Sudafrica, che alla fine della Seconda Guerra Mondiale rifiutò di rinunciare al mandato come richiesto dalle Nazioni Unite, e nei fatti amministrò il paese come una propria provincia, instaurando un sistema di governo basato sull'apartheid²⁸. Il paese, che copre un'area di circa 824.000 km² ed ha una popolazione di poco più di 2,6 milioni di abitanti²⁹, ha ottenuto l'indipendenza nel 1990, dopo una lunga lotta di liberazione guidata dallo SWAPO. L'economia è fortemente dipendente dal settore primario, principalmente dall'estrazione e dalla lavorazione di minerali per l'esportazione e dall'agricoltura e dalla pesca; anche il

²⁷ Banca Africana di Sviluppo, *Economic Outlook 2021*, cit. 24.

²⁸ K. Dierks, *Chronology of Namibian history. From pre-historical times to independent Namibia* (2nd ed.), Namibia Scientific Society, Windhoek, 2002; P. Sturges, *Information in the Namibian national liberation struggle (1966-1 989): Applying a model*, in *Proceedings of the Association for Information Science and Technology*, No. 1, 2004, 45–53.

²⁹ Namibian Statistics Agency *Namibia Population Projections (2011-2041)*, Namibia Statistics Agency, 2014.

turismo gioca un ruolo di primo piano. Il paese si trova ad affrontare una tripla sfida rappresentata da alti livelli di disuguaglianza, povertà e disoccupazione.

Questa triplice sfida ha le sue radici nel colonialismo e nel sistema economico sviluppato durante l'apartheid, le cui eredità persistono ancora. Le politiche razziali hanno infatti influenzato tutti gli aspetti della vita sociale, economica e politica nella Namibia postcoloniale, assicurando che la massa dei namibiani bianchi accumulasse ricchezza intergenerazionale mentre la maggior parte delle persone, in particolare i namibiani neri, rimanessero intrappolate in un circolo vizioso di povertà³⁰. Come osservato da Nghitevelekwa³¹ all'ottenimento dell'indipendenza nel 1990, 36,2 milioni di ettari di terra era di proprietà dei bianchi che rappresentavano più o meno il 5% della cittadinanza, e 33,5 milioni di ettari erano di proprietà della popolazione nera, tali terreni rappresentavano direttamente o indirettamente la fonte di sopravvivenza per il 70% della popolazione. Sebbene ci siano stati cambiamenti significativi nelle leggi, nelle politiche e nei regolamenti nella Namibia postcoloniale, nonché nella diversificazione dell'economia dalla fine dell'apartheid, e ci sia stato un miglioramento nei principali indicatori socioeconomici, tant'è che la Namibia viene oggi classificata come un paese a reddito medio-alto, la Namibia rimane una società con forti disuguaglianze. Il suo sviluppo economico è stato diseguale nelle 14 regioni in cui è divisa; non si è riusciti a promuovere una crescita omeogena e le opportunità occupazionali e educative sono significativamente peggiori nelle zone rurali. L'epidemia del COVID-19 si è quindi manifestata in un contesto socioeconomico già debole.

Il Governo è, tuttavia intervenuto prontamente al manifestarsi dei primi casi di COVID-19 agli inizi di marzo 2020, istituendo il Comitato nazionale di gestione delle emergenze sanitarie, incaricato di affrontare la sfida del COVID-19. Il 17 marzo 2020 è stato dichiarato lo stato di emergenza, chiudendo tutti i confini internazionali, scuole, università e imprese. Con l'inizio della trasmissione dei casi di carattere locale sono stati bloccati gli spostamenti tra le 14 regioni ed il governo ha intensificato le misure di sensibilizzazione del pubblico per combattere il COVID-19 attraverso il distanziamento sociale, l'isolamento e la quarantena in caso di infezione, il tracciamento dei contatti, i test.

Il Ministero della salute e dei servizi sociali ha sviluppato protocolli e politiche sulla gestione delle salme dei defunti e lo svolgimento di funerali, ed ha istituito il centro di comunicazione COVID-19 per migliorare la comunicazione strategica e l'impegno della comunità, nonché per promuovere la fiducia del pubblico. È in

³⁰ B. Venditto, N.J. Kamwanyah, C. Nekare, *COVID-19 and inequality in Namibia: A vicious syndemic?*, in *Namibian Journal of Social Justice*, No. 2, 2022; UNDP Namibia, *Human Development Report 2019*, UNDP, 2020.

³¹ R. Nghitevelekwa, *Namibia after 30 Years of Independence*, Rosalux 2020, <https://www.rosalux.de/en/news/id/41788/namibia-after-30-years-of-independence>.

questo contesto che la risposta della Namibia al COVID-19 è stata ampiamente elogiata da altri governi e osservatori internazionali³².

Sebbene queste misure abbiano sicuramente rallentato la diffusione del virus all'interno del paese, il blocco della mobilità intra e tra regioni ha fatto sì che molti lavoratori informali e precari si sono trovati senza alcun mezzo per generare reddito. Molti di questi lavoratori erano lavoratori migranti provenienti dalle zone rurali del paese, le cui famiglie facevano affidamento sulle rimesse. Complessivamente si stima che l'impatto del COVID-19 sull'economia abbia determinato una riduzione tra N \$ 5,1 miliardi e N \$ 7,5 miliardi di PIL, ampliando ulteriormente le disparità sociali ed economiche già esistenti³³.

Per compensare gli effetti economici negativi dovuti alle restrizioni per mitigare l'impatto del COVID-19, il governo ha introdotto delle misure temporanee miranti a sostenere le attività economiche e il mantenimento dei posti di lavoro. In particolare, sono stati introdotti il rimborso accelerato dell'IVA e dei pagamenti di fatture governative scadute e non contestate, e delle tariffe agevolate per prestiti non agricoli e agricoli. È stato inoltre introdotto il regime di rimborso delle imposte per le società non minerarie e per proteggere l'occupazione sono state introdotte delle modifiche nella regolamentazione del lavoro e sussidi salariali per i settori più colpiti, quali turismo, ospitalità, aviazione ed edilizia³⁴. Al tempo stesso per aiutare le famiglie a far fronte alla riduzione del reddito o alla perdita del lavoro da parte di componenti del nucleo familiare, è stato messo a disposizione un sussidio di emergenza, una tantum, per i cittadini namibiani di età compresa tra i 18 e i 60 anni che non erano già beneficiari di altri sussidi sociali³⁵.

Nonostante non siano stati ancora realizzati studi dettagliati che possano al momento fornire informazioni sull'impatto che tali stimoli economici hanno avuto sulle famiglie e sulle imprese, è possibile fare delle osservazioni preliminari che possono aiutare a capirne l'efficacia reale. Le misure introdotte, come sottolineata da Julius³⁶, si sono concentrate principalmente sul sostegno dell'economia formale, con pochissima attenzione all'economia informale e a coloro che non sono soggetti alla partita IVA. Pertanto, è difficile immaginare come un contributo una tantum di 750 N\$ erogato per tre settimane nella prima fase della pandemia possa essere stato sufficiente a sostenere coloro che avevano perso il lavoro o chiuso la loro attività

³² Organizzazione Mondiale della Sanità, *Namibia praised for its quick and efficient response to COVID-19*, 2020, <https://www.who.int/news-room/feature-stories/detail/namibia-praised-for-its-quick-and-efficient-response-to-covid-19>.

³³ E. Julius, S. Nuugulu, J. Julius, *Estimating the economic impact of COVID-19: A case study of Namibia*, in *MPRA* 2020, No. 99641.

³⁴ Ministero delle Finanze *Media statement. Economic stimulus and relief package. Impact of COVID-19 on the economy and households*, 2020, <https://mof.gov.na/documents/35641/36580/Phase+1+VF+Stimulus+and+Relief+Package%2C+Republic+of+Namibia.pdf/9a2314de-4b39-00a1-b8bd-4ffcfef1f20d3>.

³⁵ Idem.

³⁶ E. Julius, S. Nuugulu, J. Julius, *Estimating the economic impact of COVID-19: A case study of Namibia*, cit.

economica nel settore informale. Inoltre, come osservato da Kuelder³⁷, la pandemia di COVID-19 si è inserita in un contesto economico già in forte recessione aggravando le disuguaglianze già esistenti. Solo un sesto dei dodicimila lavoratori namibiani che hanno perso il lavoro nel 2020 potrebbero essere collegati al COVID-19, il resto dei ridimensionamenti è stato causato da altri fattori economici preesistenti³⁸.

Considerando che la stragrande maggioranza dei namibiani non usufruisce di un sistema di previdenza sociale, e che circa il 60 % della popolazione lavorativa è occupata nel settore informale, è possibile sostenere che la pandemia di COVID-19 ha esacerbato le disuguaglianze esistenti nel paese.

Il caso più evidente di ciò è la “crisi dell’ossigeno”, manifestatasi durante la terza ondata di COVID-19, quella nella quale si è registrato il numero maggiore di decessi. Con l’aumentare dei ricoveri i centri di sanità pubblica hanno visto rapidamente esaurire le scorte di ossigeno, e solo pochi hanno potuto acquistarlo dai privati visti gli alti costi³⁹. La carenza di ossigeno a livello nazionale, soprattutto nei centri sanitari statali, ha anche rivelato come il servizio sanitario pubblico quello su cui fa affidamento la gran parte della popolazione, ma non le élite bianche e nere, rimane in uno stato di degrado.

Ciò che va notato, tuttavia, è che sebbene i tassi di povertà fossero scesi dal 23 al 13 % tra il 2009 e il 2015, le disuguaglianze di reddito erano elevate già prima che si manifestasse il COVID-19. Il PIL pro capite, in costante aumento dall’indipendenza, aveva iniziato a contrarsi nel 2016 a causa del calo dei prezzi delle principali esportazioni, in particolare i diamanti, e della grave siccità che ha avuto un impatto diretto sulla maggior parte della produzione agricola e indirettamente sulla fornitura di acqua e elettricità, input critici nell’industria mineraria. Il calo è continuato per tutto il 2019, portando il livello di disoccupazione a raggiungere il 33,4% nel 2018, contribuendo a un aumento del tasso di povertà estrema dal 15,8 al 17,2%⁴⁰.

Le variazioni di reddito, tuttavia, non forniscono una rappresentazione completa di come si manifesta la disuguaglianza nel paese; il quadro è più cupo, se si prendono in considerazione indicatori non monetari che rappresentano le disuguaglianze nella distribuzione/e nell’accesso alle risorse e ai servizi. La Namibia Statistic Agency⁴¹ ha calcolato che nel 2016 il 43,3% della popolazione era affetto da una povertà multidimensionale legata all’accesso ai servizi e alle risorse.

³⁷ C. Kuelder *The impact of Covid-19 on Namibian businesses*, in *The Namibian Newspaper*, 2021, <https://www.namibian.com.na/210145/archive-read/The-impact-of-Covid-19-on-Namibian-businesses>.

³⁸ Kuelder, *The impact of Covid-19 on Namibian businesses*, cit. 37.

³⁹ S. Petersen, T. Mongudhi, C. Ngatjheue *State hospitals run out of oxygen*, in *The Namibian Newspaper*, 2021, <https://www.namibian.com.na/102140/read/State-hospitals-run-out-of-oxygen>

⁴⁰ Namibia Statistic Agency, *Namibia Labour Force Survey. Report 2018*, 2019.

⁴¹ Namibia Statistic Agency, *Namibia multidimensional poverty index (MPI), Report 2021*, 2021.

Ciò implica che, come indicato dall'ufficio delle Nazioni Unite in Namibia⁴², la crisi economica originata dal COVID-19 si è inserita in un contesto socioeconomico già precario, aggravando i livelli preesistenti di disoccupazione, disuguaglianza e povertà.

Se è vero che misure di sostegno per le imprese e le famiglie sono state introdotte, nulla è stato specificamente proposto per l'economia informale che non solo impiega la quota maggiore della popolazione namibiana, ma è stato il settore maggiormente colpito dalle misure di blocco previste per contrastare il COVID-19. I lavoratori vulnerabili (donne, giovani e individui senza istruzione universitaria) che hanno perso lavoro o reddito a causa della pandemia sono stati duramente colpiti e continuano a lottare per tornare alla loro precedente posizione economica a causa della lenta ripresa economica. Marengo e Amupanda⁴³, sostengono che la risposta del governo namibiano per compensare coloro che hanno sopportato i costi economici del COVID-19 dimostra che il governo ha la capacità di affrontare le questioni di giustizia sociale nel paese. Se ciò è vero in parte, occorre sottolineare che queste misure sono una continuazione degli stessi approcci neoliberisti che hanno guidato la politica economica della Namibia dall'indipendenza ai giorni nostri. In particolare, gli interventi proposti hanno mirato principalmente al salvataggio delle grandi imprese, escludendo i gruppi più vulnerabili ed emarginati; sono state misure di breve periodo che non hanno alterato le strutture che creano disuguaglianze nel paese.

4. Conclusione

In questo lavoro, abbiamo analizzato gli effetti socioeconomici dell'infezione del COVID-19 all'interno di una logica sindemica, in cui gli aspetti biologici e gli aspetti sociali interagiscono e, per effetto di questa interazione, aumentano sia la vulnerabilità sanitaria per le persone e la collettività, che il livello di disuguaglianza. L'economia namibiana che era già in uno stato di vulnerabilità precedentemente il manifestarsi del COVID-19 è stata colpita dagli effetti sindemici che il COVID-19 ha generato. Durante questo periodo, particolarmente i gruppi più vulnerabili e senza protezioni hanno continuato a perdere lavoro e reddito e il settore informale si è praticamente fermato, spingendo molte persone in nuove sacche di povertà. Il COVID-19 avrebbe potuto offrire l'opportunità di affrontare in maniera olistica la crescente povertà ampliando e creando nuovi ammortizzatori sociali e rendendo la crescita più equa. Nonostante gli encomiabili sforzi che il governo namibiano ha dimostrato nel rispondere alla pandemia, gli interventi sanitari della Namibia avrebbero dovuto essere intrecciati con interventi di ripresa economica incentrati sulle persone; degli interventi proattivi piuttosto che reattivi.

⁴² Nazioni Unite in Namibia, *Namibia Human Development Report 2019*, 2020.

⁴³ R. Marenga, J. S. Amupanda *The coronavirus and social injustice in Namibia*, in *Politikon*, 2021, 1-20.

Pertanto, sosteniamo che far ripartire l'economia dopo il blocco delle attività produttive causato dal COVID-19 richiederebbe delle strategie di rilancio economico rivolte alle popolazioni più emarginate e vulnerabili al fine di favorire l'uguaglianza. Nel caso della Namibia, ciò può essere ottenuto attraverso una ripresa economica equa e inclusiva che si rivolga anche al settore informale e comprenda i lavoratori scarsamente qualificati e le donne. In questo caso l'idea di un Sussidio di Base Universale (SBU) come proposto dalla Namibian Big Coalition⁴⁴ è interessante in quanto si tratterebbe di un intervento a lungo termine, che potrebbe contribuire ad affrontare le sfide strutturali dell'economia namibiana. La SBU non sarebbe una sovvenzione transitoria erogata solo ai beneficiari dell'esistente banco alimentare, ma una sovvenzione mensile universale per le persone di età compresa tra i 19 e i 59 anni, e sarebbe il modo migliore per essere sicuri che tutti i beneficiari vulnerabili possano usufruire di questa sovvenzione.

⁴⁴ S. Petersen, *Rich man, poor man*, in *The Namibian Newspaper*, 2022 <https://www.namibian.com.na/6217441/archive-read/Rich-man-poor-man>.

4 • 1 • 2022

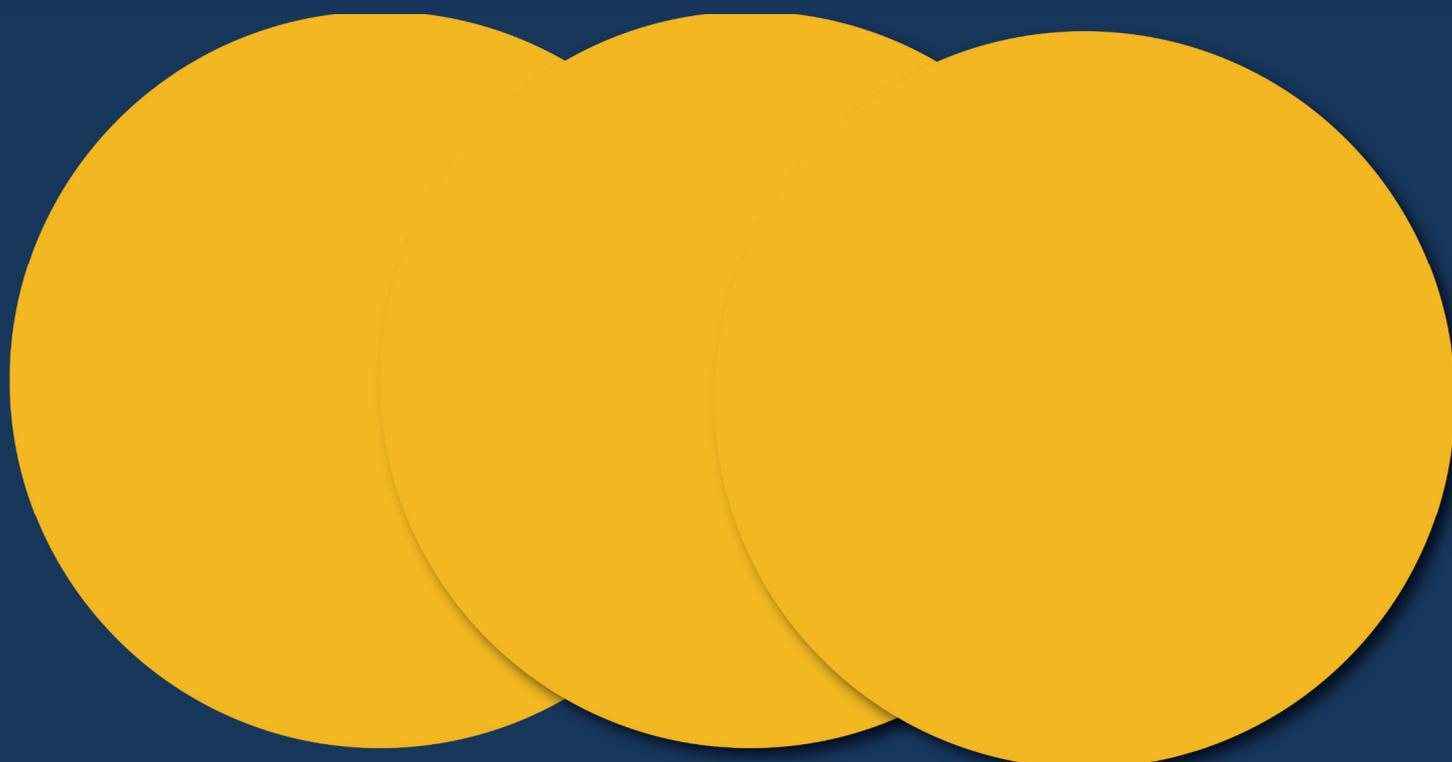


UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI MILANO
DIPARTIMENTO DI STUDI INTERNAZIONALI,
GIURIDICI E STORICO-POLITICI

NAD

Nuovi Autoritarismi e Democrazie:
Diritto, Istituzioni, Società

RECENSIONI



SEZIONE RECENSIONI:

- R. DI PERI, Elisa Giunchi, “Afghanistan. Da una confederazione tribale alle crisi contemporanee, Roma, Carocci, 2021
- F. SABAHI, Robert Steele, “The Shah’s Imperial Celebrations of 1971. Nationalism, Culture and Politics in Late Pahlavi Iran”, London, I.B. Tauris, 2021
- E. GIUNCHI, Luca Mezzetti, “Diritto islamico. Storia, fonti, istituzioni, società”, Torino, Giappichelli, 2022

4 • 1 • 2022



UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI MILANO
DIPARTIMENTO DI STUDI INTERNAZIONALI,
GIURIDICI E STORICO-POLITICI

NAD

Nuovi Autoritarismi e Democrazie:
Diritto, Istituzioni, Società



Elisa Giunchi

**Afghanistan. Da una confederazione tribale
alle crisi contemporanee
Roma, Carocci, 2021**

R. Di Peri

ISSN: 2612-6672

<https://riviste.unimi.it/index.php/NAD/index>



Nuovi Autoritarismi e Democrazie:
Diritto, Istituzioni, Società

Recensione. Elisa Giunchi, *Afghanistan. Da una confederazione tribale alle crisi contemporanee*, Roma, Carocci, 2021.

*Rosita Di Peri**

Il frettoloso ritiro delle truppe americane dall’Afghanistan nell’agosto del 2021, dopo vent’anni di presenza sul suolo di questo paese, ha acceso un dibattito sulla stampa e sui social media tra coloro che ne hanno parlato in termini di disfatta dell’“Occidente” e coloro che, al contrario, l’hanno difesa come scelta legittima che lascia finalmente spazio alla politica locale e all’autodeterminazione. Come sovente accade nel caso di accadimenti politici del Medio e Vicino Oriente, tutti sono diventati “esperti”.

Proprio in contrapposizione a questo qualunquismo che sfocia in giudizi precipitosi e in analisi dell’ultim’ora, si pone questo importante Volume di Elisa Giunchi, una nuova edizione aggiornata e rivista rispetto al testo pubblicato, sempre con Carocci, nel 2007. Un volume agile, essenziale e al tempo stesso completo (nonché opportuno) che ricostruisce non soltanto i principali eventi storici e politici che hanno caratterizzato la vita recente di questo paese, ma che presenta un’accurata analisi delle tappe principali che hanno portato alla diffusione dell’islamismo negli anni ’70 del secolo scorso fino alle più recenti evoluzioni. Volume che, tra l’altro, andrebbe letto insieme ad un altro libro della stessa autrice, pubblicato sempre nel 2021 con Mondadori Università, dal titolo “Il Pashtun armato. La diffusione di armi da fuoco in Afghanistan e il declino dell’Impero britannico”.

Il Volume, nel ricostruire gli anni più recenti della storia millenaria di questo paese si pone anche l’obiettivo di decostruire la narrativa sull’Afghanistan come “tomba degli imperi”, ossia come luogo impossibile da espugnare e in cui ogni tentativo di modernizzare e aggiornare gli stili di vita fallisce. L’Autrice mostra come queste argomentazioni nascondano, in realtà, una serie di spiegazioni che sono da ricercarsi non tanto nella specificità della cultura e della civiltà afgana quanto, piuttosto, nei giochi geopolitici che da sempre hanno posto il paese al centro degli interessi regionali (e non solo).

Un’altra narrativa che viene decostruita è quella che definisce l’Afghanistan come un paese esclusivamente tribale. Come l’Autrice spiega nella prima parte del Volume, quando si sofferma sulla descrizione dei diversi gruppi etnici che compongono il paese, soltanto il gruppo Pashtun e quello dei Beluci sono organizzati secondo uno schema tribale. Le tribù tuttavia, come le etnie, non sono identità o gruppi monolitici e immutabili ma subiscono variazioni nel tempo e nello spazio che le rendono categorie fluide e complesse. Questa puntualizzazione appare importante. Nel corso degli anni, infatti, accanto alla narrazione sulla “tomba degli imperi”, si è diffusa una vulgata che ha voluto descrivere il paese solo in termini di arretratezza, di assenza di modernità, in un’ottica

* Professoressa associata di Scienza Politica presso l’Università di Torino. Il testo è stato referato a cura della Direzione. Responsabile del controllo editoriale: Sara Zanotta.

che richiama alla mente una visione fortemente orientalista. Visione che è diventata il fulcro della rappresentazione mediatica dell'Afghanistan soprattutto dopo l'avvento al potere dei talebani. La riflessione sulle caratteristiche etniche e tribali permette così all'Autrice di scardinare l'equazione binaria secondo la quale la frammentazione etnica e tribale sarebbe alla base della debolezza dello Stato (e, di conseguenza, della sua arretratezza). In realtà la doppia appartenenza (statale ed etnico-tribale) degli afgani è una appartenenza complessa e stratificata che porta lo Stato nella periferia e la periferia nel centro in un processo bidirezionale che è costitutivo dell'organizzazione politica e sociale del paese e che non può essere unicamente visto come intrinsecamente nocivo per l'esercizio del potere e della sovranità.

Questa riflessione è cruciale non soltanto “di per sé”, ma perché aiuta anche a comprendere perché l'islam, nelle varie forme che ha assunto nel paese, abbia avuto un peso importante nella costruzione identitaria. Proprio per questa ragione all'islam afgano l'Autrice dedica uno spazio importante nel primo capitolo. Qui l'analisi si concentra non solo sulle caratteristiche “teologiche” e sulle correnti ma intreccia tale riflessione con una disamina di come l'islam abbia avuto un impatto considerevole anche nella regolamentazione della vita nel quotidiano oltre che in un tentativo, mai completamente riuscito, di fungere da collante per la società. La convergenza tra le diverse espressioni dell'islamismo è stata tale solo nella misura in cui ha imposto una visione conservatrice, soprattutto in relazione al ruolo della donna in seno alla società.

Nella ricostruzione del percorso che ha posto l'Afghanistan al centro degli appetiti espansionistici dell'“Occidente” così come dell'“Oriente”, l'Autrice si sofferma poi, opportunamente, nel descrivere le tappe che hanno portato alle riforme in senso costituzionale ma anche all'impatto successivo dell'islamismo e del progetto comunista nel corso degli anni '60 del secolo scorso. Una tensione questa tra i due gruppi che viene esplorata anche evidenziandone le similitudini: entrambi nascevano in un contesto universitario e rifiutavano idee allogene e, soprattutto, le tradizioni rurali ancora molto presenti nel paese.

Il Volume si concentra poi sulla descrizione delle dinamiche che hanno condotto il paese ad essere al centro delle tensioni tra USA e URSS nel corso della guerra fredda. Il riposizionamento afgano accanto all'Iran (all'epoca alleato dell'“Occidente”), insieme ad altre ragioni, portarono all'invasione russa del 1979 e, con essa, negli anni successivi, alla comparsa dei talebani. Alla loro nascita e diffusione, nonché al loro ruolo nel contesto afgano, regionale e internazionale, Elisa Giunchi dedica un intero capitolo che conduce il lettore verso un'epoca più contemporanea le cui vicende sono ancora indelebilmente radicate nel nostro immaginario e nella nostra memoria: dall'operazione *enduring freedom* successiva all'attacco alle torri gemelle dell'11 settembre del 2001 all'imposizione di un processo di democratizzazione esogeno che ha reso ancora più fragile il precario equilibrio interno. Una mossa, tuttavia, questa, che non deve stupire, in un clima generale marcato dall'idea dell'esportazione della democrazia e della divisione del potere su basi confessionali che abbiamo visto all'opera con risultati deprecabili anche nel caso dell'Iraq dopo la cacciata di Saddam Hussein e poi dopo l'invasione americana del 2003.

L'errore dell'“Occidente” e dei suoi predecessori è sempre stato quello di semplificare, sostiene l'Autrice, e di non comprendere come le strutture sociali siano parte integrante della trama di questo paese. Concentrarsi solo su alcuni attori invece che sull'intreccio

delle azioni di attori differenti e sulla loro storia, non ha permesso, ad esempio, di capire come i talebani siano una parte rilevante in questo quadro: non un elemento esogeno e avulso dal contesto ma parte integrante della storia e delle vicende di questo stato.

Elisa Giunchi offre, in definitiva, una chiave di lettura articolata che ci mostra la complessità degli eventi sottolineando tuttavia che, quando si analizzano i fatti e non le narrazioni e le rappresentazioni, non c'è niente di "complicato". Una lezione, questa, che dovrebbe essere sempre al centro delle riflessioni degli studiosi e delle studiose che approfondiscono, analizzano e non arrivano a conclusioni affrettate, semplificatorie e stereotipate.

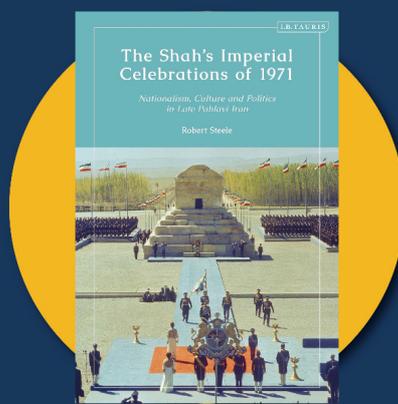
4 • 1 • 2022



UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI MILANO
DIPARTIMENTO DI STUDI INTERNAZIONALI,
GIURIDICI E STORICO-POLITICI

NAD

Nuovi Autoritarismi e Democrazie:
Diritto, Istituzioni, Società



Robert Steele

**The Shah's Imperial Celebrations of 1971.
Nationalism, Culture and Politics in Late Pahlavi Iran
London, I.B. Tauris, 2021**

F. Sabahi

ISSN: 2612-6672

Review. Robert Steele, *The Shah's Imperial Celebrations of 1971. Nationalism, Culture and Politics in Late Pahlavi Iran*, London, I.B. Tauris, 2021.

*Farian Sabahi**

An illustration published in October 1971 on the front page of *Iran Free Press*, an overseas-based opposition publication, depicts Shah Mohammad Reza Pahlavi cheering elegant foreigners at a party¹. On the table chicken and pork, whereas in Islam pork is regarded as unclean and its consumption is forbidden. In the caption below the illustration, the Shah says: «Here's to us, forget about those beggars outside, they're just Iranians»². In the same caption, Cyrus the Great replies: «Have your cruel joke, Shah, your thieving, murdering days are numbered»³. The illustration was published on the occasion of the celebrations by Shah Mohammad Reza Pahlavi of the 2500th anniversary of the founding of the Persian Empire by Cyrus the Great. Dozens of heads of state joined the Imperial Celebrations, where sumptuous banquets and entertainment were organised. According to several observers, the Shah was unable to resist the temptation of power. Reporting such lavish (and costly) Celebrations, European and North American journalists pointed out that many Iranians still lived in poverty. Consequently, this event is often remembered as a failure which led to his downfall in 1979.

Commenting the Celebrations, Ayatollah Khomeini declared from his exile in Najaf, Iraq: «In many of our cities and most of our villages there are no doctors and no medicines. There is no sign of schools, bath or drinking water. In some villages, the children are so hungry they graze in the fields. But this tyrannical regime spends millions of dollars on various shameful festivals. Most catastrophic of all, the 2500th anniversary of the founding of the monarchy. Let the world know that these celebrations have nothing to do with the noble, Muslim people of Iran. All those who take part are traitors to Islam and the Iranian people»⁴. Ayatollah Khomeini read the Celebrations through his lenses of the White Revolution, and thus as a state propaganda. In fact, in August 1971 a royal decree had established the Religious Corps (*sepah-e din*) aiming at bureaucratizing the

* Adjunct Professor of International Relations of the Middle East and of States Economy and Global Market at the University of Insubria (Varese- Como). Adjunct Professor of History and Politics of Iran at John Cabot University in Rome. The article was peer-reviewed by the Editorial Board. Member of the Editorial Team who oversaw the article: Laura Alessandra Nocera.

¹ R. Steele, *The Shah's Imperial Celebrations of 1971. Nationalism, Culture and Politics in Late Pahlavi Iran*, I.B. Tauris, 2021, 223 (Figure 10 from the collection of the International Institute of Social History, Amsterdam).

² *Ibidem*.

³ *Ibidem*.

⁴ H. Amini, *Decadence and the Downfall: The Shah of Iran's Ultimate Party*, BBC documentary, in R. Steele, R. Steele, *The Shah's Imperial Celebrations of 1971. Nationalism, Culture and Politics in Late Pahlavi Iran*, cit., 5.

ulema and at taking a progressive religion in line with the Pahlavi ideology of modernization to rural areas⁵.

The above-mentioned Khomeini's quotes are reported in a BBC documentary, first broadcast in 2016 and titled *Decadence and the Downfall: The Shah of Iran's Ultimate Party*. Showing images of the early 1970s, this documentary is undoubtedly fascinating. However, it repeats absurd claims without a proper scrutiny of sources, such as the declaration by a Swiss member of the catering staff, who stated that the two-day event at Persepolis had cost the equivalent of the entire national budget of Switzerland for two years. Besides media reports, the body of scholarly literature on the Imperial Celebrations is relatively small. Most accounts appeared in general histories of Pahlavi Iran or in political memoirs. Now, in his book *The Shah's Imperial Celebrations of 1971. Nationalism, Culture and Politics in Late Pahlavi Iran*, Robert Steele is offering scholarship of high quality. Currently Jahangir and Eleanor Amuzegar Postdoctoral Fellow in Contemporary Iranian Studies at UCLA, Steele makes an original contribution by offering fresh and reliable material to other historians working in the field of Iranian studies. For instance, space is dedicated to the Second International Congress of Iranology held at the Pahlavi University in Shiraz, in which nearly three hundred scholars from around the world participated but received little media coverage.

The book consists of an introduction, seven extensive chapters, a conclusion, a comprehensive bibliography, plus sixteen photographs, stamps on the Celebrations issued by several countries, and the illustration published by *Iran Free Press* quoted at the very beginning of this review. Steele's book opens with an introduction of the state-of-the-art. He defines the aims of the book as «to understand the rationale for the Celebrations and to analyse their success or failure in their own historical context, rather than employing the narrative of the 'doomed' shah» (p. 6). Steele states that «one should look at their origins, and explore the cultural aspects of the event, which were critical to its success and reveal more of the true nature of the undertaking. It proposes a calmer and more balanced assessment of the Celebrations that considers their intended economic, political and cultural impact» (p. 6). The purpose is «not to exonerate the Shah» but rather to provide an «objective assessment» (p. 6).

Chapter 1 provides the ideological and historical background, stressing how the Shah was certainly not the first to use large-scale national celebrations in order to stimulate awareness of the glorious past of his country. His father Reza Shah had already celebrated the ancient poet Ferdowsi in 1935 and built on the Aryan myth. Reza Shah did his best to demonstrate that Iran belonged to the Western family of nations and was not an Islamic country. For Mohammad Reza Pahlavi, accepting Shoja' al-Din Shafa's proposal to honour the memory of Cyrus the Great to project his own identity was an easy task: Cyrus the Great was loved by Iranians, and being an enlightened king, he had also the favour of the West. In a word, all political factions could buy in it.

The next chapter goes under the subtitle "The World's Centre of Happiness". In these pages the author investigates the planning and implementation of the official events of the Celebrations. By doing so, Steele provides the context needed to the analyses contained in the following chapters. An interesting point is the reason behind the Celebrations: «Since 1954 UNESCO had been encouraging member states to hold

⁵ F. Sabahi, *The Literacy Corps in Pahlavi Iran (1963-1979). Political, Social and Literary Implications*, Sapiens, 2002, 227-246.

commemorations of events or people of significance and published a list of proposals annually» (p. 32). Moreover, «At the General Conference of 1960, UNESCO urged the world to join in the commemoration of Cyrus» (p. 32). The celebrations were planned to take place in 1961. However, logistic difficulties – mainly lack of communication and appropriate accommodation – led to several postponements. The Celebrations eventually took place thirteen years later, well after Mohammad Reza's coronation in 1967. At any rate, the date 1971 offered no real historical evidence in the context of a 2,500-year anniversary. It was rather the year 1961 which marked 2,500 years since Cyrus the Great's conquest of Babylon in 539 BCE.

Chapter 3 focuses on international diplomacy at Persepolis. The evidence presented shows that «beyond the pomp and ceremony, the Celebrations largely achieved their international objectives». However, the starting point of this chapter is the Shah's failure to attract President Nixon and Queen Elizabeth. Nonetheless, as the author well explains, «the events of October 1971 stimulated political dialogue and trade discussions; in some cases, deals were sealed against the backdrop of the ancient ruins of Persepolis» (p. 55). These were indeed interesting years: in 1969 the Labour Party decided to cut the budget to the Royal Navy and thus withdrew from the Persian Gulf, ending the British protectorates on its southern coast. As a consequence, after British diplomatic engagement with the Shah of Iran, in 1971 the UAE, Qatar and Bahrain were allowed to come into existence as independent states.

Chapter 4 analyses the Celebrations and cultural policy. The Shah aimed at drawing attention to Iran's history and culture. In this regard, Steele writes: «While the ceremonies at Persepolis, Pasargadae and Tehran helped to articulate aspects of the Shah's national ideology, so too did museum exhibitions, academic conferences and scholarly publications» (p. 73). More than five hundred books on many different aspects of Iranian civilization and culture were published, nearly four hundred of which were printed in Iran. Moreover, on the occasion of the Celebrations it was planned to construct 2,500 commemorative schools to be run by the Literacy Corps which was established in 1963 as part of the Shah's White Revolution.

Chapter 5 focuses on international cultural activities as an important soft power in international relations. Exhibitions, conferences and international committees were set up. Hundreds of articles, brochures and books were published. Founded in 1934 by the British Foreign Office in order to counter German and Italian propaganda, during the Iranian Celebrations of 1971 the British Council provided a substantial contribution, providing «a clear example of the politicization of cultural activity» (p. 101).

Reported in Chapter 6, criticism of the Celebrations ranged from «over-reliance on foreign services» to «alleged corruption, spending and the ideological incongruity of the event» (109). The author well recalls Jalal Al-e Ahmad's famous essay *Gharbzadegi* (Westoxication). First published in 1962, this book offered a powerful critique of the Pahlavi regime and pointed out «the hypocrisy of Iran to celebrate its monarchical tradition, while its people were struggling to survive, and the country was over-reliant of foreign capital» (p. 109).

Finally, Chapter 7 offers an overview of the costs of the Celebrations: «depending on which source one reads, the estimated cost of the Celebrations fluctuates from the official figure of \$16.8 million stated by Asadollah 'Alam at the time to \$300 million, \$1 billion, and even \$4 billion. Herein lies the problem: when discussing the costs associated with

the Celebrations, do we include infrastructural development, or merely the entertaining of guests over five days in October 1971?», provocatively asks the author Robert Steele (p. 126). Besides uncovering the costs, this volume puts great emphasis on the unparalleled international cultural and scholarly operation spurred by the Iranian authorities for the occasion.

In short, *The Shah's Imperial Celebrations of 1971* is an objective assessment of the Imperial Celebrations. The author seeks to place the Celebrations in the context of the Shah's reign, rather than the Revolution and thus his fall. This volume, which I enjoyed reading, is bound to elevate the quality of scholarship on a little explored historical event by serving as an empirically solid platform on which to build further academic research. Taking into account Peter Brook's work *Orghast* in Persepolis, digging on those European men of theatre involved in the Celebrations would be, for instance, another fascinating topic of research. The English theatre and film director Peter Brook (b. 1925) worked with Ted Hughes and performed at the Festival of Arts of Shiraz-Persepolis, which was held annually from 1967. *Orghast* was an experimental play which was written in an invented language called "Orghast", in which classical Greek and Avestan were also used. Based on the myth of Prometheus, it was performed in two parts, with the first at Persepolis around dusk, and the second part at the nearby site of Naqsh-e Rostam at dawn. On the occasion of his trip to Iran, Peter Brook said: «Persia is a country in transition between past and present, a boiling mass of half East, half West. It is sharing these labels, but still has something that is more Eastern, in a very deep way, than anything we know, and yet it's more Western than even we'd like it to be»⁶.

⁶ P. Brook, as quoted in A. C. H. Smith, *Orghast at Persepolis*, Eyre Methuen, 1972, 53.

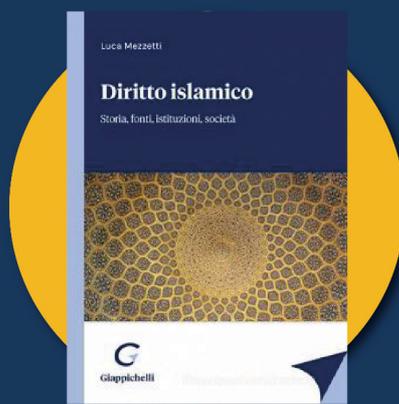
4 • 1 • 2022



UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI MILANO
DIPARTIMENTO DI STUDI INTERNAZIONALI,
GIURIDICI E STORICO-POLITICI

NAD

Nuovi Autoritarismi e Democrazie:
Diritto, Istituzioni, Società



Luca Mezzetti

Diritto islamico. Storia, fonti, istituzioni, società
Torino, Giappichelli, 2022

E. Giunchi

ISSN: 2612-6672

**Recensione. Luca Mezzetti, *Diritto islamico. Storia, fonti, istituzioni, società*,
Torino, Giappichelli, 2022.**

*Elisa Giunchi**

Sulla scia dell'interesse per il mondo musulmano che si è verificato in seguito agli eventi dell'11 settembre e ai crescenti flussi migratori verso l'Europa, nell'ultimo decennio sono stati pubblicati in Italia diversi testi dedicati al diritto islamico o ad alcuni suoi aspetti. Tra i più recenti vi sono *La shari'a e il mondo contemporaneo. Sistemi giuridici dei paesi islamici* di V. M. Donini e D. Scolart (Carocci, 2020), *Shari'a. Legge sacra, norma giuridica* di Silvia Scaranari (Paoline, 2018), e *La kafala di diritto islamico, tra diritto internazionale privato e diritto europeo* di M. Orlandi (Giappichelli, 2021).

Esce ora su questi argomenti un nuovo libro, scritto da Luca Mezzetti, professore ordinario di Diritto costituzionale all'Università di Bologna che da tempo si occupa di diritto e costituzioni nei paesi nordafricani e mediorientali. Sul diritto islamico ha scritto, tra le altre cose, *Tradizioni giuridiche e fonti del diritto* (Giappichelli, 2020). La sua attenzione verte soprattutto, tuttavia, sulle transizioni costituzionali, in particolare quelle successive alle Primavere arabe – argomento analizzato in *Le democrazie incerte. Transizioni costituzionali e consolidamento della democrazia in Europa orientale, Africa, America latina, Asia* (Giappichelli, 2000) e *Teoria e prassi delle transizioni costituzionali e del consolidamento democratico* (Cedam, 2003). Mezzetti ha curato inoltre due volumi del *Codice delle costituzioni. I paesi islamici* (Cedam 2016 e 2018) che vertono anche essi sul costituzionalismo islamico, con particolare riferimento alle Costituzioni introdotte dopo il 2011 in Marocco, Egitto, Algeria, Tunisia.

Questo nuovo volume, appena uscito con Giappichelli, è strutturato in due parti: nella prima l'autore, dopo avere brevemente ripercorso le origini e l'espansione dell'islam e avere riassunto i suoi articoli di fede e atti di culto, affronta l'evoluzione della dottrina giuridica islamica dal periodo classico a quello post-formativo – successivo cioè al IX secolo –, per poi passare alla fase coloniale e post-coloniale. Si analizzano quindi le fonti del diritto islamico, da quelle primarie, Corano e Sunna, a quelle secondarie, *qiyās* e *ijmā* innanzitutto, ma anche le consuetudini e i principi di interesse pubblico, preferenza giuridica e presunzione di continuità che hanno guidato nei secoli il tentativo da parte dei giuristi di adattare i principi fondanti della fede a nuove circostanze. L'autore fa riferimento in questa prima parte anche a importanti controversie che hanno animato la comunità scientifica: si affronta, ad esempio, il tema delle influenze che altri sistemi giuridici hanno avuto sulla dottrina islamica, e la teoria della chiusura della porta *dell'ijtihād*, sostenuta da C.S. Hurgronje a fine Ottocento e messa in discussione negli anni '80 del Novecento da Hallaq e altri. Mezzetti affronta anche un altro tema caro ad Hallaq: come la colonizzazione e, poi, l'emergere dello stato nazione abbiano snaturato

* Professoressa ordinaria di Storia e Istituzioni dell'Asia presso l'Università degli Studi di Milano. Il testo è stato referato a cura della Direzione. Responsabile del controllo editoriale: Sara Zanotta.

la dottrina giuridica “tradizionale”: se fino ad allora quest’ultima si era configurata come una pratica discorsiva legata organicamente alla società, influenze e imposizioni positivistiche europee avrebbero avuto l’effetto di trasformarla in un fenomeno testuale, slegato dal contesto e dai confini sempre più rigidi.

Nella seconda parte del volume l’autore affronta il modo in cui il diritto islamico è stato recepito dagli ordinamenti giuridici del mondo contemporaneo, dal nord Africa alla regione mediorientale (inclusiva di paesi arabi e non arabi come Turchia e Iran), all’Asia centrale e del Caucaso, al sub-continente indiano e all’Afghanistan, fino al sud-est asiatico e all’Africa. Un arco geografico vastissimo, quindi, di cui si ricostruiscono brevemente, ma con efficacia, peculiarità giuridiche, sociali e politiche. I paesi del nord Africa, che sono a noi più vicini e ai quali Mezzetti ha sempre dedicato particolare attenzione, sono analizzati in maggiore dettaglio rispetto ad altri paesi, e si sceglie di privilegiare i testi costituzionali rispetto ad altri ambiti del diritto; nel caso del Pakistan, ad esempio, non viene trattato il diritto di famiglia, che modificando alcuni elementi della tradizione hanafita e delle codificazioni di epoca coloniale fu oggetto di un’ordinanza nel 1961, sotto il governo di Ayyub Khan, e non si menziona la revisione delle ordinanze *hudūd* avvenuta sotto un altro generale, Pervaiz Musharraf. Due esempi, questi, di un autoritarismo che, su questioni di status femminile, è stato indubbiamente illuminato. Di tutte le aree geografiche si ripercorrono in ogni caso le fasi essenziali dello sviluppo politico e giuridico, e si toccano temi di grande attualità, come i mutamenti avvenuti in seguito alle primavere arabe e la ricerca di una via mediana nell’alveo del cd. Islam politico.

L’ampiezza dei temi trattati, il linguaggio chiaro e lineare, e la capacità dell’autore di sintetizzare e contestualizzare una tematica che «coinvolge un coacervo di aspetti» di diversa natura, tra di loro strettamente interrelati (p. 1) rendono il libro uno strumento utile, che sarà fruibile anche al lettore non esperto. Gli appunti che possono essere mossi al volume sono per lo più di natura linguistica; innanzitutto, numerosi termini arabi sono trascritti in diversi modi, senza che si adotti un unico metodo di trascrizione scientifica, con il rischio di confondere il lettore che già non conosca la materia. Solo per fare alcuni esempi, nel testo si ritrova *mufti* ma anche *muftī* e *muftì*; *ahadit*, *ahadīth*, e *hadīth*; *ulamā* e *ulema*, *sunna* e *sunnah*; *shari’a*, *sharī’a*, e *sharia*, e così via. Mezzetti scrive, inoltre, “la jihad”, facendo così intendere che significhi guerra santa, quando in realtà il termine, che significa sforzo, è maschile. Vi sono poi alcune inesattezze storiche: ad esempio, la datazione dei cd. *gunpowder empires* a p. 8; la data di costituzione della Corte federale shariat, a p. 155; la data di fondazione dei Fratelli Musulmani, a p. 164; in relazione all’Afghanistan, si nota che gli studenti comunisti si contrapposero a quelli “musulmani”, a p. 165, quando in realtà erano essi stessi di fede islamica; semmai, si contrapposero agli studenti “islamisti” nel senso di simpatizzanti per i Fratelli Musulmani e Mawdudi. Ma si tratta di imperfezioni, inevitabili in un volume di ampio respiro, che nulla tolgono al valore del libro.