

The logo for NAD (National Academies of Sciences, Engineering, and Medicine) is displayed in the top right corner. It consists of the letters "NAD" in a bold, sans-serif font. The "N" and "D" are white, while the "A" is a bright yellow color.

Nuovi Autoritarismi e Democrazie: Diritto, Istituzioni, Società

5 • 2 • 2023



ISSN: 2612-6672

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

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 Giuseppe 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:

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

CAPO REDATTRICE: Laura Alessandra Nocera

VICE-CAPO REDATTRICE: Sara Zanotta

COMITATO DI REDAZIONE:

Laura Abbruzzese, Giovanni Cavaggion, Laura Corti, Carlo Erba, Marco Aurelio Golfetto, Shawn Guido Guidi, Marco Morra, Christian Javier Mosquera Arias, Valentina Paleari, Giulia Rovelli, Alessandro Vitale

SAGGI

- S. BALDIN, *Diritto al cibo e sovranità alimentare nella Repubblica federale democratica del Nepal*p. 5-18
- M. ADDUCI, *Per un'analisi critica del tema della corruzione nella corrente dominante gli studi sullo sviluppo: percorsi teorici e riflessioni dai territori marginali dell'Odisha (India)*p. 19-36
- F. BATTERA, *Who Holds the Power? Political Succession & Authoritarian Regimes in Africa (1990-2020)*p. 37-57
- M. PRIMAVERA, *Resurrezione o rivoluzione? Le reciproche influenze linguistiche e terminologiche tra nasserismo e baathismo alla vigilia della Repubblica Araba Unita (1952-1958)*p. 58-75
- D. MOLTENI, *Governance ribelle: califfato e confederalismo democratico nella guerra civile siriana*p. 76-100

SEZIONE SPECIALE – L'IMPATTO DELLE NUOVE TECNOLOGIE SULL'EVOLUZIONE DEI REGIMI POLITICI

- F. MOLLO, *Il trattamento dei dati biometrici nel quadro della strategia europea dei dati, fra rischi di mass surveillance e tutela dei diritti fondamentali*p. 103-119
- A. STERPA, C. CAPASSO, I. DE VIVO, *L'ordine giuridico dell'algoritmo: la funzione regolatrice del diritto e la funzione ordinatrice dell'algoritmo*p. 120-155

CRONACHE DELLE ISTITUZIONI

- P. PODEMSKI, *Back to the Future. The Aftermath of Poland's 2023 Parliamentary Election*p. 158-184
- I. IASHCHENKO, *Transformation of Academia and Education System upon the Russo-Ukrainian War: Case Study of Russian and Ukrainian Experience*p. 185-199
- M. D'AVANZO, *Israele in guerra: una panoramica della situazione interna al paese*p. 200-207

RECENSIONI

- L. KAMEL, *Patricia Chiantera-Stutte, Giovanni Borgognone (eds.), Civilization. Global Histories of a Political Idea, Lanham, Lexington Books, 2022*p. 210-213
- F. MAZZUCOTELLI, *Fulvio Bertuccelli, Il movimento socialista in Turchia (1960-1971). Ideologia e politica tra due colpi di stato, Roma, Aracne, 2023*p. 214-219

HANNO COLLABORATO A QUESTO NUMERO (IN ORDINE ALFABETICO):

MATILDE ADDUCI, SERENA BALDIN, FEDERICO BATTERA, CLAUDIA CAPASSO, MATTEO D'AVANZO, ISABELLA DE VIVO, IULIA IASHCHENKO, LORENZO KAMEL, FRANCESCO MAZZUCOTELLI, FRANCESCA MOLLO, DANIELE MOLTENI, PIOTR PODEMSKI, MAURO PRIMAVERA, ALESSANDRO STERPA

5 • 2 • 2023



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

NAD

Nuovi Autoritarismi e Democrazie:
Diritto, Istituzioni, Società

SAGGI



SEZIONE SAGGI:

- S. BALDIN, Diritto al cibo e sovranità alimentare nella Repubblica federale democratica del Nepal
- M. ADDUCI, Per un'analisi critica del tema della corruzione nella corrente dominante gli studi sullo sviluppo: percorsi teorici e riflessioni dai territori marginali dell'Odisha (India)
- F. BATTERA, Who Holds the Power? Political Succession & Authoritarian Regimes in Africa (1990-2020)
- M. PRIMAVERA, Resurrezione o rivoluzione? Le reciproche influenze linguistiche e terminologiche tra nasserismo e baathismo alla vigilia della Repubblica Araba Unita (1952-1958)
- D. MOLTENI, Governance ribelle: califfato e confederalismo democratico nella guerra civile siriana

5 • 2 • 2023



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

DIRITTO AL CIBO E SOVRANITÀ ALIMENTARE NELLA REPUBBLICA FEDERALE DEMOCRATICA DEL NEPAL

NAD

Nuovi Autoritarismi e Democrazie:
Diritto, Istituzioni, Società



S. BALDIN

ISSN: 2612-6672

Diritto al cibo e sovranità alimentare nella Repubblica federale democratica del Nepal

*Serena Baldin**

Abstract

This paper aims to illustrate the legal framework related to the right to food and food sovereignty in Nepal, highlighting some problematic aspects related to access to food. In particular, the paper focuses on provisions that aim to counteract land grabbing and seed biopiracy. The research reveals that in Nepal the concept of food sovereignty is considered equivalent to the right to food security and the right to be free from hunger.

Keywords: food sovereignty – right to food – food security – Nepal – access to food.

SOMMARIO: 1. Premessa. 2. Il diritto al cibo. 3. La sovranità alimentare. 4. Gli ostacoli all'accesso al cibo. 5. Considerazioni finali.

* Professoressa associata di Diritto pubblico comparato presso il Dipartimento di Scienze politiche e sociali dell'Università degli Studi di Trieste. Il testo è stato sottoposto a doppio referaggio cieco. Responsabile del controllo redazionale: Laura Alessandra Nocera.

1. Premessa

La Repubblica federale democratica del Nepal è uno Stato di oltre 29 milioni di abitanti le cui vicissitudini degli ultimi trent'anni, compresi un decennio di guerra civile contro i maoisti e lo sterminio della famiglia reale nel 2001, hanno causato una forte instabilità politico-istituzionale. Sul fronte giuridico, in questo arco di tempo si sono susseguite tre carte fondamentali. Si tratta della costituzione del Regno del Nepal del 1990, della costituzione provvisoria del 2007 che segna il passaggio dalla monarchia costituzionale alla repubblica¹, e della costituzione del 2015².

Il testo vigente, frutto della convergenza fra democratici-riformisti del Partito del Congresso ed ex ribelli maoisti, intende unificare le molteplici componenti del Paese, divise in ben 125 gruppi etno-castali e 207 comunità religiose, e al contempo salvaguardarne i tratti distintivi³.

Un'ulteriore novità concerne l'arricchimento dei diritti economico-sociali. È un profilo che, assieme alla previsione di azioni positive, si colloca nel contesto delle misure ritenute idonee a sradicare le diseguaglianze strutturali presenti nel Paese⁴. La povertà è particolarmente diffusa⁵ e si intreccia con lo *status* etno-castale.

L'economia del Nepal si basa principalmente sulla produzione agricola, che fornisce mezzi di sostentamento a circa il 68% della popolazione e rappresenta il 34% del PIL. Ciò nonostante, il Paese ha conosciuto diverse carestie e fatica a produrre cibo in quantità adeguata a sfamare tutti i suoi abitanti, ragione per cui risulta essere un importatore netto di prodotti alimentari⁶.

In una prospettiva di più ampio respiro, bisogna prendere atto che quasi 800 milioni di persone al mondo sono denutrite, come si evince dall'ultimo quadro strategico delle Nazioni Unite per lo sviluppo sostenibile, intitolato "Transforming

¹ Sulle problematiche che la costituzione *ad interim* del 2007 avrebbe dovuto risolvere, v. J. Luther, D. Francavilla, *Nepal's Constitutional Transition*, in *POLIS Working Papers*, 2007, in econpapers.repec.org/paper/ucaucapdv/84.htm.

² Cfr. P. Viola, *The Nepalese Constitutional System: An Overlap of Change and Stability*, in D. Amirante (ed.), *South Asian Constitutional Systems*, Eleven, 2020, 159 ss.; A. Macchiavello, *Nepal – Approvata e promulgata la nuova Costituzione*, in *DPCE online*, 4, 2015, 295 ss.

³ In argomento v. P. Viola, *Costituzionalismo autoctono. Pluralismo culturale e trapianti giuridici nel subcontinente indiano*, BUP, 2020, 63 ss.; Id., *Lingua e diritto nella Costituzione nepalese del 20 settembre 2015: "diversità non discordante" e stato multiculturale*, in *DPCE online*, 4, 2016, 77 ss.

⁴ Si rinvia a A. Langford, A.M. Bhattarai, *Constitutional Rights and Social Exclusion in Nepal*, in *International Journal on Minority and Group Rights*, 18, 2011, 387 ss.

⁵ Circa il 25% della popolazione si colloca al sotto della soglia di povertà; v. IndexMundi, 2020, in indexmundi.com/map/?t=0&v=69&r=as&l=it. Si v. Human Rights Council, *Visit to Nepal, Report of the Special Rapporteur on extreme poverty and human rights, Olivier De Schutter*, 13 May 2022, A/HRC/50/38/Add.2, documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G22/341/62/PDF/G2234162.pdf?OpenElement.

⁶ Il 36% dei bambini nepalesi di età inferiore ai 5 anni soffre di malnutrizione cronica o arresto della crescita; v. usaid.gov/nepal/agriculture-and-food-security. Cfr. D.J. Jefferson, K. Adhikari, *Reimagining the relationship between food sovereignty and intellectual property for plants: Lessons from Ecuador and Nepal*, in *The Journal of World Intellectual Property*, 5-6, 2019, 404.

our World: The 2030 Agenda for Sustainable Development”, che fa della lotta alla fame uno dei suoi obiettivi e, a corollario, punta a raggiungere la sicurezza alimentare, a migliorare la nutrizione e a promuovere un’agricoltura sostenibile.

Tuttavia, la fame nel mondo non dipende dalla mancanza di cibo, bensì dalla sua inaccessibilità a troppe persone. La grave crisi alimentare del 2007-2008 ha reso chiaro che l’attuale regime dei processi di produzione e distribuzione del cibo a livello globale è altamente imprevedibile e ha un forte impatto negativo sulle popolazioni povere. In definitiva, il *food system* risulta profondamente iniquo a causa del divario alimentare, ossia della disegualianza fra persone in merito alle loro possibilità di accedere a un’alimentazione adeguata. Si è di conseguenza prodotto un cambiamento nella narrativa giuridica sul cibo, passata dalla dialettica *food safety-food security* (profili igienico-sanitari del cibo da un lato, accessibilità alle derrate alimentari dall’altro) a una basata sulla *food insecurity*⁷.

Tornando al contesto nepalese, la problematica della *food security* si affaccia chiaramente sulla scena politico-giuridica nel 2006, anno in cui la pacificazione fra il governo e il partito comunista maoista viene sigillata con il *Comprehensive Peace Agreement*. Il documento, teso a eliminare le pratiche feudali di proprietà terriera mediante la previsione di una riforma agraria, contiene pure disposizioni relative alla sicurezza alimentare e alla garanzia di prevenire interferenze nell’uso, nel trasporto e nella distribuzione di generi alimentari⁸. Risulta invece assente qualsiasi riferimento alla sovranità alimentare, che sarà consacrata l’anno successivo nella costituzione provvisoria.

Ciò premesso, il presente lavoro intende illustrare i profili basilari che sostanziano il diritto al cibo e il diritto alla sovranità alimentare in Nepal. Verranno inoltre illustrate le problematiche dell’accesso al cibo riconducibili all’accaparramento delle terre e alla biopirateria sui semi, con l’obiettivo di valutare se e come vengano disciplinate in questo ordinamento. Alla luce dei dati raccolti si trarrà qualche considerazione finale in merito alla disciplina giuridica degli istituti che ruotano attorno alla problematica del cibo in Nepal.

2. Il diritto al cibo

Il cibo come pretesa giuridica sottende il diritto di ogni essere umano ad avere accesso regolare a una quantità di cibo sufficiente, adeguata dal punto di vista nutrizionale e culturalmente accettabile. Esso si colloca nell’alveo dei diritti sociali più essenziali e implica il diritto di procurarsi da mangiare con dignità e

⁷ Cfr. A. Rinella, H. Okoronko, *Sovranità alimentare e diritto al cibo*, in *DPCE*, 1, 2015, 99; H. Wittman, A. Desmarais, N. Wiebe, *The Origins & Potential of Food Sovereignty*, in *Ead.* (eds.), *Food Sovereignty: Reconnecting Food, Nature and Community*, Fernwood, 2010, 1; A. Morrone, *Ipotesi per un diritto costituzionale dell’alimentazione*, in G. Cerrina Feroni, T.E. Frosini, L. Mezzetti, P.L. Petrillo (a cura di), *Ambiente, energia, alimentazione. Modelli giuridici comparati per lo sviluppo sostenibile*, vol. 1, tomo II, Fondazione Cesifin, 2016, 31.

⁸ L’accordo è reperibile al link peacemaker.un.org/nepal-comprehensiveagreement2006.

autonomamente, senza comportare un diritto a essere nutriti. La sua costituzionalizzazione ha il vantaggio di evitare eventuali incertezze interpretative che si potrebbero verificare in quegli ordinamenti, ancora molti, che non hanno provveduto a esplicitare tale diritto nella fonte di rango superprimario.

Le primigenie riflessioni sul tema sono trasfuse nella Dichiarazione universale dei diritti umani del 1948, il cui l'art. 25 è considerato come il punto di partenza della «costituzionalizzazione universale»⁹ del diritto al cibo, inteso come il diritto di ogni individuo a «un tenore di vita sufficiente a garantire la salute e il benessere proprio e della sua famiglia, con particolare riguardo all'alimentazione [...]». Nel sistema onusiano, l'evoluzione del concetto si osserva nel Patto internazionale sui diritti economici, sociali e culturali del 1966, il cui art. 11, oltre a ribadire il contenuto della Dichiarazione universale, sottolinea l'importanza del miglioramento della catena produttiva, di riforme agrarie e di misure idonee ad assicurare un'equa distribuzione delle risorse alimentari.

In sostanza, nel diritto al cibo oggi si individuano almeno tre profili di tutela distinti e concentrici. Questi vanno dalla basilare prerogativa del singolo individuo di disporre dell'apporto nutrizionale necessario per vivere e che corrisponde al nocciolo del diritto in parola, alla pretesa di decidere della propria alimentazione in base alle convinzioni personali, fino all'ancora più evoluta pretesa di ricevere le informazioni sul cibo che si acquista¹⁰.

Nell'ordinamento nepalese il diritto al cibo trova consacrazione appena nel testo fondamentale del 2015. L'art. 36 cost., intitolato «Diritto relativo al cibo», al comma 1 sancisce che i cittadini godono del «diritto relativo al cibo» e al comma 2 che «Ogni cittadino ha il diritto di essere protetto dallo stato di fame derivante dalla mancanza di generi alimentari». Al terzo e ultimo comma si legge che «Ogni cittadino gode del diritto alla sovranità alimentare come disposto dalla legge».

La locuzione «diritto relativo al cibo» (*Right relating to food* nella versione inglese) al posto di diritto al cibo vuole offrire un'accezione ampia delle pretese che ruotano attorno agli alimenti per ricomprendervi anche la sovranità alimentare¹¹. Il

⁹ Si v. S. Rodotà, *Il diritto di avere diritti*, Laterza, 2012, 127 ss., il quale si esprime in termini di costituzionalizzazione diffusa dei diritti, osservando lo sviluppo della nozione di diritto al cibo nelle fonti internazionali.

¹⁰ Si pensi alla normativa europea in tema di etichettatura per consentire ai consumatori di fare scelte consapevoli e per assumere gli alimenti in modo sicuro fornendo istruzioni per il loro uso. In argomento, *ex multis*, P.L. Petrillo, *Diritti culturali e cibo. La tutela giuridica del patrimonio culturale immateriale e il ruolo dell'UNESCO*, in L. Scaffardi, V. Zeno-Zencovich (a cura di), *Cibo e diritto. Una prospettiva comparata*, vol. I, Roma TrE-Press, 2020, 81 ss.; C. Piciocchi, *Le scelte alimentari come manifestazioni d'identità, nel rapporto con gli ordinamenti giuridici: una riflessione in prospettiva comparata*, in L. Scaffardi, V. Zeno-Zencovich (a cura di), *Cibo e diritto*, cit., 113 ss.; F. Polacchini, *Il diritto al cibo come diritto (anche) culturale*, in G. Cerrina Feroni, T.E. Frosini, L. Mezzetti, P.L. Petrillo (a cura di), *Ambiente, energia, alimentazione*, cit., 169 ss.; S. Lanni, *Gli insetti edibili tra globalizzazione scambista e interculturalità*, in *DPCE online*, 2, 2019, 1321 ss.

¹¹ Si rinvia a P. Sharma, *Political appeal of an ambiguous idea. Explaining the institutionalisation of food sovereignty in Nepal*, Tesi dottorale, Australian National University, 2019, 204.

dramma delle carestie e della malnutrizione che sta dietro al disposto riguardante la garanzia di essere tutelati dalla fame lascia tracce pure in altri precetti.

L'attenzione per la sicurezza alimentare trapela nell'art. 42 cost., rubricato «Diritto alla giustizia sociale», che riguarda la redistribuzione della ricchezza. Ivi si legge che i cittadini economicamente molto poveri e le comunità a rischio di estinzione hanno il diritto di ricevere speciali opportunità e facilitazioni nel settore alimentare (oltre che in altri ambiti). Un profilo che si estende anche alla *food safety* si coglie all'art. 44, dedicato ai «Diritti dei consumatori»; è interessante notare che l'unico riferimento specifico a delle merci riguarda proprio i prodotti alimentari, che devono essere di qualità.

L'articolazione giurisprudenziale del diritto al cibo è invece più risalente e si deve all'attivismo della Corte suprema, la quale fece scaturire tale pretesa dal diritto di vivere dignitosamente *ex art. 12* e dal diritto alla sovranità alimentare *ex art. 18* della costituzione *ad interim* del 2007 e, durante la vigenza del testo fondamentale del 1990, grazie all'ausilio interpretativo di alcuni trattati, per la precisione l'art. 11 della Convenzione internazionale sui diritti economici, sociali e culturali, dedicato al diritto fondamentale a essere liberi dalla fame, nonché gli artt. 12 e 14 della Convenzione per l'eliminazione di ogni forma di discriminazione contro le donne, relativi all'alimentazione adeguata durante la gravidanza e l'allattamento e all'accesso a prestiti e crediti agricoli¹².

La casistica resa agli albori del secondo millennio registra l'invocazione del diritto al cibo in diverse situazioni. La causa *Bajuddin Miya and Others v Government of Nepal* resa nel 2008 è significativa in quanto mette in luce l'attivismo della Corte suprema sin dai momenti iniziali di vigenza della costituzione provvisoria. La decisione scaturì dal ricorso di un gruppo di agricoltori i cui raccolti ogni anno venivano rovinati da animali selvatici fuggiti da una riserva gestita dallo Stato.

Nella fattispecie la Corte suprema ebbe modo di chiarire il contenuto sostanziale del diritto al cibo desumendolo dal diritto alla sovranità alimentare e sostenendo che esso comporta il diritto alla sicurezza alimentare e il diritto di essere liberi dalla fame. Ne discende, nella ricostruzione giurisprudenziale, che lo Stato ha il dovere di garantire sia l'autosufficienza dei cittadini mediante la produzione alimentare, sia la sicurezza alimentare prevedendo l'approvvigionamento e la conservazione di cibi, sia la sovranità alimentare tramite l'assistenza dello Stato nella produzione, commercializzazione e protezione degli alimenti, e sia condizioni appropriate affinché la cittadinanza possa avere facile accesso al cibo.

La Corte rese inoltre direttamente esigibile il diritto al cibo sostenendo che lo Stato non si può sottrarre ai doveri imposti dalla costituzione adducendo il pretesto che le leggi e le politiche in vigore non si occupano del profilo riguardante il danno subito dagli agricoltori. In aggiunta, la Corte indicò al governo delle misure provvisorie da adottare nelle more dell'intervento legislativo imponendo di

¹² Cfr. R.P. Chapagai, *Review of the legislative framework and jurisprudence concerning the right to adequate food in Nepal*, FAO, 2014, 15 s. e 103 ss.

costituire un comitato permanente incaricato di gestire le richieste di risarcimento e di vagliare le denunce presentate dagli agricoltori danneggiati¹³.

Un paio di decisioni scaturiscono invece dal dramma delle carestie in cui morirono molti nepalesi e di cui qui merita segnalare la causa *Praksah Mani Sharma and Others v Prime Minister and Others* del 2010. Nella fattispecie, i promotori del ricorso sostennero che la scarsità di cibo, la cattiva gestione nella distribuzione delle derrate alimentari e la qualità del cibo erano la causa della calamità. Le rivendicazioni portate avanti nelle aule giudiziarie avevano per oggetto la richiesta di fornitura di beni alimentari di qualità e una adeguata distribuzione nelle zone più deficitarie, oltre che l'adozione di misure speciali a tutela di anziani, bambini e donne incinte e in allattamento.

Vista la gravità della carestia e la concomitante diffusione del colera, la Corte Suprema emise un ordine provvisorio per la fornitura immediata di generi alimentari nelle aree maggiormente colpite. Nella decisione finale, la Corte ordinò al governo di prendere misure adeguate per la distribuzione di generi alimentari, compreso il trasporto aereo in caso di emergenza. La Corte affermò inoltre che il governo ha l'obbligo di nutrire la popolazione anche se questo significa importare cibo da altri Paesi¹⁴.

Alla luce di questa breve rassegna si comprende il motivo per cui la Corte suprema sia stata etichettata come una *managerial Court*, dato il controllo stringente sull'operato del governo e l'imposizione di rimedi dettagliatamente specificati, oltre che per l'eventuale supervisione della fase attuativa delle misure indicate¹⁵.

3. La sovranità alimentare

In merito alla sovranità alimentare, occorre giungere ai primi anni Novanta del secolo appena trascorso per trovare tracce della sua genesi nel contesto latino-americano. È in quell'area geografica che il movimento di agricoltori denominato *La Vía Campesina* sviluppa l'idea della sovranità alimentare con l'intento di promuovere politiche sul cibo alternative rispetto a quelle dominanti, orientate solo al profitto. Le rivendicazioni sottese si basano sull'assunto che il cibo non possa

¹³ V. la sent. *Baijuddin Minhya and Others v Prime Minister and others* del 2008 citata da R.P. Chapagai, *Review*, cit., 102 e da S. Singh, *Realizing Economic and Social Rights in Nepal: The Impact of a Progressive Constitution and an Experimental Supreme Court*, in *Harvard Human Rights Journal*, 33, 2020, 287.

¹⁴ Diversamente, nel caso *Madhav Kumar Basnet v Prime Minister and Others* del 2008, la Corte suprema affermò che lo Stato ha l'obbligo di tutelare la vita e la proprietà delle persone e che, date le forniture di generi alimentari inviate dal governo per prevenire la fame e la calamità nazionale, non era necessario emettere un ordine di esecuzione come richiesto dal ricorrente. Si v. A.M. Bhattarai, *Access of the Poor to Justice: The Trials and Tribulations of ESC Rights Adjudication in South Asia*, in *NJA Law Journal*, Special Issue, 2012, 23 ss.

¹⁵ V. S. Singh, *Realizing Economic and Social Rights in Nepal*, cit., 288.

essere considerato alla stregua di un qualsiasi altro bene di consumo¹⁶. Quest'idea poggia su una visione contestativa delle prevalenti politiche di impronta neoliberale, auspicando di sottrarre il controllo del *food system* alle grandi aziende dell'agribusiness e all'Organizzazione mondiale del commercio e di restituire alla sovranità statale anche quella componente che riguarda il governo del cibo¹⁷.

Nel suo primigenio significato, quest'idea enfatizza il ruolo rivestito delle popolazioni indigene e rurali nel gestire i processi di produzione degli alimenti in modo ecologicamente sostenibile e culturalmente adeguato, ossia rispettoso delle tradizioni locali. È però giocoforza evidente che tali comunità non possono prescindere dagli indirizzi programmatici dello Stato, deputato a intervenire nel sistema agro-alimentare globale¹⁸. Aderire all'idea in analisi implica pertanto un cambio notevole nel sistema economico e sociale, da fondarsi necessariamente sull'alleanza fra lo Stato e gli attori della società civile per riuscire a scardinare le strutture di potere che impediscono alle comunità impegnate nella produzione agricola e nell'allevamento il libero accesso alle risorse naturali. Occorre inoltre smantellare le barriere che determinano condizioni inique nel mercato.

Conferire natura costituzionale alla sovranità alimentare implica riconoscere il diritto di accesso alle risorse necessarie a produrre il cibo (*in primis* accesso all'acqua e alle terre), il diritto di decidere cosa coltivare e con quali tecniche nel rispetto dei propri sistemi produttivi e delle tradizioni alimentari, coinvolgendo i diretti interessati mediante forme di democrazia partecipativa. In proposito si discorre di «democrazia alimentare» per intendere il diritto/dovere di tutta la cittadinanza di partecipare al disegno del sistema di alimentazione per controllare il potere delle agro-industrie¹⁹.

Un tratto che contraddistingue il Nepal rispetto agli altri Stati che hanno costituzionalizzato l'idea di sovranità alimentare (vale a dire Ecuador, Bolivia ed Egitto) è che nel Paese asiatico essa viene enunciata nelle vesti di una pretesa giuridica anziché di un obiettivo politico di sviluppo rurale.

Come accennato al § 2, il Nepal contemplava il diritto alla sovranità alimentare già nella costituzione provvisoria del 2007, al terzo comma dell'art. 18, demandando alla legge la disciplina di attuazione. Il dato più interessante è offerto dalla sua collocazione, in quanto era inserito nel disposto rubricato «Diritto relativo al lavoro e alla sicurezza sociale».

¹⁶ Sulla doppia natura del cibo, quale bene fondamentale e bene di consumo, cfr. V. Zambrano, *Right to food: an emerging human rights jurisprudence?*, in *Rev. Gen. Der. Públ. Comp.*, 25, 2019, 1 ss.

¹⁷ Cfr. B. McNay, R. Nehring, M. Walsh-Dilley, *The 'state' of food sovereignty in Latin America: political projects and alternative pathways in Venezuela, Ecuador and Bolivia*, in *The Journal of Peasant Studies*, 6, 2014, 2013, 1175 ss.; A. Corrado, *Sovranità alimentare: la proposta alternativa della Via Campesina*, in *Agriregionieuropa*, 6, 2010.

¹⁸ Cfr. A. Rinella, *Food Sovereignty: processi di democratizzazione dei sistemi alimentari in America Latina*, in S. Baldin, M. Zago (a cura di), *Le sfide della sostenibilità. Il buen vivir andino dalla prospettiva europea*, Filodiritto, 2014, 225.

¹⁹ Così J. Luther, *Alimentare la democrazia. Come il diritto all'alimentazione "si adegua"*, in J. Luther, G. Boggero (a cura di), *Alimentare i diritti culturali*, Aracne, 2018, 158.

Pure in ulteriori precetti la sovranità alimentare figurava accostata a delle pretese sociali, *in primis* il lavoro. In particolare, tra i numerosi obblighi dello Stato era inserito un disposto che impegnava l'ordinamento ad attuare politiche per concretizzare il diritto alla sovranità alimentare (art. 33, lett. h), oltre che politiche di riforma fondiaria per eliminare retaggi feudali di proprietà terriera (art. 33, lett. f), e misure per dare sicurezza socio-economica alle classi economicamente e socialmente più svantaggiate mediante la concessione di terre (art. 33, lett. g).

Nel testo costituzionale in vigore dal 2015, la sovranità alimentare continua ad assumere le vesti di un diritto individuale. È quanto si ricava dalla lettura dell'art. 36 cost., il cui terzo comma sancisce che «Ogni cittadino gode del diritto alla sovranità alimentare come disposto dalla legge».

Il passaggio dal vecchio al nuovo testo solenne registra però una più consona collocazione della sovranità alimentare nell'articolato, ora accostata al diritto al cibo. La sovranità alimentare è pure richiamata in merito alle politiche relative ai bisogni essenziali della cittadinanza, *ex art.* 51, lett. h, p.to 12, cost.: essa funge da criterio da seguire nell'ambito degli investimenti nel settore agricolo²⁰.

Tornando all'enunciato di cui all'art. 36 cost., la previsione suscita un certo sconcerto in quanto, nella sua elaborazione teorica, la sovranità alimentare si declina quale attributo riferito a un'intera collettività, non ai singoli individui. Il riferimento, inoltre, non si presta bene a essere collocato nella relazione diritti-doveri.

Non sorprende quindi che, nella sua ricostruzione effettuata già durante la vigenza della costituzione *ad interim*, nel summenzionato caso *Baijuddin Minhya and Others*, la Corte suprema avesse traslato questo concetto fino a considerarlo equivalente al diritto alla sicurezza alimentare e al diritto di essere liberi dalla fame. In Nepal, tale dilatazione giurisprudenziale è stata probabilmente favorita dalla vaghezza della formula inserita nel testo solenne del 2007, che non definiva i contorni del concetto²¹. L'ambiguità ingeneratasi durante i lavori in sede costituente ha comportato che anche in seguito i due termini venissero confusi e trattati come sinonimi²². Tale interpretazione è stata ribadita pure con riferimento al nuovo disposto costituzionale²³.

L'attuazione costituzionale dell'art. 36 cost. è avvenuta mediante il *Right to Food and Food Sovereignty Act* del 2018. Ivi si è provveduto a distinguere fra *food security*, spettante a ogni persona, e *food sovereignty*, riferita a ogni agricoltore.

²⁰ Art. 51, lett. h, p.to 12, cost.: «Increasing investment in the agricultural sector by making necessary provisions for sustainable productivity, supply, storage and security, while making it easily available with effective distribution of food grains by encouraging food productivity that suits the soil and climate conditions of the country in accordance with the norms of food sovereignty».

²¹ V. P. Sharma, C. Daugbjerg, *The troubled path to food sovereignty in Nepal: ambiguities in agricultural policy reform*, in *Agriculture and Human Values*, 2, 2020, 315.

²² Sul focus sulla sicurezza alimentare anziché sulla sovranità alimentare, v. J. Adhikari, *Seed Sovereignty: Analysing the Debate on Hybrid Seeds and GMOs and Bringing About Sustainability in Agricultural Development*, in *Journal of Forest and Livelihood*, 1, 2014, 35.

²³ Si rinvia a P. Sharma, *Political appeal of an ambiguous idea*, cit., 209.

Da una parte, la legge fa chiarezza sul concetto statuendo che esso si inverte in quattro categorie di diritti di cui sono beneficiari i lavoratori del settore agricolo nell'ambito del sistema produttivo e distributivo degli alimenti, ossia: il diritto di partecipare al processo di formulazione delle politiche alimentari; il diritto di scegliere qualsiasi professione legata al sistema di produzione o distribuzione alimentare; il diritto di scegliere terreni agricoli, manodopera, semi, tecnologia e strumenti; il diritto di essere liberi dagli effetti negativi della globalizzazione e della commercializzazione dell'agricoltura.

Dall'altra parte, invece, la legge sembra porsi in antinomia con il disposto costituzionale che conferisce tali diritti a chiunque e non solo a una determinata categoria lavorativa, sebbene sia quella direttamente coinvolta in quest'ambito nonché maggioritaria nel Paese, con il 76% della popolazione occupata nei settori di agricoltura e allevamento.

Da ultimo, si osserva che la legge introduce un quadro di pretese molto ambiziose che dovrebbero realizzarsi nell'alveo di una politica statale aperta alle istanze dei piccoli agricoltori. Al fine di vagliare il grado di apertura ai bisogni degli operatori del settore, risulta opportuno affrontare il tema degli ostacoli all'accesso alle terre e alle risorse naturali, che si ripercuotono sull'accesso al cibo.

4. Gli ostacoli all'accesso al cibo

Il profilo dell'accesso alle terre e alle risorse naturali, preconditione per lo svolgimento delle attività legate alla produzione di cibo, nel *Global South* si scontra non di rado con i fenomeni dell'accaparramento delle terre e della biopirateria sui semi.

L'accaparramento delle terre si riferisce all'acquisto, da parte di potenti gruppi industriali o di enti pubblici stranieri, di vaste porzioni di terreni nei Paesi del Sud globale, a cui talvolta si affianca il trasferimento forzato della popolazione locale. In altri casi, i nuovi proprietari impongono alle comunità ivi residenti di coltivare un certo tipo di prodotto per esportarlo e soddisfare le necessità alimentari di altre popolazioni o il loro fabbisogno energetico. Il fenomeno evidenzia un conflitto spinoso fra due esigenze di primaria importanza: da un lato, la tutela del diritto al cibo nei Paesi che vengono sfruttati e, dall'altro lato, la ricerca della sicurezza alimentare ed energetica di chi acquisisce le terre straniere.

Merita qui sottolineare pure il fatto che la monocoltura intensiva danneggia la biodiversità e ha un'incidenza negativa sull'ambiente e sulla salute umana. Inoltre, in questo modo si impedisce alle popolazioni rurali e indigene di mantenere la produzione tradizionale di cibo, svilendo il principio della diversità culturale²⁴.

Si è anche osservato che i governi nazionali e gli investitori stranieri non consultano le popolazioni locali, tendono a ignorare i diritti consuetudinari e a non

²⁴ Sul valore culturale del cibo in Ecuador, v. P. Corvo, C. García, Pachamanka e sovranità alimentare in Ecuador: due spazi di 'cottura', in S. Baldin, M. Zago (a cura di), *Le sfide della sostenibilità*, cit., 239 ss.

considerare il patrimonio spirituale e culturale dei soggetti coinvolti, il che sottende un'amara realtà: la terra e il cibo sono considerati solo alla stregua di merci. Per questi motivi, il c.d. *land grabbing* è percepito come una nuova forma di colonialismo.

Al contrario, per la Banca Mondiale e per alcuni settori interni alla FAO queste modalità di appropriazione della terra sono considerate delle proficue forme di investimento nei Paesi in via di sviluppo, in grado di apportare risorse finanziarie in zone economicamente povere ma ricche di risorse naturali²⁵.

La biopirateria sui semi chiama in causa lo sfruttamento commerciale delle conoscenze agricole, biologiche e fitoterapiche dei popoli indigeni e delle comunità rurali, posto in essere dalle multinazionali del settore grazie alla concessione di brevetti da cui discendono diritti di proprietà intellettuale su tali conoscenze.

Nello specifico, il progresso tecnologico ha portato a un processo di commodificazione, ossia di mercificazione delle risorse genetiche delle sementi²⁶. La diffusione globale dei modelli europeo e statunitense sulla tutela della proprietà intellettuale nel quadro dell'Organizzazione mondiale del commercio con il *Trade-Related Aspects of Intellectual Property Rights (TRIPs) Agreement*, vigente dal 1995, ha determinato la privatizzazione delle conoscenze tradizionali trasmesse fino ad allora di generazione in generazione.

Va poi aggiunto che l'industria agro-alimentare si concentra molto sulla ricerca e la sperimentazione di sementi da cui discendono i brevetti, per cui i piccoli agricoltori da una parte non possono produrre proprie sementi, né usarle o venderle, pena essere multati per mancanza delle apposite certificazioni, e dall'altra parte diventano dipendenti da semi che devono acquistare a caro prezzo²⁷. Le sementi sono così divenute terreno di scontro giuridico in cui il diritto di proprietà intellettuale sui semi brevettati si contrappone al diritto al cibo inteso come diritto degli agricoltori di produrre e scambiare i propri semi e diritto delle comunità locali di scegliere in autonomia la qualità della loro alimentazione, considerato che le sementi brevettate hanno un valore nutrizionale inferiore rispetto a quelle tradizionali.

Il Protocollo di Nagoya alla Convenzione sulla diversità biologica, relativo a "L'accesso alle risorse genetiche e l'equa condivisione dei benefici derivanti dal loro utilizzo", adottato nel 2010, nel farsi carico delle succitate problematiche, interseca le misure per combattere la povertà e le politiche per conservare la biodiversità. L'atto garantisce agli Stati la piena sovranità sulle risorse genetiche e

²⁵ In argomento si rinvia alle considerazioni di L. Paoloni, *Land Grabbing e beni comuni*, in M.R. Marella (a cura di), *Oltre il pubblico e il privato. Per un diritto dei beni comuni*, Ombre corte, 2013, 139 ss.

²⁶ Cfr. L. Vagni, *La proprietà dei semi in agricoltura: spunti ricostruttivi*, in *Rivista di Diritti Comparati*, 2, 2020, 82.

²⁷ Si v. L. Paoloni, S. Vezzani, *La Dichiarazione ONU sui diritti dei contadini e delle altre persone che lavorano nelle aree rurali: prime riflessioni*, in *federalismi.it*, 1, 2019, 20 ss.; A. Invernì, *Brevetti, land grabbing e monopolio delle sementi: quello che non ti aspetti da un piatto di verdure*, 4 settembre 2019, in italiachecambia.org/2019/09/brevetti-land-grabbing-monopolio-sementi/.

i saperi tradizionali a queste associate, nonché la ripartizione equa dei benefici che discendono dal loro uso fra il Paese fornitore e l'utilizzatore di tali risorse²⁸.

Il Nepal, al pari di altri Paesi del *Global South*, soffre di problematiche legate all'accaparramento delle terre e alla biopirateria sui semi. Sebbene in misura minore rispetto ad altri ordinamenti e con profili peculiari, il *land grabbing* è posto in essere da diverse tipologie di attori statali e stranieri che sottraggono terre ai residenti, spesso lasciati senza diritti e costretti ad abbandonare i siti destinati ad altri usi.

Tra gli attori statali figurano enti pubblici (es. Esercito; *Cotton Development Board*) autorizzati dal governo, che non si cura di consultare preventivamente le comunità locali; industrie nazionali e società immobiliari che mettono a rischio le occupazioni tradizionali degli abitanti; enti di istruzione (università, scuole) che, avendo ricevuto in donazione terre da soggetti preoccupati di non sfiorare il tetto massimo previsto per i proprietari terrieri, poi lasciano quelle aree incolte e abbandonate. Lo stesso esito viene segnalato nel caso di acquisizione da parte di partiti politici e organizzazioni etniche del Paese; e società e fondazioni sovente legate a partiti politici.

Nell'elenco figurano inoltre multinazionali che, minando la produttività agricola locale, intaccano anche la sicurezza alimentare delle comunità; organizzazioni religiose le quali, anziché destinare i siti ad attività dai potenziali risvolti benefici sui residenti come inizialmente prospettato, finiscono per rivendere le terre a prezzo maggiorato a società commerciali²⁹.

Sul fronte degli interventi legislativi finalizzati a rendere produttive le terre e a risollevare le condizioni di povertà di alcune categorie di persone, va ricordato il *Lands (Seventh Amendment) Act* del 2018. Questo atto ha novellato il *Lands Act* del 1964 in attuazione dell'art. 40(5) cost., dove è richiesto allo Stato di distribuire terreni ai *landless Dalits*, una casta di intoccabili³⁰.

Nel 2020 è poi entrato in vigore il *Lands (Eighth Amendment) Act*, che disciplina le eccezioni in merito al limite massimo consentito di possesso di terreni e la concessione di lotti ad altri gruppi vulnerabili³¹. Sono segnali incoraggianti che vanno nella direzione di garantire l'accesso alle terre in condizioni di eguaglianza e a tutelare i fittavoli.

Tuttavia, nel suo Rapporto del 2022 sul Nepal, il Relatore speciale delle Nazioni Unite sulla povertà estrema e i diritti umani osserva che le «promises in the Constitution related to land redistribution remain unfulfilled», in quanto le

²⁸ In argomento si rinvia a A. Crescenzi, *L'ABS nella Convenzione sulla biodiversità: il Protocollo di Nagoya*, in S. Marchisio (a cura di), *Scritti in memoria di Maria Rita Saulle*, Editoriale Scientifica, 2014, 399 s.

²⁹ Si v. ANGOC, *Land Grab: the struggle continues*, in *Lok Niti. Journal of the Asian Ngo Coalition*, 19/1, 2014, 35 ss.

³⁰ Si v. Amnesty International Nepal, Community Self-Reliance Centre, Justice and Rights Institute-Nepal, *Nepal: Land for Landless Peasants. Comments and Recommendations on Amendment to the Lands Act 1964*, 2019, 5, in [amnesty.org/en/documents/asa31/1221/2019/en/](https://www.amnesty.org/en/documents/asa31/1221/2019/en/).

³¹ V. GLTN, *New land legislation guarantees tenure security and access to land for all Nepali*, 2020, in glt.net/2020/02/26/new-land-legislation-guarantees-tenure-security-and-access-to-land-for-all-nepali/.

«inequalities in access to land remain important: 75 per cent of Hill Dalit and 80 per cent of Terai Dalit are functionally landless, meaning that they either own no land or own only plots of land of a negligible size»³².

In merito alle misure di tutela dalla biopirateria sulle sementi, agli albori del XXI secolo il Nepal ha avviato l'*iter* per inventariare, documentare e registrare la biodiversità e i saperi tradizionali. Peraltro, la mancanza di una normativa *ad hoc* sull'accesso e la condivisione dei benefici (ABS) ha imposto il blocco delle attività al fine di evitare l'aumento di atti di biopirateria. Nel 2018 il Nepal ha ratificato il Protocollo di Nagoya, un primo passo per dare impulso alla stesura della legislazione sull'ABS³³.

4. Considerazioni finali

Al termine di questa disamina appare doveroso riprendere le fila generali dell'indagine puntualizzando il fatto che la sovranità alimentare condivide con il diritto al cibo il tema dell'accesso agli alimenti. Secondo l'elaborazione teorica del concetto, differiscono i soggetti titolari: essi si individuano nella collettività nel caso della sovranità alimentare, laddove il diritto al cibo è una pretesa in capo al singolo. Ne consegue che la sovranità alimentare è l'attributo di un popolo, mentre il diritto al cibo è una situazione giuridica soggettiva dell'individuo. Peraltro, dalla formulazione concreta dell'idea si evince che suo diretto corollario sono una serie di diritti individuali.

La sovranità alimentare è difatti un concetto olistico che richiede la piena realizzazione di tutti i suoi elementi, esprimibili nei termini di pretese giuridiche: diritto al cibo, diritto di produrre il cibo, diritto di accesso alla terra e alle risorse naturali. In questa linea prospettica, è forse possibile trovare un punto di contatto con il diritto alla sovranità alimentare consacrato nella costituzione nepalese, quale sorgente da cui si irradiano altri diritti, sebbene l'analisi abbia fatto emergere due elementi critici: da un lato, la sovrapposizione/confusione con il concetto di *food security* e, dall'altro lato, il restringimento della categoria dei beneficiari di tali pretese giuridiche ai soli lavoratori del settore agricolo.

L'idea della sovranità alimentare, dopo avere trovato riconoscimento in alcuni ordinamenti, è filtrata in seno a importanti organizzazioni internazionali. Si tratta di un dato significativo, in quanto la cornice teorica diffusa per questa via è foriera di accoglimenti in ulteriori Paesi. È soprattutto nell'ambito delle Nazioni Unite che negli ultimi anni si sono registrati importanti progressi, a partire dal rapporto «The transformative potential of the right to food» del 2014 stilato dallo *Special Rapporteur on the right to food* Olivier De Schutter in cui si indica esplicitamente

³² Cfr. Human Rights Council, *Visit to Nepal*, cit., par. 31.

³³ Cfr. Y. Uprety *et al.*, *Accessing Genetic Resources and Sharing the Benefits: the Implications for Research on Biodiversity*, in M. Siwakoti *et al.* (eds.), *Plant Diversity in Nepal*, Botanical Society of Nepal, 2020, 219.

la sovranità alimentare quale requisito per la piena realizzazione del diritto al cibo³⁴. Nelle raccomandazioni rivolte agli Stati vengono delineate in particolare due riforme idonee a garantire la libertà dei piccoli produttori di coltivare ciò che vogliono.

In primo luogo, si reputa che il sistema cibo debba essere ridisegnato in modo da includere anche i piccoli produttori. Una linea da perseguire soprattutto sul versante degli squilibri nella catena alimentare regolando gli abusi di chi ha una posizione dominante.

In secondo luogo, ai piccoli produttori va riconosciuto il diritto di non essere forzati a entrare nel sistema cibo egemone. Punto centrale è il rispetto del diritto all'accesso alle risorse produttive e alla terra.

Il 2018 è poi una tappa storica per i sostenitori della sovranità alimentare, i quali sono riusciti a fare approvare dalle Nazioni Unite la Dichiarazione per i diritti dei contadini e delle altre persone che lavorano nelle aree rurali³⁵. Questo strumento di *soft law*, frutto di sei anni di negoziati, dà copertura a circa la metà della popolazione mondiale che, per lo più, vive nell'indigenza e soffre di denutrizione. Fra i diritti enunciati nel testo, il diritto alla terra e il diritto alle sementi assumono un'importanza centrale³⁶.

Il testo contempla numerosi obblighi rivolti agli Stati per garantire ai piccoli produttori l'accesso a eque condizioni ai fattori di produzione e al mercato onde non soccombere alle scelte delle agro-industrie. La dottrina ha puntualmente osservato che questi impegni hanno un potenziale trasformativo notevole, dato che ambiscono a scardinare i rapporti di forza alla base dell'attuale *food system*, e per tale ragione sono invisibili a molti governi³⁷.

Infine, nel concreto la sovranità alimentare è intimamente connessa alla sicurezza alimentare, in quanto volta a combattere la tragedia delle carestie. Nella sua versione più diffusa, accolta da vari ordinamenti tra i quali figura il Nepal, la sovranità alimentare investe la potenziale idoneità delle politiche domestiche e mondiali a fare fronte ai problemi legati alla *food security* avendo come obiettivo primario quello di dare prevalenza ai piccoli produttori rispetto alle multinazionali del settore³⁸.

³⁴ V. il Rapporto indirizzato allo Human Rights Council, *The transformative potential of the right to food*, A/HRC/25/57, 2014, 20, al link ohchr.org/EN/Issues/Food/Pages/Annual.aspx.

³⁵ Sul ruolo determinante di *La Vía Campesina* nella stesura della Dichiarazione si rinvia al lavoro di L. Paoloni, S. Vezzani, *La Dichiarazione ONU*, cit., 4 ss.

³⁶ Nello specifico, l'art. 15, p.to 4, asserisce che: «I contadini e altre persone che lavorano in zone rurali hanno il diritto di determinare i propri sistemi alimentari e agricoli, essendo questo riconosciuto da numerosi Stati e regioni quale diritto alla sovranità alimentare. Questo include il diritto di partecipare ai processi decisionali sulle politiche alimentari e agricole e il diritto ad alimenti sani e adeguati, prodotti tramite metodi ecologicamente sicuri e sostenibili che rispettano le loro culture».

³⁷ V. L. Paoloni, S. Vezzani, *La Dichiarazione ONU*, cit., 28.

³⁸ Si v. A. Grijalva, *Derechos humanos y democracia: complementariedades y tensiones*, in *Derecho y Realidad*, 19, 2012, 235 ss.

Sembra invece che gli aderenti a *La Vía Campesina* tengano a distinguere in modo più preciso il concetto in analisi da quello di sicurezza alimentare. Quest'ultima, infatti, non fa differenze in merito alla provenienza degli alimenti né alle modalità produttive e distributive, che ben possono rimanere nelle mani delle agro-industrie, come pure alle condizioni di sfruttamento e di impatto ambientale.

Al contrario, la sovranità alimentare comporta un approccio attento a questi profili, reputando i consumi ecologicamente sostenibili, la giustizia socio-economica e i sistemi alimentari locali come gli strumenti più idonei per sconfiggere i problemi della fame e della povertà³⁹.

³⁹ Cfr. European Coordination Via Campesina, *¿Soberanía alimentaria Ya! Una guía por la soberanía alimentaria*, 2018, 8, in viacampesina.org/.

5 • 2 • 2023



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

PER UN'ANALISI CRITICA DEL TEMA DELLA CORRUZIONE NELLA CORRENTE DOMINANTE GLI STUDI SULLO SVILUPPO: PERCORSI TEORICI E RIFLESSIONI DAI TERRITORI MARGINALI DELL'ODISHA (INDIA)

NAD

Nuovi Autoritarismi e Democrazie:
Diritto, Istituzioni, Società



M. ADDUCI

ISSN: 2612-6672

Per un'analisi critica del tema della corruzione nella corrente dominante gli studi sullo sviluppo: percorsi teorici e riflessioni dai territori marginali dell'Odisha (India)

*Matilde Adduci**

Abstract

The rise and consolidation of neoliberalism witnessed, *inter alia*, the emergence of a discourse on the causes of poverty centred on public corruption, which has informed the mainstream of development. In this perspective, the goal of “long-term economic growth and shared prosperity” has to be achieved – parallel to the implementation of core economic reforms – by combating corruption. As a matter of fact, governments of developing countries are called upon to fight corruption, under the watchful eye of a civil society, which is presumed not to question the framework of neoliberal reforms. Here, we would like to propose a critical reading of this normative framework by questioning, in a historical perspective, the main theoretical assumptions underlying it as well as the notion of corruption, which informs it. Not least, we will raise the question of which spaces, if any, are left to take into consideration the role to be played by redistributive public policies in the struggle against poverty in the world's South. Finally, we will propose some reflections resulting from a long period of fieldwork research in the Indian state of Odisha, historically plagued by severe levels of material poverty and social inequality, and affected by the proliferation of corruption practices inherent to the exploitation of its abundant natural resources.

Keywords: Neoliberalism – Corruption – Poverty – International Development – Odisha

SOMMARIO: 1. L'emergere del Washington consensus e il nuovo consenso sulla corruzione. 1.1 Alle radici dell'immaginario sullo sviluppo prevalso con l'affermazione del neoliberismo. 2. La ridefinizione della corrente dominante gli studi sullo sviluppo e il riarticolarsi del discorso sulla corruzione. 2.1 L'introduzione di una nuova variabile. 3. Una riflessione dai margini. 4. Conclusioni.

* Ricercatrice in Storia e Istituzioni dell'Asia presso il Dipartimento di Studi Umanistici, Università di Torino. L'autrice ringrazia sentitamente i due revisori anonimi cui questo lavoro è stato sottoposto. Il testo è stato sottoposto a doppio referaggio cieco. Responsabile del controllo editoriale: Christian Javier Mosquera Arias.

1. *L'emergere del Washington consensus e il nuovo consenso sulla corruzione*

Il secondo dopoguerra, come sappiamo, ha conosciuto un periodo della durata di oltre un venticinquennio di diffuso consenso, nell'universo capitalistico, intorno alla teoria keynesiana, con la conseguente piena legittimazione dell'intervento regolatore dello stato nei processi economici. In questo contesto, il Sud del mondo, ampiamente esposto ai drammatici costi economici e sociali dei processi di colonizzazione che si stava lasciando alle spalle, entrava nella cosiddetta età dello sviluppo¹. Se tale età era caratterizzata dal prevalere dell'idea secondo cui lo stato dovesse essere un agente cruciale degli attesi processi di sviluppo socio-economico, altrettanto diffusa era la concezione per cui le cause della povertà che affliggeva i paesi del Sud del mondo risiedessero principalmente nella mancanza di risorse, infrastrutture e macchinari². Si trattava di presupposti tanto solidi quanto ampiamente condivisi, sebbene l'età dello sviluppo fosse attraversata da vibranti dibattiti. Basti qui richiamare le controversie fra i fautori della teoria della modernizzazione – che in specie negli anni Cinquanta e Sessanta incarnava la corrente dominante gli studi sullo sviluppo – e gli studiosi che individuavano in essa “un'ortodossia positivista”, caratterizzata da un approccio astorico e meccanicistico ai processi di trasformazione socio-economica, a cui opponevano elaborazioni per più versanti radicalmente differenti, quali lo strutturalismo e, successivamente, la teoria della dipendenza³. A questo proposito non appare superfluo ricordare, in questa sede, che dal versante dello strutturalismo si sollecitava la realizzazione di politiche redistributive tese alla democratizzazione della sfera economica e sociale – quali la promozione di sistemi di welfare, di aumenti salariali, di processi di riforma agraria – intese come strumenti cruciali per la lotta alla povertà, laddove si riteneva che tale fenomeno non sarebbe tramontato per automatismo, parallelamente al dispiegarsi della crescita economica⁴.

Ora, come ampiamente convenuto, l'ascesa del neoliberismo, divenuto gradualmente egemonico sin dalla metà degli anni Settanta, a partire dal cuore dei paesi a capitalismo avanzato, ha segnato un mutamento di natura paradigmatica⁵. Basato sulla riaffermazione

¹ Si veda, a questo proposito, C. Leys, *The Rise and Fall of Development Theory*, James Currey, 1996; P. Preston, *Development Theory: An Introduction*, Blackwell, 1997; T.J. Byres, *Neoliberalism and Primitive Accumulation in Less Developed Countries*, in A. Saad-Filho, D. Johnston, (Eds.), *Neoliberalism: A Critical Introduction*, Pluto Press, 2005, 83-90.

² A. Saad-Filho, *From Washington to post-Washington Consensus: Neoliberal Agendas for Economic Development*, in A. Saad-Filho, D. Johnston, *Neoliberalism: A Critical Introduction*, cit., 114. In merito a questo tema si rimanda anche a C. Leys, *The Rise and Fall of Development Theory*, cit.; P. Preston, *Development Theory: An Introduction*, cit.

³ Per un approfondimento di tali dibattiti si rimanda a P. Preston, *Development Theory: An Introduction*, cit.; B. Sufcliffe, *The Place of Development in Theories of Imperialism and Globalization*, in R. Munck, D. O'Hearn (Eds.), *Critical Development Theory: Contributions to a New Paradigm*, Zed Books, 1999, 135-154.

⁴ A. Saad-Filho, *The Rise and Decline of Latin American Structuralism and Dependency Theory*, in K.M. Jomo, E. Reinert, (Eds.), *The Origins of Development Economics: How Schools of Economic Thought have Addressed Development*, Zed Books, 2007, 132-133.

⁵ La letteratura su questo tema è molto ampia, qui ci limitiamo a rimandare a D. Harvey, *A Brief History of Neoliberalism*. Oxford University Press, 2005; P. Dardot, C. Laval, *The New Way of the World: On Neoliberal Society*, Verso, 2013; D. Cahill, *The End of Laissez-Faire? On the Durability of Embedded Neoliberalism*, Edward Elgar, 2014; B. Fine, A. Saad-Filho, *Thirteen things you need to know about neoliberalism*, in *Critical Sociology*, No. 4-5, 2017.

della supremazia delle forze di mercato rispetto all'intervento dello stato in ambito socio-economico, il neoliberismo ha aperto la strada a estesi programmi di liberalizzazione, deregolamentazione e privatizzazione delle attività economiche. La diffusione del neoliberismo nel Sud del mondo, avvenuta a partire dai primi anni Ottanta sulla scia della crisi debitoria allora esplosa, ha dato impulso all'emergere della corrente di studi sullo sviluppo a tutt'oggi dominante, inizialmente nota come Washington consensus⁶, quindi riarticolatasi, attraverso passaggi raffinati, nel cosiddetto post-Washington consensus e, ancora, nell'approccio della *Inclusive Growth*, o crescita inclusiva. Sin dal suo emergere, il *mainstream* dello sviluppo informato dal neoliberismo ha dato corso a una radicale rivisitazione della lettura del ruolo dello stato prevalsa nell'età dello sviluppo e, contestualmente, è stato portatore di una nuova percezione circa le principali cause della povertà nel Sud del mondo. Tutto ciò è stato annunciato con toni inequivocabili dal Washington consensus. Partiamo dunque di qui.

Non appare superfluo ricordare che il Washington consensus, il cui fondamento risiede nella teoria economica neoclassica, muoveva dal riconoscimento di un'opposizione binaria fra stato e mercato⁷. Più specificamente, al primo si attribuiva un'inefficienza intrinseca, mentre al secondo veniva riconosciuta una capacità di autoregolamentazione tale da garantire, una volta rimossi gli ostacoli derivanti da inopportune interferenze statali, il fiorire di processi di crescita economica. Questi ultimi sarebbero stati seguiti, nel corso del tempo, dal noto effetto di *trickle-down*, vale a dire il percolare della ricchezza verso le fasce più povere della popolazione. In questa prospettiva, lo stato veniva essenzialmente concepito come fautore di interventi errati nella sfera socio-economica; elargitore di incentivi economici incauti e poco assennati, se non dannosi; e, ancora, come istituzione "naturalmente" esposta alla corruzione⁸. Ciò legittimava un insieme di prescrizioni politiche improntate al ritiro dello stato stesso dalla sfera dell'economia; contestualmente, apriva la strada a una radicale rivisitazione delle cause della povertà. Fra queste spiccava ora la corruzione pubblica, il cui fiorire veniva ritenuto inevitabile, se non ci si fosse attenuti alle prescrizioni politiche di stringente contenimento dell'intervento statale nella sfera economica e sociale raccomandate.

In questo scenario intellettuale la corruzione veniva concettualizzata, a ben vedere, come una (rimediabile) "deviazione", posta a ostacolo del funzionamento del mercato, della sua capacità di generare ricchezza e favorire, conseguentemente, la riduzione della povertà. Tale prospettiva, pare opportuno notarlo, non sembra concedere spazio alcuno a quell'insieme di analisi che hanno sollevato, ieri come oggi, la cosiddetta questione sociale, muovendo dal riconoscimento che i processi di crescita capitalistica possano

⁶⁶ Tale definizione era intesa a segnalare la convergenza di tre istituzioni con sede a Washington – la Banca mondiale, il Fondo monetario internazionale e il Dipartimento del tesoro degli Stati Uniti – sulle prescrizioni politiche di stampo neoliberista per i paesi del Sud del mondo, convergenza che, nel corso del tempo, avrebbe visto il coinvolgimento di altri attori, quali l'Organizzazione mondiale del commercio e la Banca centrale europea, come sottolineato da A. Saad-Filho, *From Washington to post-Washington Consensus*, cit., 113.

⁷ Per un approfondimento su questo tema si rimanda a A. Saad-Filho, *From Washington to post-Washington Consensus*, cit.; E. Van Waeyenberge, *The post-Washington consensus*, in H. Veltmeyer, P. Bowles (Eds.), *The Essential Guide to Critical Development Studies*, Routledge, 2017, 205-214; A. Saad-Filho, *Growth and Change in Neoliberal Capitalism*, Brill, 2021, 30-62.

⁸ A. Saad-Filho, *From Washington to post-Washington Consensus*, cit., 114.

essere forieri di gravi squilibri sociali, nonché di rinnovate traiettorie di pauperizzazione⁹. Basti qui pensare alle ben documentate implicazioni socio-economiche di dinamiche ad oggi diffuse in tanta parte del Sud del mondo, quali la dislocazione di uomini e donne appartenenti agli strati sociali più poveri da villaggi i cui terreni vengono destinati alla creazione di zone economiche speciali, all'apertura di nuove miniere o a grandi progetti infrastrutturali; o, ancora, ai processi di pauperizzazione innescati dalla privatizzazione di terreni consuetudinariamente adibiti ad uso comune per attività di pascolo o raccolta di legname; infine, ma non da ultimo, all'espulsione dal lavoro di manodopera non specializzata, causata da rinnovati processi di meccanizzazione dell'attività industriale¹⁰. Tutto ciò sembra essere spinto ai margini della riflessione.

Inoltre, e non meno importante, la prospettiva sopra richiamata non sembra lasciare spazio alcuno a un'indagine articolata e storicamente fondata, volta a esplorare la complessità della relazione fra la corruzione pubblica e il dispiegarsi delle dinamiche capitalistiche negli specifici contesti statuali o regionali dei diversi paesi in via di sviluppo. Si tratta di un tema su cui ritorneremo.

Qui, appare invece importante fare un passo indietro nella storia dell'immaginario neoliberista che informa il mainstream dello sviluppo, prendendo in considerazione una domanda. Dove affonda le sue radici l'idea che lo stato sia un'istituzione intimamente propensa alla corruzione, intesa, quest'ultima, quale impedimento al dispiegarsi delle dinamiche del mercato e, contestualmente, quale fattore determinante del persistere della povertà?

1.1 Alle radici dell'immaginario sullo sviluppo prevalso con l'affermazione del neoliberismo

Pur nel riconoscimento della complessità sottesa alla costruzione dell'immaginario neoliberista dell'arena politico-sociale, poi declinato in materia di sviluppo, la domanda ora posta richiede di prendere in considerazione il modo in cui tale immaginario sia stato storicamente favorito, non da ultimo, dall'emergere e dal progressivo consolidarsi

⁹ A questo proposito, gli studiosi Cowen e Shenton, nel prendere parte al dibattito sulla storia dell'idea di sviluppo attraverso un lavoro di riconosciuta autorevolezza, hanno rintracciato le origini della moderna dottrina dello sviluppo nell'età segnata dall'emergere del capitalismo industriale. Più specificamente, secondo tali autori, il concetto di sviluppo intenzionale è di fatto emerso nell'Europa dell'Ottocento al fine di «creare ordine a fronte del disordine sociale della rapida urbanizzazione, della povertà, della disoccupazione» generato dal dispiegarsi del capitalismo. Si veda M. Cowen, R. Shenton, *Doctrines of Development*, Routledge, 1996, 29. In questa prospettiva, l'idea dello sviluppo costituiva a tutti gli effetti una risposta al bisogno «di porre rimedio alla miseria sociale emersa dal processo immanente di crescita capitalistica». Si veda ancora M. Cowen, R. Shenton, *Doctrines of Development*, cit., 116. Sul tema della questione sociale innescata dai processi di crescita capitalistica si rimanda, fra gli altri, a J. Ghosh, *Growth and Emergent Constraints in the Indian Economy in the Context of Global Uncertainty*, in N. Yokokawa, J. Ghosh, B. Rowthorn (Eds.), *Industrialization of China and India: Their Impacts on the World Economy*, Routledge, 2013, 173-194; J. Breman, K. Harris, C. Kwan Lee, M. van der Linden, *The social question in the Twenty-First Century: A Global View*, University of California Press, 2019; J. Breman, *Capitalism Inequality and Labour in India*, Cambridge University Press, 2022.

¹⁰ La produzione scientifica su tali temi è estremamente vasta; si ricordano qui, a titolo d'esempio, i lavori seminali di A. Baviskar, *In the Belly of the River: Tribal Conflicts Over Development in the Narmada Valley*, Oxford University Press, 1995; M. Davis, *Planet of Slums*, Verso, 2005; J. Breman, *On Pauperism in Present and Past*, Oxford University Press, 2016.

dell'approccio della *rational choice* alla teoria sociale, approccio che affonda le sue radici nella teoria economica neoclassica.

Emerso negli anni Cinquanta del Novecento, questo approccio si è esteso gradualmente nell'ambito delle scienze sociali, sino a guadagnare slancio fra gli anni Sessanta e Settanta – segnati, questi ultimi, da un importante rilancio dell'economia neoclassica, a discapito del keynesianesimo¹¹. Per inciso, tale sviluppo può essere considerato parte di un più ampio processo che veniva salutato con una certa compiacenza da economisti di tradizione neoclassica, secondo cui, utilizzando le parole di uno fra questi, Lazear, era importante «unificare il pensiero e fornire un linguaggio che può essere usato per comprendere una varietà di fenomeni»¹², il che rimandava all'importanza di utilizzare l'approccio neoclassico per esplorare temi che vanno al di là dell'ambito dell'economia. Ad ogni modo, come notato, fra altri gli altri, da Bourdieu, la crescente influenza dell'approccio della *rational choice* nell'ambito delle scienze sociali ha avuto come esito una significativa riorganizzazione di diverse discipline intorno alla filosofia dell'essere umano che identifica la razionalità neoclassica come base dell'agire umano¹³. Più specificamente, nell'impianto teorico della *rational choice*, l'agente razionale di memoria neoclassica – il cosiddetto *homo economicus* – teso a perseguire la massimizzazione della propria utilità, è divenuto l'unità di analisi fondamentale del sociale¹⁴. Ciò ha avuto cruciali implicazioni sulla concettualizzazione dell'ambito del sociale stesso, vieppiù ricondotto a una mera sommatoria di singole individualità “razionali”, apparentemente sospese nel tempo e nello spazio, vale a dire astratte da qualsiasi specificità socio-storica¹⁵.

¹¹ B. O' Boyle, T. McDonough, *The State of Nature and Natural States: Ideology and formalism in the critique of neoclassical economics*, in J. Morgan (Ed.), *What is Neoclassical Economics?*, Routledge, 2016, 217; D. Milonakis, B. Fine, *From Political Economy to Economics: Method, the Social and the Historical in the Evolution of Economic Thought*, Routledge, 2009, 303.

¹² E.P. Lazear, *Economic Imperialism*, in *The Quarterly Journal of Economics*, No. 115, 2000, 142.

¹³ P. Bourdieu, *Anthropologie économique: Cours au Collège de France 1992-1993*, *Raisons d'agir/Seuil*, 2017, 13. A questo proposito Bourdieu ha altresì sottolineato il riduzionismo intrinseco di un impianto analitico che ritiene razionali quelle pratiche «consapevolmente orientate al perseguimento del massimo profitto (economico) al minimo costo (economico)», P. Bourdieu, *The Logic of Practice*, Polity Press, 1990, 50.

¹⁴ All'interno dell'ampio corpo di letteratura di riferimento, richiamiamo qui, a titolo esemplificativo, alcuni fra i principali lavori che, storicamente, hanno fondato lo studio della vita politica attraverso il modello dell'*homo economicus*, quali A. Downs, *An Economic Theory of Democracy*, Harper and Row, 1957; J. Buchanan, G. Tullock, *The Calculus of Consent*, University of Michigan, 1962; W. Riker, *The Theory of Political Coalitions*, Yale University Press, 1962; G. Tullock, *The Politics of Bureaucracy*, Public Affairs Press, 1965. Come notato da Petracca, importanti pionieri di questo approccio alla vita politica, quali Buchanan e Tullock, nonché aderenti successivi, quali Ordershook, hanno fatto esplicito riferimento alla nozione di razionalità individuale di matrice neoclassica che facevano propria; con il tempo, tale nozione è divenuta così integrale al lavoro di molti studiosi, da non essere più esplicitata, né discussa. Si veda M. Petracca, *The Rational Choice Approach to Politics: A Challenge to Democratic Theory*, in *The Review of Politics*, No. 2, 1991, 293.

¹⁵ In riferimento al dibattito critico sul rapporto fra economia neoclassica, concettualizzazione del sociale e scienze sociali si rimanda, fra gli altri, a M. Petracca, *The Rational Choice Approach to Politics: A Challenge to Democratic Theory*, cit.; M. Burawoy, *Mythological Individualism — The Metaphysical Foundation of Analytical Marxism*, in T. Carver, P. Thomas, (Eds.), *Rational Choice Marxism*, Palgrave Macmillan, 1995, 191-199; J. Ferguson, *Economics and Barbarism: An Anthropological Comment on Pearson's "Homo Economicus"*, in *History of Political Economy*, No. 4, 2000; C. Arnsperger, Y. Varoufakis, *What Is Neoclassical Economics?*, in *Panoeconomicus*, No. 53, 2006; B. Fine, D. Milonakis *From Economics*

Ora, come notato, fra gli altri, da Dardot e Laval, il consolidarsi di un approccio orientato a comprendere la vita socio-politica attraverso la «logica antropologica» dell'individuo razionale teso alla massimizzazione della propria utilità, ha contribuito significativamente a preparare il terreno intellettuale su sarebbe fiorita la narrazione neoliberista dello stato¹⁶. Attraverso le lenti della *rational choice*, infatti, la sfera pubblica veniva essenzialmente concepita alla stregua di un'aggregazione di agenti individuali "razionali", le cui preferenze avrebbero avuto egual peso nel determinare le decisioni politiche¹⁷. Muovendo da queste premesse, la politica, in analogia con il mercato, veniva vieppiù ridotta a una competizione mirante a conquistare il voto dei cittadini, sempre più concepiti come consumatori o utenti¹⁸, con implicazioni non irrilevanti in termini di banalizzazione della nozione di cittadinanza politica¹⁹. Ancora su questo terreno, gli attori politici venivano essenzialmente considerati al pari di individui razionali votati alla massimizzazione dei loro vantaggi elettorali, secondo una concezione di interesse individuale ridotto a strumentalità politica²⁰. Non solo, al pari di burocrati e funzionari pubblici, i politici venivano altresì considerati come attori razionali vieppiù propensi, secondo la definizione di *rent-seeking behaviour*, a cogliere le opportunità di guadagno generate dalla presenza di regolamentazioni statali quali, per trarre un esempio dal contesto indiano in età dello sviluppo, il sistema di regolamentazione delle licenze per l'industria. Ciò, nonostante gli sprechi di risorse inerenti a un simile comportamento.

Significativamente, sebbene la definizione di attitudini orientate al *rent-seeking* non richiami necessariamente l'esercizio di pratiche illegali, quali la corruzione, è proprio nelle pieghe di tali attitudini che, secondo l'approccio a tutt'oggi dominante, la corruzione sembra affondare le proprie radici²¹. All'interno di questo impianto analitico, infatti, gli attori individuali preposti a far rispettare i sistemi di regolamentazione statali esistenti, si trovano in una posizione privilegiata per derivare vantaggi personali dal proprio ruolo o, in altre parole, derivare una rendita, qui generalmente intesa come un reddito supplementare. Si tratta, in essenza, di un terreno intellettuale adatto al fiorire di un immaginario sullo stato composto da burocrati e politici essenzialmente tesi a perseguire

Imperialism to Freakonomics: The Shifting Boundaries between Economics and other Social Sciences, Routledge, 2009; D. Milonakis, B. Fine, *From Political Economy to Economics: Method, the Social and the Historical in the Evolution of Economic Theory*, Routledge, 2009; P. Bourdieu, *Anthropologie économique: Cours Au Collège de France 1992-1993*, cit.; A. Ruiz-Villaverde, *Editor's Introduction: The Growing Failure of the Neoclassical Paradigm in Economics*, in *American Journal of Economics and Sociology*, No. 1, 2019; D.A. Urbina, A. Ruiz-Villaverde, *A Critical Review of Homo Economicus from Five Approaches*, in *American Journal of Economics and Sociology*, No. 1, 2019; N. Holmstrom, *For a Sustainable Future: The Centrality of Public Goods*, in L. Panitch, G. Albo (Eds.), *Beyond Market Dystopia: New Ways of Living: Socialist Register 2020*, Merlin Press, 2019, 199-215.

¹⁶ P. Dardot, C. Laval, *The New Way of the World: On Neoliberal Society*, Verso, 2013, 235.

¹⁷ M. Mackintosh, *Questioning the State*, in M. Wuyts, M. Mackintosh, T. Hewitt (Eds.), *Development Policy and Public Action*, Oxford University Press, 1992, 71.

¹⁸ I.M. Young, *Political Theory: An Overview*, in R.E. Goodin, H.D. Klingemann (Eds.), *A New Handbook of Political Science*, Oxford University Press, 1996, 479.

¹⁹ R. Munck, *Neoliberalism and Politics, and the Politics of Neoliberalism*, in A. Saad-Filho, Johnston, D. (Eds.), *Neoliberalism: A Critical Introduction*, cit., 65-66.

²⁰ Su questo tema si rimanda a M. Petracca, *The Rational Choice Approach to Politics: A Challenge to Democratic Theory*, in *The Review of Politics*, cit.; A. Mastropaolo, *Is Democracy a Lost Cause? Paradoxes of an Imperfect Invention*, ECPR Press, 2012, 101-122; P. Dardot, C. Laval, *The New Way of the World: On Neoliberal Society*, cit.

²¹ M. Mackintosh, *Questioning the State*, cit., 72-73.

qualsivoglia occasione di guadagno personale che possa derivare dal proprio ruolo e “naturalmente” propensi a spreco e corruzione²². Che cosa rimane, all’interno di tale immaginario, del ruolo attribuito allo stato nel secondo dopoguerra, quale agente chiave nella promozione di politiche di welfare e di sviluppo? A tutti gli effetti, tali politiche venivano fondamentalmente rappresentate come l’esito dell’attitudine, comune ai singoli attori che popolano lo stato, a far lievitare l’intervento pubblico nella sfera socio-economica, al fine di trarne vantaggio sul piano del consenso elettorale, di un’accresciuta influenza politica e, non da ultimo, del perseguimento di occasioni di reddito supplementare.

Nell’insieme, si tratta di una narrazione che, pare opportuno notarlo, tende a lasciare ben poco spazio alla comprensione della complessità delle dinamiche sociali storicamente sottese alle politiche pubbliche, a partire dal ruolo giocato dalle rivendicazioni espresse, nei differenti contesti statali e regionali, dagli strati sociali subalterni attraverso il linguaggio dei diritti sociali, articolate anche nella loro dimensione di genere. Allo stesso modo, come dar conto, attraverso tale narrazione, di importanti esperimenti di governo dell’economia, improntati alla nozione di giustizia sociale, quale l’esperimento che ha animato il Cile negli anni di governo di Salvador Allende, nonché della reazione autoritaria conseguente?

Ad ogni modo, l’immaginario sullo stato qui richiamato, ha contribuito in modo significativo a giustificare il postulato di una relazione causale assoluta – astratta da qualsiasi specificità di contesto socio-storica – fra quelle che venivano trattate alla stregua di due singole “variabili”, vale a dire l’espansione del ruolo del governo da una parte e, dall’altra, e la proliferazione della corruzione. Si pensi a quanto sostenuto all’alba del neoliberalismo, non da ultimo, da Banfield, secondo cui «qualsiasi siano le cause ad essa sottese, ogni espansione dell’autorità di governo ha creato nuove opportunità e incentivi a favore della corruzione. A lungo termine, ciò ha concorso a fare apparire quest’ultima normale, tollerabile e persino encomiabile»²³. E se, ancora all’interno di tale narrazione, nel Nord del mondo simili fallimenti del governo erano da considerarsi critici, nel Sud del mondo essi apparivano addirittura «colossali» – così come poi sottolineato da Anne Krueger nel corso dell’argomentazione secondo cui l’insieme delle politiche economiche proprie dell’età dello sviluppo poteva essere derubricato come «palesamente inadeguato»²⁴. Su questo terreno intellettuale è dunque maturata la concezione secondo cui una fra le principali cause della povertà risiedesse nella corruzione, attribuita alla condotta astorica dell’*homo economicus*. Non sfugge la modalità piuttosto riduttiva attraverso cui tale concezione è stata in alcuni casi formulata, così come esemplificato dalle parole degli studiosi Shleifer e Vishny: «L’Africa è nota per essere un continente molto corrotto; è anche il più povero. L’America centrale e il Sud America sono altresì noti per i livelli estremi di corruzione e povertà. Al contrario, i paesi sviluppati sembrano essere meno corrotti»²⁵. Qui, la dimensione socio-storica di fenomeni complessi e distinti,

²² A. Mastropaolo, *Is Democracy a Lost Cause? Paradoxes of an Imperfect Invention*, cit., 105; P. Dardot, C. Laval, *The New Way of the World: On Neoliberal Society*, cit., 235-240.

²³ E. Banfield, *Corruption as a Feature of Governmental Organization*, in *The Journal of Law & Economics*, No. 18, 1975, 603-4.

²⁴ A.O. Krueger, *Government Failures in Development*, in *The Journal of Economic Perspectives*, No. 3, 1990, 9-10. Com’è noto, Anne Krueger è stata designata capo economista della Banca mondiale (1982-1986) e, successivamente, primo vicedirettore generale del Fondo monetario internazionale (2001-2006).

²⁵ A. Shleifer, R. Vishny, *Corruption*, in *The Quarterly Journal of Economics*, No. 3, 1993, 611.

che richiederebbe di essere interrogata tenendo conto delle diverse specificità di contesto, appare semplicemente espunta – senza lasciare spazio alcuno alla considerazione di processi storici cruciali, a partire dal colonialismo e dall'imperialismo.

In ogni caso, se nell'impianto del Washington consensus le prescrizioni in materia di politica economica improntate al “ritiro” dello stato si sarebbero dovute di per sé tradurre in un abbassamento dei livelli di corruzione, il passaggio al post-Washington consensus, caratterizzato da un ampliamento delle prescrizioni politiche rivolte ai paesi in via di sviluppo, avrebbe visto l'importante emergere di misure specifiche per la lotta alla corruzione. Tali misure avrebbero costituito parte integrante del paradigma dell'*Inclusive Growth*.

2. La ridefinizione della corrente dominante gli studi sullo sviluppo e il riarticolarsi del discorso sulla corruzione

Con l'avanzare degli anni Ottanta e degli anni Novanta, appariva viepiù evidente che le politiche di austerità prescritte dal Washington consensus stavano ingenerando profonda insoddisfazione nei paesi in via di sviluppo, cui veniva data voce da studiosi critici del mondo accademico, nonché dall'universo dell'attivismo. Da una parte, il Washington consensus non sembrava realizzare le proprie promesse di crescita; dall'altra, l'impatto negativo delle misure di austerità sugli strati subalterni della popolazione appariva viepiù evidente – in uno scenario in cui si moltiplicavano i costi economici e sociali di una terapia shock imposta su “soggetti riluttanti”²⁶. In particolare, i riconosciuti fallimenti di tale terapia nell'Africa sub-sahariana e lo scoppio della crisi finanziaria in Asia, portarono all'emergere di dibattiti, all'interno dello stesso mainstream, circa la necessità di «adattamenti più pratici [...] nelle varie tecniche di governance»²⁷. In questo contesto, il mainstream dello sviluppo ha attraversato un processo di sofisticata rielaborazione, che ha comportato una riscrittura dei confini atti a separare lo stato dal mercato, sotto gli auspici della buona governance²⁸. Emergeva così, a fine anni Novanta, il post-Washington consensus. Appare a questo punto opportuno dar brevemente conto del terreno teorico sotteso al post-Washington consensus, per segnalare l'esistenza di non irrilevanti linee di continuità con il consenso precedente, culminate nella comune centralità del tema della corruzione quale ostacolo principe allo sviluppo.

Il passaggio dal Washington al post-Washington consensus ha tratto linfa da un processo di graduale e parziale ridefinizione dell'immaginario neoliberista dell'arena

²⁶ A questo proposito si rimanda, fra gli altri, a D. Moore, 'Sail on, O Ship of State': Neo-Liberalism, Globalisation and the Governance of Africa, in *The Journal of Peasant Studies*, No. 1, 1999; A. Saad-Filho, *From Washington to post-Washington Consensus*, cit.; E. Van Waeyenberge, *From Washington to post-Washington Consensus: Illusions of Development*, in K.S. Jomo, B. Fine (Eds.), *The New Development Economics: After the Washington Consensus*, Zed Books, 2006, 21-44; J. Best, *Governing failure: Provisional expertise and the transformation of global development finance*, Cambridge University Press, 2014; A.B. Güven, *Whither the post-Washington Consensus? International financial institutions and development policy before and after the crisis*, in *Review of International Political Economy*, No. 3, 2018.

²⁷ J. Best, *Governing failure: Provisional expertise and the transformation of global development finance*, cit., 67.

²⁸ Si rimanda qui, fra gli altri, a E. Sheppard, H. Leitner, *Quo vadis neoliberalism? The remaking of global capitalist governance after the Washington Consensus*, in *Geoforum*, No. 2, 2010; E. Van Waeyenberge, *The post-Washington consensus*, in H. Veltmeyer, P. Bowles, (Eds.), *The Essential Guide to Critical Development Studies*, Routledge, 2017, 205-214.

politico-sociale. Tale processo affonda le proprie radici in alcuni passaggi che hanno segnato il pensiero economico dominante, in particolare nel corso degli anni Ottanta e Novanta, gettando le fondamenta per l'emergere dell'approccio noto come *new institutional economics*, o neoistituzionalismo²⁹.

Appare qui significativo ricordare che tale approccio, destinato a divenire influente nell'ambito delle scienze sociali nel loro insieme, non segna una rottura con la teoria economica neoclassica. Al contrario, come ha voluto sottolineare Douglass North, uno fra i preminenti esponenti della *new institutional economics*, questo approccio «si fonda su, modifica, ed estende l'economia neoclassica, per permetterle di venire alle prese con, e far fronte a, una serie di questioni prima d'ora al di fuori della sua portata»³⁰. Com'è noto, il neoistituzionalismo ha attinto alla nozione dei fallimenti di mercato, riconoscendo che il mercato stesso è permeato da incertezza, dovuta, non da ultimo, alla presenza di asimmetrie informative. L'*homo economicus*, teso alla massimizzazione della propria utilità, veniva ora riconosciuto come imperfettamente informato – seppur rimanendo la fondamentale unità di analisi dell'ambito dell'economico e, per estensione, del sociale. In termini essenziali, l'esistenza di asimmetrie informative veniva associata all'emergere di costi nelle transazioni di mercato (quali i costi inerenti la negoziazione, la stipula e l'attuazione dei contratti), destinati a compromettere l'efficienza del mercato stesso. Appare indicativa, a questo proposito, l'identificazione dei costi di transazione come «gli ostacoli chiave che impediscono alle economie e alle società di realizzare il proprio benessere»³¹.

Nell'insieme, il riconoscimento dei fallimenti di mercato ha aperto la strada al ruolo giocato dalle istituzioni nel migliorare il funzionamento di quest'ultimo, mitigando le incertezze che potevano accompagnare gli scambi. Significativamente, si dava per assunto che le istituzioni, e il mutamento istituzionale, scaturissero dalla «razionalità» dell'*homo economicus*, spinto a dar vita alle istituzioni stesse al fine di «cercare soluzioni ai dilemmi sociali»³²; nonché pronto a trasformarle, qualora percepisce di poter «far meglio, attraverso la ristrutturazione degli scambi (politici o economici)»³³. Su questo terreno analitico, notevole enfasi veniva posta sul ruolo dei diritti di proprietà «ben definiti e pienamente fatti valere» nel creare le condizioni per un efficiente funzionamento del mercato, tanto che North ha riconosciuto in questi l'istituzione cruciale alla base della traiettoria di sviluppo delle moderne economie occidentali, vale a dire dell'emergere del capitalismo³⁴.

²⁹ Si veda, a questo proposito, C. Lapavistas, *Mainstream Economics in the Neoliberal Era*, in A. Saad-Filho, D. Johnston, D. (Eds.) *Neoliberalism: A Critical Introduction*, cit., 30-40; A. Saad-Filho, *Growth and Change in Neoliberal Capitalism*, cit.

³⁰ D.C. North, *The New Institutional Economics and Third World Development*, in J. Harriss, J. Hunter, C.M. Lewis (Eds.), *The New Institutional Economics and Third World Development*, Routledge, 1995, 17.

³¹ D.C. North, *Institutions and Economic Growth: An Historical Introduction*, in *World Development*, No. 9, 1989, 1320.

³² R. Bates, *Social Dilemmas and Rational Individuals*, in J. Harriss, J. Hunter, C.M. Lewis (Eds.), *The New Institutional Economics and Third World Development*, cit., 35. Può essere utile precisare che, come illustrato da Bates, altro importante esponente della *new institutional economics*, i «dilemmi sociali» sorgono negli scenari in cui le singole scelte di attori razionali votati al perseguimento della propria utilità non si traducono automaticamente nella massimizzazione del benessere sociale.

³³ D.C. North, *The New Institutional Economics and Third World Development*, cit., 24.

³⁴ D.C. North, *Institutions and Economic Growth: An Historical Introduction*, cit., 1320.

Non è possibile, in questa sede, ripercorrere il vivo dibattito generato da tale impianto analitico. Vorremmo tuttavia richiamare qui, seppur brevemente, le voci critiche che hanno sottolineato, da un lato, il continuo prescindere da un approccio socio-storico al mercato, laddove le riconosciute imperfezioni di quest'ultimo venivano teorizzate attraverso l'uso di concetti sostanzialmente astorici, quali i costi di transazione, ritenuti universalmente validi nel tempo e nello spazio³⁵. Dall'altro lato, e contestualmente, il prescindere da un approccio alle istituzioni e al mutamento istituzionale capace di interrogare la complessità dei processi sociali attraverso cui, storicamente, le istituzioni sono state create, e trasformate, nei diversi contesti spaziali³⁶. In ultima analisi, si tratta di un terreno intellettuale che sembrava favorire, non da ultimo, una lettura dell'emergere del capitalismo nelle economie occidentali astratta dallo storico dispiegarsi di dinamiche di potere e conflittualità sociale³⁷.

Ora, com'è noto, nel corso del tempo l'approccio neo-istituzionalista si è fatto strada nelle scienze sociali. Tale processo ha concorso, *inter alia*, all'elaborazione di un approccio politico alla governance, maturato su un terreno analitico di incontro fra la *rational choice theory* e il neo-istituzionalismo³⁸. Significativamente, l'enfasi sulle istituzioni che ha nutrito l'approccio politico alla governance non ha oscurato i cardini della narrazione tesa a illustrare i pericoli intimamente connessi all'intervento statale. Dopotutto, il pericolo che i pubblici ufficiali e i politici cedessero al *rent-seeking* – giustificato dall'attitudine che contraddistingue l'*homo economicus* – continuava a essere considerato molto reale, così come il conseguente rischio di spreco delle risorse pubbliche, nonché di proliferazione della corruzione.

A livello prescrittivo, ciò significava che la posta in gioco non era in alcun modo il ritorno a un'età in cui lo stato governasse legittimamente l'attività economica, promuovendo al contempo politiche redistributive, quanto piuttosto l'ampliamento delle riforme di stampo neoliberista, il cui cuore rimaneva intatto, attraverso la creazione di strutture di governance poste a servizio dell'efficienza di un mercato ora riconosciuto imperfetto³⁹. In termini essenziali, nell'ambito di questo impianto, lo stato veniva legittimato, al meglio, come regolatore, o mediatore, della vita collettiva, parallelamente all'emergere di una nuova enfasi sulla creazione di network orizzontali, e di procedure di negoziazione tra una pluralità di attori pubblici e privati – i cosiddetti “stakeholders” –

³⁵ Si rimanda, qui, a D. Milonakis, B. Fine, *Douglass North's Remaking of Economic History: A Critical Appraisal*, in *Review of Radical Political Economics*, No. 1, 2007. Inoltre, per un lavoro critico teso a sottolineare l'importanza di un approccio socio-storico al mercato, che coniuga la prospettiva analitica di Polanyi e quella di Marx, si veda D. Cahill *The End of Laissez-Faire?*, cit..

³⁶ Si vedano C. Leys, *The rise and Fall of Development Theory*, cit.; D. Milonakis, B. Fine, *Douglass North's Remaking of Economic History: A Critical Appraisal*, cit.; B. Jessop, *Institutions and institutionalism in political economy: a strategic-relational approach*, in J. Pierre, B.G. Peters, J. Stoker, (Eds.), *Debating Institutionalism*, Manchester University Press, 2008.

³⁷ Si rimanda, qui, a D. Krier, *Finance Capital, Neo-Liberalism and Critical Institutionalism*, in *Critical Sociology*, No. 3, 2009.

³⁸ C. Leys, *The Rise and Fall of Development Theory*, cit., 36-37; A. Mastropaolo, *Is Democracy a Lost Cause?*, cit., 97.

³⁹ A. Mastropaolo, *Is Democracy a Lost Cause? Paradoxes of an Imperfect Invention*, cit., 118-121; P. Dardot, C. Laval, *The New Way of the World: On Neoliberal Society*, cit., 218-226.

presumibilmente coinvolti in relazioni flessibili, nonché dotati di un egual potere negoziale⁴⁰.

Come notato da più studiosi che hanno posto in questione la presupposta neutralità sociale delle riforme di stampo neoliberista, esprimendo profonda preoccupazione per le loro implicazioni in termini di produzione di disuguaglianza sociale, l'approccio politico alla governance sembrava di fatto contribuire a legittimare la marginalizzazione della questione del potere, e del suo dispiegarsi nella sfera socio-economica⁴¹.

2.1 L'introduzione di una nuova variabile

Questo scenario intellettuale, nel suo insieme, ha aperto la strada, all'interno del mainstream dello sviluppo, al ripensare la questione della disparità tra i paesi ricchi e i paesi poveri, attraverso l'introduzione di una nuova "variabile", vale a dire la qualità della cornice istituzionale. A partire da questo terreno, il discorso dominante sullo sviluppo in età neoliberale, riarticolatosi nel cosiddetto post-Washington consensus, ha attuato nei tardi anni Novanta una traslazione, individuando viepiù non tanto nello stato in sé, quanto nella "debolezza delle istituzioni", un fondamentale impedimento alla crescita economica.

In termini normativi, il post-Washington consensus diveniva portatore dell'agenda della *good governance* – vale a dire un insieme di riforme che, conservando le prescrizioni in materia di politica economica al cuore del consenso precedente, le ampliava, a partire da una nuova enfasi sul ruolo dello stato nella definizione dei diritti di proprietà, come si evince dal fondamentale rapporto della Banca mondiale, pubblicato nel 1997, *The State in a Changing World*⁴². Per inciso, tale insieme di prescrizioni sarebbe stato interiorizzato dal paradigma della *Inclusive Growth*, emerso nel corso del primo decennio del Duemila⁴³. Ad ogni modo, l'impianto della *good governance* muoveva, significativamente, dalle premesse secondo cui il ruolo delle istituzioni nel rimediare ai riconosciuti fallimenti del mercato, dovesse essere calibrato in considerazione dei pervasivi fallimenti dello stato nel Sud del mondo, già individuati dal Washington consensus. In altre parole, una buona governance non avrebbe dovuto sottovalutare in alcun modo i confini sfocati che separano l'interazione fra stato e mercato dalla

⁴⁰ A questo proposito si rimanda alle riflessioni contenute in D. Porter, D. Craig, *The third way and the third world: poverty reduction and social inclusion in the rise of 'inclusive' liberalism*, in *Review of International Political Economy*, No. 2, 2004; A. Mastropaolo, *Is Democracy a Lost Cause? Paradoxes of an Imperfect Invention*, cit., 101-122; J.P. Gaudin, *La gouvernance a double-face. Declinazioni e contraddizioni*, Aracne, 2017, 75-98.

⁴¹ Si rimanda ancora alle riflessioni contenute in D. Porter, D. Craig, *The third way and the third world*, cit.; A. Mastropaolo, *Is Democracy a Lost Cause? Paradoxes of an Imperfect Invention*, cit., 101-122; J.P. Gaudin, *La gouvernance a double-face. Declinazioni e contraddizioni*, cit., 75-98; N. Chandokhe, *Governance and the Pluralisation of the State: Implications for Democratic Citizenship*, in *Economic and Political Weekly*, No. 28, 2003.

⁴² World Bank, *World Development Report 1997: The State in a Changing World*, Oxford University Press, 1997.

⁴³ Su questo tema si rimanda a K.P. Kannan, *Interrogating Inclusive Growth: Poverty and Inequality in India*, Routledge, 2014; A. Saad-Filho, *Growth and Change in Neoliberal Capitalism*, cit.

generazione di rinnovate opportunità per il comportamento individuale improntato al *rent-seeking*, che permea gli strati della burocrazia, nonché la classe politica⁴⁴.

Il nuovo scenario prescrittivo ha concorso dunque, da un lato, a una ridefinizione del ruolo del settore pubblico, volta a sostenere il funzionamento del mercato e la crescita del settore privato. Ciò, anche a fronte di una nuova importanza riconosciuta alla dimensione sociale dello sviluppo, in cui tuttavia l'intervento dello stato doveva limitarsi alla realizzazione di reti di sicurezza sociale di base, da destinarsi a un predefinito target di poveri assoluti – cosa che ha dato luogo a rinnovati processi di “privatizzazione dello sviluppo”⁴⁵. In parallelo, esso ha introdotto un insieme di riforme che hanno enfatizzato la dimensione politica dello sviluppo, comprendenti aspetti vicendevolmente rinvigorenti, quali la promozione della rispondenza e della trasparenza del settore pubblico, nonché un fermo impegno nel contrasto alla corruzione pubblica, in ultima analisi inteso come una «lente attraverso cui esaminare l'operato dello Stato»⁴⁶.

In questo impianto, la nozione secondo cui il fenomeno della corruzione – ancora una volta astratto dallo storico dispiegarsi delle dinamiche di potere all'interno di specifici contesti socio-politici – costituisse una fra le cause principali della povertà presente nel Sud del mondo, veniva ribadita persino con maggior forza. Basti qui richiamare l'ormai storico discorso pronunciato nel 1996, all'alba del post-Washington consensus, dall'allora presidente della Banca mondiale, James Wolfensohn. Si tratta di un discorso noto per l'esplicito riferimento alla corruzione come a un «cancro», d'ostacolo alla realizzazione di «uno sviluppo solido e giusto», che «sottrae risorse dai poveri ai ricchi»; nonché per l'enfasi con cui si sottolinea la necessità di sostenere i paesi in via di sviluppo nella lotta contro il diffondersi di tale fenomeno, in nome del mandato di lotta alla povertà assegnato alla Banca mondiale⁴⁷. Ciò che mutava, era il riconoscimento della necessità di un coinvolgimento delle istituzioni statuali nella realizzazione di programmi nazionali atti a scoraggiare le pratiche di corruzione.

Come già accennato, si può sostenere che la correlazione postulata fra qualsiasi tipo di espansione del ruolo del governo e la corruzione, fatta propria dal Washington consensus, sia stata almeno parzialmente emendata. Nell'ambito di un impianto che ha riconosciuto un ruolo limitato al governo, in veste di attore destinato a promuovere l'efficienza del mercato, l'enfasi è stata riposta sulla qualità della governance. Così, il rapporto della Banca mondiale *The State in a Changing World* – dopo aver richiamato l'immagine dell'età dello sviluppo come un periodo permeato da azioni arbitrarie da parte dei

⁴⁴ Si veda M. Khan, *Corruption, Governance and Economic Development*, in K.S. Jomo, B. Fine, (Eds.), *The New Development Economics*, cit., 200-221; B. Fine, *The Developmental State and the Political Economy of Development*, in K.S. Jomo, B. Fine (Eds.), *The New Development Economics*, cit., 110.

⁴⁵ E. Van Waeyenberge, *The post-Washington consensus*, cit., 211-13. Qui Van Waeyenberge sottolinea inoltre come l'orientamento secondo cui il settore privato debba ricoprire un ruolo chiave nel finanziare lo sviluppo, dettato dal permanere della filosofia del contenimento della spesa pubblica, sia emerso chiaramente anche dal documento finale del *Third Financing for Development Summit* tenutosi ad Addis Ababa nel 2015, che ha definito l'impianto normativo sotteso al finanziamento degli Obiettivi di sviluppo sostenibile da raggiungersi entro il 2030, noti anche come Agenda 2030 per lo sviluppo sostenibile. Sul tema del progressivo affidamento dello sviluppo ad attori privati si veda anche N. Chandokhe, *Governance and the Pluralisation of the State: Implications for Democratic Citizenship*, cit.

⁴⁶ M. Khan, *Corruption, Governance and Economic Development*, cit., 202.

⁴⁷ J.D. Wolfensohn, *Voices for the World's Poor: Selected Speeches of the World Bank President James D. Wolfensohn, 1995-2005*, World Bank, 2005, 50.

governanti, corruzione «endemica» e povertà durevole⁴⁸ – ha gettato le fondamenta della normatività relativa alla lotta alla corruzione, che sarebbe stata successivamente riarticolata nel corso della ricca produzione del mainstream dello sviluppo in materia. Basti qui richiamare alcune linee fondamentali di tale produzione.

Da un lato, a fianco della mobilitazione del potere giudiziario per reprimere la corruzione pubblica, la continua attuazione delle riforme economiche di stampo neoliberale continuava a essere considerato un fattore cruciale nel controllo delle pratiche di corruzione. In questo scenario prescrittivo, l'introduzione di fornitori privati nei servizi di base, quali la salute, l'istruzione, l'acqua, l'elettricità, veniva rappresentata come una misura significativa per migliorare l'accesso dei poveri a tali servizi, essendo i poveri particolarmente vulnerabili alle pratiche di corruzione imperanti nel settore pubblico⁴⁹. Allo stesso modo, si ribadiva la necessità di dare continuità alla privatizzazione delle imprese pubbliche, la cui «relazione privilegiata con il governo» appariva in sé un chiaro indicatore della loro vulnerabilità alla corruzione⁵⁰.

Parallelamente, lo stato veniva richiamato a favorire l'impegno dei cittadini nella lotta alla corruzione, secondo una nozione normativa dello sviluppo partecipato, che non sembrava prevedere che i cittadini, o parte di questi, mettessero in questione il cuore delle riforme economiche neoliberiste. Ai soggetti privilegiati dello sviluppo partecipato – che nel corso del tempo hanno incluso organizzazioni della società civile, comunità locali, organizzazioni non governative, *think tank*, i giovani – veniva assegnato, al fianco dei media, il ruolo vitale di “guardiani” delle istituzioni statali, utile a contribuire alla denuncia di pratiche di corruzione esistenti e alla prevenzione del futuro fiorire del fenomeno⁵¹. La pressione per la realizzazione dell'agenda anti-corruzione; l'accrescimento della consapevolezza del pubblico generale in materia di corruzione; e la partecipazione a gruppi di lavoro, coalizioni e network locali, regionali e nazionali per la lotta alla corruzione, era parte delle attività che tali soggetti avrebbero dovuto svolgere, così come compito dello stato era creare un ambiente favorevole alla loro realizzazione. E se, nel corso del tempo, veniva riconosciuta l'esistenza di diverse forme di corruzione, inclusa «la mano che paga del settore privato», allo stesso modo l'attenzione è rimasta prevalentemente concentrata sulla corruzione del settore pubblico, ampiamente rappresentata come la più dannosa, in specie in relazione al fenomeno della povertà, se non, come ancora rimarcato di recente, la forma di corruzione «più perniciosa»⁵². Così,

⁴⁸ World Bank, *World Development Report 1997: The State in a Changing World*, cit., 2.

⁴⁹ World Bank, *World Development Report 1997*, cit. 99-109; *The State in a Changing World*, cit.; World Bank, *World Development Report 2000/2001: Attacking Poverty*, Oxford University Press, 2001, 85-87; World Bank, *World Development Report 2004: Making Services Work for Poor People*, World Bank, 2004, 12; World Bank, *Enhancing Government Effectiveness and Transparency: The Fight Against Corruption*, World Bank 2020, XX. Si rimanda altresì all'intera logica che informa questi documenti.

⁵⁰ World Bank, *Enhancing Government Effectiveness and Transparency: The Fight Against Corruption*, cit., XIX e 94-121. Si rimanda altresì all'intera logica che informa questo documento.

⁵¹ *World Development Report 2004: Making Services Work for Poor People*, cit., 197; World Bank, *Strengthening World Bank Group Engagement on Governance and AntiCorruption*, World Bank, 2007, IX; World Bank *Strengthening governance: tackling corruption the World Bank Group's updated strategy and implementation plan*, World Bank Group, 2012, 18; World Bank, *Anticorruption Initiatives: Reaffirming Commitment to a Development Priority*, World Bank, 2019, 28; World Bank, *Enhancing Government Effectiveness and Transparency: The Fight Against Corruption*, cit., XXV. Si rimanda altresì all'intera logica che informa questi documenti.

⁵² World Bank, *Anticorruption Initiatives: Reaffirming Commitment to a Development Priority*, cit., 4.

si è costantemente reiterata la comprensione del fenomeno della corruzione come fondamentalmente legato al comportamento individuale di politici e burocrati improntato al *rent-seeking*, nonché l'idea che la corruzione stessa sia l'ostacolo principale al conseguimento di «crescita economica e prosperità condivisa»⁵³.

Nell'insieme, appare evidente come l'impianto analitico-normativo sin qui delineato sulla corruzione si sia dimostrato fortunato nel corso del tempo, rimanendo al cuore del mainstream dello sviluppo anche nello scenario seguito alla crisi finanziaria globale del 2008, seppure a fronte di quest'ultima si sia guardato con maggior flessibilità all'attuazione delle prescrizioni di natura socio-politica previste a partire dalla svolta verso il post-Washington consensus⁵⁴.

Può essere interessante riportare un esempio della persistenza dell'impianto sin qui delineato, fornitoci da un recente lavoro di analisi dello scenario socio-politico indiano contemporaneo, dove “debolezza istituzionale” e corruzione pubblica, dettata da attitudini *rent-seeking* dei singoli attori che popolano l'universo politico-burocratico, vengono annoverate fra le principali cause della vulnerabilità sociale a tutt'oggi presente nel paese⁵⁵.

Nell'insieme, si è assistito, da un lato, al permanere di una comprensione della corruzione astratta dal concreto, storico dispiegarsi, in ciascun contesto geografico dato, delle dinamiche capitalistiche; dall'altro, tale concezione si è affiancata alla persistente marginalizzazione delle cause strutturali della povertà, con il conseguente rifiuto di riportare al centro dell'agenda della lotta alla povertà misure rispondenti alla logica della redistribuzione delle risorse.

3. Una riflessione dai margini

Appare ora venuto il momento di proporre un esempio concreto di una lettura del fenomeno della corruzione che guardi al dispiegarsi delle dinamiche di potere nella sfera socio-economica. Per far ciò, questa sezione attingerà a un articolato percorso di ricerca che abbiamo compiuto nello stato indiano minerario dell'Odisha⁵⁶.

⁵³ World Bank, *Enhancing Government Effectiveness and Transparency: The Fight Against Corruption*, cit., XIII.

⁵⁴ Si veda A.B. Güven, *Whither the post-Washington Consensus? International financial institutions and development policy before and after the crisis*, cit., 410.

⁵⁵ Il riferimento è a M. Vaishnav, *When Crime Pays*, Yale University Press, 2017, 25-69.

⁵⁶ Tale percorso si è svolto attraverso ripetuti periodi di *fieldwork* nella regione costiera dell'Odisha e nel più interno distretto di Keonjhar, susseguendosi tra giugno 2004 e novembre 2015. Durante le diverse fasi di elaborazione dei dati raccolti sul campo ci si è altresì avvalsi di conversazioni da remoto con alcuni fra i principali attori intervistati, che si sono protratte sino al 2020. In questa sede, si farà riferimento al cuore di tematiche analizzate nei seguenti lavori, ciascuno dei quali è corredato da dettagliate informazioni sul periodo – o i periodi – di *fieldwork* su cui si basa: M. Adduci, *Neoliberal Wave Rocks Chilika Lake, India: Conflict over Intensive Aquaculture from a Class Perspective*, in *Journal of Agrarian Change*, No. 4, 2009; M. Adduci, *Neoliberalism and class reproduction in India: The Political Economy of Privatisation in the Mineral Sector in the Indian State of Orissa*, in *Forum for Social Economics*, No. 1, 2012; M. Adduci, *Neoliberalism, Mining and Labour in the Indian state of Odisha: Outlining a Political Economy Analysis*, in *Journal of Contemporary Asia*, No. 4, 2017; M. Adduci, *Neoliberal Mining Policy and Adivasi Vulnerability in Odisha*, in N. Pangrahi, (Ed.), *Tribal Economy, Culture and Society*, Concept Publishing Company, 2019, 3-20; M. Adduci, *The Relentless de Facto Privatization Process of Chilika Lake, India*, in *Journal of Agrarian Change*, No 4, 2020.

Ricco di risorse naturali e importante bacino minerario dell'India, lo stato dell'Odisha si contraddistingue altresì per i gravi livelli di povertà materiale che lo hanno storicamente afflitto, nonché per la persistenza di marcati livelli di disuguaglianza sociale⁵⁷. Il percorso di ricerca compiuto nello stato, incentrato sulle implicazioni sociali dei processi di privatizzazione, di diritto e di fatto, delle risorse naturali dispiegatisi in età neoliberista, ha imposto sin da subito il confronto con gli elevati livelli di corruzione che intersecavano tali processi. Nella fattispecie, è apparso presto evidente che fra le fila dell'alta burocrazia statale, nonché degli strati politici dominanti, vi era una diffusa tolleranza di fenomeni di sfruttamento illegale delle risorse naturali, in cambio di ingenti flussi di compensi illegali.

Di fronte a questo quadro si è ritenuto necessario andare oltre la lettura mediata dal prisma della razionalità neoclassica. Tale lettura avvalorava la nozione secondo cui l'abbondanza di risorse naturali sarebbe destinata a intensificare la propensione al *rent-seeking* dei singoli funzionari pubblici responsabili della gestione delle stesse, accrescendo l'incidenza della corruzione, in specie nel Sud del mondo, dove i fallimenti dello stato si presupponevano essere, come abbiamo visto, decisamente marcati, se non "colossali". Si tratta di un impianto che ha contribuito a sostenere l'ipotesi secondo cui l'abbondanza di risorse naturali potesse tradursi in una "maledizione", in particolar modo per i paesi in via di sviluppo; ipotesi che nel corso del tempo si è giustapposta all'impianto della buona governance, richiamando l'attenzione sulla qualità delle istituzioni dei contesti affetti dalla "maledizione delle risorse". Tale impianto analitico – che tende a sostenere la desiderabilità, da un lato, di un maggior protagonismo del mercato nello sfruttamento delle risorse naturali e, dall'altro, di specifiche misure atte a contrastare la propensione al *rent-seeking* dei singoli funzionari pubblici – sembra, ancora una volta, proporre una lettura della corruzione astratta dallo storico dispiegarsi delle dinamiche sociali di potere in ciascun contesto geografico dato⁵⁸. Ciò tende, in ultima analisi, a consolidare l'idea della corruzione stessa quale "deviazione" posta a ostacolo del corretto funzionamento del mercato.

Quali suggerimenti possono invece emanare da una lettura del fenomeno della corruzione legata allo sfruttamento delle risorse naturali storicamente imperante in Odisha, improntata al riconoscimento delle specifiche dinamiche sociali di potere sottese a tale fenomeno? Al fine di riflettere su questa domanda, si ripercorreranno di seguito, seppur sinteticamente, gli snodi principali del percorso di ricerca richiamato.

Tale percorso, è importante ricordarlo, non è potuto prescindere dalla storia della regione, sin dai tempi coloniali trasformata in un importante bacino di risorse minerarie, nonché di forza lavoro a basso costo, in risposta ai bisogni di un capitalismo emergente⁵⁹.

⁵⁷ Per un quadro complessivo, si segnala, fra i lavori più recenti, P. Nayak, P. Pattanaik, P. Santosh, *The Economy of Odisha: A Profile*, Oxford University Press, 2016.

⁵⁸ Su questo tema si rimanda a J. Di John, *Is There Really a Resource Curse? A Critical Survey of Theory and Evidence*, in *Global Governance*, No. 2, 2011; J. Nem Singh, F. Bourgoignie, *Resource Governance in a Time of Plenty*, in J. Nem Singh, F. Bourgoignie, (Eds.), *Resource Governance and Developmental States in the Global South: Critical International Political Economy Perspectives*, Palgrave, 2013, 1-18.

⁵⁹ Si veda M. Mohanty, *Class, Caste and Dominance in a Backward State: Orissa*, in F. Frankel, M. Rao, (Eds.), *Dominance and State Power in Modern India: Decline of a Social Order*, Oxford University Press, Vol. II, 1990, 321-366; M. Mohanty, *Persisting Dominance: Crisis of Democracy in a Resource-rich Region*, in *Economic and Political Weekly*, No. 14, 2014.

Con il conseguimento dell'indipendenza dell'India, e il conseguente avvio dell'età dello sviluppo – durante la quale lo sfruttamento dei principali minerali era riservato primariamente al settore pubblico, in virtù della loro importanza strategica negli attesi processi di crescita economica del paese – l'India ha conosciuto, com'è noto, il dispiegarsi di dinamiche di sviluppo diseguale. In questo contesto, l'Odisha ha visto il riprodursi del proprio ruolo di bacino di risorse naturali, nonché, dati i gravi livelli di povertà materiale che la collocavano ai margini della traiettoria di sviluppo panindiana, di forza lavoro a basso costo, in risposta alle domande del capitalismo nazionale. Tale ruolo appariva mediato da uno strato locale socio-politicamente dominante sin dall'indipendenza dell'India, composto, appunto, da alta burocrazia e politici di spicco, storicamente discendenti dalle grandi élite terriere dell'Odisha costiera, che sembravano trarre guadagno dal tollerare l'esistenza di fenomeni estrattivi illegali.

Il quadro qui delineato è sembrato riprodursi in età neoliberista, quando, a partire dall'inizio degli anni Novanta, sono stati avviati importanti processi di “ritiro dello stato” dalla sfera socio-economica, che hanno incluso la progressiva privatizzazione dello sfruttamento delle risorse minerarie e, in senso più ampio, naturali. In questo scenario, l'Odisha ha assistito all'ampliarsi del proprio ruolo di bacino di materie prime a basso costo, destinate non solo più al mercato panindiano, ma anche a quello internazionale, come dimostrato, in particolare, dall'incremento delle esportazioni di minerale ferroso. Inoltre, se nel corso degli anni Novanta l'Odisha ha conosciuto livelli di povertà e disuguaglianza vieppiù preoccupanti, a partire dagli anni Duemila essa è andata incontro a processi di crescita economica dovuti principalmente al proliferare delle attività estrattive, a bassa intensità di lavoro, che si sono accompagnati a uno scenario segnato dalla persistenza di povertà e disuguaglianza sociale. Non da ultimo, con l'incedere delle riforme neoliberiste, lo stato dell'Odisha ha conosciuto l'intensificarsi dei fenomeni di dislocazione *tout court* e dislocazione lavorativa di fasce già molto povere della popolazione, a seguito dell'apertura di nuove miniere o, ancora, di rinnovati processi di recinzione e sfruttamento illegale delle acque di un'importante laguna – il lago Chilika. Così, l'Odisha ha assistito altresì al consolidarsi del proprio ruolo di regione di emigrazione.

In questo scenario, il significativo aumento delle attività di sfruttamento delle risorse naturali, nonché degli attori privati coinvolti in tali attività, si è accompagnato alla proliferazione delle pratiche di corruzione che vedono coinvolto lo strato locale socio-politicamente dominante, composto, come sopra accennato, da alti esponenti della burocrazia e politici di spicco con importanti cariche di governo. A ben vedere, ciò cui siamo di fronte, è uno strato sociale locale che storicamente, attraverso il controllo dell'apparato statale dell'Odisha acquisito sin dall'indipendenza, si è dimostrato capace di esercitare il proprio controllo sulle abbondanti risorse naturali dello stato. Con ciò, da un parte, tale strato sociale ha storicamente forgiato l'ambito della produzione, sostenendo la continua crescita del settore estrattivo, a scapito degli altri settori vitali dell'economia locale, in risposta ai bisogni di materie prime a basso costo espressi dalle classi capitalistiche panindiane nonché, con la svolta neoliberista, dal mercato internazionale. Dall'altra parte, lo strato socio-politicamente dominante l'Odisha ha saputo trarre costante beneficio dalla propria posizione, assicurandosi la possibilità di appropriarsi di un importante flusso di rendita (sotto forma di tangenti), attraverso la tacita tolleranza di pratiche estrattive illegali sempre più estese, compiute da attori privati.

Attingendo alle riflessioni di Henry Bernstein sulla complessità dell'universo capitalistico⁶⁰, si è sostenuto che lo strato sociale dominante dell'Odisha afferisca all'universo capitalistico stesso, in quanto orientato a rispondere agli interessi espressi dalle classi capitalistiche, nazionali e internazionali, in relazione alle risorse naturali.

Ciò che preme sottolineare, in questa sede, è come attraverso la lettura qui sinteticamente richiamata la corruzione non appaia una rimediabile “deviazione” che ostacola il funzionamento del mercato – da attribuirsi primariamente ad attitudini *rent-seeking* di singoli attori individuali volti a massimizzare la propria utilità. Al contrario, la lettura qui proposta dà conto di come, nello specifico contesto analizzato, le diffuse pratiche di corruzione appaiano intimamente legate allo storico dispiegarsi delle dinamiche capitalistiche a livello locale, nazionale e internazionale, in uno scenario in cui l'Odisha è stata socialmente relegata ai margini di una traiettoria di sviluppo ineguale. Da un lato, ciò tende a esporre i limiti dell'impianto normativo proprio del mainstream dello sviluppo in tema di corruzione. Dall'altro lato, e forse ancor più significativamente, ciò tende a suggerire, senza esitazione, che le cause della povertà dell'Odisha vadano ricercate proprio nella traiettoria di sviluppo diseguale ai cui margini l'Odisha stessa è stata relegata sin dall'età coloniale – traiettoria di sviluppo storicamente prodotta e riprodotta dall'intreccio di scelte socio-politiche di strati dominanti a livello locale, nazionale e internazionale.

A fronte di questo scenario, emerge l'esigenza di ripensare la lotta alla povertà rimettendo al centro dell'agenda dello sviluppo un insieme di politiche volte alla democratizzazione della vita economica e sociale, capaci di promuovere un'equa redistribuzione delle risorse. Tale esigenza, appare opportuno ricordarlo, è stata ribadita a più riprese dagli strati subalterni dell'Odisha, impegnati a opporsi alle attività illegali di sfruttamento delle risorse naturali; nonché alla realtà di fenomeni di dislocazione che si traducono in rinnovate traiettorie di pauperizzazione per centinaia di migliaia di persone, la cui sussistenza dipende dalle risorse naturali; e, ancora, all'insicurezza di lavoro e di vita derivante da condizioni di lavoro vieppiù precarizzate, il cui impatto appare particolarmente grave sulle vite delle donne. Nell'insieme, si tratta di una componente della società pesantemente sottoposta ai costi delle riforme neoliberiste, che solleva la questione dell'elaborazione di agende politiche alternative, che diano nuovo spazio, non da ultimo, alle politiche redistributive. Ne emerge una sfida tanto impegnativa, quanto urgente, per tutti coloro che ritengono che la questione dello sviluppo e quella della giustizia sociale siano da ritenersi intrecciate.

4. Conclusioni

Ci si permetta da ultimo di ricordare che, durante una cerimonia volta a celebrare il conseguimento dell'indipendenza dell'India tenutasi a Bhubaneswar (la capitale dell'Odisha), a cui abbiamo preso parte, una personalità locale di spicco ha solennemente dichiarato che l'Odisha necessitava di «meno governo e più governance». Chiaramente, ciò evocava l'immaginario neoliberista dell'arena socio-politica, in cui i fallimenti del governo, *in primis* la corruzione, concepita alla stregua di una “questione di capacità delle istituzioni”, vengono identificati quali ostacolo principe allo sviluppo. Tale nozione,

⁶⁰ Si veda H. Bernstein, *Class Dynamics of Agrarian Change*, Fernwood, 2010, 110-112.

come abbiamo visto, sostiene un impianto prescrittivo secondo cui il cuore delle riforme economiche neoliberiste debba essere accompagnato da specifiche misure anti-corruzione, laddove quest'ultima viene letta come un fenomeno da attribuirsi alle attitudini improntate al *rent-seeking* dei singoli agenti individuali che popolano le istituzioni statali. La riflessione critica che abbiamo proposto non intende certamente negare la gravità del fenomeno della corruzione; piuttosto, intende sottolineare come una piena comprensione dello stesso non possa prescindere dall'analisi delle dinamiche di potere storicamente dispiegantesi negli specifici contesti sociali in cui la corruzione prolifera. Ancora, la presente riflessione vuole suggerire come una piena comprensione del fenomeno della povertà non possa prescindere dall'analisi, attenta alle specificità di contesto, delle cause strutturali della stessa. Ciò rimanda alla necessità di interrogare le dinamiche di potere che storicamente tendono a (ri)produrre vecchie e nuove forme di povertà e disuguaglianza sociale, nonché all'urgenza di muovere da tale analisi per l'elaborazione di politiche pubbliche di contrasto alla povertà, entro un orizzonte di eradicazione della stessa.

5 • 2 • 2023



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

WHO HOLDS THE POWER? POLITICAL SUCCESSION & AUTHORITARIAN REGIMES IN AFRICA

NAD

Nuovi Autoritarismi e Democrazie:
Diritto, Istituzioni, Società



F. BATTERA

ISSN: 2612-6672

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

Who Holds the Power? Political Succession & Authoritarian Regimes in Africa (1990-2020)

*Federico Battera**

Abstract

The paper analyzes and describes continuities of authoritarian regimes in Africa since the return to multipartism by classifying cases which have been stable in the authoritarian form in the last thirty years. Special attention is devoted to political successions, whether these are ruled by a party and/or the military or took the form of dynastic ones. In particular, the existence of collegial control on personal power is presented as an important way of ensuring continuities of party and/or military hegemony over the authoritarian regime. Collegial control may also strengthen the stability of the regime in its authoritarian form. However, it is not excluded that a moderate degree of personal power may also be helpful in ensuring stability if combined with collegial control as it helps in limiting factionalism.

Keywords: authoritarianism, political succession, personal power, collegial power, military power

SOMMARIO: 1. Introduction. 2. Political Succession in African Authoritarian Regimes: Between Personal & Collegial Power. 3. The Selection of Cases and their Temporary Classification. 4. The Uncertainty of Dynastic Successions. 5. Personal Power and Collegial Power: Re-Classifying Authoritarian Types. 6. Conclusions: Succession and Stability.

* Associate Professor of African Political Systems at the Department of Political and Social Sciences, University of Trieste, Italy. The essay was submitted to double blind peer-review. Member of the Editorial Staff who oversaw the essay: Laura Alessandra Nocera.

1. Introduction

Authoritarian regimes rely on broad coalitions of interests (i.e. ‘power coalitions’) made by a strongman and his/her family, a hegemonic party, bureaucracies, leading entrepreneurs and security apparatuses¹. There are many variations across Africa as far as the role, the weight and the importance of these pillars within power coalitions. While it is agreed that personal power and strongmen are believed to be of crucial importance in defining authoritarian rule across the continent², here is argued that structures of collegial power must not to be ignored. In particular, the paper focuses on two: security apparatuses (the military) and dominant parties. The importance of these organizations may emerge when personal power weakens as the strongman in power approaches age limits, except when during tenure his/her personal power had adversely impacted on the autonomy of the party and the military. The latter condition comes commonly with the emergence of a powerful family which surround the strongman.

The aim of the paper is therefore to: a) identify and discuss in which conditions structures of collegial power remain important determining a non-dynastic succession; and, b) ascertain whether successions ruled or controlled by a structure of collegial power are more likely to remain stable authoritarian avoiding or limiting regime crisis.

Regimes are observed within a time span which dates back to 1990 and covers thirty years up to 2020. The time span is ample enough to allow the identification of trends, changes, continuities and eventual oscillations from one authoritarian type to another. Within such time span political successions serve as proof-testing. By focusing on succession is possible to clearly find who holds the real power, whether an organization or a dynasty. It is not a chance that many regimes that has been labeled in the past as ‘personal’ have revealed during crisis of succession how fragile was in fact personal power while facing far more sturdy organizations such as professional armies or established parties.

The article contributes to the debate on authoritarianism by analyzing the many variations and cases that have been observed. These will be regrouped and classified according to the incidence of personal and/or collegial power provided by organizations such as armies and/or parties. While it is agreed that personalism is a continuous trait among regimes long-lasting dominated by strongmen³, as Geddes⁴ it is possible to identify regimes where personalism greatly prevails on established organizations. Combining the two – personal and collegial power – can give us much more understanding of the

¹ D. Acemoglu, G. Egorov, K. Sonin. *Coalition Formation in Non-Democracies*, in *Review of Economic Studies*, No. 4, 2008, 987–1009.

² Since Jackson and Rosberg (*Personal Rule in Black Africa*, University of California Press, 1982), this issue has attracted a vast literature.

³ M. Wahman, J. Teorell, A. Hadenius. *Authoritarian Regime Types Revisited: Updated Data in Comparative Perspective*, in *Contemporary Politics*, No. 1, 2013, 19-34.

⁴ B. Geddes, *What Do We Know about Democratization after Twenty Years?*, in *Annual Review of Political Science*, No. 1, 1999, 115-144.

differences among authoritarian regimes and their resilience.

2. Political Succession in African Authoritarian Regimes: Between Personal & Collegial Power

Since after independence up to the beginning of the 1990s, authoritarianism in Africa attracted a vast literature, which however tended to focus more on case studies than approaching the issue in comparative terms. Furthermore, with one notable exception⁵, few focused on the modalities of succession within authoritarian regimes. If we consider that succession is the best test for measuring regime long-lasting robustness⁶ this seems puzzling. Reasons must be found in two opposites trends, which applied to two distinct groups of countries: a) in many cases, political stability was assured by personal power. Such fact became paramount in the 1980s⁷ and in certain cases personal power was so strong that survived attempts of democratization in the 1990s; b) in other cases, a series of coups and countercoups marked the post-colonial trajectory of other states. While the first group enjoyed relative stability under durable personal regimes, the other was characterized by continuous instability, with only some achieving later the stability of the former group under the same modalities, i.e. by concentrating power into a single man.

Generally, bureaucratic organization such as parties⁸ or armies were considered having fallen under the same personal dominance – “neo-patrimonialism” could be largely considered as a synonym – and consequently having lost any autonomy or capacity⁹. Regular succession – i.e. the transfer of power within the same regime – was therefore widely considered an exception. Hughes and May¹⁰ was probably the only one contribution that tried to find whether regular – “orderly” – succession actually happened, listing sixteen cases (nineteen if we include North Africa),

⁵ A. Hughes, R. May, *The Politics of Succession in Black Africa* in *Third World Quarterly*, No. 1, 1988, 1-22.

⁶ J. Blondel, *World Leaders*, Sage, 1980, 83-85.

⁷ R.H. Jackson, C. Rosberg, *Personal Rule in Black Africa*, cit.

⁸ On the contrary, parties have attracted notable attention by those initially interested in authoritarian transition such as J.S. Coleman and C. Rosberg (*Political parties and national integration in tropical Africa*, University of California Press, 1964) and A.R. Zolberg (*Creating Political Order: The Party-States of West Africa*, Rand McNally, 1966).

⁹ T. Mkandawire, *Neopatrimonialism and the Political Economy of Economic Performance in Africa: Critical Reflections*, in *World Politics*, 2015, 1-50. According to J.F. Médard (*The Underdeveloped State in Africa: Political Clientelism or Neo-patrimonialism?*, in C. Clapham (Ed.), *Private Patronage and Public Power: Political Clientelism and the Modern State*, Frances Pinter, 1982, 162-189) “neo-patrimonialism” is understood as the “privatization of the public”. Personal relations are consequently the prevailing trait of neo-patrimonial power. Neo-patrimonialism is largely looked as adverse to both political and economic development. Exception is represented by more recent literature on the so-called “developmental patrimonialism”. See on this, Tim Kelsall, David Booth, Diana Cammack and Frederick Golooba-Mutebi, *Developmental patrimonialism? Questioning the orthodoxy on political governance and economic progress in Africa*, Africa Power and Politics Programme (APPP) Working Paper, No. 9, 2010.

¹⁰ A. Hughes, R. May, *The Politics of Succession in Black Africa*, cit.

which, contrary to their own expectations were not a bad result¹¹. By orderly succession they meant one that respected some legal requirements. They concluded that when it occurred that «[...] must be seen as encouraging and a move in the direction of a [...] self-perpetuating process of leadership change within what Huntington terms 'political institutionalization [...]»¹². In other words, they found that regular succession ruled by organizations that retained some form of collegial power could be conducive to some form of regime's institutionalization – i.e. “stabilization”. The paper was published very few years before democratization had begun and authoritarianism started to be perceived as illegitimate and the issue rapidly overcome. Indeed, by the beginning of the 1990s many of these regimes did not survive or endured severe crisis marked by political instability, if not, civil wars. However, some managed to survive either, by allowing some kind of controlled multipartism, just remaining authoritarian yet, and, some managed to survive also crises of succession thanks to functioning organizations, being them a party, an army, or both, or by resorting to effective personal networks. Still in literature, the role of parties, in ensuring continuity of authoritarian rule in Africa does not deserve an adequate consideration with some notable exceptions¹³. The same about armies. With the exception of Northern Africa, where military regimes are still characterized by powerful security apparatuses¹⁴ which rule behind the screen of civilian governments¹⁵, military power in Sub-Saharan Africa attracted a certain attention only before regimes' transformation in the 1990s, but contrary to Latin America where military juntas were the rule, in Africa, most of the military that had staged coups have created their own party or suffered the same “neo-

¹¹ A. Hughes, R. May, *The Politics of Succession in Black Africa*, cit., 3. This means about one third successions. A data consistent with that which is found in R.M. Govea and J.D. Holm, *Crisis, violence and political succession in Africa*, in *Third World Quarterly*, No. 1, 1998, 129-148.

¹² A. Hughes, R. May, *The Politics of Succession in Black Africa*, cit., 21.

¹³ See: B. Magaloni, *Credible Power-Sharing and the Longevity of Authoritarian Rule*, in *Comparative Political Studies*, No. 4/5, 2008, 715-741; S. Levitsky, A. W. Lucan, *The Rise of Competitive Authoritarianism*, in *Journal of Democracy*, No. 2, 2002, 51-65; Y.L. Morse, *Electoral authoritarianism and weak states in Africa* in *International Political Science Review*, No. 1, 2018, 114-129; A. Meng, *Constraining Dictatorship. From Personalized Rule to Institutionalized Regimes*, Cambridge University Press, 2020. M.V. Svolik, *The Politics of Authoritarian Rule*, Cambridge University Press, 2012, could be included in the list if his African cases were not considered as mainly fallen into the category of “established autocracies”, where precisely «[...] the dictator has effectively eliminated the ruling coalition, whose support is no longer necessary for his survival». (cit., 61). Finally, G. Carbone, A. Pellegata, *Researching the dynamics of leaders' replacement: The Africa Leadership Change (ALC) dataset*, in *European Political Science*, No. 2, 2018, 187-210, provide with a useful dataset on successions which are classified whether electoral, non-electoral or violent. They found that, generally, multiparty reforms of the 1990s regularized the way in which African rulers access and are removed from office. This had a certain impact also on some authoritarian regimes.

¹⁴ See, E. Bellin, *The Robustness of Authoritarianism in the Middle East: Exceptionalism in Comparative Perspective* in *Comparative Politics*, No. 2, 2004, 139-157.

¹⁵ See S.A. Cook, *Ruling but Not Governing: The Military and Political Development in Egypt, Algeria and Turkey*, The John Hopkins University Press, 2007.

patrimonial” transformation. The army was considered as a mean of obtaining power rather than an organization able to create a different type of regime¹⁶. Such regimes fell under what Geddes et al. refer as those led by a military strongman “unconstrained by other officers”¹⁷. These were men who came to power by controlling the army but thereafter showed sufficient autonomy from those who brought them to power by weakening the same army in order to prevent possible further coups¹⁸. The list was long and mainly referred to the past, although we still found trajectories of this type. When this condition happens, such regimes have been considered personalistic given that the army is weak and regime robustness relies on specialized units totally controlled by the strongman and recruited according to loyalty more than merit. On the contrary, regimes will be considered military controlled only when they follow Finer’s argument, i.e. those acting «[...] entirely or predominantly at their (i.e. the military) command»¹⁹.

Single party, with the major exception of Eritrea, no longer exists. Authoritarianism of today rather takes the form of a *façade* multipartism where once single-parties are now dominant parties which tolerate political pluralism to the point of not endangering those in power²⁰. Elections in a similar setting are not free and fair enough to permit opposition parties to win even when such parties are robust and popular. Routinized selection within the party elite sanctioned by controlled election, in a process similar to those observed by Hughes and May²¹, may then ensure continuity of party dominance. On the contrary, excessive personalism hampers the functioning of such parties and their autonomy. Parties became an instrument of a strongman and his “family” to the point that hereditary regimes are put in place; a very well-known trend also in Africa²². An interesting point is however not only when and under which conditions well poised hereditary

¹⁶ See among the many: P. McGowan, T.H. Johnson, *African Military Coups d’État and Underdevelopment: A Quantitative Historical Analysis* in *The Journal of Modern African Studies*, No. 4, 1984, 633-666; S. Decalo, *Coups and Army Rule in Africa: Motivations and Constraints*, Yale University Press, 1990; and J.C. Jenkins, A.J. Kposowa, *The Political Origins of African Military Coups: Ethnic Competition, Military Centrality, and the Struggle over the Postcolonial State*, in *International Studies Quarterly*, No. 3, 1992, 271-291.

¹⁷ B. Geddes, J. Wright, E. Frantz, *Autocratic Breakdown and Regime Transitions: A New Data Set*, in *Perspectives on Politics*, No. 2, 2014, 313-331.

¹⁸ An alternative option is that to resort to an “ethnic army”. The result is the same. See K.A. Harkness, *Military loyalty and the failure of democratization in Africa: how ethnic armies shape the capacity of presidents to defy term limits*, in *Democratization*, No. 5, 2017, 801-818, and P. Roessler, *The Enemy Within: Personal Rule, Coups, and Civil War in Africa*, in *World Politics*, No. 2, 2011, 300-346.

¹⁹ S.E. Finer, *The Man on Horseback*, Pall Mall, 1962, 149.

²⁰ Dominant party must here be intended as the “authoritarian dominant party” of the classification by G. Sartori, *Parties and Party Systems: A Framework for Analysis*, ECPR, 2005, 232. «[...] The authoritarian dominant party does not allow for competition on an equal basis and alternation in power is only a theoretical possibility» (M. Boogaards, *Counting parties and identifying dominant party systems in Africa*, in *European Journal of Political Research*, No. 43, 2004, 178).

²¹ *The Politics of Succession in Black Africa*, cit.

²² See, J. Brownlee, *Hereditary Succession in Modern Autocracies*, in *World Politics*, No. 4, 2007, 595-628.

successions happen but why they did not realize. After Brownlee's article some cases of the latter also occurred²³. Expected dynastic succession did not succeed because something else intervened. Generally, this was the army or a military strongman with the support of the latter²⁴. Such political role of the armies in ensuring continuity and stability to regime in place, largely studied in Middle Eastern and North African studies²⁵, has been less investigated for Sub-Saharan regimes, yet it could be observed for those regimes led by parties which came to power after staging a successful *guerrilla*. In these parties an organic symbiotic relationship between a civil and a military wing in the party may survive post-war transition, to the point that the civil and military are "fused". Such symbiotic relationship was observed by Perlmutter and LeoGrande in the communist regimes of the Cold war²⁶. Such assumptions can be extended to those African parties which derived from Marxist guerrilla movements and/or were influenced in a way or the other by Maoism as an ideology or as an instrument of organizing guerrillas, even if Marxism was later abandoned.

Such movements have recently attracted an important literature²⁷, but all these works mainly point on the consequences of war legacies that had brought such parties in power and the weak perspective of democratization, less on the intricacy of relations between a political direction and the military wings within movements²⁸. Something that is not easy to uncover, but as it is here stressed, plays a crucial role in determining regime stability and its resilience.

²³ *Hereditary Succession in Modern Autocracies*, cit.

²⁴ The political role of armies is generally found in Middle Eastern literature, which covers Northern Africa, but not so much in that devoted to Sub-Saharan Africa.

²⁵ See: S.A. Cook, *Ruling but Not Governing*, cit.; P. Droz-Vincent, *From Political to Economic Actors: The Changing Role of Middle Eastern Armies*, in O., Schlumberger (Ed.). *Debating Arab Authoritarianism: Dynamics and Durability in Nondemocratic Regimes*, Stanford University Press, 2007, 195–214.

²⁶ A. Perlmutter, W.M. LeoGrande, *The Party in Uniform: Toward a Theory of Civil-Military Relations in Communist Political Systems*, in *The American Political Science Review*, No. 4, 1982, 784. "The Party in Uniform" focused on the case of China and Cuba. In the Chinese case such symbiotic relationship is more evident while in the case of Cuba the guerrilla movement pre-existed to the Marxist party and the military wing prevailed.

The party in China managed not only to survive the end of Communism but have also routinized succession through established party and constitutional rules. See Jing Huang, *Institutionalization of Political Succession in China: Progress and Implications*, in Cheng Li (Ed.). *China's Changing Political Landscape: Prospects for Democracy*. Brookings Institution Press, 2009, 80-97, although forms of collegial power do not exclude the persistence of factional game (J. Mulvenon, *The King Is Dead! Long Live the King! The CMC Leadership Transition from Jiang to Hu*, in *China Leadership Monitor*, No. 13, 2005, 1–8).

²⁷ See: C. Clapham, *From Liberation Movement to Government: Past legacies and the challenge of transition in Africa*. Discussion Paper 8/2012, The Brenthurst Foundation; R. Southall, *Liberation Movements in Power: Party and State in Southern Africa*. James Currey, 2013; T. Lyons, *The Importance of Winning: Victorious Insurgent Groups and Authoritarian Politics*, *Comparative Politics*, No. 2, 2016, 167–184; R. Berketeab ((Ed.). *National Liberation Movements as Government in Africa*. Routledge, 2018.

²⁸ It is not a case that differences between military and civilian wings were noticed and underlined by expert of the Burundian case. See, G. Rufyikiri, *Failure of rebel movement-to-political party*

Definitively, the unresolved question is who holds the real power.

3. *The Selection of Cases and their Temporary Classification*

Cases have been selected as follows. First, regimes were classified as “authoritarian” when they did not meet some minimum standards of fairness and freedom during elections. Since regimes were observed along a timespan of thirty years (1990-2020), the lack of fairness and freedom must cover the entire timespan. Second, while freedom during before and after elections was deemed a necessary requirement to be excluded from the list, fairness of elections was judged less indispensable when elections determined a government change. For example, this was the case of Zambia in 2011 and 2021, where opposition won the elections notwithstanding a general condition of unfairness. For this reason, hybrid regimes have not been considered²⁹. “Competitive authoritarian” regimes have rather been considered “defective” authoritarian regimes – i.e. less capable coercive regimes – but still authoritarian³⁰. Third, it was taken into consideration only regimes where a viable state does exist. Cases as Libya or South Sudan were therefore excluded.

For other cases, the timespan can be shorter, since only the last regime has been considered. For example, Burundi moved from one to another authoritarian regime, led by different parties. In this case, timespan starts in 2005 when the CNDD-FDD (Conseil national pour la défense de la démocratie-Forces pour la défense de la démocratie) assumed power. The same considerations were applied to Congo (Republic of). Since the “democratic” interlude under Lissouba (1992-97) was closed to 1990, it was decided to start the timespan in 1997, although Sassou Nguesso already ruled between 1979 and 1992.

Doing as such nineteen cases has been identified. They are listed in table 1.

transformation of the CNDD-FDD in Burundi: an issue of balance between change and continuity, Working Paper/2016.11. Institute of Development Policy and Management, University of Antwerp; J. Speight, K. Wittig, *Pathways from rebellion: Rebel-party configurations in Côte d’Ivoire and Burundi*, in *African Affairs*, No. 466, 2018, 21-43.

²⁹ Classification relies only on qualitative sources, through observation, primary (local press, blogs, etc.) or secondary sources (case studies), which are abundant. Datasets on regimes like Freedom in the world or Varieties of democracy were not entirely discarded, but both posed problems of classification, in particular for those countries that did not satisfy full democratic standards of fairness.

³⁰ Conversely, a regime is a democracy, may be a defective one as probably most of the African democracies, when political pluralism is admitted and generally protected. “Defective authoritarian regimes” share analogies with the “De facto single-party state” of Sartori (cit., 232), which according to him denoted a lower degree of coercion.

The decision to include ambiguous cases was complicated for some. The most ambiguous one was likely to be Mozambique. Mozambique enjoyed a favorable literature at the beginning of its transition towards multi-party system in 1994 which however changed in the last decade (see, M.A. Pitcher, *Mozambique Elections 2019: Pernicious Polarization, Democratic Decline, and Rising Authoritarianism*, in *African Affairs*, No. 476, 468-486). It could be interpreted as a case of sliding towards authoritarianism if we accepted that it had reached, at a certain stage, sufficient democratic standard, which was probably never the case.

TAB. 1 – AUTHORITARIAN CASES BETWEEN 1990 AND 2021

CASES	RULERS	CAUSES OF END	OUTCOME
Algeria	Bouteflika (1999-2019)	dismissed by the army	New civilian ruler with the approval of the army
Angola	Dos Santos (1979-2017)	dismissed by the party (and the army)	New <i>civilian</i> ruler (of the same party)
Burundi			
Cameroon	Biya (1982-)		
Chad	Idriss Deby (1990-2021)	death	Father-to-son succession
Congo	Sassou Nguesso (1979-92; 1997-)		
Djibouti	Aptidon (1977-99) Guelleh (1999-)		Family succession
Egypt	Mubarak (1981-2011)	dismissed by the army	New military ruler
Eritrea	Afwerki (1991-)		
Ethiopia	Zenawi (1991-2012)	death	succession ruled by the party (and the army)
Gabon	Omar Bongo (1967-2009)	death	Father-to-son succession
E. Guinea	Obiang (1979-)		
Mozambique			
Rwanda	Kagame (1994-)		
Sudan	Al-Bashir (1989-2019)	dismissed by the army	Transition (and civil war)
Tanzania			
Togo	Eyadéma (1967-2005)	death	Father-to-son succession
Uganda	Museveni (1986-)		
Zimbabwe	Mugabe (1980-2017)	dismissed by the army	New <i>civilian</i> ruler (of the same party)

In the second column, it is possible to identify the name of rulers that ruled over the country for at list twenty years. They could be considered as having accumulated enough personal power. *Prima facie*, they could be considered as personal regimes, as they were treated as such in most of the literature of the past. Regimes as those of Mugabe or Mubarak were classified as “autocracies” or “personal regimes” which was partially true if their downfall demonstrated the powerful organization which ruled over their succession. In both cases was the army although some important distinctions must be done: the army in the Zimbabwean regime is “fused” with the party (the ZANU-PF; Zimbabwe African National Union – Patriotic Front)³¹ while, in the other, since Sadat the army and the party were largely autonomous organizations. This first distinction helps to predict the outcome of the two political succession. The former was characterized by continuity – the army removed the strongman replacing him with the Vice-President of the Republic (but former Minister of Defence) – the latter by a revolutionary interlude where the dismissal of the strongman led to the collapse of the dominant party and the return of the army in power after two years (2013).

All cases under scrutiny were therefore characterized by a significant amount of personalism, with the exception of three: Burundi, Mozambique and Tanzania. We can add to this Ethiopia, which, at least after the death of Zenawi underwent the same trend. In all, succession has been regular and routinized by the party in power (within the timespan four regular succession occurred in Tanzania), with the partial exception of Burundi, where Nkurunziza extended to a third mandate his tenure in 2015 escaping a coup attempt in the same year thanks of his control on the security apparatus and finally dying of COVID-19 in 2020. However, the succession to Ndayishimiye, a leading member of the party in power, had his endorsement even if it went not without disputes within the party. We could certainly classify these regimes are prevalently ruled by a certain degree of collegial power, which does not exclude the existence of factionalism within the party/military and of personalism. In at least two of this group – Ethiopia and Burundi – the military dimension remains important³².

Let concentrate therefore on the third and fourth columns where more information is given on the modality of succession that occurred when the mandate of the strongman ended and its outcome.

These columns provide us with further interesting information:

a) In three cases a father-to-son succession occurred. In one of these cases (Chad) both father and son are military men. We can certainly add a fourth case (Djibouti) where the succession already occurred (in 1999) within the same large family (the nephew succeeded to the uncle)³³.

³¹ On the influence of the army on the party, see B.-M. Tendi, *The Army and Politics in Zimbabwe. Mujuru, the Liberation Fighter and Kingmaker*. Cambridge University Press, 2020.

³² On the role of the armed wing of the TPLF within the EPRDF regime see International Crisis Group, *Ethiopia After Meles*, Africa Briefing No. 89, August 2012.

³³ On Djibouti, see P. J. Schraeder, *Ethnic Politics in Djibouti: From 'Eye of the Hurricane' to 'Boiling Cauldron'*, in *African Affairs*, 1993, No. 367, 203-221.

b) In five cases the army played a leading role in determining the modality of succession and the outcome. In one case (in Angola), their role was ambiguous since the army is fused with the party (MPLA; *Movimento Popular de Libertação de Angola*) and formally it was the president Dos Santos who ‘spontaneously’ stepped down favoring his minister of National Defence³⁴. In this as in the Zimbabwean case the new ruler is a *civilian*, but the italic in the table point to the fact that the profile of the new rulers is that of former security men. The case of Egypt has no ambiguity of the kind. The succession was managed by the army and finally resulted in a military man in power. That this result was not given for sure in 2011³⁵, does not change the overall picture: although the Mubarak regime was certainly a personal regime the army continued to rule. The same could be said of the Algerian regime under Bouteflika. This was a military regime formally led by a civilian president.

By looking at succession, it is possible to retrospectively test those that actually control authoritarian regimes, whether a party an army or both, or a family. This is of particular importance for those regimes as Egypt or Zimbabwe that could be easily classified by personalism if their strongman had not been pressed to resign.

By summarizing, as far as this issue is concerned four main types of succession could be identified:

a) successions which have been *routinized within the dominant party*. The party at the end of the second-term in office of the President selects the successor and formalized it by presidential controlled elections. Tanzania, Mozambique, and Ethiopia fit within this group. To the latter two cases, “in accordance with the military” could be added, just to point to the importance of the military component within the party in power – the FRELIMO (Frente de Libertação de Moçambique) and the EPRDF (Ethiopian People’s Revolutionary Democratic Front). In this first group, I consider the party as the main actor of the regime. Its relevance within the regime is more important than that of the military or could reach a sort of parity, in the case of Ethiopia. I had doubts also about Mozambique³⁶, but I think this case approaches that of Tanzania more than the second group.

b) The second group is made up of those cases where succession was *ruled by the party and the military*. The latter has been put under brackets because the military acts behind the curtain of the party which formally took the decision (as in

³⁴ There is still no certainty about the “deal” that brought Dos Santos and his family to renounce to power, but the military background of Lourenço, the new president, and his choices to rely on an inner circle made of powerful securocrats (see B. Augé, *Angola under Joao Lourenço. Who are the new players of MPLA State*, Notes de l’Ifri, Ifri, December 2019), militate in favor of a military hand behind the MPLA decisions. Provincial governors are often of military background. This gives military men a strong grip on local government.

³⁵ See D.H. Kinney, *Sharing Saddles: Oligarchs and Officers on Horseback in Egypt and Tunisia*, in *International Studies Quarterly*, 2021, 1–16) on this point.

³⁶ These doubts stem from the leading political role within the party and the government played by former military men such as Guebuza, who held the President office from 2004 to 2014. These doubts have furtherly been strengthened recently as the current President, Nyusi, is said to pursue a third term in office with the support of the Chipande faction within the military.

Angola 2017). However, in these cases the military IS the main actor. In such cases the army and the party are ‘fused’ together, meaning that even if the two are formally distinct still crucial members of the army sit in the party executive committees (ECs) or exert enough influence on the party leadership. Since in all of these cases (three, Burundi, Zimbabwe, Angola) the party stems from a guerrilla movement, the military branch was called to play also a political role. Not only such role survived after the movement seized power but the military has generally circumvented attempts by the civil wing to control them. Sometimes, as in Zimbabwe 2017, the military wing ‘forces’ the civilian president to resign; in other cases (Angola 2017), the president spontaneously resigns, and the party ‘freely’ chose a military man among its top leaders.

c) Two cases have been found in the third type. This is made of cases where the *military acts directly to rule over a transition*. In these cases, a dominant party existed but actually played no role and was sacrificed under public protests against the regime. The party dissolved, as in Egypt, or was reduced to an ancillary role (Algeria), clearly revealing that the military WAS the only actor. That in one case – Egypt – a military man again returned to directly vest the Presidency, and in the other a civilian president was chosen by the army are variations on a common theme³⁷.

d) The fourth type is made of those cases where a *dynastic succession* occurred. It is the case of Djibouti, Togo, Gabon and Chad. These successions show some variations. In the case of Togo, the son succeeded to his father who was a military man. In the cases of Djibouti and Gabon, the nephew and the son succeeded to the uncle and the father who were not military men³⁸. In the case of Chad, a military man succeeded to his father who was also a military man. In all three cases, a dominant party existed, but it is clear that in the case of Chad the army plays a pivotal role which has no match in the other cases³⁹, perhaps with the exception of Togo.

Dynastic successions are those that reveal the pervasive role of families in power and their ability to manipulate and control a party and an army. These cases approach the Linz and Stepan model of sultanistic regimes⁴⁰. However, some distinctions can be made. In the cases of Gabon and Togo, the family does not dominate any arena – the economy, the civilian, the political, etc. – since a robust civic opposition does also exist. So, it is hard to look at them as weak institutionalized systems. This is rather the case of Chad. In Chad, the army, very small but highly efficient, is made of co-ethnic to the Déby family. Idris Déby had

³⁷ See F. Battera, *Variations among North African Military Regimes. Algeria and Egypt Compared*, in *Contemporary Arab Affairs*, No. 3, 2021 55–78, on this issue.

³⁸ On Gabon, see D. Yates, *The Dynastic Republic of Gabon*, in *Cahiers d'études africaines*, No.234, 2019, 483-513.

³⁹ After the death of Idriss Déby, who was killed in action on April 2021, the President of the National Assembly was supposed to replace him, but the Parliament was dissolved and a Transitional Military Council nominated his son, Mahamat Déby, acting President.

⁴⁰ J.J. Linz, A. Stepan. *Problems of Democratic Transition and Consolidation. Southern Europe, South America, and Post-Communist Europe*, The John Hopkins University Press, 1996.

several wives in his life, divorces and marriages. The frequency of these matched the frequency of changing alliances and enmities between his clan – the Bidayat – and others, with many members of even his own ethnic group – the Zaghawa – who enter and exit the army, routinely joining the opposition or re-entering into the “family” clique⁴¹. A party does actually exist– MPS (Mouvement patriotique du salut) – but is to be considered as the family instrument to co-opt and enlarge the inner power circle made of a tiny ethnic group that monopolizes the army and controls the core business, while less important businesses are left to members of other ethnic groups.

Dynastic successions are consistent with an important personal power. However, a high concentration of power in one hand does not necessarily ends in a dynastic succession when robust organizations can control the process avoiding successions of this type. This is the real point. Dynastic successions in cases like Togo, Djibouti and Gabon demonstrate how deep was the family control on the party even if the latter (and the army, in the case of Togo)⁴² could have facilitated such kind of succession in order to avoid that the coalition stability could be put in danger by ambitious rivals within the party and the army⁴³. The fact that these are small countries with a small or tiny population eased the task.

Problems arise for those cases that still have to go under a process of succession. They are six. All these are cases of long-standing presidencies, the longest E. Guinea (since 1979), the shortest Rwanda (since 1994) or Congo (since 1997), if we not consider his first tenure (1979-92) before the failed transition of 1992. For these cases no test of succession has happened so far. However, it is possible to grasp trends or find in the past some antecedents which may give us some leads of a possible direction.

4. The Uncertainty of Dynastic Successions

As far as the six cases left apart, let first look at their previous experiences. Three at least experienced already a succession where a certain continuity can be found. This is not the case of Uganda, Rwanda and Eritrea. These are three completely new regimes which resemble each other's. They all came out after a civil or liberation war, led by a Maoist movement. They all resemble the second group (see above) made of cases like Burundi, Angola and Zimbabwe, where a certain degree of ‘fusion’ between a military and a civilian branch is maintained. This is at its extreme in Eritrea, which is the only one-party system of the list and more blurred in the other two were formally the military and the party are maintained distinct.

⁴¹ M. Debos, *Living by the gun in Chad: armed violence as a practical occupation*, in *Journal of Modern African Studies*, No.3, 2011, 409-428.

⁴² A. Banjo, *The Politics of Succession Crisis in West Africa: The Case of Togo*, in *International Journal on World Peace*, No. 2, 2008, 39.

⁴³ «[...] hereditary succession does not guarantee a peaceful succession [...]. Nevertheless, it seems to be more peaceful than other methods». G. Tullock, *Autocracy*, Kluwer Academic Publishers, 1987, 162.

The last three bear some continuity with the ruler of the past. Biya came in power in 1982 after Ahidjo and the succession was ruled by the party⁴⁴. The same could be said about Congo, since Sassou Nguesso came to power for the first time in 1979 from the party already in power (the PCT - Parti congolais du travail). Whether this was a plot by the Military Committee within the party has not much importance⁴⁵. Succession came under a certain regime continuity. In part the same could be said about Obiang in E. Guinea. It is true that Obiang came to power by staging a bloody coup against Macias Nguema, but the latter was his uncle and Obiang was the commander of the army.

All these precedents must be nuanced if we consider the long tenure these leaders have enjoyed so far. Personalism is related to tenure, but, as the leader in power is aging if a powerful organization – the army or the party – has maintained a minimum autonomy a dynastic succession is less likely.

Therefore, is necessary to look to the current organization of these regimes, starting from the three that share common features with those cases as Burundi, Angola and Zimbabwe: namely, a powerful army more or less “fused” with a rooted party, starting from that with the strongest roots and army: Rwanda. Although the circle surrounding Kagame is informally known as the *akazu* (“the family”) and the president periodically purge the senior cadres of both the party (RPF - Rwandan Patriotic Front) and the army (RDF - Rwanda Defence Force)⁴⁶, which are fused together, a dynastic succession seems to be excluded since the party/army has taken stable roots in the country through entrenched programs of mobilization and militarization of the entire society⁴⁷. The same could be said about Eritrea, where is up to the army to mobilize (and control) people for both developmental project as well as zonal policing⁴⁸.

The case of Uganda is more ambiguous. In this case, the son of the President, Muhoozi Kainerugaba, is Commander of the land forces and of the Special Forces Command in the UPDF (Uganda Peoples’ Defence Forces). However, this case deserves further attentions. Uganda is demographically important, has a vibrant civil society and rooted political opposition parties, as it is demonstrated during elections. At the same time, the dominant NRM (National Resistance Movement) party is well rooted in the rural society, through a combination of “decentralization”

⁴⁴ See on this, A. Meng, op. cit.

⁴⁵ See, P. Yengo, *La guerre civile du Congo-Brazzaville. 1993-2002 “Chacun aura sa part”*, Karthala, 2006, on political dynamics within the PCT.

⁴⁶ The last ample purge within the army occurred in June 2023 (“Rwanda’s Kagame Orders Major Military Purge”, *Agence France-Presse*, June 07, 2023).

⁴⁷ See C. A., Mgbako, *Ingando Solidarity Camps: Reconciliation and Political Indoctrination in Post-Genocide Rwanda*, in *Harvard Human Rights Journal* 18, 2005, 201-224.

⁴⁸ Military administrators (the army is divided in zones) are deemed to be the most powerful next to Afewerki. K. Tronvoll, D.R. Mekonnen. *The African Garrison State. Human Rights and Political Development in Eritrea*, James Currey, 2014, 77. Major General Filipos Woldeyohannes, minister of the Defence and Chief of Staff, is considered the right arm of Afewerki.

and patronage⁴⁹. As the RPF, in Rwanda, NRM decentralization serves actually, although less efficiently and far more corrupted, as an instrument of mobilization and control. Therefore, opposing tendencies seems at work in Uganda. One which leads to a growing personal power surrounding the family⁵⁰, a trend marked by the expulsion of senior rank military and party officers since 1999 and the promotion of Muhoozi in the army, and of mounting corruption in the party cadres and one which makes still difficult to control the entire huge party machine and at the same time the army through personal power alone⁵¹. This makes a dynastic succession a less certain outcome.

If we shift our attention to the remaining cases, similar ambiguities do emerge. In Cameroon, the President is endowed with extraordinary personal power. Biya reached an enviable forty-year long tenure and an age approaching ninety. However, there is no certainty about a dynastic succession in this case since the sons of the president are rather engaged in business activity than in politics⁵². It is probably in the dominant party that must be looked on or, alternatively, in the army⁵³.

Congo is also an ambiguous case. A dominant party does exist – the PCT (Parti congolais du travail) – as well as an army which is dominated by Northerners. Sassou-Nguesso came actually from the former military wing of the party, when these were fused. However, such fusion no longer exists. Rather, after the sequel of civil wars (1993-2002) is the army which dominates on the party. The army is made of Sassou-Nguesso loyalists while his son Denis, who is not a military, is pursuing its career in the party. In this case, as in the following (E. Guinea) control of oil rents by the family in power represents an important resource to spend when pursuing succession, even if this does not guarantee family continuity in power if not supported by a strict control of the army⁵⁴, which actually exist in the case of E.

⁴⁹ How much decentralization reform supported by donors strengthened NRM patronage is stressed in A.M. Mwenda, R. Tangri, *Patronage Politics, Donor Reforms, and Regime Consolidation in Uganda*, in *African Affairs*, No. 416, 2005, 449-467.

⁵⁰ See, G. Bareebe, K. Titeca, *Personalisation of power under the Museveni regime in Uganda*, in F. Reyntjens, S. Vandeginste, M. Verpoorten (Eds.), *L'Afrique des Grands Lacs. Annuaire 2011-2012*, L'Harmattan, 2013.

⁵¹ In October 2022, Muhoozi was removed as Commander of the Land Forces. He however retains his position as senior presidential adviser for special operations («Uganda removes president's son from army role after Kenya invasion tweets», in *Reuters*, October 4, 2022).

⁵² « Cameroun: le premier cercle très fermé de Franck Biya, fils (et successeur ?) du président Paul Biya », in *Jeune Afrique*, 28 mars 2021.

⁵³ As far as the growing importance of army see N. Bagayoko-Penone (*Cameroon's Security Apparatus: actors and structures*, Report, Africa Security Sector Network. 2008). However, also the army has been purged by the President after the recent coup in Gabon («Au Cameroun, Paul Biya a-t-il remanié son armée à cause du putsch gabonais ?», *Jeune Afrique*, 1 septembre 2023).

⁵⁴ As the cases of Gamal Mubarak, Isabel Dos Santos and the same Omar Bongo demonstrate. Rivalries and dissensions within the Congolese cannot be excluded, given the many precedents of factionalism. See, P. Yengo, *op. cit.*

Guinea. In this case a dynastic succession in the form of father-to-son seems most likely to occur⁵⁵.

5. *Personal Power and Collegial Power: Re-Classifying Authoritarian Types*

This chapter re-groups all the cases so far considered including those not tested, namely those that have not experienced a political succession at the top.

Grouping the cases led to three groups which are found in table 2.

TAB. 2 PERSONAL AND COLLEGIAL POWER

COLLEGIAL PERSONAL	YES	NO
YES	A EGYPT (SCAF) ANGOLA (MPLA) SUDAN (-2019) ZIMBABWE (-2017) ETHIOPIA (TPLF – Zenawi; PP – Abyi?) ERITREA RWANDA CAMEROON UGANDA	C CHAD TOGO DJIBOUTI GABON E. GUINEA UGANDA (1999-)? CONGO (1997-)
NO	B MOZAMBIQUE (FRELIMO) TANZANIA (CCM) BURUNDI (in the army: <i>Nonoka Association</i>) ALGERIA	

⁵⁵ Teodorin Nguema, Obiang son, is the best positioned to follow his father as President which is not yet the case of Denis Christel Sassou Nguesso, who is only a Minister in Congo. Teodorin was appointed as Vice-President in 2016. However, such kind of successions are not without risks. In 2003, a suspected coup, about to be staged by Obiang's half-brother, General Augustin Ndong Ona, was crushed.

As the box displays cases are regrouped into three groups. Type A is made of cases where personal power is balanced by a certain degree of collegial power vested in a party and in the armed forces, or just the latter. These are the cases of Zimbabwe and Angola, Sudan up to 2019 and Ethiopia. Reasons for including these cases in this group is given in table 1 (third and four column). Succession was ruled by the party and/or the army, however it is out of doubt that leaders that succeed the previous ones share the same strong man profile. It is difficult to ascertain whether in these cases leaders now in power has developed enough personal power to downgrade rivals in the army. For example, this is not the case of Mnangagwa in Zimbabwe, who has been in charge of security dossiers since 1980, but owes a lot for his success to Constantino Chiwenga, with whom share actual power and who is probably in control of the army although his retirement. The same could be said in Ethiopia of Abiy. Abiy surfing a lot within the EPRDF (Ethiopian People's Revolutionary Democratic Front) before rising to power. He successfully managed to expulse the TPLF (Tigray People's Liberation Front) from the party when he transformed it into the PP (Prosperity Party), most likely with the intention to make it his personal vehicle. However, the PP, as the EPRDF before, is a federal party, as was the LCY (League of Communists) in former Yugoslavia, and power is rather dispersed through the regional party branches. Military power count in all these cases, but party role must not be underrated at least in the case of Angola, Ethiopia (the regional branches) and possibly Zimbabwe. These are also cases where the army is fused at the top with the party.

Within the same slot, we also find Egypt where the party counted nothing. The NDP (National Democratic Party) was easily disbanded during the 2011 revolution, sacrificed as a scapegoat by the military just to resurface in the parliament recently as the *Mostaqbal Watan* (MW), a bloated coalition of individualities linked in a way or the other to the military, founded in 2014 just as a vehicle to appease and co-opt businessmen or local patrons. What does count in this country are the top military represented in the SCAF (Supreme Council of the Armed Forces), which is a formal organ of the armed forces. Between 2011 and 2013 this organ acted as the main instrument for the regime survival and remains an institutions where vested interests (also economic ones) by the military must be preserved⁵⁶. Although succession at the top has yet to occur, probably Eritrea, Rwanda and Cameroon could stay in this group⁵⁷. If confirmed, Cameroon is the only regime where the army and the party in power are clearly two distinguished organizations.

⁵⁶ See, M. Gamal, *What is Behind Dismissal of Egyptian Defense Minister?*, Strategic Report, Istanbul, Egyptian Institute for Studies, 2 July 2018.

El-Sisi, frequently intervened in recent years dismissing generals and promoting more loyal ones in the SCAF. These interferences against the SCAF evokes those of Nasser after 1967, when top military officers were replaced by younger ones disconnected from the Free Officers' coup (I. Harb, *The Egyptian Military in Politics: Disengagement or Accommodation?*, in *Middle East Journal*, No. 2, 2003, 276).

⁵⁷ The case of Cameroon is much more controversial. If we follow Morse (*Electoral Authoritarianism and Weak States in Africa*, cit.), Cameroon should stay in group C.

The second group – group B – is made of those cases where personal power does exist but it is severely curbed by collegial interests. Four cases are found in this slot. Two are dominated by the party in power – Tanzania and Mozambique – and two by the army. The formers have routinized through controlled elections succession at the top. In the case of Mozambique, the military within the party retain a voice, which is not the case of Tanzania. These differences are due to the historical role played by the military in the FRELIMO during the war against RENAMO (Resistência Nacional Moçambicana). The other two cases, found their collegial power vested in the military. Since 1965 (the Boumédiène coup), in Algeria the military dominated the party – the FLN (Front de libération nationale) – and since 1992 this has been downplayed to play only a façade and ancillary role losing its party monopoly. With variations Burundi resemble the case. All reports point to a demise of the civilian wing within the ruling CNDD-FDD party which achieved power in 2005 after a civil war⁵⁸. The problem for those two cases is the importance of factionalism within the military which in Egypt the SCAF controls. There is no equivalent organ in the Algerian military forces and these in time of crises are shaken by rivalries which usually opposes the military intelligence to the Chief of Staffs and/or the regional commanders⁵⁹. In Burundi, does exist an informal structure – called the *Nonoka* Association – made of influential men in uniform which are responsible for choosing positions within the movement but that made difficult to maintain a strict control on factionalism as it is demonstrated by the failed coup attempt of 2015⁶⁰.

Finally, it comes the third group – group C – made of those cases where personal power is weekly curbed by a strong organization. In the most extreme cases, like E. Guinea and to a lesser degree Chad, the family presides over the party/government and/or the army, or controls them through specialized units (generally intelligence units) in charge to investigate over them. I found seven cases. Four out of this list have already experienced a dynastic succession, while the other three most likely would undergo a similar outcome. It's the cases of Congo, E. Guinea and Uganda, since 1999. The first two share with Chad, Togo, Djibouti and Gabon the smaller demographic and/or geographic dimension combined with the importance of controlling rents (Beblawi 1987) while Uganda remains the most doubtful case and could be likely to be found in the group A. The point is indeed which kind of succession ensures more stability. It is what is discussed in the conclusive remarks.

6. Conclusions: Succession and Stability

⁵⁸ See in particular G. Rufyikiri, *Failure of rebel movement-to-political party*, cit.

⁵⁹ The organization of the army in regions is a heritage of the war of liberation. Regions are headed by generals who constitute an informal cupola.

⁶⁰ Factionalism in Burundi resulted in a sort of duumvirate between the President and the Prime Minister (PM). In 2022, Bunyoni was dismissed as PM and substituted by Ndirakobuca. However, it is doubtful that the latter is more loyal to the President.

Personal power grows during long tenure (even if it tends to be weakened as the leader reach age limits), as leaders are tempted to get rid of potential rivals within the party and/or the army, promoting young but uninfluential technocrats in the party or kin in the army or demoting regular armies by creating special units under parental control (Chad has been found as a paradigmatic case of this case, as the regular army has no match with such military units)⁶¹. With time personal power could spread to different arenas. Generally, from the military to politics and last to business but very hardly the opposite since it is not easy to improvise as a military man. Rather, civilian leaders prefer to weaken the army to the point of not endangering their own position, preferring to find support in a sponsoring external power.

However, personal power could be mitigated by existing organizations which circumscribe personalism within some arenas or within some timespan. Such organizations could act behind a curtain, remaining largely silent for long, only to re-surface during crucial times, especially when regimes are under pressure, personal power weakens and leaders approach their physical end. When this condition happens, decisions are often made collectively.

“Collegiality” performs in an opposite direction of personal power. Sketches of recent examples has been done. The long-standing Mubarak’s presidency ended in 2011 under extensive civil protests thanks to a pro-active neutrality of the army just to usher the return of the military in 2013 after one year and half of a civilian transitory regime. The great part of literature devoted to Mubarak’s Egypt in the 1990s and 2000s pointed to a personal/neo-patrimonial regime, having Mubarak reigned for thirty years and was promoting his son – Gamal – to the party leadership⁶². The same could be said for Angola under Dos Santos⁶³, Zimbabwe under Mugabe⁶⁴ and Algeria under Bouteflika⁶⁵. Regimes characterized by long-standing presidencies and the role played by relatives⁶⁶. All these dramatically ended, with the supposed exception of Dos Santos. In fact, a year after his resignation, the new president in power, Lourenço, initiated legal procedures for

⁶¹ It is the case of Chad, where the DGSSIE (Direction générale de service de sécurité des institutions de l’État) is an elite force. In 2014, its budget was of 42 billion CFA Francs while the army took only 9. It was under the direct control of the Presidency, placed under the command of his son, now acting President, and grandly recruited among the Bideyat (A. Tisseron, *Tchad, l’émergence d’une puissance régionale?* Institut Thomas More, note d’actualité, n°34, institut-thomas-more.org/2015/07/20/tchad-lemergence-dune-puissance-regionale/).

⁶² See J. Brownlee, *Hereditary Succession in Modern Autocracies*, cit.

⁶³ See, M. Power, *Patrimonialism & Petro-Diamond Capitalism: Peace, Geopolitics & the Economics of War in Angola*, in *Review of African Political Economy*, No. 90, 2001, 489-502.

⁶⁴ M. Dawson, T. Kelsall, *Anti-developmental patrimonialism in Zimbabwe*, in *Journal of Contemporary African Studies*, No.1, 2012, 49-66.

⁶⁵ M.R. Lowi, *Oil Wealth and the Poverty of Politics: Algeria Compared*. Cambridge University Press, 2009.

⁶⁶ Dos Santos was President for 38 years, Mugabe 30, as President, and 7 as Prime minister, Bouteflika 20. Crucial was the economic or political role of Isabel, the daughter of the President, during the last decade of Dos Santos power, of Saïd, brother of Bouteflika, and of Grace, the First Lady of Zimbabwe.

misappropriation against Dos Santos' kin, in particular the daughter Isabel, chairwoman of the powerful public SONANGOL (*Sociedade Nacional de Combustíveis de Angola*) company⁶⁷.

Existing organizations, such as parties or armies, which retain a degree of autonomy from personal and arbitrary intervention by strongmen ensure a degree, albeit limited, of collegiality which hampers personal power. Collegiality is at its maximum when parties are fused with the army. This condition is typical of former liberation movements as in these organizations discipline, hierarchy and ideological strictness are highly considered and kept. In these movements merit tends to go together with loyalty while excessive personalism, cronyism and nepotism are contained. Since army and party are fused, men in uniform tend to prevail on civilian leaders within the movement since the former control the monopoly of violence⁶⁸. This is surely the most efficient way to ensure stability within the existing regime⁶⁹. It is only second to those cases that have routinized succession within the party through controlled elections after two terms in office as Mozambique and Tanzania⁷⁰.

However, we cannot exclude that also a certain degree of personal power may be conducive for stability if combined with collegial control. And all successful regimes under collegial control have been also led by strongmen. In Egypt a way to rule over factionalism and rivalries was found within the SCAF with the party playing a sort of clientelistic connection with the society. These solutions do not guarantee from short circuits and serious crisis, but the opposite are cases like Algeria or Burundi⁷¹, where organizational mechanisms which regulate turnover at

⁶⁷ By agreeing in transferring power to Lourenço, Dos Santos' case is close to E. Frantz, E.A. Stein, *Countering Coups: Leadership Succession Rules in Dictatorships*, in *Comparative Political Studies*, No. 7, 2017, 935-962, argument in favor of orderly successions in electoral authoritarian regimes.

⁶⁸ It must be noted that all the acting presidents of these countries were once men in uniform and at least three of them have been also intelligence officers in the army. For the importance of the military for succession in communist regime see Perlmutter and LeoGrande (*The Party in Uniform*, cit. 785).

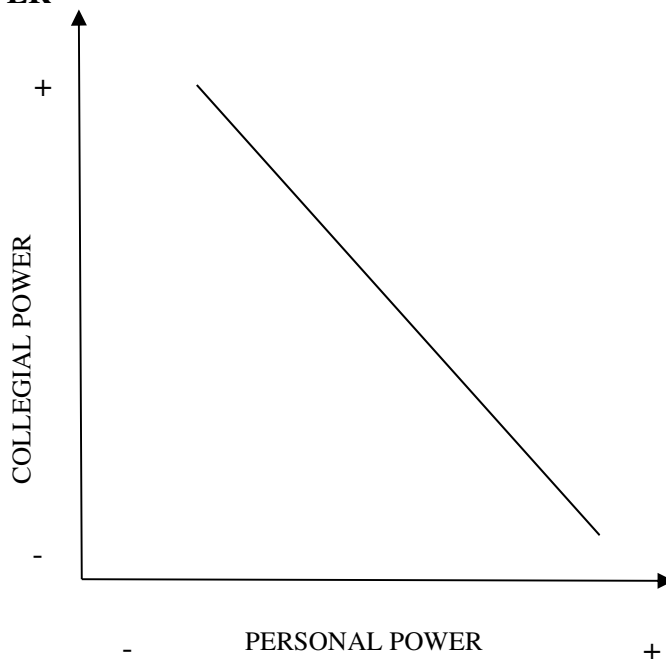
⁶⁹ As the "no-party democracy" of the NRM in Uganda see G. Carbone, *Political parties in a 'no-party democracy'. Hegemony and opposition under 'Movement democracy' in Uganda*, in *Party Politics*, No. 4, 2003, 485-502. Most of these "successful" – i.e. enduring – regimes came out from "victorious" guerrillas which had previously established effective wartime governance in liberated territory (T. Lyons, *The Importance of Winning*, cit., 170).

⁷⁰ Tanzania introduced it back in 1985 when Julius Nyerere stood down. Mozambique did it in 1994 when it returned to multipartism. These two regimes endured very long stability interrupted by marginal episodes of tension and they are probably destined to endure, unless the opposition will be able to mobilize ampler social strata beyond a small, mainly urban based population or the dominant party will for some reason suffer an internal crack. Still today, the key of such stability is found in the dominant party which is not only an important patronage machine that benefits from social roots strengthened under historical favorable conditions (A. Dinerman, *Revolution, Counter-Revolution and Revisionism in Postcolonial Africa: the case of Mozambique, 1975-1994*, Routledge, 2006; N. Cheeseman, H. Matfess, A. Amani, *Tanzania: The Roots of Repression*, in *Journal of Democracy*, No. 2, 2021, 77-89), but also a party able to counter factional conflicts by sharing power at the top.

⁷¹ On Burundi, see G. Rufyikiri, *Failure of rebel movement-to-political party*, cit., and J. Speight, K. Wittig, *Pathways from rebellion*, cit. On Algeria, L. Addi, *Army, State and Nation in Algeria. The Military and Nation Building in the Age of Democracy*, Zed books, 2001.

the top may exist (Burundi) but not strong enough to counter inner factionalism that periodically shakes the regime. The army internally divided could not be able to contain such effects and paradoxically the absence of a strongman who rule over factionalism may strengthen the same effect. In these cases, the intensity of factional conflict may adversely impact on both personal and collegial power, which normally find an equilibrium or collide, as it is depicted in figure 1. When both collegial and personal powers are weakened a situation of power deterioration is caused which degenerates into systemic instability.

FIGURE 1 - THE BALANCE BETWEEN PERSONAL AND COLLEGIAL POWER



Finally, comes cases of extreme personal power where collegial control is excluded. The most extreme case is that of Obiang's Guinea where personal control is strengthened by the enormous oil resources, a mediocre demography, and the support of an important patronage machine together with oiled coercive instruments⁷². At first glance these regimes are stable having not undergone the test

⁷² On Uganda, see I.M. Ashaba, *Regime Survival in Uganda, Security Agencies and the Question of how many generals do you have?*, 2017, ia-forum.org/Files/WDHVFV.pdf.

It is not that E. Guinea is ruled only through personal power. A dominant party does actually exist—the PDGE (Partido Democrático de Guinea Ecuatorial) – and an army, but both are strictly controlled by Obiang's family and clan. It is said that seven out of a total of nine generals are presidential relatives. Almost all members of the Armed Forces are recruited in Mongomo, the President's hometown (G. Wood, *Business and Politics in a Criminal State: The Case of Equatorial Guinea*, in *African Affairs*, No. 103, 2004, 550).

of succession, not a predictable outcome even in a dynastic regime⁷³. But it is possible that, when some conditions occur, dynastic succession may accommodate different factions within the regime avoiding or postponing the day of reckoning, which is up to the new ruler to later evade⁷⁴. Furthermore, since dynastic succession occurs under electoral rules, “designation” may help neutralizing the electoral impact of succession and «unbridled power struggle among ruling elites»⁷⁵.

These was also the case of Djibouti, where the FRUD (Front pour la restauration de l'unité et la démocratie) insurgency ended in 1994, less perhaps that of Gabon and Togo, even if the latter was able to survive several crises (while Ali Bongo was overthrown August 2023 by a coup staged by his presidential guard). In these two cases, the opposition is larger enough to periodically defies the regime. This must overcome challenges only by combining electoral manipulation, cooptation and division in the opposition⁷⁶ and a moderate dose of repression.

⁷³ This is again the case of E. Guinea. It seems that the last congress of the PDGE, held in preparation for the next presidential elections of November 2022, disagreement surfaced between the supporters of the current president, Teodoro, and his son Teodorin. The same Teodoro Obiang succeeded his uncle Macías Nguema staging a bloody coup d'état in 1979.

⁷⁴ G. Tullock, *Autocracy*, cit.

⁷⁵ See, Qingjie Zeng, *Leadership Succession and the Resilience of Electoral Authoritarian Regimes*, in *Political Studies*, No. 3, 2020, 768-796.

⁷⁶ As the rivalries opposing Fabre to Olympio in Togo. In this country, co-optation plays also an important role for regime survival. A. Osei, *Like father, like son? Power and influence across two Gnassingbé presidencies in Togo*, in *Democratization*, No. 8, 2018, 1460-1480.

5 • 2 • 2023



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

RESURREZIONE O RIVOLUZIONE? LE RECIPROCHE INFLUENZE LINGUISTICHE TERMINOLOGICHE TRA NASSERISMO E BAATHISMO ALLA VIGLIA DELLA REPUBBLICA ARABA UNITA (1952-1958)

NAD

Nuovi Autoritarismi e Democrazie:
Diritto, Istituzioni, Società



M. PRIMAVERA

ISSN: 2612-6672

**Resurrezione o rivoluzione?
Le reciproche influenze linguistiche e terminologiche tra
nasserismo e baathismo alla vigilia della Repubblica
Araba Unita (1952-1958)**

*Mauro Primavera**

Abstract

This paper aims to study the Baathist-Nasserist dialogue occurred in the years preceding the establishment of the United Arab Republic (1952-1958). After providing a historical overview of the evolution of Arab nationalism, this study tries to understand the mutual ideological influences and differences between Ba'athist and Nasserite terminology. In addition, it discusses the effects of such dialogue within the ideological and political context. The research relies on a thorough analysis of Arabic primary sources, from the writings of Ba'ath founders to 'Abd al-Nāṣir's speeches and writings. Keywords such as "revolution", "struggle", "socialism" and "Arabism" will be analyzed and compared. By examining the most relevant conceptual issues from a linguistic and historical perspective, this paper aims to enrich the already existing field of studies about the historical and ideological reassessment of the UAR and, more broadly, of the so called "secular" pan-Arab movements.

Keywords: Baathism – Nasserism – Ideology – Pan-Arabism – Socialism – Revolution – National struggle – Middle East

SOMMARIO: 1. Introduzione e stato dell'arte. 2. Alle basi del vocabolario baathista e nasserista: il linguaggio della militanza del nazionalismo arabo nella prima metà del Novecento. 3. L'ascesa del Baathismo e la ridefinizione dell'arabismo. 4. Il nasserismo tra eccezionalismo egiziano e vocazione panaraba. 5. Le reciproche influenze tra baathismo e nasserismo durante la prima metà degli anni Cinquanta. 6. Conclusioni: la fusione ideologica (incompleta) tra baathismo e nasserismo alla vigilia della Repubblica Araba Unita.

* Dottore di ricerca in istituzioni e Politiche presso l'Università Cattolica del sacro Cuore di Milano, dove ricopre l'incarico di Cultore della materia dei corsi di Geopolitica, Storia dell'Asia e Storia delle civiltà e delle culture politiche. Il testo è stato sottoposto a doppio referaggio cieco. Responsabile del controllo editoriale: Sara Zanotta.

1. Introduzione e stato dell'arte

Il Partito Siriano della Resurrezione Araba Socialista (*Ḥizb al-Baʿth al-ʿArabī al-Ishtirākī al-Sūrī*¹), le cui alterne fortune hanno segnato ascesa e declino del sogno di uno stato arabo unificato esteso «dal Golfo (Persico) all'Oceano (Atlantico)»², ha rappresentato, insieme al presidente egiziano Jamāl ʿAbd al-Nāṣir (in occidente noto come “Nasser”; 1918-1970), l'attore di matrice panaraba e socialista più influente all'interno del panorama politico-culturale mediorientale nella seconda metà del XX secolo. L'esistenza di un *continuum* ideologico fra baathismo e nasserismo ha spinto parte della pubblicistica occidentale ad accomunare, talvolta considerandoli intercambiabili, i due sistemi di pensiero che si sono concretizzati nella fusione statale di Egitto e Siria, la Repubblica Araba Unita (RAU; *al-Jumhūriyya al-ʿArabiyya al-Muttaḥida*, 1958-1961). Lettura degli eventi che, però, non tiene conto delle difficili e complesse relazioni intercorse tra i baathisti e il *raʿīs*³, caratterizzate non solo da *modus operandi* incompatibili, ma anche da visioni su unità e socialismo profondamente divergenti che portarono alla prematura fine dell'unione.

La letteratura scientifica ha affrontato diffusamente il fallimento della RAU, indagando soprattutto le fragilità legate all'organizzazione interna, al regime personalistico e alla disparità di forze e risorse tra i due stati membri, oltre ai noti problemi geopolitici legati all'assenza di un *continuum* territoriale⁴. Non risultano, però, studi approfonditi che indaghino in dettaglio l'ambito ideologico e le sfumature linguistiche delle due correnti di pensiero. Il presente lavoro intende analizzare non solo le caratteristiche del pensiero di ʿAbd al-Nāṣir, ma il collegamento a quelle baathiste, soffermandosi sui punti in comune, sulle influenze reciproche e soprattutto sulle divergenze che emersero fra le parti e che costituirono, sia prima che dopo la proclamazione della RAU, uno dei più grandi *vulnus* dell'unione (*waḥda*). L'analisi risulta complessa in quanto sconta la mancanza di adeguati studi da parte della pubblicistica occidentale; tuttavia occorre rilevare che la letteratura di lingua araba ha prodotto, almeno dall'inizio degli anni Ottanta, una

¹ Per la traslitterazione latina delle parole in lingua araba si utilizzerà il metodo IJMES, consultabile al seguente indirizzo: <https://www.cambridge.org/core/services/aop-file-manager/file/57d83390f6ea5a022234b400/TransChart.pdf>.

² M. ʿAflaq, *Al-Qāʾid al-muʿassis yataḥaddathu lil-shāʾir al-Sayyāb [Il leader fondatore parla al poeta al-Sayyāb]*, agosto 1958, in *Fī Sabīl al-Baʿth. Al-juzʾ al-khāmis: al-Baʿth wa al-ʿIrāq [Sul Cammino della Resurrezione, vol. V: il Baʿth e l'Iraq]*, Dār al-Ḥurriya lil-Ṭibāʿ, 1989, 30.

³ Per ulteriori approfondimenti si rimanda al seguente contributo: ʿA. ʿA. Ḥ. al-Ṣāwī. *Al-ʿIlāqa al-Nāṣiriyya – al-Baʿthiyya. Dirāsa istiqlālīyya fī azmat taṭawwur al-thawriyya al-ʿarabiyya [La relazione tra nasserismo e baathismo. Studio esplorativo della crisi dell'evoluzione rivoluzionaria araba]*, Al-Mufakkir al-ʿArabī - Dār al-Ṭalīʿa lil-Ṭibāʿa wa al-Nashr, 1995.

⁴ Cfr. J.P. Jankowski, *Nasser's Egypt, Arab Nationalism, and the United Arab Republic*, Ryenne, 2002; E. Podeh, *The Decline of Arab Unity. The Rise and Fall of the United Arab Republic*, Sussex Academic Press, 1999; T. Farah (ed.), *Pan-Arabism and Arab Nationalism, the continuing debate*, Westview Press, 1987.

consistente mole di ricerche scientifiche e critiche ragionate sull'ideologia nasseriana di cui farà ampio utilizzo la presente ricerca⁵.

2. Alle basi del vocabolario baathista e nasserista: il linguaggio della militanza del nazionalismo arabo nella prima metà del Novecento

La lingua rappresenta uno degli elementi imprescindibili e fondanti delle teorie nazionaliste novecentesche. Ciò vale ancora di più nel caso del nazionalismo (pan)arabo (*al-qawmiyya al-'arabiyya*), le cui radici affondano nello stesso humus culturale da cui è germogliata la letteratura araba contemporanea. Gli intellettuali della *Nahḍa*, movimento riformista sorto in Egitto e Levante all'inizio del XIX secolo e conclusosi al principio del XX, posero la questione linguistica al centro delle loro riflessioni. All'epoca l'arabo classico (*fuṣḥā*) aveva smarrito la duttilità e la versatilità che aveva posseduto nel periodo medievale, quando in Medio Oriente si era affermato come lingua franca di scienziati, filosofi e poeti musulmani. Sebbene durante la dominazione ottomana la *fuṣḥā* non perdettesse di prestigio, il suo ruolo declinò gradualmente a scapito del turco, finendo con l'essere relegata al mero perimetro dell'ambito religioso⁶. I nahdiani sottoposero l'arabo a un rigoroso processo di revisione e aggiornamento volto a semplificare gli ampollosi costrutti sintattici della prosa liturgica e ad aggiornare il lessico, divenuto ormai vetusto e obsoleto. Essi costruirono, talvolta attingendo dallo sterminato vocabolario classico, talvolta prendendo a prestito termini provenienti dalle lingue europee, un *corpus* lessicale che potesse dare voce alla modernità e alle istanze sociopolitiche portate avanti dai riformatori. Prese così forma quello che oggi viene denominato arabo standard (*al-'arabiyya al-fuṣḥā al-mu'āṣira*): esso, pur conservando alcuni elementi di artificiosità, si è affermato come unico linguaggio nel mondo arabofono per la diffusione delle scienze esatte e di quelle umanistiche.

Sul piano nazionalista, il progetto linguistico nahdiano aveva il preciso intento di creare una cornice ideologica di base su cui sviluppare teorie articolate e dotate di spessore filosofico, politico ed economico. Inizialmente gli intellettuali si cimentarono nella traduzione dei lemmi fondamentali del vocabolario nazionalista, a partire dai concetti di "patria" (*waṭan*), "nazione" (*qawm*), "popolo" (*sha'b*) e "stato" (*dawla*). La maturazione ideologica della *qawmiyya* e il mutare del contesto storico mediorientale, caratterizzato dal declino dell'impero ottomano, innescarono la metamorfosi dei vecchi circoli nahdiani in veri e propri gruppi politici. Nei primi anni del Novecento, infatti, vennero fondate le prime associazioni segrete che aspiravano a rendere lo *Shām* indipendente dalla Sublime Porta⁷. L'impegno

⁵ Oltre all'imprescindibile contributo delle fonti primarie, lo studio attingerà dai validi contributi pubblicati dal Centro Studi sull'Unità Araba (*Markaz al-Dirāsāt al-Waḥda al-'Arabiyya*), basato a Beirut.

⁶ D. Newman, *The Arabic Literary Language: The Nahda (and Beyond)*, in J. Owens (ed.), *The Oxford Handbook of Arabic Linguistics*, Oxford University Press, 2013, 473.

⁷ Le più importanti erano Società della Fratellanza Arabo-Ottomana (*al-Ikhā' al-'Arabī al-'Uthmānī*), il Club Letterario arabo di Costantinopoli (*al-Muntadā al-Adabī*) e la Società della

politico si tradusse infine in vera e propria militanza durante la Prima guerra mondiale, quando i nazionalisti parteciparono, alleandosi con le forze anglo-francesi, alla Grande Rivolta Araba (*al-Thawra al-‘Arabiyya al-Kubrā*) del 1916-1918 contro gli ottomani. L’instaurazione del sistema dei mandati occidentali, che causò la prematura fine del Regno Arabo di Siria retto dalla dinastia hashemita, e il riconoscimento del diritto agli ebrei di avere una *national home* in Palestina frustrarono le speranze indipendentiste delle élite nazionaliste locali. Questi sentimenti diedero origine al tema del “martirio”, vero e proprio genere letterario della letteratura della *qawmiyya*. Le prime avvisaglie di questo fenomeno si rintracciano nelle opere del poeta palestinese Ibrāhīm Ṭūqān (1905-1941) che, indignato dalla Dichiarazione Balfour, scrisse un polemico verso: «Balfour, hai sangue di martire nel bicchiere,/ non di vino [...]»⁸. Ancora più vibrante è l’accusa di ‘Abd al-Karīm al-Karmī (detto “Abū Salmā”; 1909-1980) che, durante i moti palestinesi del 1936, così scriveva nel poema “Fiamme della poesia” (*Lahab al-qaṣīda*): «alzatevi e guardate Farhān ha in fronte il segno della pietà,/ avanza digiuno, come leone verso la corda del martirio»⁹.

Nel periodo interbellico il nazionalismo, divenuto un movimento politico-ideologico maturo, si divise in due principali correnti di pensiero. La prima, promossa dall’intellettuale siriano Sāṭi‘ al-Ḥuṣrī (1880-1969), proponeva l’unificazione statale di tutta la popolazione arabofona (*umma*)¹⁰. La seconda, invece, raggruppava un insieme di ideologie e istanze politiche che si limitavano all’indipendenza di territori specifici, tra cui spiccavano il nazionalismo egiziano negli anni Venti e quello levantino degli anni Trenta. In realtà queste teorie, più che costituire deviazioni dalla *qawmiyya*, erano espressioni aggiornate della *waṭaniyya* di fine Ottocento¹¹, connotate da peculiarità legate alla storia e alle tradizioni delle singole regioni levantine.

In particolar modo, il movimento egiziano presentava evidenti discrepanze dal resto del nazionalismo arabo. Da un punto di vista storico, l’Egitto era stato il primo paese a essersi reso indipendente dagli ottomani e ad attuare, durante il khedivato, un sistematico processo di modernizzazione tecnologica e militare. A livello culturale aveva rappresentato, insieme al Levante, la culla della rinascita intellettuale arabofona; a ciò occorre aggiungere la visione storica di *longue durée*, che riteneva come l’eredità storica della civiltà egizia, al pari di quella del periodo

Giovane Nazione Araba (*Jama ‘iyyat al-Umma al-‘Arabiyya al-Fatā*). sull’argomento cfr. E. Tauber, *Secrecy in Early Arab Nationalist Organizations*, in *Middle Eastern Studies*, No. 1, 1997, 119-127 e R. Khalidi L. Anderson, M. Muslih, R. S. Simon (eds.), *The origins of Arab Nationalism*. New York, Columbia University Press, 1991.

⁸ F.M. Corrao, *In un mondo senza cielo: Antologia della poesia palestinese*. Giunti, 2007, 12, traduzione a cura dell’autrice.

⁹ *Idem*, prefazione, in particolar modo 17-19.

¹⁰ Sul nazionalismo di al-Ḥuṣrī cfr. S. al-Ḥuṣrī, *Abḥāth mukhtāra fī al-qawmiyya al-‘arabiyya* [Selezione di ricerche sul nazionalismo arabo], Markaz Dirāsāt al-Waḥda al-‘Arabiyya, 1985.

¹¹ Y. Suleiman, *The Arabic Language and National Identity*, Edinburgh University Press, 2003, 164.

islamico, fosse parte integrante dell'identità nazionale¹². Infine, da un punto di vista linguistico, il dialetto arabo egiziano (*al-‘āmmiyya al-miṣriyya*) non solo presentava importanti difformità dalla *fushā*, ma aveva persino acquisito dignità letteraria venendo impiegata persino nei contesti ufficiali¹³. Esponenti di questo “eccezionalismo” erano gli intellettuali Ṭāhā Ḥusayn (1889-1973) e Luṭfī al-Sayyid (1872-1963) i quali consideravano il paese una nazione indipendente con una cultura propria, separata dal resto del mondo arabo. Ḥusayn si spinse oltre, esaltando l’epopea faraonica e considerando la sua terra più vicina all’Occidente che all’Oriente¹⁴. Lo stesso Sāṭi‘ al-Ḥuṣrī testimoniò, durante un viaggio in Egitto nel 1920, lo scarso sentimento panarabo presente tra la popolazione che rimase piuttosto indifferente di fronte al precipitare degli eventi nel Regno di Siria, invaso quello stesso anno dalle truppe francesi¹⁵.

3. L’ascesa del Baathismo e la ridefinizione dell’arabismo

Quanto al Levante, alla fine degli anni Venti era sorto un nazionalismo autoctono, il cui più importante teorico e politico fu il pensatore di fede greco-ortodossa Anṭūn Sa‘āda (1904-1949). Egli fondò nel 1932, sotto forma di società segreta, il Partito Sociale Nazionale Siriano (PSNS; *al-Hizb al-Qawmī al-Ijtimā‘ī*) il cui obiettivo consisteva nella creazione una “Grande Siria” (*Sūrīā al-Kubrā*) che includesse l’intero Levante dal Sinai alla catena dei monti del Tauro, l’Iraq, e l’isola di Cipro. Ciononostante, il gruppo di Sa‘āda rimase minoritario all’interno del nazionalismo levantino, che invece riprendeva il pensiero di al-Ḥuṣrī, aggiornato alla mutata situazione politica della regione venutasi a creare dopo la fine della Seconda guerra mondiale. Con la fine del sistema mandatario e la proclamazione della repubblica siriana, nell’aprile 1946, il movimento nazionalista entrò in una nuova fase¹⁶, spesso definita dalla letteratura occidentale come “radicale” (*al-rāḍikalī*)¹⁷. È in questo periodo che iniziò ad affermarsi sulla scena politica siriana

¹² M. Wood, *The Use of the Pharaonic Past in Modern Egyptian Nationalism*, in *Journal of the American Research Center in Egypt*, No. 35, 1998, 180-185.

¹³ Y. Suleiman, *The Arabic Language and National Identity*, cit., 173.

¹⁴ B. Tibi, *Arab Nationalism. Between Islam and the Nation-State*, Palgrave Macmillan, 1997, 187-188.

¹⁵ A. Dawisha, *Arab Nationalism in the twentieth century. From triumph to despair*, Princeton University Press, 2016, 99.

¹⁶ Il presente articolo segue la ripartizione proposta dalla storiografia araba che individua quattro macrofasi di sviluppo del nazionalismo arabo: il proto-nazionalismo *nahdawī*, dal XIX secolo fino alla Prima guerra mondiale; il periodo di affermazione della *qawmiyya* tra gli anni Venti e Trenta; l’apogeo del panarabismo, tra il 1945 e il 1967; il periodo successivo alla Guerra dei Sei Giorni. Cfr. A. Lays, *Tahlīl maḍmūn kitābāt al-fikr al-qawmī al-‘arabī [analisi sistematica del pensiero nazionalista arabo]*, in W. Qazīh et alii, *Al-Qawmiyya al-‘Arabiyya fī a-fikr wa al-mumārasa [Il nazionalismo arabo nella teoria e nella pratica]*, Markaz al-Dirāsāt al-Waḥda al-‘Arabiyya, 1984, 85-98.

¹⁷ Con il termine “radicale” si indica il passaggio, avvenuto durante gli anni Trenta, dal “nazionalismo liberale” a quello ispirato ai principi della scuola tedesca e del pan-germanismo (cfr. L. Addi, *Radical Arab Nationalism and Political Islam*, Georgetown University Press, 2017, 38-39).

il Partito della Resurrezione araba (*Ḥizb al-Ba‘th al-‘Arabī*), esistente sin dall’inizio degli anni Quaranta, ma fondato ufficialmente a Damasco il 7 aprile 1947 da due insegnanti di scuola superiore, il cristiano Mīshīl ‘Aflaq (1910-1989) e il musulmano sunnita Ṣalāḥ al-Dīn al-Bītār (1912-1980). Pur richiamandosi esplicitamente alla tradizione della *Nahḍa*, il Ba‘th si differenziò dalle altre formazioni a matrice non religiosa ponendo come obiettivo supremo l’unificazione dell’intero mondo arabo in un unico Stato che doveva estendersi, nelle parole dei fondatori, «dal Golfo (Persico) all’Oceano (Atlantico)» (*min al-khalīj ilā al-muḥīṭ*)¹⁸. La premessa filosofica e storica delineata da ‘Aflaq si rifaceva all’etimologia della parola *Nahḍa*: dopo la rinascita ottocentesca, infatti, gli arabi erano chiamati a compiere una resurrezione (*ba‘th*) *tout court* della loro vita spirituale, sociale e politica, interrompendo il lungo periodo di stagnazione (*jumūd*) della dominazione ottomana e dell’occupazione francese. Il senso di riscatto, per i baathisti, non si fermava all’ottenimento dell’indipendenza e all’abolizione del governo mandatario, ma comprendeva anche la ricomposizione dell’intera comunità panaraba, parte della quale ancora soggetta alla dominazione coloniale, e l’applicazione del cosiddetto “socialismo arabo” (*al-ishtirākīyya al-‘arabiyya*), considerato l’unico sistema economico in grado di garantire giustizia sociale e redistribuzione della ricchezza¹⁹.

Il desiderio di costruire un’ideologia autoctona portò ‘Aflaq ad allontanarsi dalla cornice teorica fornita dalle matrici di pensiero occidentali e a servirsi del ruolo storico dell’islam come strumento principale per superare la classica dicotomia tra il nazionalismo di scuola francese e tedesca. Il suo obiettivo era infatti quello di proporre un modello di nazione alternativo, una “terza via” né laica né religiosa che costituì l’innovazione più importante della sua dottrina²⁰. Affiorata già in qualche scritto del 1940-41²¹, la concezione islamica del nazionalismo arabo venne ampiamente discussa il 5 aprile 1943, quando il pensatore cristiano pronunciò un famoso discorso all’università di Damasco trascritto nel *Fī sabīl al-Ba‘th* dal titolo “Ricordo del messaggero arabo” (*Dhikrāt al-rasūl al-‘arabī*). In sintesi, l’intervento contestualizzava la figura del profeta Muḥammad valorizzando il suo valore culturale e politico nell’essere riuscito a unificare per la prima volta il mondo

e B. Tibi, *Arab Nationalism. Between Islam and the Nation-State*, cit., 117-118) oppure le caratteristiche autoritarie, anti-conservatrici e anti-occidentali proprie della *qawmiyya* tra gli anni Quaranta e i Cinquanta (cfr. A. Dawisha, *Arab Nationalism in the twentieth century. From triumph to despair*, cit., 186-192).

¹⁸ Cfr. nota 2.

¹⁹ Per ulteriori approfondimenti sul socialismo arabo cfr. S. A. Hanna e G. H. Gardner (ed) *Arab Socialism. [al-Ishtirākīyah Al-‘Arabīyah]: A Documentary Survey*, Brill Archive, 1969; A. Moghny Said, *Arab Socialism*, Harper & Row Publishers, 1972; A. Kadr, *The Unmaking of Arab Socialism*, Anthem Press, 2016.

²⁰ H. Gharīb, *Fī sabīl ‘ilāqa salīma bayna al-‘urūba wa al-islām [Verso una relazione bilanciata tra arabismo e islam]*, Dār al-Ṭalī‘a lil-Ṭibā‘a wa al-Nashr, 2000, 248.

²¹ I.K. Aḥmad, *Al-‘urūba wa al-islām fī fikr Mīshīl ‘Aflaq [Arabismo e islam nel pensiero di Mīshīl ‘Aflaq]*, in *Al-‘Urūba wa al-islām fī fikr al-ustādh Mīshīl ‘Aflaq [Arabismo e islam nel pensiero del professor Mīshīl ‘Aflaq]*, Manshurāt al-Ṭalī‘a, 1993, p. 51.

arabofono in una singola entità statuale, portando al massimo splendore la civiltà arabo-islamica. La complessità e la molteplicità dei temi affrontati nell'orazione la rendono al contempo una lezione di storiografia, una interpretazione teologica e un manifesto programmatico del nazionalismo.

La ricerca storica fu sempre al centro degli interessi di 'Aflaq e svolse un ruolo cruciale per la costruzione del suo panarabismo²², come traspare da un'intervista del 1980 con i membri del partito Ba'th sudanese, in cui dichiarava che il successo del neonato movimento dipendeva soprattutto «dall'interesse verso le precedenti esperienze rivoluzionarie, dallo studio della storia umana in generale – e dagli insegnamenti che se ne potevano ricavare – e dalla nostra storia nazionale»²³. Per questa ragione nel *Dhikrāt al-Rasūl al-'Arabī* il professore mise in primo piano la sua visione degli eventi storici di lungo periodo, sostenendo che il legame tra il popolo arabo moderno e quello antico era stato reciso dalla decadenza (*inhīṭā*) e dal ristagno (*jumūd*) culturale e politico degli ultimi secoli, durante la dominazione ottomana²⁴. Egli delineava in questo modo una storiografia araba circolare in cui momenti di splendore (*aṣāla*) e di resurrezione (*ba'th*) si alternavano con lunghe epoche di declino. Secondo questo schema, il suo popolo avrebbe attraversato fino al VII secolo d.C. una fase di oscurantismo in cui le affiliazioni claniche erano state responsabili delle continue faide interne e di un generale stato di arretratezza nell'arte di governo e nei costumi. Nella storiografia aflaqiana, il crollo dell'Impero ottomano aveva sancito la fine del ciclo di stagnazione, dando la possibilità agli arabi di inaugurare, ancora una volta, la resurrezione (*ba'th*) che restaurasse la condizione di eccellenza e splendore raggiunta dodici secoli prima. Il concetto di islam venne quindi scisso dal significato propriamente teologico e considerato invece come eredità (*turāth*) storico-culturale comune (*shāmil*) anche agli arabi ebrei e cristiani. Un processo non facile da compiersi, come riconobbe il fondatore del partito appellandosi ai suoi correligionari:

Quando il loro nazionalismo si sarà risvegliato completamente e avranno riacquisito il loro carattere originale, gli arabi cristiani capiranno che l'islam rappresenta per loro una cultura nazionale a cui dovranno abbeverarsi finché non la avranno compresa e amata, considerandolo come l'aspetto più prezioso del loro arabismo. Anche se la realtà è ancora lontana da questa aspirazione, spetta alla nuova

²² I.D. Dīāb, *Muqāraba min maḥmūd al-dawr al-ḥiqārī fī fikr Mīshīl 'Aflaq* [Un approccio al concetto del ruolo culturale nel pensiero di Mīshīl 'Aflaq], Dār Dīāb lil-Nahr, 2000, 88.

²³ Intervista con i compagni del partito Ba'th sudanese del 2 agosto 1980, in M. 'Aflaq, *Ṭumūḥ al-Ba'th an yakūna ḥaraka ḥiqārīyya* [L'obiettivo del Ba'th è quello di essere un movimento culturale], in M. 'Aflaq, *Fī sabīl al-Ba'th. Al-kitābāt al-siyāsiyya al-kāmila. Al-Juz' al-Khāmisa: al-Ba'th wa al-'Irāq* [Fī sabīl al-Ba'th, opera completa. Volume V: il Ba'th e l'Iraq], Dār al-Ḥurriyya lil-Ṭibā', 1989, 272.

²⁴ I. Farāḥ, *'Aflaq wa al-Ba'th wa al-'urūba wa al-islām* ['Aflaq, il Ba'th, l'arabismo e l'islam], Manshurāt al-Ṭalī'a, 1984, 8.

generazione di arabi cristiani il compito di realizzarlo con coraggio e dedizione [...]²⁵.

Nel corso degli anni Quaranta e della prima metà dei Cinquanta, l'ideologia baathista si arricchì del contributo di altri iscritti e pensatori, dando vita a un vero e proprio movimento intellettuale che accompagnò il partito nei primi tre decenni di vita. In particolar modo, la leadership baathista si adoperò per definire meglio i contorni del socialismo arabo (*al-ishtirākīyya al-‘arabiyya*) che, sebbene fosse stato inserito nella costituzione interna baathista (*dustūr*) del 1947, non era stato definito da un punto di vista teorico. Questo processo fu favorito dall'ingresso nella formazione, nel 1952, di Akram al-Ḥawrānī, avvocato e leader del Partito Socialista Siriano (*al-Ḥizb al-Ishtirākī al-Sūrī*) che lavorò per l'abolizione dei privilegi delle famiglie latifondiste e promosse leggi volte a una maggiore redistribuzione della ricchezza dello Stato²⁶. Consapevole che l'ideologia da sola non sarebbe bastata ad accrescere l'influenza del partito, al-Ḥawrānī si preoccupò di stabilire un contatto con ufficiali e personalità militari di spicco. Il Ba‘th e altri partiti “radicali” come il PSNS avviarono infatti una vera e propria competizione per estendere la loro influenza sull'esercito siriano che rivestiva un ruolo sempre più importante nella vita parlamentare e istituzionale del Paese.

4. Il nasserismo tra eccezionalismo egiziano e vocazione panaraba

Anche l'Egitto stava sperimentando gli stessi cambiamenti politici e culturali del Levante. Il paese, fin dall'ottenimento dell'indipendenza dal Regno Unito nel 1922, era retto da una monarchia sostenuta dalla classe intellettuale – che, come in Siria, aveva raccolto l'eredità dei pensatori socialisti Salāma Mūsā e Niqūlā Ḥaddād e dei circoli della *Nahḍa* egiziana – sia dal principale partito laico e nazionalista, il Wafd (*Ḥizb al-Wafd*). Dietro la veste democratica si celava però un sistema opaco e votato all'autoconservazione e allo *status quo* che lo stesso regime contribuiva ad alimentare. I re che si avvicendarono nella cosiddetta “fase liberale” del 1922-1952, Fu‘ād (1868-1936) e Fārūq (1920-1965), governarono in maniera autocratica, noncuranti dei pesi e contrappesi rappresentati dal parlamento e dalla costituzione. Di conseguenza il Wafd perse il supporto popolare ottenuto grazie alle manifestazioni anticoloniali e si trasformò gradualmente in una forza conservatrice; il partito accelerò il suo declino sconfessando i principî su cui si reggeva, mostrandosi sempre più arrendevole di fronte alle richieste degli inglesi²⁷.

²⁵ M. ‘Aflaq, *Dhikrāt al-Rasūl al-‘arabī*, in M. ‘Aflaq, *Fī Sabīl al-Ba‘th. Al-Kitābāt al-Siyāsiyya al-Kāmila. Al-Juz’ al-Awwal [Sulla via della Resurrezione. Tutte le opere politiche. Volume I]*, Dār al-Ḥurriyya lil-Ṭibā‘, 1986, 148.

²⁶ Per approfondimenti sulla figura di al-Ḥawrānī cfr. E. F. Thompson, *Justice Interrupted. The Struggle for Constitutional Government in the Middle East*, Harvard University Press, 2013.

²⁷ J.T. Terry, *The Wafd 1919-1952. Cornerstone of Egyptian political power*, Third World Centre, 1986, 245 e S. Botman, *The liberal Age 1922-1952*, in M. W. Daly (ed.), *The Cambridge History of Egypt, vol. II: Modern Egypt, from 1517 to the end of the twentieth century*, Cambridge University Press, 1998, 300.

L'ambiguo nazionalismo wafdisto e il sistema illiberale favorirono, tra gli anni Trenta e Quaranta, la nascita e la diffusione di nuovi movimenti dalle ideologie radicali e rivoluzionarie, come la Fratellanza Musulmana (FM; *Jama'at al-Ikhwān al-Muslimīn*), fondata nel 1928, e i diversi gruppi di ispirazione comunista e nazionalista. All'inizio degli anni Quaranta la monarchia entrò in una crisi irreversibile: da una parte il secondo conflitto mondiale aveva ulteriormente aggravato l'economia innescando una serie di rivolte contadine, dall'altra le interferenze inglesi e la disfatta nel conflitto arabo-israeliano del 1948 avevano provocato in tutto il paese un'ondata di sdegno e un desiderio di rivalsa nei confronti degli occidentali.

In maniera analoga al caso siriano, l'esercito egiziano si fece portavoce delle nuove ideologie radicali. Fu proprio un movimento composto da militari, gli Ufficiali Liberi (UL; *al-Dubbāt al-Ahrār*), a mettere in atto, il 23 luglio 1952, un colpo di stato passato alla storia come "Rivoluzione egiziana" (*al-Thawra al-Miṣriyya*), che rovesciò la monarchia: Fārūq fuggì in esilio, il Wafd venne sciolto, e l'anno seguente fu proclamata la repubblica (*jumhūriyya*). A capo della formazione degli Ufficiali Liberi vi era il generale Muḥammad Najīb (1901-1984), che divenne primo presidente della repubblica; ben presto la sua leadership venne insidiata dal colonnello Jamāl 'Abd al-Nāṣir. Il desiderio di quest'ultimo di migliorare le condizioni socioeconomiche del paese, unito al forte sentimento antibritannico, lo spinsero a prendere contatti con gruppi di studenti e attivisti socialisti che ebbero una grande influenza sul suo pensiero²⁸. Animato dalla volontà di rendere l'Egitto libero dall'influenza della Gran Bretagna, nel 1937 entrò nell'accademia militare, ambiente particolarmente ricettivo alle ideologie "radicali". La connivenza della monarchia con i britannici persuase 'Abd al-Nāṣir a eliminare non solo la presenza coloniale, ma anche l'intero establishment egiziano, convinzione che si rafforzò in seguito alla *Nakba* palestinese del 1948. Raggiunto il grado di alto ufficiale, contribuì a formare il movimento degli Ufficiali Liberi e partecipò al *coup* del 1952. Appena salita al potere, la giunta militare, detta Consiglio del Comando Rivoluzionario (CCR; *Majlis Qiyādat al-Thawra*) realizzò un programma di forte discontinuità rispetto al passato. Nel 1952 varò una nuova legge agraria per alleviare le condizioni dei *fallāḥ*, smantellò la precedente classe politica, contrastò la Fratellanza Musulmana e intavolò un negoziato con i britannici per il controllo di Suez. Ciò che contribuì ad aumentare la popolarità del colonello fu la pubblicazione, sempre nel 1954, di "Filosofia della Rivoluzione", un manifesto che sancì il punto di partenza di un percorso che lo avrebbe portato a diventare leader dell'intera corrente del nazionalismo arabo.

A differenza del baathismo, il nasserismo non era il risultato di un lavoro corale, bensì espressione del pensiero di 'Abd al-Nāṣir. Scritto con l'aiuto del giornalista Muḥammad Ḥasanayan Haykal (1923-2016), "Filosofia della Rivoluzione" (*Falsafat al-Thawra*) rappresentò, come lascia intuire il nome, un tentativo di

²⁸ F. Gerges, *Making the Arab World. Nasser, Qutb, and the clash that shaped the Middle East*, Princeton University Press, 2018, 156-158.

conferire un fondamento teorico al coup che aveva rovesciato la monarchia di Fārūq, aprendo alla possibilità di ricostruire lo Stato su nuove prospettive politiche e sociali. Il contenuto del libro si proponeva di rivalutare la postura e il ruolo dell'Egitto nel nuovo ordine internazionale post-coloniale e terzomondista, anche se il titolo altisonante per un volume di appena ottanta pagine apparve evidente allo stesso autore il quale, all'inizio dell'opera, ammise che non intendeva scrivere un vero e proprio manifesto ideologico, quanto piuttosto una raccolta di impressioni e considerazioni – termini che potrebbero tradurre al meglio il “filosofia” del titolo – che spesso sconfinavano in aneddoti autobiografici. «Non vorrei autoassegnarmi la cattedra di insegnante di storia, sarebbe l'ultima cosa che potrei immaginarmi», anche perché, aggiunse subito dopo, le precedenti rivoluzioni guidate dai pensatori Aḥmad 'Urābī (1841-1911) e Sa'd Zaghlūl (1859-1927) si erano rivelate effimere e fallimentari²⁹. In effetti il colonello non aveva grande stima degli intellettuali, come emerge chiaramente da questo passo:

Ricordo che una volta avevo visitato un'università e, invitato a sedere con i suoi professori, ho provato ad ascoltare l'esperienza di uomini di scienza. In molti mi hanno parlato, e a lungo, ma purtroppo nessuno di loro mi ha presentato un'idea nuova³⁰.

Anche la classe politica non era, a suo giudizio, capace di avviare un cambiamento reale del paese a causa dei suoi contatti con il vecchio regime e della connivenza con l'amministrazione coloniale. La *siyāsa* egiziana aveva dato ampia prova di inefficienza, fornendo all'autore un ottimo pretesto per giustificare ex-post la decisione presa dagli Ufficiali il 17 gennaio 1954 di sciogliere tutte le formazioni politiche, i cui introiti finanziari sarebbero stati “devoluti al popolo”³¹. In antitesi alla vecchia politica parlamentare, istituì il Movimento di Liberazione (HT; *Hay'at al-Taḥrīr*), un'associazione legata al CCR, facendosi portavoce del “militarismo” (*jundiyya*) che concepiva l'esercito come unico attore in grado di compiere la rivoluzione³². Il concetto della *thawra* divenne sin dall'inizio colonna portante della “filosofia” nasseriana. Secondo l'autore, essa era la somma di due parti (*thawrāni*): una politica, volta a combattere le forze retrograde e straniere, l'altra sociale per

²⁹ J. 'A. al-Nāṣir, *Falsafat al-Thawra [Filosofia della Rivoluzione]*, Dār al-Ma'ārif bi-Miṣr, 1954, 10.

³⁰ *Idem*, 23-24. Anche se il nasserismo cercò di distanziarsi dal retroterra culturale della precedente produzione letteraria, l'influenza degli intellettuali della *Nahḍa* giocò comunque un ruolo importante per i movimenti della sinistra egiziana. In particolar modo, la corrente marxista dell'Unione Socialista Araba attuò, a partire dagli anni Sessanta, un'operazione ideologica che ambiva a rappresentare il pensiero di 'Abd al-Nāṣir come erede diretto delle teorie di Salāma Mūsā. A tal proposito cfr. G. Contu, *Gli aspetti positivi e i limiti del laicismo in Salāmah Mūsā (1887-1958)*, Supplemento della Rivista del Dipartimento di Studi e del Dipartimento di Studi su Africa e Paesi Arabi, vol. 24, no. 40, fascicolo 3, Istituto universitario Orientale, 1980, 2-3.

³¹ B. 'Abd al-Raḥmān al-Tikrītī, *Jamāl 'Abd al-Nāṣir. Nishā' wa taṭawwūr al-fikr al-nāṣirī [Jamāl 'Abd al-Nāṣir. Nascita ed evoluzione del pensiero nasserista]*, Markaz Dirāsāt al-Waḥda al-'Arabiyya, 2000, 176.

³² J. 'A. al-Nāṣir, *Falsafat al-Thawra*, cit., 19.

garantire giustizia e diritti a tutti i cittadini. Perché il colpo di stato avesse successo era indispensabile compiere le due rivoluzioni nello stesso momento. Questo semplice assunto era strumentale per giustificare “a posteriori” sia il rovesciamento della monarchia sia l’approvazione della riforma agraria del 1952³³. Anche il concetto di lotta (*ṣirāʿ*) acquisì un significato duplice, da utilizzare sia contro la classe feudale egemone sia nei confronti dell’invasore europeo.

Definiti gli obiettivi e motivato il colpo di stato, l’autore affrontò il tema dell’identità egiziana che, come già esposto, godeva di uno storico eccezionalismo (*waḥdāniyya*) rispetto al resto del mondo arabo e che, in seguito alla rivoluzione degli Ufficiali Liberi, si era tradotta in un isolazionismo – *in ʿizāliyya*, critica mossa anche dallo stesso Baʿth – politico e financo ideologico. Il dibattito intellettuale sull’identità egiziana era certamente conosciuto dal colonello al punto che lo stesso condensò, seppur con ingenue semplificazioni, le contrastanti teorie nazionalistiche sorte nell’ultimo periodo *naḥḍawī* in una dottrina da lui denominata “dei tre cerchi” (*al-dawāʾir al-thalāth*)³⁴. L’Egitto rientrava, per via della sua storia e delle peculiarità sociolinguistiche, in tre aree che, seppur distinte, erano sovrapponibili: una interna, ossia quella araba, una intermedia, legata all’appartenenza al continente africano, e una più esterna legata all’islam. Lo schema era stato concepito per accostare elementi tra loro disomogenei (linguistico, geografico e religioso) in modo da far uscire il Cairo dall’isolazionismo post-rivoluzionario e creare legami più solidi non solo con i paesi confinanti, ma anche con zone geografiche più lontane ma accomunate da elementi di affinità.

5. Le reciproche influenze tra baathismo e nasserismo durante la prima metà degli anni Cinquanta

Come è emerso dall’analisi precedenti, il rapporto fra baath(ismo) e nasser(ismo) può essere diviso in due parti: una teorica, costituita da concetti e terminologie, l’altra più politica, rappresentata dalle interazioni tra partito siriano ed establishment egiziano. Per questo motivo l’adozione del criterio cronologico risulta indispensabile per la piena comprensione dell’evoluzione ideologica e delle dinamiche storiche che hanno portato all’unione statale. La pubblicistica araba ha individuato tre grandi periodi della fase (pre)unionista: il primo introduttivo (*al-marḥala al-tamhīdiyya*), il secondo a matrice positiva (*al-marḥala al-thānya al-iḥjābiyya*) e il terzo di carattere negativo (*al-marḥala al-thānya al-silbiyya*)³⁵.

Per quanto riguarda la “fase introduttiva”, oggetto di studio del presente articolo, occorre evidenziare la natura profondamente diversa dei due movimenti. Da una parte il Baʿth era un’organizzazione politica composta in prevalenza da civili e

³³ *Idem*, 26-27 e M.S. Salīm, *al-Taḥlīl al-siyyāsī al-nāṣirī. Dirāsa fī al-ʿaqāʾid wa al-siyyāsa al-kharijiyya* [La soluzione politica nasseriana. Studio sul pensiero e la politica estera], Markaz Dirāsāt al-Waḥda al-ʿArabiyya, 1987, 87.

³⁴ G. ʿA. al-Nāṣir, *Falsafat al-Thawra*, cit., 62-66.

³⁵ ʿA. ʿA. Ḥ. al-Ṣāwī, *Al-ʿIlāqa al-Nāṣiriyya – al-Baʿthiyya. Dirāsa istiqlālīyya fī azmat taṭawwur al-thawriyya al-ʿarabiyya*, cit., 17-28.

diffusa in molti Paesi arabi. Aveva alle spalle più di un decennio di attività, seppur con poca esperienza governativa, e aveva prodotto una densa e articolata produzione teorica. Dall'altra, 'Abd al-Nāṣir era uomo rappresentativo della ristretta cerchia militare degli Ufficiali Liberi formatasi soltanto pochi anni prima del golpe del 1952, durante la *Nakba*, e per giunta in uno stato di semiclandestinità. Nonostante il colonello fosse dotato di innegabili capacità politiche e strategiche, egli non era certamente in grado di eguagliare gli intellettuali baathisti nell'elaborazione di un *corpus* teorico che giustificasse la presa del potere, tanto che, come accennato sopra, il libro "Filosofia della Rivoluzione" non possedeva né la profondità analitica né l'impostazione dottrina del *Fī Sabīl al-Ba'th*. Vi era inoltre una vistosa differenza insita nel rapporto tra teoria (*naẓariyya*) e politica (*siyāsa*): se da una parte 'Aflaq aveva dato estrema importanza alle categorie concettuali, alla terminologia e agli aspetti storico-culturali a detrimento della *siyāsa*, 'Abd al-Nāṣir aveva elaborato una dottrina assai più duttile e capace di adattarsi al mutamento del contesto regionale e internazionale³⁶.

Per quanto notevoli, le differenze a livello culturale, organizzativo e personale non implicavano tuttavia che fra baathismo e nasserismo esistesse una automatica incompatibilità di contenuti e strategie. Già durante gli anni Quaranta 'Aflaq e al-Bīṭār erano stati in grado di aggiornare e modificare, seppur con fortune alterne, la dottrina partitica a seconda delle circostanze della politica siriana, fondendosi e alleandosi con organizzazioni assai distanti dagli obiettivi del Ba'th. Allo stesso modo il colonello egiziano, benché privo della formazione culturale dei due insegnanti siriani, era un discreto conoscitore, nonché fervente appassionato, della storia mediorientale e della cultura araba, che seppe abilmente fondere all'interno dei suoi discorsi e della propaganda³⁷.

Queste generali comunanze di vedute e intenti, e la particolare congiuntura geopolitica di metà anni Cinquanta, resero possibili i primi colloqui tra le due parti, avvenuti nel corso del 1954, dove però emersero anche i punti di divergenza. Una prima e decisiva differenza tra 'Aflaq e 'Abd al-Nāṣir nel concepire il nazionalismo era data dal loro differente approccio verso la cultura e la storia. Come menzionato, mentre per il primo era essenziale recuperare la lezione dei nahdiani, per il secondo la cerchia degli intellettuali era collusa con la defunta monarchia e non serviva gli interessi della popolazione. Questo clima di indifferenza portò il CCR a silenziare, nel 1953, le voci più autorevoli della classe intellettuale egiziana come Maḥmūd Abū al-Faṭḥ, direttore del giornale *al-Miṣrī* e dirigente del sindacato dei giornalisti³⁸.

³⁶ M. Naṣr, *Al-taṣawwur al-qawmī al-'arabī 'ind 'Abd al-Nāṣir [la concezione nazionalista di 'Abd al-Nāṣir]*, in S. D. Ibrahīm, *Miṣr wa al-'urūba wa thawrat yūlyū [L'Egitto, l'arabismo e la Rivoluzione di Luglio]* Markaz Dirāsāt al-Waḥda al-'Arabiyya – Dār al-Mustaqbal al-'Arabī, 1983, 54 dove si sottolinea anche l'aspetto graduale (*tadrījiyya*). Ciò è del tutto corretto, ma questo elemento perde di forza se comparato con il baathismo, il cui processo evolutivo si calcola sull'arco di decenni invece di anni, come nel caso del nasserismo.

³⁷ M. Naṣr, *Al-taṣawwur al-qawmī al-'arabī 'ind 'Abd al-Nāṣir*, cit., 94-100.

³⁸ G. Gervasio, *Tra repressione e autocensura: intellettuali e politica in Egitto (1952-1967)*, in *Oriente Moderno*, No. 2-3, 2001, 338.

L'ambito storico-culturale implicava altresì ulteriori divergenze nella rappresentazione dell'identità nazionale. La Resurrezione adoperava due termini per riferirsi al concetto di "nazione": il primo era quello di *qawmiyya 'arabiyya*, derivato dalla parola *qawm*, "popolo, etnia"; il secondo, già menzionato, era quello di *umma*, lemma che 'Aflaq aveva depurato dalla sua originaria connotazione religiosa per indicare, sull'esempio dei califfati medievali, la coesione politica del mondo arabo. Per contro, 'Abd al-Nāṣir aveva presentato la "Rivoluzione di Luglio" come un'operazione militare volta a liberare soltanto la patria (*waṭan*) egiziana, senza alcun riferimento al resto della nazione araba. Nell'ottica baathista, un simile ragionamento comportava una vera e propria aberrazione dalla *qawmiyya 'arabiyya* tracciata con grande precisione dagli intellettuali siriani, e si avvicinava pericolosamente alle narrazioni regionaliste e settarie sorte durante il periodo interbellico, che i baathisti definivano, con tono spregiativo, *iqḷīmiyya*³⁹. Lo stesso colonello confessò che il sentimento panarabo era comparso soltanto durante l'adolescenza e si era sviluppato con molta lentezza, diventando preponderante soltanto dopo la partecipazione al conflitto palestinese del 1948⁴⁰. È significativo, a tal riguardo, notare quanto fosse sfumato e ambiguo il suo rapporto con Israele, se si considera che, durante i primi anni della repubblica egiziana, vi furono numerosi contatti tra il Cairo e Tel Aviv e lo stesso premier David Ben Gurion (1886-1973) approvò l'insediamento del nuovo regime⁴¹. Il colonello introdusse il termine *al-umma al-'arabiyya* nei suoi discorsi solo nel 1956, durante la crisi di Suez, quando il rapporto con i baathisti era ormai consolidato, così come l'espressione "patria e popolo egiziano" (*al-waṭan wa al-sha'b al-miṣrī*) scomparve verso la metà degli anni Cinquanta, sostituita dal più inclusivo "nazione e popolo arabo" (*al-qawm wa al-sha'b al-'arabī*)⁴². Contestualmente, mutò anche la terminologia usata per denominare gli avversari del progetto nazionalista. Un tratto distintivo del nasserismo delle origini era la sua "connotazione positiva" data alla *qawmiyya*. Il baathismo distingueva tra forze nazionaliste autentiche e quelle retrograde (*al-quwā al-raja'iyya*): secondo la retorica del partito quest'ultime, pur sostenendo a parole l'indipendenza del mondo arabo e la sua unificazione politica, erano in realtà alleate con i gruppi conservatori della società levantina, come la classe imprenditoriale e i grandi proprietari terrieri. Il colonello egiziano, al contrario, considerava ogni movimento nazionale intrinsecamente progressivo e rivoluzionario e concentrava la sua critica soltanto contro "gli aiutanti degli occidentali" (*a'wān al-isti'māriyya*), ossia il decaduto establishment monarchico e i membri del Wafd.

³⁹ Cfr. Segreteria del Ba'th, *Da'watuna al-qawmiyya ḥarb 'alā al-tā'ifiyya wa al-quṭriyya wa al-'ashā'iriyya* [Il nostro invito nazionale contro confessionalismo, regionalismo e tribalismo], in *Niḍāl al-Ba'th. Al-juz' al-Rābi'. Min al-mu'tamar al-awwal ḥattā al-mu'tamar al-sābi'* [La lotta del Ba'th, volume IV: Congressi I-VII], Dār al-Ṭalī'a li-Ṭibā'a wa al-Naṣhr, 1986, 228.

⁴⁰ G. 'A. al-Nāṣir, *Falsafat al-Thawra*, cit., 26.

⁴¹ E. Podeh, O. Winckler (ed.), *Rethinking Nasserism. Revolution and historical memory in modern Egypt*, University of Florida, 2004, 75-76.

⁴² M. Naṣr, *Al-taṣawwur al-qawmī al-'arabī 'ind 'Abd al-Nāṣir*, cit., 109.

Ancora più problematica era la questione della democrazia (*dīmuqrāṭiyya*). ‘Aflaq era sempre stato un sostenitore del sistema democratico – anche se non riuscì mai a operare una distinzione netta fra la tipologia “liberale” e quella “popolare” – al punto da inserire nella costituzione interna del partito il rispetto delle libertà civili e politiche. Sotto la sua leadership, il Ba‘th aveva contribuito a rovesciare il governo dittatoriale del generale Adīb al-Shishaklī nel 1954, segnando l’inizio della cosiddetta “fase democratica” della repubblica siriana⁴³. Infine, egli aveva promosso e incoraggiato il dibattito anche all’interno del suo partito, nel tentativo di rendere il baathismo una ideologia corale e olistica (*shumūliyya*) espressione della base elettorale. Al contrario, il colonello egiziano aveva mostrato segni di insofferenza nella condivisione del potere ed era apertamente ostile all’idea di ripristinare il sistema parlamentare multipartitico.

Un altro punto di fondamentale importanza riguardava il concetto di “rivoluzione”, centrale in entrambe le ideologie, anche se non perfettamente sovrapponibile. Per ‘Aflaq la *thawra* aveva un valore prettamente economico e doveva essere preceduta da mentalità e atteggiamenti diversi da parte della popolazione: si trattava del cosiddetto sovvertimento (*inqilāb*), un metodo educativo e formativo promosso dal partito e rivolto alla popolazione levantina, in gran parte priva di una adeguata istruzione, con l’obiettivo di diffondere il senso identitario panarabo. Per questo motivo, i baathisti giudicarono negativamente l’assenza, nell’establishment egiziano, di una teorizzazione della *thawra*, come si evince dal contenuto della relazione di partito redatta il 30 luglio 1954:

gli ‘uomini della rivoluzione’ hanno una teoria parziale (*nisbiyya*) e scoraggiante che impedisce il sentimento rivoluzionario del popolo [...] per questo li guardiamo procedere all’indietro, non in avanti [...] Per quanto sia possibile fare le dovute distinzioni e puntualizzazioni tra il governo egiziano e quello degli altri governi tradizionalisti nel resto delle regioni arabe, noi troviamo che questi due tipi siano più simili che differenti nel modo di fare politica⁴⁴.

Anche il significato di *ṣirā’*, cioè “lotta”, fu oggetto di critiche da parte del PRAS. A prima vista il dualismo rivoluzionario egiziano assomigliava molto a quello del baathismo, ma, almeno durante il periodo di formazione del nasserismo, persisteva una fondamentale differenza: mentre ‘Aflaq aveva impostato la lotta al colonialismo all’interno del mondo arabo e contro le potenze occidentali in

⁴³ Cfr. ‘A. M. Sirhīd, *Al-Tajriba al-Dīmuqrāṭiyya fī Sūriyā lil-Mudda 1954-1958*” [L’esperienza democratica in Siria nel periodo 1954-1958], *Journal of University of Babylon for Humanities*, No. 7, 2018, 172-188.

⁴⁴ Comunicato del partito Ba‘th, sezione di Aleppo, *Ḥukūmat Miṣr i ‘tamadat ‘alā al-mufawwāḍāt wa takhallat ‘an al-niḍāl al-ṣarīkh li-taṣfiyya al-isti‘mār* [Il governo egiziano si appoggia sui negoziati e rinuncia alla roboante lotta per abbattere il colonialismo], 30 luglio 1954, in *Niḍāl al-Ba‘th. Al-Juz’ al-Thānī. Al-Quṭr al-Sūrī ١٩٤٩ - ١٩٥٤. Min al-jama‘iyya al-ta’sīsiyya ilā muqāwamati al-diktatūriyya al-‘askariyya wa al-aḥlāf al-isti‘māriyya* [La lotta del Ba‘th, volume II: la regione siriana 1949-1954. Dall’assemblea di fondazione all’opposizione alla dittatura militare e alle alleanze colonialiste], Dār al-Ṭalī‘ a li-Tibā‘ wa al-Nashr, 1986, 278-279.

generale, l'ostilità di 'Abd al-Nāṣir si limitava esclusivamente alla presenza dei britannici nel suo paese, e non si traduceva in una critica al sistema coloniale.

Sulla questione del socialismo arabo, invece, i problemi erano comuni; in effetti la dottrina dell'*ishtirākiyya* 'arabiyya, pur occupando una posizione di rilievo, risultava ancora opaca e ambigua per entrambe le parti. Nel Ba'th la mancanza di una chiara percezione del significato del socialismo derivava dal fatto che 'Aflaq dava innanzitutto priorità al progetto panarabo e, in secondo luogo, era preoccupato dallo scontro con i nuovi arrivati della compagine socialista di Akram al-Ḥawrānī. Da parte sua, il colonnello egiziano, nonostante le simpatie socialiste manifestate all'inizio della carriera militare, negli anni successivi al golpe non aveva voluto presentare il movimento rivoluzionario come appartenente al gruppo dei partiti di sinistra; a tal proposito, egli immaginava per l'Egitto un piano di sviluppo economico vicino al modello del capitalismo statunitense⁴⁵.

Come il PRAS, anche gli Ufficiali Liberi desideravano abolire le obsolete pratiche feudali e redistribuire le terre per eradicare la condizione di arretratezza che affliggeva la maggioranza della popolazione contadina. Erano questi gli obiettivi principali del "progetto sociale" (*al-mashrū' al-ijtimā'ī*) annunciato dalla giunta militare egiziana e che avrebbero conosciuto un importante sviluppo negli anni successivi⁴⁶. Dopo il 1955, infatti, il colonnello introdusse nella retorica ufficiale il termine *ishtirākiyya*⁴⁷, inaugurando una "svolta socialista", ovvero un pacchetto di nazionalizzazioni e massicci investimenti pubblici. La questione dell'*ishtirākiyya* venne abilmente sfruttata da al-Ḥawrānī per intensificare i colloqui tra baathisti ed egiziani sul progetto di una unione interstatale tra Siria ed Egitto⁴⁸.

6. Conclusioni: la fusione ideologica (incompleta) tra baathismo e nasserismo alla vigilia della Repubblica Araba Unita

Il contatto con il partito Ba'th e l'ascesa di 'Abd al-Nāṣir nello scenario internazionale impressero una nuova direzione al nasserismo che, nei primi mesi del 1955, mostrò nuovi elementi: la posizione antiisraeliana più marcata e decisa rispetto al passato; l'aspetto terzomondista, emerso in seguito alla conferenza di Bandung; il crescente desiderio di riavvicinarsi al resto del mondo arabo, e l'ambizione di guidarlo, contrapponendosi al progetto iracheno della Mezzaluna Fertile⁴⁹. L'innovazione principale era data dal raggiungimento dell'"olismo"

⁴⁵ E.E.F. Sheehan, *The Birth Pangs of Arab Socialism*, in *The Harpers Monthly*, No. 1341, 1962, 86.

⁴⁶ S.D. Ibrāhīm, *Al-mashrū' al-ijtimā'ī li-thawrat yūlyū* [Il progetto sociale della rivoluzione di luglio], in Sa'd al-Dīn Ibrāhīm et al., *Miṣr wa al-'urūba wa thawrat yūlyū*, [Egitto, arabismo e Rivoluzione di Luglio], cit., 125-126.

⁴⁷ *Idem*, 130.

⁴⁸ Durante il periodo unionista, al-Ḥawrānī fu nominato vicepresidente della Repubblica Araba Unita e Presidente della Camera dei deputati della Repubblica Araba Unita.

⁴⁹ R. Abou-El-Fadl, *Foreign Policy as Nation Making Turkey and Egypt in the Cold War*, Cambridge University Press, 2018, 166-168.

(*shumūliyya*), ovvero di una teoria di ampio respiro le cui componenti erano fra loro collegate in maniera organica. Va osservato, però, che l'approccio olistico nasseriano ricalcava quello baathista solo in apparenza: mentre quest'ultimo manteneva il suo raggio d'azione all'interno dei confini della nazione araba, il primo, pur avendo il suo baricentro nell'arabismo, la oltrepassava per abbracciare il cosiddetto "Terzo Mondo". Non meno problematica appariva la definizione del nazionalismo arabo, dal momento che il colonello, nei suoi discorsi pubblici, definiva la *umma* una pluralità di patrie e popoli (*awṭān wa shu'ūb 'arabiyya*) e non un'unità territoriale compiuta⁵⁰. Che il sentimento panarabo non fosse stato ancora assimilato del tutto fu confermato anche da un'intervista di Patrick Seale ad al-Biṭār, il quale disse che «il "risveglio arabo" del colonello cominciò nel 1953 o nel 1954»⁵¹. Similitudini e differenze col baathismo comparivano anche nel significato attribuito alla religione islamica. Come 'Aflaq, il leader egiziano conferiva all'islam un valore storico-culturale (*turāth*) anche se, come già esposto, esso apparteneva a un cerchio distinto da quello della *qawmiyya*. Tutto quello che proponeva il colonello si poneva in netta contrapposizione con la visione baathista che vedeva la nazione fondata su un humus religioso indivisibile e non sull'unificazione di popoli e terre diverse⁵².

Forte della nuova elaborazione del nasserismo, nel 1954 'Abd al-Nāṣir impostò, nel tentativo di uscire dall'"isolazionismo", una nuova politica regionale, accostandosi ai due principali stati arabi ostili alla dinastia hashemita: la wahhabita Arabia Saudita di re Sa'ūd bin al-'Azīz (1902-1969) e la democratica e laica Siria. Il governo di Damasco si dimostrò disponibile a dialogare, dando inizio ad una vera e propria "fase di convergenza". L'avvicinamento avvenne nel volgere di poche settimane: il 22 febbraio il neoeletto presidente del consiglio siriano Ṣabrī al-'Asālī annunciò di fronte al *Majlis al-Sh'ab* l'intenzione di non aderire al Patto di Baghdad e il 28 febbraio il ministro egiziano della propaganda Ṣalāḥ Sālim (1920-1962) giunse nella capitale siriana per un incontro ufficiale con il premier e con il ministro della difesa Khālīd al-'Aẓm, dove venne siglata una cooperazione militare (*mūthāq al-difā' al-miṣrī al-sūrī*), sancendo l'inizio della partnership⁵³. Pochi giorni dopo essa assunse i contorni di una vera e propria alleanza tripartita grazie all'incontro

⁵⁰ Cfr. Discorso in occasione del nono anniversario della proclamazione della Repubblica Araba Unita, 22 febbraio 1967, http://www.moqatel.com/openshare/Wthaek/Khotob/Khotub7/AKhotub5_1-1.htm_cvt.htm.

⁵¹ P. Seale, *The Struggle for Syria: A study in Post-War Arab Politics, 1945-1958*, Oxford University Press, 1965, 311.

⁵² M. Naṣr, *Al-taṣawwur al-qawmī al-'arabī 'ind 'Abd al-Nāṣir*, cit., 58.

⁵³ Ṣ.D. al-Biṭār e J. Shā'ir, *Hawla tajriba Hizb al-Ba'th fī al-arba'īnāt wa al-khamsīnāt. Mudākhilataīn fī al-Nadwa al-'ilmiyya allatī nazzamaha Markaz dirāsāt al-Waḥda al-'Arabiyya bi-Bayrūt fī al-mudda min 26 ilā 29 tishrīn al-thānī – nufimbir 1979* [Sull'esperienza del Ba'th negli anni Quaranta e Cinquanta. Introduzioni al simposio scientifico del Centro di Studi sull'Unità Araba, Beirut, 26-29 novembre 1979], Manshūrāt al-Talī'a, 1986, 3.

tenutosi al Cairo dal 6 all'11 marzo tra 'Abd al-Nāṣir, il presidente al-Quwwatī e il monarca saudita Sa'ūd bin al-'Azīz. Ciononostante, il percorso che avrebbe portato alla proclamazione della Repubblica Araba Unita fu assai più lungo e complesso, al punto che per molti storici e pensatori essa rappresentò un evento inaspettato⁵⁴.

In effetti l'estemporanea alleanza costituiva per entrambi un punto di svolta. Per la Siria rappresentava certamente un elemento di discontinuità con il recente passato, dal momento che il paese non solo era legato da durature e consolidate alleanze con gli stati limitrofi, in particolar modo Libano e Iraq, ma sotto al-Ḥinnawī (1898-1950) era stato vicino ad approvare il progetto unionista della Mezzaluna Fertile. Per l'Egitto, che temeva l'adesione siriana al Patto di Baghdad, costituiva la fine dell'isolazionismo.

'Abd al-Nāṣir motivò la collaborazione tra i due paesi come duplice risposta alla minaccia sionista e alle mire espansioniste delle potenze colonialiste. Per usare le sue parole, Siria ed Egitto dovevano riprendere il loro antico ruolo di "baluardi dell'islam" che avevano svolto secoli addietro, all'epoca delle crociate. Soffermandosi su questo richiamo storico, è significativo constatare il ricorso all'ambito religioso, piuttosto che al nazionalismo arabo⁵⁵; si tratta di un esempio della duttilità del nasserismo, capace di adattarsi alle circostanze. In questo caso, per il colonello, aveva molto più senso sottolineare uno specifico dato storico piuttosto che un astratto principio etnico. Nonostante l'efficace retorica, che in qualche modo si ricollegava al contenuto di "Filosofia della Rivoluzione", il leader egiziano sapeva che il suo paese aveva bisogno di trovare una sponda nel Levante e che la Siria, a prescindere dal reale grado di efficacia della cooperazione militare, rappresentava l'unica opzione geostrategica e ideologica di valore. Tale visione era radicata da tempo anche all'interno della classe politica e intellettuale egiziana: già all'indomani della rivoluzione, nell'aprile 1953, l'ex segretario della Lega Araba 'Abd al-Raḥmān al-'Azzāz (1893-1976) considerava la Siria uno spazio vitale, una sorta di *Lebensraum* egiziano (*sahātina al-ḥayawiyya*)⁵⁶.

Per quanto fosse amante della storia del Medio Oriente, 'Abd al-Nāṣir aveva tuttavia una conoscenza piuttosto limitata del resto del mondo arabo e soprattutto della Siria contemporanea, e molto sporadici furono anche i legami con i siriani prima della nascita della Repubblica Araba Unita⁵⁷. Di conseguenza egli ignorava, o non fu in grado di leggere, le dinamiche interne del paese e le sue frammentazioni

⁵⁴ I. Murquṣ, *Ḥiwārāt ghayr manshūra [Dialoghi inediti]*, Arab Center for Research and Policy Studies, 2013, 357.

⁵⁵ J.F. Devlin, *The Ba'th Party. A history from its origin to 1966*, Hoover Institution Publications, 1976, 85.

⁵⁶ E. Podeh, *The Decline of Arab Unity. The Rise and Fall of the United Arab Republic*, Sussex Academic Press, 1999, 28.

⁵⁷ J.P. Jankowski, *Nasser's Egypt, Arab Nationalism, and the United Arab Republic*, Ryenne, 2002, 31.

ideologiche e identitarie; un limite, questo, che sarebbe stato tra le cause del fallimento dell'esperienza unionista. Persino la sua adesione alla causa panaraba risultò incompleta e motivata, più che da un sincero convincimento ideologico, dal desiderio di rendere l'Egitto non solo il fulcro del mondo arabo, ma anche dell'intero blocco terzomondista.

In conclusione, lo studio ha voluto mettere in risalto le gravi incongruenze tra il piano teorico e quello politico dell'esperienza unionista e panarabista. Durante la "fase introduttiva" il Ba'th, non aveva apportato sostanziali modifiche alla sua dottrina. Tuttavia, il controverso *modus operandi* di 'Abd al-Nāṣir e la deludente esperienza della RAU avevano influenzato sia il pensiero che la struttura partitica: quella che doveva essere una fusione completa di Stati, ideologie e azioni politiche si rivelò invece una mera giustapposizione di interessi e ambizioni che allontanarono irrimediabilmente le due parti.

Il fatto che l'assenza di correlazione tra teoria e pratica fosse avvenuta all'interno del fronte panarabo diede origine a una crisi interna alla "Resurrezione" che avrebbe portato, dopo la prematura conclusione della RAU nel 1961, a profondi mutamenti nel pensiero e nella composizione della base. Una delle conseguenze più rilevanti fu il graduale abbandono delle tesi di 'Aflaq, ormai giudicate inattuali e irrealizzabili, e l'ascesa di una nuova tipologia di panarabismo, meno astratta e fortemente legata al modello autoritario di 'Abd al-Nāṣir e dei Paesi socialisti. Nel corso degli anni Sessanta, infatti, il baathismo venne contaminato dai due sistemi, perdendo parte delle sue caratteristiche originarie. Un processo, questo, che costituì il preludio alla definitiva trasformazione della "Resurrezione" in un "partito-Stato" sia in Siria che in Iraq.

5 • 2 • 2023



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

GOVERNANCE RIBELLE: CALIFFATO E CONFEDERALISMO DEMOCRATICO NELLA GUERRA CIVILE SIRIANA

NAD

Nuovi Autoritarismi e Democrazie:
Diritto, Istituzioni, Società



D. MOLTENI

ISSN: 2612-6672

Governance ribelle: califfato e confederalismo democratico nella guerra civile siriana

*Daniele Molteni**

Abstract

The civil war in Syria, which broke out in 2011, saw the emergence of two alternative political projects facing the nation-state with revolutionary ideologies and aspirations for territorial control over large areas. On the one hand, the Caliphate project of the Islamic State in Iraq and Syria (ISIS); on the other, the Democratic Confederalism project of the Autonomous Administration of North and East Syria (AANES). This paper aims to analyse these alternative social orders, often defined as natural enemies, inside the framework of rebel governance, moving beyond the description of civil wars as a state of chaos and the exclusive state-centric discourse on governance. Initially, the concept of rebel governance is defined underlining its implications; secondly, the ideological foundations, the administrative, economic, and legal structures of the projects are discussed. The last section focuses on their similarities, differences and their power-ideology trade off in the context of their regional and international relations.

Keywords: Civil war – Syria – rebel governance – ISIS – AANES – Rojava.

SOMMARIO: 1. Introduzione. 2. Guerra civile e governance ribelle. 2.1 Disordine e ordine politico. 2.2 La letteratura relativa al governo dei ribelli. 3. Il nuovo califfato tra Iraq e Siria. 3.1. Jihadismo salafita e controllo territoriale. 3.2. L'implementazione della legge islamica. 4. Il confederalismo democratico nella Siria del Nord e dell'Est. 4.1. Dal marxismo al socialismo libertario. 4.2. Le autonomie confederali. 5. Analogie e differenze tra ordini politici confliggenti. 6. Conclusioni.

*Dottore in Relazioni internazionali, Università degli Studi di Milano. Il testo è stato sottoposto a doppio referaggio cieco. Responsabile del controllo editoriale: Marco Morra.

1. Introduzione

Secondo un noto aforisma di Charles Tilly riferito alla storia e alle guerre civili europee, «war made the state, and the state made war»¹. Tuttavia, in una guerra civile che derivi da un collasso di uno Stato, spesso non è solo quest'ultimo a fare la guerra e nemmeno a governare un territorio, ma sovente avviene un tentativo di riconfigurazione della comunità politica, in senso di rifondazione o frammentazione, per mano di altri attori. In questa condizione di “guerra che fa lo Stato” si può assistere alla formazione di ordini ibridi², formali e informali, dove agiscono forze sociali e politiche dalle intenzioni nuove o fino a quel momento rimaste latenti³.

Negli studi sulla natura degli ordini politici e sociali in contesti di guerra, negli ultimi anni è emersa una ricca letteratura relativa al concetto di *rebel governance*, che si propone di esaminare le dinamiche delle guerre civili in cui gruppi ribelli controllano parti di un territorio, regolano la vita civile e si occupano di questioni sociali, politiche ed economiche. Con un approccio che mira ad andare oltre il discorso Stato-centrico relativo alla governance cambiando punto di osservazione. Tra i contributi più importanti in questo ambito, solo per menzionarne alcuni recenti, ritroviamo i lavori di Arjona, Kasfir, Mampilly, Huang e Revkin⁴, che in modo differente e spesso complementare hanno analizzato le variabili che influenzano i gruppi ribelli impegnati a governare una popolazione su un territorio, così come le relazioni tra questi gruppi e le istituzioni che con essi dialogano o competono, all'interno o all'esterno del loro territorio di azione.

Rifacendosi a questa letteratura, verrà qui esplorato il concetto di *rebel governance* e le sue implicazioni. Successivamente, saranno analizzate le fondamenta ideologiche e le strutture politiche e sociali dello Stato Islamico in Iraq e Siria (ISIS) e dell'Amministrazione Autonoma della Siria del Nord e dell'Est

¹ C. Tilly, *Reflections on the History of European State Making*, in C. Tilly (Eds.), *The Formation of National States in Western Europe*, Princeton University Press, 1975, 42.

² V. Boege, A. Brown, K. P. Clements, *Hybrid Political Orders, Not Fragile States*, in *Peace Review*, Vol. 21, No. 1, 2009, 13-21.

³ A tal proposito Donatella Della Porta propone un'analisi puntuale sui meccanismi causali relativi allo scoppio delle guerre civili e identifica tre momenti: meccanismi iniziali (destabilizzazione politica, repressione indiscriminata, frammentazione sociale), meccanismi di attivazione (fluidificazione dei confini e deteriorarsi della sicurezza) e meccanismi di riproduzione (attivazione di network militari, spirali di vendetta, identificazione settaria). Cfr. D. Della Porta, *Causal Mechanisms in Civil Wars. A sensitizing map*, in D. Della Porta, T. H. Donker, B. Hall, E. Poljarevic, D. P. Ritter, *Social Movements and Civil War. When Protests for Democratization Fail*, Routledge, 2017.

⁴ Vedasi: A. Arjona, N. Kasfir, Z. Mampilly (Eds.), *Rebel Governance in Civil War*, Cambridge University Press, 2015; A. Arjona, *Rebelocracy: Social Order in the Colombian Civil War*, Cambridge University Press, 2016; Z. Mampilly, *Rebel Rulers: Insurgent Governance and Civilian Life during War*, Cornell University Press, 2011; R. Huang, *The Wartime Origins of Democratization: Civil War, Rebel Governance, and Political Regimes*, Cambridge University Press, 2016; M. Revkin, *When Terrorists Govern: Protecting Civilians in Conflicts with State-Building Armed Groups*, in *Harvard National Security Journal*, Vol. 9, January 2018.

(AANES), emerse nel contesto della guerra civile siriana, riprendendo fonti primarie e secondarie. Tra i numerosi attori presenti in questo conflitto ancora in corso, si è scelto di delineare l'architettura organizzativa, istituzionale e normativa di questi due gruppi poiché realtà impegnate contemporaneamente a contendersi porzioni dello stesso territorio, in progetti politici e ideologici considerati tra loro opposti ma ugualmente di alternativa o parziale nei confronti della comunità politica espressa dallo Stato-nazione siriano. Si analizzerà quindi come abbiano manifestato caratteristiche peculiari di *rebel governance*, di natura politica e sociale trasformativa, alla ricerca del monopolio dell'uso legittimo della violenza nel territorio controllato. Oltre a esplorare le dinamiche politiche e sociali organizzative dei due soggetti presentati, lo scopo del presente contributo è di sottolineare quanto le guerre civili non siano fattori periferici, o ascrivibili a qualche carattere di arretratezza rispetto a un progresso verso la modernità. Ma, al contrario, questi conflitti possono essere considerati fenomeni profondamente legati a processi istituzionali di immaginazione e creazione di progetti politici e sociali trasformativi, che necessitano di essere analizzati a fondo. Il presente lavoro, abbandonando il luogo comune delle guerre come stato di caos o anarchia hobbesiana, procederà riportando quelle che in letteratura sono state identificate come variabili comuni nelle governance ribelli. Queste variabili saranno applicate ai progetti statuali dei due casi studio, che verranno infine comparati per trarre differenze e analogie. Infine, verrà analizzato come queste variabili possono influenzare la loro persistenza nel tempo ed espansione nello spazio, in relazione al contesto locale, nazionale e internazionale in cui agiscono.

2. Guerra civile e governance ribelle

2.1 Disordine e ordine politico

Le guerre civili vengono spesso relegate al rango di eventi periferici e fenomeni di arretratezza politica, economica, o culturale che colpiscono Stati considerati non ancora maturi. Eventi de-politicizzati, considerati espressione della debolezza, della disintegrazione e del collasso delle istituzioni politiche statuali, soprattutto prerogativa di realtà post-coloniali. I movimenti di guerriglia, una volta riconosciuti come armati da rivendicazioni ideologiche, con la fine della Guerra fredda sono passati progressivamente ad essere percepiti esclusivamente come gruppi criminali interessati ad approfittare in modo strumentale e funzionale delle risorse presenti in Stati decadenti⁵. Si è diffusa l'idea che la recrudescenza della violenza fosse legata a un duplice fenomeno: il fallimento o il decadimento dello Stato e la presenza di gruppi terroristici, estremisti e/o ribelli mossi dalla ricerca di risorse economiche⁶.

La raccolta dati sulle uccisioni locali, le violenze sessuali, i flussi di rifugiati e le analisi sugli esiti dei conflitti, per quanto necessarie e importanti per comprendere

⁵ D. Péclard, D. Mechoulam, *Rebel Governance and the Politics of Civil War*, in *Swisspeace - Schweizerische Friedensstiftung*, 2015, 5.

⁶ *Ibidem*.

le dinamiche delle guerre (dalle violazioni dei diritti umani alla legalità o illegalità dei belligeranti), spesso mancano di spiegare nel dettaglio la genesi e le finalità di quei soggetti che governano in un dato periodo di tempo i territori contesi. Così come mancano di delineare la natura politica e normativa del disordine interno allo Stato, che in certi casi intende farsi ordine alternativo.

Ma se è vero che gli Stati sono intrecciati con forze sociali e politiche che modellano l'autorità attraverso il tempo e lo spazio, in un processo storico di cambiamento costante nell'istituzionalizzazione delle relazioni di potere, allora la guerra civile è, come sostiene Alessandro Colombo, il «contrassegno del collasso dell'ordine politico ma, allo stesso tempo, è anche la sua fonte più radicale – oltre che lo specchio nel quale, anche una volta istituito, è condannato a riflettersi»⁷. È *civile* in quanto presuppone l'esistenza di una comunità politica, ma è il prodotto del disfarsi di quella comunità e dell'emergere di identità «parziali» più forti di quella comune, dove le appartenenze ideologiche minacciano di creare tra i propri seguaci un legame più forte di quelli che questi avevano con i rispettivi concittadini⁸. Non solo una *dis-integrazione* dell'ordine politico, quindi, ma forza creatrice di un ordine mai davvero definitivo poiché parte di un processo costante, dove avviene la «distruzione della forma mediante la forma»⁹.

Per la sua natura dicotomica di distruzione-creazione, la guerra civile è quindi una delle condizioni ideali di sovvertimento dello *status quo* e di formazione di governance nuove. È durante le guerre civili che a gruppi armati non-statali può presentarsi l'opportunità di prendere il controllo di porzioni anche vaste di territorio, per periodi di tempo variabili, stabilendosi come forze di pubblica autorità. Anche in contesti di guerra esiste infatti la necessità di provvedere all'organizzazione sociale della popolazione e questi gruppi spesso agiscono in modo normativo, con motivazioni e obiettivi propri, a volte sviluppando una relazione sfumata con le autorità che gli si oppongono, che può comportare negoziazioni, scontri, cooptazione e cooperazione paralleli al conflitto in corso. Attori con priorità mutevoli, che spesso intrattengono rapporti diplomatici, politici e militari con attori istituzionali, regionali e internazionali, per motivi e scopi differenti. Diversi fattori influenzano anche l'approccio al tempo e allo spazio di questi attori, che a seconda delle contingenze potranno variare la loro strategia da nomadica itinerante a stanziale, o viceversa¹⁰.

⁷ A. Colombo, *Guerra civile e ordine politico*, Editori Laterza, 2021, 5.

⁸ *Idem*, 41.

⁹ C. Schmitt, *Glossario*, Giuffrè, 2001, 46. Citato in: A. Colombo, *Guerra civile e ordine politico*, cit., 211.

¹⁰ Mancur Olson definisce gli appartenenti a queste due tipologie come *roving bandits*, se sono "itineranti" oppure *stationary bandits*, se presentano elementi "stanziali". M. Olson, *Dictatorship, Democracy, and Development*, in *The American Political Science Review*, Vol. 87, No. 3, 1993, 567–576.

2.2 La letteratura relativa al governo dei ribelli

Nella letteratura legata ai gruppi politici e militari che “distruggono la forma mediante la forma”, all’interno di guerre non convenzionali, negli ultimi anni si è cominciato ad analizzare le varie forme di *rebel governance*¹¹, ovvero quel fenomeno di gestione delle relazioni con, e tra, i civili da parte di attori armati non-statali nell’ambito di una guerra civile. Con il termine *rebel* (ribelle) si intende qualsiasi gruppo armato che partecipi al conflitto in opposizione allo Stato legittimamente riconosciuto su un territorio, mentre con *governance* si fa riferimento all’amministrazione del territorio occupato con la condizione che sia stato messo in sicurezza¹².

Rosenau definisce la governance come un sistema di regole che dipende tanto da significati intersoggettivi quanto dalle costituzioni e dalle leggi¹³, mentre nella sua componente ribelle essa può essere definita come un insieme di azioni intraprese da attori non-statali per regolare la vita sociale, politica ed economica di una popolazione durante una guerra civile¹⁴, i cui effetti trascendono spesso i confini del conflitto e influenzano il contesto internazionale.

Come sottolineano Pfeifer e Schwab¹⁵, nel dibattito accademico sono state fornite diverse risposte sul perché alcuni gruppi insorgenti in un determinato momento e in un dato spazio decidono di investire notevoli risorse nel governare. Alcuni autori si sono concentrati sulle strategie relative ad aumentare il supporto dei civili e la lealtà¹⁶; altri sull’uso di questa strategia per consolidare il controllo territoriale¹⁷; oppure sulla tensione verso il riconoscimento diplomatico internazionale¹⁸; sulla trasformazione della società secondo i propri obiettivi¹⁹; e sulla funzione di stabilizzazione della produzione economica²⁰. Oltre alle cause, si

¹¹ Nel 1969 Robert W. McColl parla di *insurgent state* per definire l’amministrazione del territorio da parte dei gruppi rivoluzionari nella cornice della Guerra fredda, esprimendo un concetto non dissimile da quello di *rebel governance*. Vedasi: R. W. McColl, *The insurgent State: territorial base for the revolution*, in *Annals of American Geographers*, Vol. 59, Issue 4, December 1969.

¹² A. Arjona, N. Kasfir, Z. Mampilly, *Introduction*, in *Rebel Governance in Civil War*, Cambridge University Press, 2015, 1-6.

¹³ J. N. Rosenau, *Governance, Order and Change in World Politics*, in J. Rosenau, E. Czempiel, (Eds.), *Governance without Government: Order and Change in World Politics*, Cambridge University Press, 1992, 4.

¹⁴ A. Arjona, N. Kasfir, Z. Mampilly, *Introduction*, in *Rebel Governance in Civil War*, cit. 2.

¹⁵ R. Scwhab, H. Pfeifer, *Politicising the rebel governance paradigm. Critical appraisal and expansion of a research agenda*, in *Small Wars & Insurgencies*, November 2022, 1-2.

¹⁶ N. Terpstra, G. Frerks, *Rebel Governance and Legitimacy: Understanding the Impact of Rebel Legitimation on Civilian Compliance with the LTTE Rule*, in *Civil Wars*, Vol. 19, Issue 3, 279 307

¹⁷ A. Arjona, *Rebelocracy: Social Order in the Colombian Civil War*, Cambridge University Press, 2016.

¹⁸ K. Schlichte, U. Schneckener, *Armed Groups and the Politics of Legitimacy*, in *Civil Wars* Vol.17, No. 4, 2015, 409–424.

¹⁹ A. M. Stewart, *Governing for Revolution: Statebuilding in Civil War*, Cambridge University Press, 2020.

²⁰ Y. Kubota, *The Rebel Economy in Civil War: Informality, Civil Networks, and Regulation Strategies*, in *International Studies Review*, Vol. 22, Issue 3, September 2020, 423–440.

possono individuare diversi fattori collegati che ne influenzano l'efficacia. Tra questi ritroviamo la percezione di esclusione sociale, politica ed economica dallo Stato preesistente da parte di coloro ai quali il gruppo si rivolge²¹; la disponibilità di risorse nel territorio in cui agiscono; la presenza di potenziali molteplici nemici; l'esperienza pregressa della leadership e i suoi obiettivi²²; i legami diplomatici con altri attori (e, contestualmente, la rilevanza di questi nella regione e nell'arena internazionale)²³; la probabilità di ottenere un riconoscimento diplomatico e contestualmente lo *status* politico e l'ideologia, tanto nel rapporto con i civili quanto in quello con eventuali partner o alleati internazionali. Riguardo quest'ultimo punto, molte interpretazioni relative alla governance ribelle spesso si concentrano su un approccio funzionalista, mancando di evidenziarne la natura eminentemente politica, che si riferisce alla contestazione dello *status quo* sino a trascendere, non di rado, il contesto locale e regionale.

Parte della ricerca si è concentrata anche sulle priorità degli stessi attori non-statali (ma anche dei civili controllati) a seguito del conseguimento del bene primario, ovvero la sicurezza: fornitura di beni e servizi essenziali, formazione di apparati di polizia e giudiziari²⁴, tassazione, educazione, sanità e trasporti pubblici. Elementi che spesso riguardano la possibilità di attingere a risorse finanziarie e umane in modo durevole e stabile²⁵. La creazione di un sistema di sicurezza è generalmente esiziale, poiché permette di rivendicare il monopolio dell'uso della forza, generando credibilità come autorità grazie alla fornitura del principale bene richiesto dalla popolazione²⁶, spesso preconditione per procedere con le successive fasi di governance e modo più efficace per ottenere il sostegno popolare e aumentare le possibilità di sopravvivenza a medio-lungo termine. Anche la giustizia è una priorità, in quanto anch'essa funzionale al sostegno popolare, poiché in contesti di guerra civile l'istituzione di un sistema giudiziario aiuta il gruppo insorgente a creare ordine a beneficio dei civili e dei combattenti stessi²⁷.

I gruppi ribelli che ottengono il controllo territoriale spesso formano organi di governo per pacificare, controllare e raccogliere sostegno anche attraverso le tasse e i servizi²⁸. Tali sforzi generano nuove configurazioni di ordine politico, anche complesse, che vengono espresse e stabilizzate attraverso routine quotidiane.

²¹ Z. Mampilly, *Rebel Rulers: Insurgent Governance and Civilian Life during War*, Cornell University Press, 2011, 68-73.

²² *Idem*, 75-77.

²³ *Idem*, 90-92.

²⁴ A. F. March, M. Revkin, *Caliphate of Law. ISIS's Ground Rules*, in *Foreign Affairs*, April 2015.

²⁵ M. Furlan, *Understanding Governance by Insurgent Non-State Actors: A Multi-Dimensional Typology*, in *Civil War*, Vol. 22, Issue 4, 2020, 478-511.

²⁶ Z. Mampilly, *Rebel Rulers: Insurgent Governance and Civilian Life during War*, cit. 63.

²⁷ A. Arjona, *Rebelocracy: Social Order in the Colombian Civil War*, cit. 56.

²⁸ B. Suykens, *Comparing rebel rule through revolution and naturalization: ideologies of governance in naxalite and Naga India*, in A. Arjona, N. Kasfir, Z. Mampilly (Eds.), *Rebel governance in Civil War*, Cambridge University Press, 2015, 138-156; M. Revkin, *What explains taxation by resource-rich rebels? Evidence from the Islamic State in Syria*, in *The Journal of Politics*, Vol. 82, No. 2, 2020, 757-764.

Il grado di intervento degli insorti nell'amministrazione dei civili ha una rilevanza. Come afferma Arjona²⁹, se è parziale o minimo, ovvero esclusivamente afferente alla gestione dell'ordine pubblico o alla previsione di norme generiche, si parlerà di *aliocracy* (o "legge degli altri"); se invece il grado è più comprensivo e complesso, fino a riguardare le attività politiche, sociali ed economiche e la costruzione vera e propria di meccanismi peculiari rispetto alle dinamiche preesistenti, si parlerà di *rebelocracy* (o "governo dei ribelli"). In quest'ultimo caso i gruppi armati stabiliscono istituzioni che si occupano di servizi per i civili e di ottenere risorse per questo scopo con regole e norme di comportamento per codificare la vita politica, economica e sociale della popolazione, con un certo grado di prevedibilità della regola, spesso sufficiente a creare la percezione di sicurezza e permettere al sistema normativo di funzionare³⁰. Ma anche la componente valoriale influenza il rapporto con la popolazione a seconda che sia o meno percepita come ideologicamente estrema³¹ soprattutto quando si parla di *rebelocracy*.

La governance è per sua natura un processo evolutivo, il cui esito non può essere previsto da una singola variabile³². Facendo riferimento alla letteratura relativa a diversi casi studio, dalle *Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia* (FARC) alle *Liberation Tigers of Tamil Eelam* (LTTE) in Sri Lanka, Furlan ha delineato un framework interpretativo sulle tipologie di governance ribelle³³, che possa aiutare a definire alcune variabili e servire da strumento per analisi comparative (Tabella 1). La prima categoria, relativa all'inclusività, definisce la misura in cui le pratiche di governance, le norme e le regole promosse da un gruppo ribelle si applicano all'intera comunità o solo a una parte di essa³⁴. Nel caso in cui si applichino a tutta la popolazione, si parlerà di approccio universale; se invece si applicano solo a una parte, l'approccio è definito discriminante. La seconda categoria riguarda il rapporto con i civili e il loro grado di partecipazione: se sono attivi nella governance l'approccio è partecipativo, se non lo sono è di assoggettamento³⁵. La terza è relativa al modo in cui viene promosso il rispetto delle norme, con la persuasione (ideologia o educazione) o con la coercizione (uso della forza)³⁶. La quarta categoria riguarda invece la cooptazione o meno di attori esterni al nucleo del gruppo, che vengono appunto inclusi o esclusi³⁷. La quinta è relativa al carattere

²⁹ A. Arjona, *Civilian Resistance in Rebel Governance*, in *Rebel Governance in Civil War*, cit. 182-183.

³⁰ D. Kilcullen, *Out of The Mountains: The Coming Age of the Urban Guerrilla*, Hurst and Company, 2015, 137.

³¹ J. Keister, B. L. Slantchev, *Statebreakers to Statemakers: Strategies of Rebel Governance*, *Unpublished Manuscript*, University of San Diego, June 9, 2014, 9-18.

³² Z. Mampilly, *Rebel Rulers: Insurgent Governance and Civilian Life during War*, cit., 15-16.

³³ M. Furlan, *Understanding Governance by Insurgent Non-State Actors: A Multi-Dimensional Typology*, in *Civil Wars*, Vol. 22, Issue 4, 2020, 478-511.

³⁴ *Idem*, 490-491.

³⁵ *Idem*, 491.

³⁶ *Idem*, 492.

³⁷ *Idem*, 493.

innovativo o conservativo delle strutture e del personale³⁸. La sesta al livello di burocratizzazione della governance (informale o formale)³⁹. La settima riguarda il modello esecutivo (approccio top down o bottom up)⁴⁰. Infine, sembra utile aggiungere una voce a quelle delineate da Furlan, ovvero il posizionamento del gruppo rispetto alle gerarchie nell'ordine internazionale, un elemento capace di influenzare l'eventuale supporto esterno e quindi la sostenibilità del progetto stesso.

Tabella 1 - Le dimensioni della governance ribelle

Inclusività	Universale
	Discriminante
Civili	Partecipanti
	Assoggettati
Rispetto delle norme	Coercizione
	Persuasione
Altri attori	Inclusione
	Esclusione
Istituzioni e personale	Mantenimento
	Innovazione
Burocratizzazione	Formalità
	Informalità
Modello esecutivo	Gerarchico
	Non gerarchico
Ordine internazionale	Revisione
	Conservazione

Per ciò che riguarda la guerra civile siriana, può dirsi che questa sia un caso particolarmente efficace, nella sua drammaticità, relativamente alla natura politica delle guerre civili in cui si manifestano forme di *rebel governance*. Sul finire del 2011, dopo un anno di proteste e scontri nell'ambito di quella che è stata definita dai media occidentali Primavera araba, nella guerra civile scoppiata in Siria hanno preso parte al conflitto numerose fazioni e gruppi armati, con le forze governative che hanno deciso di ritirarsi da vaste aree del proprio territorio prediligendo la difesa di altre⁴¹. Negli anni successivi di conflitto si sono affermati, tra gli altri, due

³⁸ *Idem*, 494.

³⁹ *Idem*, 494-495.

⁴⁰ *Idem*, 496-497.

⁴¹ A. Lund, *The Non-State Militant Landscape in Syria*, in *CTC Sentinel*, Special issue, Vol. 6, Issue 8, August 2013, 23-28.

progetti politico-ideologici dalla forte risonanza internazionale e, almeno nella retorica, critici delle logiche dello Stato-nazione⁴². Una realtà è quella nata dall'autonomia rivendicata dai combattenti in prevalenza curda delle Forze Democratiche Siriane guidati dal Partito dell'Unione Democratica (PYD), che ha seguito il paradigma del confederalismo democratico⁴³ per costituire il Rojava, poi diventato Amministrazione Autonoma della Siria del Nord e dell'Est (AANES). L'altra, che può dirsi nata dall'insurrezione internazionale iniziata da al-Qaeda, è quella trasformatasi ad un certo punto nello Stato Islamico dell'Iraq e della Siria (ISIS), impegnato ad amministrare i territori e perseguire il progetto di nuovo califfato proclamato nel 2014.

3. Il nuovo califfato tra Iraq e Siria

3.1 Jihadismo salafita e controllo territoriale

Il gruppo Stato Islamico si inserisce in quella che negli ultimi anni viene definita la corrente jihadista salafita dell'islamismo radicale, un movimento ideologico e politico minoritario che propone una lettura rigorosa delle scritture islamiche, profondamente radicata in una tradizione teologica premoderna⁴⁴. Spesso questa ideologia viene brandita come strumento per contrastare l'idea di Stato-nazione, soprattutto liberale e democratico, ed esortare alla fratellanza tra i musulmani. Tale ideologia poggia su un corpus di scritti religiosi eterogeneo, usato sia come elemento fondante della propria strategia che come fattore unificante del gruppo principale e di quelli affiliati.

Tra gli elementi prettamente islamici sunniti troviamo il salafismo⁴⁵ e contestualmente il richiamo a concetti espressi da diversi pensatori islamisti. Tra essi sicuramente Sayyid Qutb, che ha ripreso il concetto di *jahiliyyah* come “età dell'ignoranza” preislamica per definire tutti quei governi moderni lontani dalla religione islamica e dai precetti del Corano, ispirando molti movimenti islamisti attivi nel XX secolo in insurrezioni connotate dai riferimenti all'implementazione della legge coranica (*sharia*). Sul riferimento al *jihad* come lotta armata troviamo Abdullah Azzam, impegnato ad addestrare i volontari arabi nel nord-ovest del Pakistan perché combattessero insieme ai *mujaheddin* afgani contro i sovietici. Nella storia più recente e in relazione specificamente alle vicende dello Stato Islamico, per la ripresa del *jihad* e del salafismo in Iraq e Siria, importante è stato

⁴² Cfr. T. H. Donker, *Beyond Syria Civil society in failed episodes of democratization*, 47-76, in D. Della Porta, T. H. Donker, B. Hall, E. Poljarevic, D. P. Ritter, *Social Movements and Civil War. When Protests for Democratization Fail*, Routledge, 2017.

⁴³ A. Öcalan, *Confederalismo democratico*, Edizioni Tabor, 2019.

⁴⁴ C. Bunzel, *From Paper State to Caliphate: The Ideology of the Islamic State*, in *The Brookings Project on U.S. Relations with the Islamic World*, No. 19, March 2015, 7.

⁴⁵ Con salafismo ci si riferisce alla retorica di ritorno al tempo dei seguaci del profeta Maometto e agli antenati (*salaf*) e di purificazione della fede con la promozione dell'unicità di Dio (*tawhid*), in opposizione all'idolatria (*shirk*) tanto delle altre religioni quanto dei regimi politici che si discostano dalla sola legge coranica come modello politico di organizzazione della società.

Abu Muhammad al-Maqdisi, considerato mentore di Abu Musab al-Zarqawi, fondatore di al-Qaeda in Iraq e padre putativo dello Stato Islamico⁴⁶.

Rifacendosi a questo corpus teorico, con l'obiettivo di coinvolgere principalmente una popolazione araba sunnita, lo Stato Islamico ha ripreso i discorsi e la tradizione già di al-Qaeda nella descrizione dei Paesi occidentali come oppressori dei musulmani e ostili all'Islam, in funzione della promozione del *jihād* non come via di rettitudine individuale ma come lotta armata per difendere le terre islamiche e implementare la legge coranica. Con lo scopo, diverso rispetto ad al-Qaeda, di costruire un nuovo califfato *hic et nunc*, hanno assunto per questa organizzazione più rilevanza quelle tradizioni che auspicavano il ritorno al califfato, dispositive di una particolare strategia di controllo territoriale e di governance funzionale a questo scopo. Sotto il profilo prettamente insurrezionale per l'ottenimento del controllo territoriale, oltre ai classici del pensiero rivoluzionario, spicca la strategia di penetrazione e dominio teorizzata nel testo *The Management of Savagery*, di Abu Bakr Naji⁴⁷, un tempo capo della propaganda di al-Qaeda, che sembra abbia influenzato il gruppo nell'attuazione di un metodo di distruzione del governo e dei sistemi sociali preesistenti per la creazione di un nuovo ordine. Sul piano ideologico e strategico un ultimo rilevante documento è il cosiddetto Memorandum di Fallujah⁴⁸, in cui si afferma la necessità di non limitare il *jihād* a uno sforzo militare ma corroborarlo a una politica di governance delle aree sunnite irachene. Il documento delinea le basi del *manhaj* (metodo) da adottare per la formazione dello Stato Islamico. Per l'affermazione territoriale viene implementato il modello strategico *baqiya wa tatamaddad* (rimanere ed espandersi) ripreso direttamente dal portavoce dello Stato Islamico, Abu Muhammad al-Adnani⁴⁹ al momento della fondazione del Califfato. Una strategia di governance ciclica che vede quattro fasi: insorgenza, controllo territoriale, creazione di istituzioni governative, e perdita di territorio (con conseguente ritorno all'insorgenza)⁵⁰.

Facendo riferimento a questo corpus di scritti diventa possibile in parte comprendere secondo quali linee venne creata e sfruttata l'opportunità di fare del

⁴⁶ Per approfondire il rapporto tra Abu Musab al-Zarqawi e Abu Muhammad al-Maqdisi vedasi: J. Warrick, *Bandiere Nere. La nascita dell'ISIS*, La nave di Teseo, 2016.

⁴⁷ A. B. Naji, *The Management of Savagery: The Most Critical Stage Through Which the Umma Will Pass*, in John M. Olin Institute for Strategic Studies, 23 May 2006. Citato in: M. Furlan, *Quando i terroristi governano: l'evoluzione dei gruppi salafiti-jihadisti dopo le Primavere arabe*, in D. Fiammenghi (Ed.), *L'evoluzione del terrorismo islamico: Dalle Primavere arabe al ritiro americano dalla Siria (2011-2020)*, Edizioni Epoké, 2020.

⁴⁸ H. J. Ingram, C. Whiteside, C. Winter, *The ISIS Reader: Milestone Texts of the Islamic State Movement*, Oxford University Press, 2020, 146.

⁴⁹ Al-Adnani riprende il concetto di *baqiya* (traducibile come "rimanere") fondamentale per mantenere le posizioni nei momenti di crisi, e di *tatamaddad* (traducibile come "espandersi") ovvero trovare lo slancio per espandersi nei momenti di opportunità come lo sono stati il ritiro statunitense in Iraq e le Primavere arabe in Siria e Libia. Alcune delle ragioni della resilienza dello Stato Islamico possono essere lette nelle parole dello stesso al-Adnani in: H. J. Ingram, C. Whiteside, C. Winter, *The ISIS Reader*, cit. 111-112.

⁵⁰ M. Bamber-Zryd, *Cyclical jihadist governance: the Islamic State governance cycle in Iraq and Syria*, in *Small Wars & Insurgencies*, Vol. 33, No. 8, 2022, 1314-1344, 1318.

proprio jihad una ribellione locale contro i governi centrali, conquistando territori per stabilire un sistema di governo. Nonostante lo Stato Islamico fosse stato dichiarato solamente alla fine di giugno 2014, il gruppo aveva seguito una strategia metodica per la creazione di zone di supporto contigue in Iraq e in Siria già dal 2013 – e con risultati alterni anche negli anni precedenti. La proclamazione del Califfato ne ha di fatto aumentato la reputazione tra alcune fasce di popolazione e il successivo reclutamento.

3.2 L'implementazione della legge islamica

Il controllo di sempre maggiore territorio e popolazione conseguente ai successi dell'insurrezione ha permesso allo Stato Islamico la formazione di corti, istituzioni di welfare e servizi essenziali nel tentativo di costruzione di un contratto sociale basato su reciproci obblighi e doveri, che potessero garantire ai civili protezione e diritti minimi in cambio del supporto in forma di tasse o servizio militare⁵¹. Il tipo di governance è dipeso dal territorio e dalla posizione: nelle aree rurali la governance è stata più limitata e temporanea, mentre nelle aree urbane centrali ha espresso strutture più solide, come nel caso di Aleppo in Siria⁵². Il gruppo ha espresso un'organizzazione centralizzata, gerarchica e burocratica stabilendo il proprio contratto sociale tramite *baya*, un giuramento di alleanza e fedeltà definibile come patto di governo tra comandante e comandato⁵³. La governance si è composta di tre livelli: federale, provinciale e settoriale, ognuna con numerosi ministeri, comitati e uffici⁵⁴. Al vertice della struttura siede il califfo, sintesi del potere temporale e secolare, affiancato da consiglieri stretti al di sopra di assemblee regionali, provinciali e dipartimenti, secondo un modello di distribuzione di potere *top-down*⁵⁵. Il gruppo di consiglieri stretti comprendeva esperti religiosi e militari di alto livello, e costituiva il centro della leadership con il potere di nominare il califfo e di trasmettere le sue direttive lungo la catena di comando. Il Consiglio della sharia era l'altro centro decisionale, a controllo dell'amministrazione del territorio e delle decisioni dei tribunali regionali e locali sull'implementazione della legge coranica. Da un punto di vista amministrativo lo Stato Islamico è stato diviso in diverse province (*wilayat*) controllate da governatori (*wali*), vice-governatori e ufficiali della *sharia* con il compito di governare e amministrare il territorio attraverso dei ministeri (*dawawin*) incaricati di molteplici questioni⁵⁶. I governatori

⁵¹ M. Revkin, *ISIS' Social Contract*, in *Foreign Affairs*, January 10, 2016.

⁵² C. C. Caris, S. Reynolds, *ISIS Governance in Syria*, in *Institute for the Study of War*, Middle East Security Report 22, July 2014, 14.

⁵³ B. Lewis, *The Political Language of Islam*, Chicago University Press, 1988, 58–59.

⁵⁴ M. Bamber-Zryd, *Cyclical jihadist governance: the Islamic State governance cycle in Iraq and Syria*, cit. 1328.

⁵⁵ R. Sherlock, *Inside the Leadership of Islamic State: How the New 'Caliphate' is Run*, in *The Telegraph*, July 9, 2014.

⁵⁶ Sanità, giustizia, pubblica sicurezza, educazione, servizi, elemosina, polizia religiosa, luoghi di culto, risorse naturali, agricoltura, media, giustizia, soldati e bottini di guerra. Cfr. A. al-Tamimi, *The Evolution in Islamic State Administration: The Documentary Evidence*, in *Perspectives on*

delle province ricevevano gli ordini del califfo dai suoi vice e informati attraverso diversi comitati amministrativi⁵⁷ controllati a loro volta da un Comitato di supervisione⁵⁸. Le funzioni di governance venivano espresse dai *diwawin*, considerati rappresentanze locali dell'amministrazione centrale e guidati dal *wali*⁵⁹. Ogni provincia era divisa in settori geografici e nel suo periodo di massimo controllo tra il 2015 e 2016 sono state documentate oltre duecento istituzioni governative tra Iraq e Siria⁶⁰.

Questa struttura, tramite cui controllare il territorio ed espandersi, ha espresso varie funzioni politiche e sociali. La prima espressione del governo nella ricerca di stabilire un ordine politico è stato l'apparato giuridico e di polizia per limitare la violenza privata attraverso regole e leggi⁶¹. Il sistema legale si è ispirato alla dottrina di governo islamico nota come *siyasa shariyya*, tramite cui governare ogni aspetto della vita nel Califfato, incluso il commercio, la salute, l'educazione, le operazioni militari, le corti giuridiche, la polizia e le prigioni⁶². La premessa di questa struttura legale, anch'essa di stampo *top-down*, è il rifiuto di ogni legge positiva moderna e la restrizione delle norme al contenuto del Corano e della Sunna, in contrasto tanto alla giurisprudenza secolare occidentale quanto all'interpretazione delle differenti scuole giurisprudenziali islamiche.

Con queste premesse, ISIS si è posto come garante di ordine in opposizione a uno stato di collasso sociale⁶³, costruendo una forza di polizia religiosa, l'*hisba*, che si occupava di controllare la moralità pubblica⁶⁴ e implementare le pene comminate dagli organi giudiziari, in modo indipendente rispetto alla già presente polizia locale⁶⁵ impiegata in compiti di sicurezza e nell'assicurare il rispetto delle leggi ordinarie⁶⁶. In Siria diverse corti sono state formate in numerose città insieme a degli uffici reclami⁶⁷ con compiti che arrivavano fino alla mediazione di conflitti tra clan rivali. Le stesse corti sono state anche la piattaforma per educare la popolazione sulle regole del nuovo sistema, poiché i verdeti venivano annunciati

Terrorism, Vol. 9, No. 4, 2015, 124; D. Milton, *Structure of a State: Captured Documents and the Islamic State's Organizational Structure*, in *Combating Terrorism Center at West Point*, June 2021, 18-23.

⁵⁷ C. Glenn, *Al-Qaeda vs ISIS: Leaders and Structure*, Wilson Center, September 28, 2015.

⁵⁸ A. al-Tamimi, *The Evolution in Islamic State Administration: The Documentary Evidence*, cit. 123.

⁵⁹ M. Bamber-Zryd, *Cyclical jihadist governance: the Islamic State governance cycle in Iraq and Syria*, cit., 1328.

⁶⁰ *Idem*, 1329.

⁶¹ M. Revkin, *The legal foundations of the Islamic State*, in *The Brookings Project on U.S. Relations with the Islamic World*, Analysis Paper, No. 23, July 2016, 1-41, 5.

⁶² *Idem*, 13.

⁶³ M. Weiss, H. Hassan, *ISIS: Inside the Army of Terror*, Regan Arts, 2015, 231-232.

⁶⁴ A. Zelin, *The Islamic State Territorial Methodology*, in *The Washington Institute for Near East Policy*, No. 29, January 2016, 4; A. Zelin, *The Islamic State of Iraq and Syria Has a Consumer Protection Office*, in *The Atlantic*, June 13, 2014.

⁶⁵ C. C. Caris, S. Reynolds, *ISIS Governance in Syria*, cit. 16.

⁶⁶ M. Revkin, *The legal foundations of the Islamic State*, cit. 25.

⁶⁷ C. C. Caris, S. Reynolds, *ISIS Governance in Syria*, cit. 19.

pubblicamente e i civili coinvolti nell'esecuzione della pena in modo tale da creare un legame tra governati e governanti⁶⁸. Con il controllo del territorio lo Stato Islamico ha espresso le caratteristiche tipiche di uno Stato nazionale attraverso educazione e propaganda (*dawa*), con bandiere, cartelloni pubblicitari e slogan⁶⁹. Ha imposto il controllo sull'informazione e un programma educativo mirato a formare le nuove generazioni⁷⁰. In Iraq e Siria il sistema di istruzione è stato gestito con pratiche amministrative di legittimazione ideologica: i dipartimenti illegittimi secondo la *sharia* venivano chiusi, la parola "patria" sostituita con "terra dell'Islam" o "Stato Islamico"⁷¹.

Per sostenere le sue funzioni di governance, l'organizzazione ha utilizzato un'economia diversificata, con risorse raccolte a livello regionale e provinciale, di cui una parte versata alla leadership centrale e un'altra gestita autonomamente⁷². Le entrate da petrolio e gas⁷³, con la presa del controllo dei giacimenti siriani, e le attività illecite tradizionali, hanno inizialmente contribuito all'affermazione del gruppo. Ma la più ingente fonte di guadagno è stata il territorio controllato e le risorse provenienti dalla popolazione governata⁷⁴. Sono state adottate valute in oro, argento e rame in sostituzione della moneta legale come misura per combattere la corruzione e il sistema finanziario globale⁷⁵. L'interpretazione delle sacre scritture ha influenzato il modo di accumulare risorse attraverso vari tipi di prelievo, con tasse specifiche per non musulmani⁷⁶. Ingenti risorse finanziarie sono state spese per fornire servizi sociali, elettricità, acqua, gas e cibo⁷⁷. L'ISIS ha ideato una modalità di governance complessa per consolidare il potere⁷⁸, che ha in gran parte mantenuto le città in funzione sino alla perdita di controllo territoriale sempre più frequente dal 2017, con la liberazione di Mosul e Raqqa, e la fine del progetto statale con la caduta di Baghouz nel marzo del 2019.

⁶⁸ M. Revkin, *The legal foundations of the Islamic State*, cit. 25-26.

⁶⁹ A. Zelin, *The Islamic State Territorial Methodology*, cit. 2-3.

⁷⁰ G. Battiston, *Arcipelago Jihad. Lo Stato Islamico e il ritorno di al-Qaeda*, Edizioni Dell'Asino, 2016, 115.

⁷¹ *Idem*, 116.

⁷² F. Gaffney, *Islamic State*, Ch. 27, in A. Silke (Ed.), *Routledge Handbook of Terrorism and Counter-terrorism*, November 2017, 315-324.

⁷³ A. Swanson, *How the Islamic State Makes Its Money*, in *The Washington Post*, November 15, 2015.

⁷⁴ G. Battiston, *Arcipelago Jihad. Lo Stato Islamico e il ritorno di al-Qaeda*, cit., 128- 129.

⁷⁵ ISIS, *Islamic State Reports: The Currency of Kilafah*, in *5 Dabiq* 10, 2014, 18.

⁷⁶ M. Revkin, *The legal foundations of the Islamic State*, cit. 19-21; ISIS, *My Provision Was Placed For Me in the Shade of My Spear*, in *4 Dabiq* 10, 2014, 12; ISIS, *And They Gave Zakah*, in *Jihadology*, June 17, 2015.

⁷⁷ C. Lister, *Profiling the Islamic State*, in *Brookings Doha Center*, Washington, D.C, No. 13, 2014, 28.

⁷⁸ The Guardian, *The Isis papers: a masterplan for consolidating power*, December 7, 2017.

4. Il confederalismo democratico nella Siria del Nord e dell'Est

4.1 Dal marxismo al socialismo libertario

La base ideologica di riferimento dell'AANES è il confederalismo democratico, paradigma di organizzazione della società teorizzato da Abdullah Öcalan, leader del Partito dei Lavoratori del Kurdistan (PKK), da lui co-fondato nel 1978. Questo concetto che nasce dall'evoluzione della strategia di autodeterminazione propria del PKK basata sulla ricerca dell'indipendenza nazionale della popolazione curda attraverso l'insurrezione armata⁷⁹ con l'obiettivo di stabilire un Kurdistan socialista, democratico-centralista⁸⁰. Dal 1999, dopo l'arresto e la reclusione sull'isola-carcere di Imrali in Turchia, Öcalan ha intrapreso una fase di ripensamento dell'ideologia del movimento e della sua strategia di autodeterminazione del popolo curdo, sviluppando una critica allo Stato-nazione, al capitalismo e anche al socialismo⁸¹. Con l'adozione della teoria del confederalismo democratico, che riprende il concetto di municipalismo libertario teorizzato da Murray Bookchin⁸², Öcalan propone un assetto alternativo rispetto allo Stato nazionale per l'emancipazione dei curdi e contestualmente la risoluzione dei problemi in Medio Oriente attraverso progetti federali e confederali tra autonomie democratiche. Nella sua analisi storica che porta alla teorizzazione di questo modello, Öcalan richiama un passato neolitico mesopotamico, la civiltà sumera e la società matriarcale dove i curdi vivevano in una forma di organizzazione egualitaria di fraternità e parità di genere⁸³, antecedente la formazione dello Stato-nazione e del patriarcato insieme ad esso. Con l'elaborazione del concetto di *jineolojî*⁸⁴, analizza in chiave storica⁸⁵ le origini della marginalizzazione e dell'oppressione femminile⁸⁶. Evidenziando il sessismo dello

⁷⁹ Sul ruolo di curdi e PKK durante la Guerra fredda: M. B. Bushku, *The Kurdish Spring and Changing Geopolitics of the Middle East*, in M. M. A. Ahmed, M. M. Gunter (Eds.), *The Kurdish Spring: Geopolitical Changes and the Kurds*, Mazda Publishers, Costa Mesa, CA, 2013, Ch. 4, 75-88.

⁸⁰ M. Knapp, A. Flach, E. Ayboğa, *Revolution in Rojava Democratic Autonomy and Women's Liberation in Syrian Kurdistan*, Pluto Press, 2016, 42.

⁸¹ *Idem*, 43-44.

⁸² Per approfondire i legami tra Bookchin e Öcalan: J. Biehl, *Bookchin, Öcalan, and the Dialectics of Democracy*, New Compass, February 2012; D. Gerber, S. Brincat, *When Öcalan met Bookchin: The Kurdish Freedom Movement and the Political Theory of Democratic Confederalism*, in *Geopolitics*, Vol. 26, Issue 4, 2021.

⁸³ D. Gerber, S. Brincat, *When Öcalan met Bookchin: The Kurdish Freedom Movement and the Political Theory of Democratic Confederalism*, cit. 10.

⁸⁴ Parola composta dal termine in lingua curda *jin*, che significa "donna", e *logos*, traducibile dal greco come "ragione", "parola" o in senso più ampio "scienza".

⁸⁵ Sull'analisi storica dell'oppressione della donna, sui concetti di "rottura di genere" e *jineolojî*: A. Öcalan, *Liberare la vita: la rivoluzione delle donne*, International Initiative Edition, 2013.

⁸⁶ Su questo punto si vedano: N. Al-Ali, I. Käser, *Beyond Feminism? Jineolojî and the Kurdish Women's Freedom Movement*, in *Politics & Gender*, Vol. 18, Issue 1, 2022, 212-243; I. Käser, *The Kurdish Women's Freedom Movement: Gender, Body Politics and Militant Femininities*, Cambridge University Press, 2021.

Stato e lo sfruttamento, Öcalan definisce la donna «nazione colonizzata della società storica che ha raggiunto il punto più basso entro lo Stato-nazione», e il capitalismo e lo Stato-nazione come «istituzionalizzazione compiuta del maschio dominante»⁸⁷.

Con il confederalismo democratico emerge quindi una narrazione volta alla costruzione di una democrazia radicale e diretta e un corpus teorico che costituisce la base del cambiamento sostanziale negli obiettivi politici del movimento⁸⁸, passato così alla ricerca della “democrazia senza Stato”, in un riorientamento lontano dal nazionalismo, dallo Stato e dal tribalismo, considerati al servizio della strategia colonialista *divide et impera*, della frammentazione regionale e del mantenimento di specifiche classi dirigenti⁸⁹. Il confederalismo democratico mira quindi a un’amministrazione che avviene attraverso piccole unità decentralizzate autonome, aventi come pilastri fondamentali l’ecologia e il femminismo e una marcata impronta anticoloniale e secolare. Lo stesso Öcalan definisce così questo paradigma sociale e politico:

Contrariamente a un’idea centralista e burocratica di amministrazione e di esercizio del potere, il confederalismo propone un tipo di autogoverno politico nel quale tutti i gruppi della società e tutte le identità culturali possano esprimersi in incontro a livello locale, convegni generali e consigli. L’idea di democrazia apre lo spazio politico a tutti gli strati della società e consente la formazione di gruppi politici diversi. In questo modo fa avanzare anche l’integrazione politica della società nel suo complesso. La politica diventa parte della vita di tutti i giorni⁹⁰.

Un modello che mira a superare l’incapacità degli Stati contemporanei di applicare il principio ateniese di “libertà senza dominio”, attraverso la partecipazione attiva e diretta nell’autogoverno⁹¹. Un modello che contrappone al rapporto gerarchico tra cittadino e Stato e a un potere decisionale centralizzato una cittadinanza attiva su cui l’alternativa allo Stato-nazione e alla modernità capitalista può essere costruita⁹².

4.2 Le autonomie confederali

Lo sviluppo di un sistema di autogoverno basato sull’istituzione di una democrazia consiliare in linea con la teoria del confederalismo democratico viene messo in pratica in Siria sotto la leadership del Partito dell’Unione Democratica

⁸⁷ A. Öcalan, *Confederalismo democratico*, cit. 14-15.

⁸⁸ *Idem*, 11.

⁸⁹ *Idem*, 12.

⁹⁰ A. Öcalan, *Confederalismo democratico*, cit. 21-22.

⁹¹ C. Cemgil, *The republican ideal of freedom as non-domination and the Rojava experiment: “states as they are” or a new socio-political imagination?*, in *Philosophy and Social Criticism*, Vol. 42, Issue 4–5, 2016, 420.

⁹² M. Knapp, J. Jongerden, *Communal Democracy: The Social Contract and Confederalism in Rojava*, in *Comparative Islamic Studies*, Vol. 10, Issue 1, 2016, 92.

(PYD)⁹³, quando nel 2012 il regime siriano ritira militari e amministratori dal nord della regione per poter spostare le proprie risorse nel sud contro le opposizioni. Con il ritiro del governo, il PYD e le milizie di autodifesa, le Unità di Protezione Popolare (YPG) e le Unità di Protezione delle donne (YPJ), prendono il controllo dei cantoni di Jazira, Kobane, e Afrin, fondando il Rojava⁹⁴. Dal 2015 sono state quindi costituite le Forze Democratiche Siriane (SDF), una coalizione multi-etnica di milizie armate che si occupano della difesa e fanno capo a un'organizzazione politica chiamata Consiglio Democratico Siriano (SDC).

Fino al 2014 l'unico organo incaricato di promuovere il modello del confederalismo democratico era l'Assemblea del popolo del Kurdistan occidentale (MGRK) fondata su istituzioni democratiche organizzate su quattro livelli: la comune; il quartiere; il distretto; e la stessa MGRK, composta da tutti i consigli dei distretti al livello più alto e coordinata dal Movimento per la Società democratica (TEV-DEM)⁹⁵. Nei quattro livelli operavano le commissioni in otto aree di intervento⁹⁶. Nel 2014, i tre cantoni di Kobane, Jazira e Afrin hanno dichiarato l'autonomia democratica separatamente e approvato il Contratto Sociale⁹⁷ che sancisce la creazione della democrazia consiliare, basata su principi secolari, parità di genere, identità multiple e autodeterminazione dei popoli⁹⁸. Seppure regione a maggioranza curda, la presenza di numerose etnie e culture ha portato le autorità del Rojava a cambiare progressivamente denominazione all'amministrazione per rispecchiare le molteplici identità⁹⁹. Dal settembre 2018 è stato adottato il nome di Amministrazione Autonoma della Siria del Nord e dell'Est (AANES), responsabile per le sette regioni di Jazira, Eufrate, Afrin, Manbij, Tabqa, Raqqa e Deir ez-Zor¹⁰⁰. Ognuna delle regioni è una Amministrazione Autonoma Democratica (o DAA) con un parlamento locale/regionale, un consiglio esecutivo con due copresidenti (un uomo e una donna), dei ministri e la Corte costituzionale suprema incaricata degli affari giudiziari.

⁹³ Fondato nel 2003 e ideologicamente vicino al PKK, il PYD aveva già formato strutture parallele allo Stato prima dello scoppio della guerra civile. Cfr. M. Knapp, A. Flach, E. Ayboga, *Revolution in Rojava: Democratic Autonomy and Women's Liberation in Syrian Kurdistan*, cit. 72.

⁹⁴ Rojava (ovest), Bakur (nord), Rojhilat (est), Başûr (sud, ora controllato dal Kurdistan Regional Government in Iraq) rappresentano quella che i curdi considerano la loro terra, che si divide rispettivamente tra i territori di Siria, Turchia, Iran e Iraq.

⁹⁵ M. Knapp, A. Flach, E. Ayboga, *Revolution in Rojava: Democratic Autonomy and Women's Liberation in Syrian Kurdistan*, cit. 74-75.

⁹⁶ *Idem*, 76-78.

⁹⁷ *Idem*, 91.

⁹⁸ *Carta del contratto sociale del Rojava*, Eleuthera.it, 3.

⁹⁹ Le diverse etnie citate nel Contratto sociale comprendono curdi, arabi, assiri, caldei, turcomanni, armeni e ceceni.

¹⁰⁰ M. Knapp, A. Flach, E. Ayboga, *Revolution in Rojava: Democratic Autonomy and Women's Liberation in Syrian Kurdistan*, cit. 93.

La governance si è quindi strutturata in tre diversi livelli: le autonomie amministrate dalla stessa AANES, in un sistema confederale con compiti di base sui vari livelli; il Consiglio Democratico Siriano responsabile della linea politica e diplomatica; e il TEV-DEM, organizzazione politica di sindacati, movimenti sociali e partiti con una rappresentanza all'interno del Consiglio con il ruolo di contropotere. La Carta del Contratto Sociale (ex art. 4), sancisce che l'AANES è composta da un Consiglio esecutivo, un Consiglio legislativo, un Consiglio giudiziario, un'Alta Commissione elettorale, una Corte costituzionale suprema e consigli municipali e provinciali.

Quanto alle istituzioni giudiziarie, le commissioni incaricate della giustizia esistono su ogni livello e risolvono casi di criminalità e di ingiustizia sociale, con l'obiettivo di raggiungere la pace sociale attraverso il consenso¹⁰¹. Se non viene raggiunto il consenso in un livello, i casi vengono deferiti ai livelli più alti sino a quello cantonale, alla magistratura o ai tribunali¹⁰². Esistono anche commissioni parallele composte da sole donne che trattano casi di violenza domestica, matrimonio forzato e poligamia¹⁰³. Il Contratto sociale, all'art. 63, afferma l'indipendenza giudiziaria e istituisce un Consiglio di giustizia per ogni cantone amministrato dalla DAA. Questi consigli varano leggi, regolamenti e linee guida in vigore in Siria in quanto i cantoni si considerano parte dello Stato siriano. Una Corte costituzionale¹⁰⁴ si occupa di interpretare gli articoli, i principi di base e valutare la costituzionalità delle leggi approvate dalle Amministrazioni Autonome¹⁰⁵.

La sicurezza interna è responsabilità dell'*Asayîş*, una forza di sicurezza elettiva e mista, a difesa della società, affiancata da unità esclusivamente femminili, le *Asayîş Jin*, che si occupano di violenza di genere e abuso domestico. Entrambe sono soggette ai principi del Contratto sociale e tenute a seguire ogni due settimane dei corsi di formazione sui diritti umani¹⁰⁶. Le carceri sono presenti ma considerate come l'ultima risorsa per risolvere i casi e al loro interno si trovano soprattutto membri dello Stato Islamico¹⁰⁷.

Un importante aspetto della governance è poi la cosiddetta "guerra dell'educazione"¹⁰⁸, che riguarda la rieducazione interna. Nei territori dell'AANES l'educazione svolge il ruolo di costruzione della società basata sui pilastri della

¹⁰¹ E. Ayboğa, *Consensus is Key: New Justice System in Rojava*, New Compass, October 13, 2014; J. Biehl, *Una giustizia dal basso*, in Rojava. *Una democrazia Senza Stato*, Elèuthera, 2017, 12-14.

¹⁰² J. Biehl, *Una giustizia dal basso*, cit. 17.

¹⁰³ Per approfondire la prevenzione e il contrasto al sistema patriarcale del confederalismo democratico vedasi: M. Kakaee, *Democratic Confederalist Approaches to Addressing Patriarchal Violence Within the Justice System*, in *Capitalism Nature Socialism*, Vol. 31, No. 4, 2020, 23-33.

¹⁰⁴ Ex artt. 77-80 del Contratto sociale del Rojava.

¹⁰⁵ J. Biehl, *Una giustizia dal basso*, cit. 21.

¹⁰⁶ *Idem*, 23-24.

¹⁰⁷ M. Berger, *Here's What We Know about the ISIS Prisons Controlled by the Syrian Kurds*, in *The Washington Post*, 14 October 2019.

¹⁰⁸ E. B. Espinosa, A. Ronan, *Rojava's 'war of education': the role of education in building a revolutionary political community in North and East Syria*, in *Third World Quarterly*, 2022, 2.

democrazia radicale, della liberazione delle donne e dell'ecologia. Una "rivoluzione mentale" attuata sin dalle prime istituzioni educative¹⁰⁹ tramite le accademie popolari, che hanno promosso una revisione sostanziale del sistema siriano. Il nuovo sistema educativo insegna la storia dei curdi e di altre minoranze, le minacce al Rojava e come rivendicare l'identità locale e incoraggiare ideali di emancipazione. Il simbolismo è comune, con fotografie e santuari di martiri, attivisti e Abdullah Öcalan¹¹⁰.

Dal punto vista dell'economia, la Carta sancisce la proprietà privata come complementare al settore pubblico. Le commissioni e gli uffici centrali esercitano un grande controllo sui settori chiave e le cooperative agricole e industriali hanno un impatto sulle finanze della regione marginale se comparato con l'imprenditoria locale e con una struttura di potere parallela gestita dal regime siriano, presente in diversi settori¹¹¹. Le commissioni controllate dal Consiglio esecutivo dell'AANES hanno il compito di regolare la riscossione delle imposte dai consigli esecutivi regionali e dalle amministrazioni locali e le relazioni finanziarie con il Consiglio esecutivo; unificare le politiche economiche; e tutelare i diritti dei lavoratori. Il Consiglio esecutivo controlla anche le risorse energetiche e idriche; stipula piani urbanistici e rilascia le licenze per le organizzazioni umanitarie¹¹². Un sistema di cooperative mantiene le eccedenze produttive all'interno delle comunità locali, controllando l'equilibrio ecologico a lungo termine tra produzione e allocazione delle risorse, e piccole imprese operano in aree strategicamente poco importanti della produzione¹¹³. La regione dipende principalmente dalle banche statali siriane per fornire liquidità sul mercato¹¹⁴. L'Amministrazione riesce a fornire servizi stabili alla popolazione locale riscuotendo le tasse, senza un sistema bancario o finanziario unificato, e utilizzando i proventi dai giacimenti petroliferi¹¹⁵. Il commercio, formale e informale, e l'assistenza delle agenzie delle Nazioni Unite e delle Ong completano il quadro del sostentamento nella regione¹¹⁶.

¹⁰⁹ J. Biehl, *Revolutionary Education in Rojava*, New Compass, 2015.

¹¹⁰ E. B. Espinosa, A. Ronan, *Rojava's 'war of education'*, cit. 9; P. Dinç, *The Content of School Textbooks in (Nation) States and "Stateless Autonomies": A Comparison of Turkey and the Autonomous Administration of North and East Syria (Rojava)*, in *Nations and Nationalism*, Vol. 26, No. 4, 2020, 1003-1004.

¹¹¹ S. Hatahet, *The Political Economy of the Autonomous Administration of North and East Syria*, in *European University Institute Research Project Report*, 29 November 2019, 1-4.

¹¹² *Idem*, 4-5.

¹¹³ M. Knapp, J. Jongerden, *Communal Democracy: The Social Contract and Confederalism in Rojava*, cit. 87-109.

¹¹⁴ S. Hatahet, *The Political Economy of the Autonomous Administration of North and East Syria*, cit. 7.

¹¹⁵ *Idem*, 8-10.

¹¹⁶ *Idem*, 13.

5. Analogie e differenze tra ordini politici confliggenti

Sia l'ISIS che l'AANES hanno posto delle sfide sostanziali relative alla riconcettualizzazione dello spazio e dell'amministrazione dei territori, criticando i difetti degli accordi successivi alla caduta dell'Impero ottomano e la conseguente formazione degli Stati-nazione, responsabili di aver prodotto una divisione etnica tramite strutture politiche limitatamente rappresentative delle popolazioni nei territori governati. Come sottolinea Boyraz, riferendosi ai due progetti politici qui ripresi, «i problemi storici generati dagli Stati-nazione nella regione in termini di ingegneria demografica etnica e religiosa non dovrebbero essere sottovalutati nel considerare la popolarità dei contratti sociali proposti da questi due attori non statali»¹¹⁷. Una popolarità frutto di effettivi soprusi subiti in passato, tanto da attori esterni quanto da attori interni, che ne ha aumentato simpatie locali e internazionali.

Nei due esempi qui delineati, si disvela la natura politica delle strutture e delle istituzioni costruite per organizzare la società, ovvero dello Stato. Tanto la giustizia, quanto l'educazione e in ultimo l'economia, nel contesto di una guerra civile, riacquistano manifestamente la loro natura politica non già in opposizione a uno stato di cose “naturale”, bensì ad altri progetti altrettanto politici e ideologici come lo sono gli Stati-nazione (come lo è lo stesso Stato siriano). Attraverso queste governance ribelli si è assistito a quel movimento che è di riorientamento dell'identità attraverso lo smantellamento delle pratiche sociali comuni allo Stato, la frammentazione e la presa del proprio spazio simbolico da parte dei gruppi, con la divisione della società in parti sovente inconciliabili. La violenza politica è passata da fattore di disintegrazione a fattore di integrazione, entro cui è avvenuta la realizzazione dell'architettura istituzionale, nella volontà di plasmare la cultura per ordinare la realtà e governare la popolazione.

Nella loro amministrazione territoriale gli attori non-statali sopra descritti hanno utilizzato coercizione e violenza, seppur di grado differente, e fornito beni e servizi. Entrambi hanno creato un patrimonio simbolico comune per legittimare al proprio interno la creazione istituzionale, magnificando l'identità del gruppo e cancellando o subordinando le appartenenze alternative per cementare il senso di appartenenza interno, richiamandosi a un passato mitico e a un futuro di liberazione, pace e prosperità. Nel caso dell'ISIS è stata richiamata la tradizione islamica, mentre per l'AANES una società matriarcale neolitica e comunitaria (soprattutto attraverso l'apporto ideologico di Öcalan). Questi due progetti hanno utilizzato strumenti tipici degli Stati-nazione, pur criticandone il carattere coloniale e il positivismo prescrittivo, per legittimare la fondazione di un nuovo ordine politico – inclusa la propaganda. Quanto alle istituzioni, lo Stato Islamico ha espresso una struttura di potere *top-down* e un'amministrazione centralizzata con un leader supremo, sintesi del potere religioso e temporale, fatta di apparati statali funzionanti secondo logiche burocratiche. Il PYD, con la fondazione dell'AANES, ha diversamente espresso

¹¹⁷ C. Boyraz, *Alternative Political Projects of Territoriality and Governance during the Syrian War: The Caliphate Vs Democratic Confederalism*, in *Geopolitics*, Vol. 24, Issue 2, 2019, 18.

una struttura di democrazia diretta, un approccio *bottom-up* e un'amministrazione decentralizzata, ma affiancata da un'istituzione centralizzata che segue il principio di separazione dei poteri. La governance ribelle assume in questi due casi una connotazione di *rebelocracy*, secondo la definizione di Arjona, ovvero di elevato intervento del gruppo di ribelli nell'amministrazione.

Riprendendo il framework delineato nel paragrafo 1 del capitolo 2 relativo alla ricerca di Furlan, le forme di governance espresse dai due attori non-statali descritti in queste pagine possono essere schematizzate come segue.

Tabella 2 - Le caratteristiche della governance di ISIS

Inclusività	Discriminante
Civili	Assoggettati
Rispetto delle norme	Coercizione e persuasione
Altri attori	Esclusione
Istituzioni e personale	Mantenimento (beni e servizi) Innovazione (giustizia, tassazione e morale pubblica)
Burocratizzazione	Formale
Modello esecutivo	Gerarchico
Ordine internazionale	Revisione

Come si è visto sopra, l'implementazione della legge coranica ha implicato il rivolgersi a una parte di popolazione (musulmana) governata in senso discriminante. I civili erano in larga parte assoggettati al dominio della leadership del gruppo e non prendevano parte a funzioni governative, pur godendo in certi casi di maggiori livelli di sicurezza rispetto ad altre fasi della guerra. L'apparato normativo era di tipo coercitivo e sono state documentate punizioni severe¹¹⁸. Ma l'educazione era comunque un elemento di persuasione. Raramente altri soggetti, come i capi tribali, venivano lasciati governare la propria comunità senza un controllo della leadership. In molti casi si è scelto di mantenere le istituzioni precedenti, le infrastrutture e i servizi, mentre l'aspetto innovativo è stato espresso nella giustizia, nella tassazione e nella morale pubblica. Nel corso della sua esperienza di governo, lo Stato Islamico ha agito per lo più in modo burocratico e attraverso una struttura organizzativa gerarchica. La volontà del gruppo era infine apertamente revisionista sia nel contesto locale e regionale (rottura dei confini tra Iraq e Siria), sia internazionale (unire i musulmani contro Occidente e governi locali corrotti). Con un sostanziale disinteresse verso l'ottenimento di un riconoscimento diplomatico.

¹¹⁸ RBSS, *Torture and Punishment in the So-Called Caliphate*, in *The New Humanitarian*, July 12, 2016.

Tabella 3 - Le caratteristiche della governance di ANEES

Inclusività	Verso l'universalità, ma legame forte con identità curda
Civili	Partecipanti
Rispetto delle norme	Persuasione e coercizione
Altri attori	Inclusione parziale
Istituzioni e personale	Mantenimento (economia e servizi) Innovazione (istituzioni, giustizia, parte dell'economia, educazione)
Burocratizzazione	Formale (amministrazioni autonome) Informale (comuni)
Modello esecutivo	Misto
Ordine internazionale	Conservazione

Per quanto riguarda l'Amministrazione Autonoma della Siria del Nord e dell'Est l'approccio alla governance è tendente a un'inclusività universale, con l'estensione del sistema di governo anche alle aree non a maggioranza curda dove vivono arabi, assiri e turkmeni¹¹⁹. Ma se l'ideologia ha professato l'apertura a tutti i popoli, la componente nazionalistica e di autodeterminazione curda è ancora forte. Proprio per questa composizione etnica la partecipazione al governo da parte dei civili è ampia e il rispetto delle norme avviene in buona parte attraverso un approccio persuasivo. Come si è visto sopra rispetto alle istituzioni preesistenti l'approccio è stato innovativo, con elementi di formalità e informalità, pur con l'espressa volontà di mantenersi all'interno dei confini dello stato siriano (di cui in parte dipende). In un primo momento le modalità erano pressoché informali e non gerarchiche, ma con la formazione delle Amministrazioni Autonome Democratiche (DAA) è emerso un approccio misto. Quanto al posizionamento rispetto all'ordine internazionale, nonostante la critica all'impianto degli Stati-nazione e al capitalismo, l'alleanza con gli Stati Uniti li pone in una posizione conservativa, seppure revisionista a livello regionale e aperta verso altre potenze¹²⁰.

Queste differenze e similitudini possono essere spiegate attraverso le variabili delineate sopra. La possibilità di controllare ampie porzioni di territorio si è presentata per entrambi a seguito della crisi statuale e securitaria del governo siriano. La storica percezione di esclusione sociale della popolazione curda nella

¹¹⁹ O. Bengio, *The improbable rise and uncertain future of Syria's Kurds*, in *The American Interest*, April 15; H. Haid, *The ramifications of the SDF governance plan for Raqqa Post-ISIS*, in *Atlantic Council*, May 11, 2017.

¹²⁰ France24, *Russia sends troop reinforcements to Kurdish-controlled northern Syria*, December 2022.

regione, aggiunta a una militanza di lungo periodo della leadership di quella che sarebbe diventata l'AANES, ha contribuito alla formazione di una certa popolarità nelle aree controllate, molte delle quali a maggioranza curda nel nord e nell'est della Siria. La garanzia di sicurezza offerta alla popolazione curda contro le violenze dello Stato Islamico, unitamente all'espressione dell'ideologia nelle istituzioni militari e civili, ha contribuito a delineare una struttura semi-gerarchica. La longevità del progetto, pur minacciato da interventi esterni, come i numerosi attacchi dalla Turchia e le ribellioni interne¹²¹ è dovuta invece alla possibilità di attingere a risorse locali e regionali, attraverso una ricerca di maggiore compromesso funzionale al riconoscimento e all'affermazione, che ha permesso al progetto di rivendicare una certa legittimità e affidabilità tra i suoi interlocutori. A differenza dello Stato Islamico, infatti, l'AANES non ha espresso una volontà apertamente revisionista e critica dell'ordine siriano e del diritto internazionale, ma ha provato (e sta provando) a ritagliarsi la propria autonomia all'interno dello Stato¹²².

Dall'altra parte, lo Stato Islamico ha fatto leva sull'esclusione sociale e la precarietà economica della popolazione sunnita nel territorio controllato, raccogliendo un certo margine di consenso per merito di una leadership dall'esperienza eterogenea ma decennale (tanto degli ufficiali iracheni quanto dei militanti già legati ad al-Qaeda). Tuttavia, la strategia completamente revisionista rispetto all'ordine regionale e internazionale ha portato all'inimicarsi di pressoché qualsiasi attore statale, con la conseguenza di porre fine al progetto del Califfato in un periodo relativamente breve, anche a causa del disinteresse nei confronti del riconoscimento diplomatico, della strategia di terrorismo internazionale e di rivendicazioni di autodeterminazione credibili. Le ricadute internazionali del messaggio dello Stato Islamico sono state importanti, poiché poggiate su un universalismo islamico di richiamo alla *umma* oltre gli Stati, e un elemento che gli ha permesso di passare da una forte presenza territoriale in Siria e Iraq a una rete diffusa in altri territori, con differenti forme, nel Sud globale¹²³. Ma se la diffusione del messaggio è stata efficace¹²⁴, la conseguenza è stata il sacrificio della governance.

Per i curdi di AANES, per quanto esista un messaggio universale legato al confederalismo democratico, appare ancora forte quella componente nazionalistica

¹²¹ P. McLoughlin, *Syria Insight: Deir az-Zour tribal uprising sparks new war*, in *The New Arab*, September 2023.

¹²² M. Abdi, *If We Have to Choose Between Compromise and Genocide, We Will Choose Our People*, in *Foreign Policy*, October 2019.

¹²³ Cfr. A. Y. Zelin, *Introducing the Islamic State Select Worldwide Activity Map*, in *The Washington Institute for Near East Policy*, March 2023.

¹²⁴ Oltre all'humus da cui lo Stato Islamico ha attinto in Europa per portare avanti il suo progetto – minoranze marginalizzate e con un senso di rivincita nei confronti dei Paesi europei e delle ex potenze colonizzatrici, spesso galvanizzate dall'escatologia politica islamista –, l'aver deciso di non confinare la propria spinta rivoluzionaria a un territorio o ad una regione ha contribuito a determinare il proliferare di gruppi affiliati nel Sud globale anche grazie alla semplicità e alla potenza di un messaggio maggiormente *prêt à l'emploi*.

curda che rimanda al concetto di autodeterminazione dei popoli. Forse anche per questa componente territoriale, a differenza di ISIS, il movimento curdo del Rojava ha mancato di mobilitare i numerosi soggetti che invece sono stati mobilitati dai jihadisti. Da un punto di vista del nemico, lo Stato Islamico in quanto entità nata sulle ceneri di al-Qaeda ha mantenuto una componente antiamericana e anticoloniale senza compromessi. Una scelta che gli ha permesso di proliferare in diversi continenti, ma gli ha altrettanto alienato qualsiasi appoggio diplomatico e istituzionale esplicito (che del resto non ha mai cercato). L'ideologia e la ricerca del potere al di là dei confini iracheni e siriani hanno limitato il pragmatismo: l'uso della violenza settaria, interna e internazionale, la repressione giudiziaria e il revisionismo hanno portato all'intervento internazionale e alla progressiva dissoluzione istituzionale. I curdi dell'AANES, data la scelta di focalizzare il progetto rivoluzionario entro confini territoriali – per quanto non definiti con precisione – hanno potuto fare affidamento su un maggiore appoggio, diplomatico e militare della principale potenza mondiale, gli Stati Uniti, e di altre potenze interessate a sfruttarne il ruolo geopolitico. Un maggiore pragmatismo, un sistema di giustizia riconciliante, e la volontà di rispettare le norme del sistema internazionale ne hanno influenzato la maggiore longevità¹²⁵.

In entrambi i casi descritti, si può dire che il controllo della popolazione non sia avvenuto esclusivamente per drenare risorse a fini insurrezionali, essendo dirimente nel promuovere la combinazione ideologica e istituzionale in senso politico per presentarsi come attore alternativo e maggiormente abile nel governare.

6. Conclusioni

Le forme di governo e di Stato nei territori di guerra civile possono essere diverse ed espresse da molteplici attori, guidati sia da una volontà strumentale e funzionale che da un'ideologia espressa per dare forma alla politica. Ne consegue che l'immutabilità dello Stato-nazione viene così smascherata laddove l'eterogeneità interna, non unificata nell'identità e non adeguatamente rappresentata nelle stesse istituzioni, porta allo sfaldarsi della comunità e al rinsaldarsi di comunità nuove e parziali. I due modelli sopra descritti, contestuali alla guerra civile ancora in corso in Siria, sono esemplificativi della natura attuale del fenomeno della *rebel governance* come specchio della crisi dello Stato-nazione, che nonostante tutto mantiene la sua natura di oggetto privilegiato nelle relazioni internazionali e forma necessaria per la ricerca di riconoscimento internazionale. Una crisi che si manifesta però non già per una qualche arretratezza o mancanza di modernità, ma per un tentativo di riscrivere le regole di organizzazione sociale laddove quelle in vigore vengono percepite come arbitrarie e ingiuste – dai confini tracciati, alle

¹²⁵ Pur intrattenendo relazioni diplomatiche con alcuni Stati, non è ufficialmente riconosciuto come autonomo dal regime siriano, dall'opposizione o da qualsiasi Stato straniero o organizzazione internazionale. Negli ultimi anni il ritiro del supporto statunitense, gli attacchi dell'esercito turco e il recente terremoto ne hanno minato la stabilità.

forme di governo, fino alla presenza o meno di attori stranieri. In questo senso, l'utilità di analizzare tali modelli risiede nella necessità di superare il pregiudizio che vede gli attori armati non-statali aventi scopi esclusivamente distruttivi, funzionali, strumentali, e le guerre civili di cui sono parte come stato di caos. Lo studio di queste tipologie di governance aiuta a descrivere la natura dell'autorità, della politica e dell'ordine in una particolare area in un dato momento temporale, insieme alla risposta dei civili ad essa e al possibile mutamento sociale e politico interno.

Nel contesto siriano, la formazione di molteplici attori interni e la presenza di attori esterni ha contribuito alla destabilizzazione. Ma da questa destabilizzazione non è seguito in tutte le aree un vuoto di potere, bensì nuovi ordini. Così il collasso dell'ordine politico precedente ha visto manifestarsi ordini politici diversi e parziali dalle identità più forti di quella comune¹²⁶. Nel caso dello Stato Islamico con un alto grado di violenza e brutalità e un marcato settarismo dove la componente più importante è rimasta quella militare¹²⁷, in funzione dell'espansione insurrezionale e della *propaganda of the deed* degli attacchi terroristici. Al contrario, nel caso dell'AANES, con una violenza limitata a un approccio generalmente difensivo e volto al riconoscimento diplomatico, pur mantenendo la proposta, come si è detto, di una pace in Siria con l'adozione di un modello confederale.

In conclusione, un ulteriore argomento di approfondimento relativo alla *rebel governance*, considerata la contaminazione internazionale delle vicende interne alle guerre civili, potrebbe essere l'analisi dei legami tra forme di governance stabilite e attori internazionali non-statali o sovranazionali e dal livello di influenza di questi – laddove ci sia – nelle istituzioni. Oltre a chiarificare ulteriormente le dinamiche interne e internazionali che contribuiscono a muovere le forze presenti nelle guerre civili, concentrarsi su queste relazioni potrebbe risultare utile per delineare quali forze geopolitiche contribuiscono all'ordine e al disordine politico. Sembra sempre più necessario analizzare a fondo come numerose forze plasmano le istanze insurrezionali all'interno di Stati nazione che risentono di un passato coloniale e di confini stabiliti in modo arbitrario, dove lo state building dipende anche da forze esogene – politiche e finanziarie – rispetto al contesto locale, che si integrano con le dinamiche della globalizzazione. Variabili esterne che agiscono sulle politiche della forza, che si trasformano in forza della politica, quando gruppi non statali esprimono la volontà di amministrare un territorio. Riprendendo il concetto che è “la guerra che fa lo stato”, da questi e altri esempi possiamo trarre la conclusione

¹²⁶ Tanto lo Stato Islamico quanto l'AANES, al contrario di altre opposizioni, non hanno infatti espresso la volontà di prendere il potere e rifondare lo Stato siriano in senso più rappresentativo, ma di creare nuove forme di Stato e di governo riscrivendo l'identità siriana comune nel territorio controllato.

¹²⁷ D. Milton, *Structure of a State: Captured Documents and the Islamic State's Organizational Structure*, cit. 18-23.

che nel caso di alcuni contesti nel Sud globale, dove ritroviamo ordini ibridi, spesso la guerra smantella gli Stati per creare forme alternative¹²⁸. Concentrarsi maggiormente sull'agency di questi attori potrebbe quindi portare contributi positivi e complementari alla ricerca nelle relazioni internazionali, dove ancora l'approccio dominante è quello di stampo realista e stato-centrico. Collegare i livelli micro e macro di analisi potrebbe essere funzionale al progredire della comprensione delle guerre civili e dei fenomeni di violenza politica.

¹²⁸ A. Leander, *Wars and the Un-Making of States: Taking Tilly Seriously in the Contemporary World*, in S. Guzzini, D. Jung (Eds.), *Copenhagen Peace Research: Conceptual Innovations and Contemporary Security Analysis*, Routledge, 2003.

5 • 2 • 2023



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

NAD

Nuovi Autoritarismi e Democrazie:
Diritto, Istituzioni, Società

SEZIONE SPECIALE



SEZIONE SPECIALE – L'IMPATTO DELLE NUOVE TECNOLOGIE SULL'EVOLUZIONE DEI REGIMI POLITICI

- F. MOLLO, Il trattamento dei dati biometrici nel quadro della strategia europea dei dati, fra rischi di mass surveillance e tutela dei diritti fondamentali
- A. STERPA, C. CAPASSO, I. DE VIVO, L'ordine giuridico dell'algoritmo: la funzione regolatrice del diritto e la funzione ordinatrice dell'algoritmo

5 • 2 • 2023



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

IL TRATTAMENTO DEI DATI BIOMETRICI NEL QUADRO DELLA STRATEGIA EUROPEA DEI DATI, FRA RISCHI DI MASS SURVEILLANCE E TUTELA DEI DIRITTI FONDAMENTALI

NAD

Nuovi Autoritarismi e Democrazie:
Diritto, Istituzioni, Società



F. MOLLO

ISSN: 2612-6672

Il trattamento dei dati biometrici nel quadro della strategia europea dei dati, fra rischi di *mass surveillance* e tutela dei diritti fondamentali

*Francesca Mollo**

Abstract

The contribution reconstructs the theme of mass surveillance, intertwined with the protection of personal data. It starts to investigate the criticality profiles connected to the treatment of some specific categories of data, in particular biometric data, the treatment of which –systematically and on a large scale – is likely to define new surveillance models.

Under these profiles, the article analyzes the jurisprudence of the European Court of Human Rights and Court of Justice.

Keywords: surveillance, biometric data, data protection.

SOMMARIO: 1. Introduzione. 2. I dati biometrici quali oggetto di trattamenti suscettibili di definire nuovi modelli di sorveglianza. 3. *Segue.* La tutela dei dati biometrici nella prospettiva nazionale ed europea. 4. Il tema della sorveglianza connessa al controllo dei dati nella giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo. 5. La questione della sorveglianza negli orientamenti della Corte di giustizia dell'Unione europea. 6. Conclusioni.

* Ricercatrice di Diritto privato presso il Dipartimento di Sociologia e Diritto dell'Economia, Alma mater Studiorum Università di Bologna. Il saggio è stato sottoposto a doppio referaggio cieco. Responsabile del controllo editoriale: Christian Mosquera Arias.

1. Introduzione

Come è stato efficacemente sottolineato¹, la società odierna è caratterizzata da «poteri nuovi, privati, penetranti, opachi», per cui

il potere è un gioco complesso, a più voci, sempre meno decifrabile, stabile e riconoscibile [...] Grandi imprese, associazioni professionali, burocrazie, gruppi finanziari occupano posizioni strategicamente importanti dove si decidono le nuove regole per il mondo globalizzato. Abbandonate le severe vesti del government, più verticale e decifrabile, a favore di quelle della governance, più orizzontale e diffusa, il potere ha assunto nuove facce, diventando di volta in volta nazionale, internazionale, pubblico, privato, hard, soft, smart, poco visibile, indiretto. Numerosi nuovi attori, non solo poteri finanziari ed economici, ma anche tecnologici e padroni dell'intelligenza artificiale, muovendosi disinvoltamente tra politica ed economia, forgiando le nuove fondamenta del nostro mondo.

L'odierna società dell'informazione si atteggia così sempre più spesso a società della sorveglianza² e del controllo, da un lato, e società del rischio³, dall'altro.

Così il regime di sorveglianza globale vaticinato da Orwell⁴ nell'immagine del Grande Fratello – spesso rievocata dalla dottrina⁵ – e che tutto conosce del cittadino, anch'esso globale, immerso nella sua solitudine⁶ si realizza nella conoscenza e nel trattamento massivo dei dati che caratterizza il nostro tempo. «Ormai la sicurezza è al di sopra delle leggi», si è affermato⁷. Il trattamento massivo di tali dati, incardinato su una struttura circolare del trasferimento di informazioni e sul principio «*make data by data*», infatti, pone le basi per una vera e propria «sorveglianza liquida»⁸, orientata sempre più in senso predittivo⁹.

Nella «società dell'accesso»¹⁰ la persona è sempre più digitalizzata, profilata e trasparente; si viene delineando una società dell'integrale trasparenza che rievoca la metafora dell'«uomo di vetro»¹¹, che legittima la pretesa di altri di richiedere e ottenere ogni informazione e che implica la classificazione (*id est*, la divisione in classi) come

¹ M.R. Ferrarese, *Poteri nuovi. Privati, penetranti, opachi.*, il Mulino, 2022.

² Cfr. S. Rodotà, *Tecnopolitica. La democrazia e le nuove tecnologie della comunicazione*, Laterza, 2004, 174.

³ U. Beck, *La società del rischio. Verso una seconda modernità*, Carocci, 2004, 63.

⁴ G. Orwell, *1984*, trad. it., Mondadori, 2002.

⁵ Cfr. R. Pardolessi, *Diritto alla riservatezza e circolazione dei dati personali*, Giuffrè, 2003, 13. Cfr. M. Foucault, *Sécurité, territoire, population*, Paris, 2004; Id., *Sorvegliare e punire. Nascita della prigione*, Einaudi, 1976. Cfr., altresì, S. Rodotà, *Libertà personale. Vecchi e nuovi nemici*, in M. Bovero (a cura di), *Quale libertà. Dizionario minimo contro i falsi liberali*, Laterza, 2004, 54.

⁶ Z. Bauman, *La solitudine del cittadino globale*, Feltrinelli, 2003, 24.

⁷ M. Foucault, *Ormai la sicurezza è al di sopra delle leggi*, in Id., *La strategia dell'accerchiamento. Conversazioni e interventi 1975-1984*, a cura di S. Vaccaro, ed. duepunti, 2009, 63. Cfr. anche D. Lyon, *La cultura della sorveglianza*, trad. it. di C. Veltri, Luiss University Press, 2020.

⁸ Z. Bauman, D. Lyon, *La sorveglianza nella modernità liquida*, Laterza, 2015.

⁹ Cfr. Garante per la protezione dei dati personali, provvedimento del 24 novembre 2016 n. 488, doc. web n. 5796783 (consultabile al sito istituzionale www.garanteprivacy.it), che ha bloccato un progetto di banca dati privata per la misura del «rating reputazionale».

¹⁰ J. Rifkin, *L'era dell'accesso*, Mondadori, 2001, 17.

¹¹ Per un'analisi della figura dell'«uomo di vetro» in relazione ai totalitarismi e al rispetto della vita privata, S. Niger, *Le nuove dimensioni della privacy*, Cedam, 2006, 33.

«sospetto, cattivo cittadino, nemico dello Stato» di chiunque rivendichi di mantenere spazi di intimità¹².

In effetti, il binomio accesso-segretezza è strettamente correlato con il potere¹³ ed il suo esercizio, laddove «i nuovi poteri sono quelli che riducono la persona a oggetto, dal quale vengono costantemente estratte, con le tecniche più diverse, tutte le possibili informazioni, non solo per le tradizionali, anche se continuamente dilatate, forme di controllo, ma sempre più intensamente per costruire profili e identità, per stabilire nessi e relazioni, di cui ci si serve soprattutto per finalità economiche, per ritagliare dalla persona quel che interessa al mercato»¹⁴. Ciò segna il passaggio da una sorveglianza mirata ad una generalizzata, che non è più – quantomeno non solo – prerogativa degli Stati per perseguire interessi di portata generale, ma si configura sempre di più quale sorveglianza privata, svolta nel mondo dei consumi e della logica di mercato, «la cui fluidità è posta direttamente in relazione con la possibilità di disporre liberamente di una massa crescente di informazioni»¹⁵, in una sempre più stretta alleanza tra logica di mercato e logica della sicurezza.

Ecco che il valore attribuito delle informazioni cresce esponenzialmente per i grandi attori economici e politici a livello globale¹⁶, mentre pare pericolosamente decrescere in misura pressoché proporzionale per i titolari di dette informazioni¹⁷, che sembrano non avvedersi adeguatamente del fatto che «nella società digitale noi siamo i nostri dati»¹⁸. I dati, nel contesto della c.d. «dittatura dell'algoritmo»¹⁹, costituiscono una traccia della persona, frammenti della stessa che ne rivelano caratteristiche e peculiarità, anche attinenti alla vita privata, e che nella loro complessità e combinazione/ricombinazione consentono di ricostruire il sistema di relazioni, di vita, di abitudini e di interessi che la caratterizzano.

In questo contesto, in cui la sorveglianza non conosce più spazio, tempo né confini, è evidente come alcune tipologie di dati, come i dati biometrici, svolgano un ruolo chiave.

2. I dati biometrici quali oggetto di trattamenti suscettibili di definire nuovi modelli di sorveglianza

In questo contesto, in cui la sorveglianza non conosce più spazio, tempo né confini, è evidente come alcune tipologie di dati, come i dati biometrici, svolgano un ruolo chiave.

Il Regolamento UE 679/2016 in tema di protezione dei dati personali (GDPR) all'articolo 4 par. 1 n. 4, definisce i dati biometrici come i «dati personali ottenuti da un

¹² S. Rodotà, *Tecnopolitica*, cit., 175. Nello stesso senso, Id., *La vita e le regole. Tra diritto e non diritto*, Feltrinelli, 2006, 104.

¹³ Cfr. N. Bobbio, *Il futuro della democrazia*, Einaudi, 1995, 215.

¹⁴ S. Rodotà, *Il mondo nella rete, Quali i diritti, quali i vincoli*, Laterza, 2014, 27.

¹⁵ S. Rodotà, *Tecnopolitica*, cit., 136.

¹⁶ A. Joinson, K. McKenna, T. Postmes, Ulf-Dietrich Reips (eds), *Oxford Handbook of Internet Psychology*, Oxford University Press, 2009.

¹⁷ Cfr. R. D'Orazio, *Protezione dei dati by default e by design*, in S. Sica, V. D'Antonio e G.M. Riccio (a cura di), *La nuova disciplina europea della privacy*, Cedam-WKI, 2016, 88.

¹⁸ Si vedano, in questo senso, le parole del Presidente dell'Autorità Garante per la Protezione dei Dati Personali, Antonello Soro, in occasione della Giornata europea della protezione dei dati del 28 gennaio 2015.

¹⁹ S. Rodotà, *Il mondo della rete*, cit., 37.

trattamento tecnico specifico relativi alle caratteristiche fisiche, fisiologiche o comportamentali di una persona fisica che ne consentono o confermano l'identificazione univoca, quali l'immagine facciale o i dati dattiloscopici».

Essi rientrano in quella categoria particolare di dati cui il Regolamento pone una specifica attenzione, vietando o limitandone il trattamento, tranne che in alcune particolari situazioni, indicate dall'art. 9 par. 2, solo se tramite il loro trattamento si può giungere all'identificazione univoca o all'autenticazione di una persona fisica²⁰. Il GDPR per tali dati, che consentono o confermano l'identificazione univoca dell'individuo, crea cioè una sotto-categoria all'interno della più ampia categoria dei dati particolari disciplinati dall'art. 9, per i quali la liceità del trattamento è ancorata al requisito alternativo del consenso esplicito oppure della necessità, consentendo agli Stati membri di introdurre garanzie supplementari (art. 9, par. 4). Il consenso è quindi alternativo ad altre condizioni indicate dallo stesso art. 9, tra cui l'ipotesi in cui il trattamento sia necessario per motivi di interesse pubblico o per ragioni correlate alla sanità pubblica, quali la protezione da gravi minacce per la salute a carattere transfrontaliero o la garanzia di parametri elevati di qualità e sicurezza dell'assistenza sanitaria e dei medicinali e dei dispositivi; ovvero il trattamento sia necessario a fini di archiviazione nel pubblico interesse, di ricerca scientifica o storica o a fini statistici; o ancora sia necessario in relazione all'esercizio del diritto di difesa o per assolvere gli obblighi ed esercitare i diritti specifici del titolare del trattamento o dell'interessato in materia di diritto del lavoro, della sicurezza sociale e protezione sociale²¹.

In ambito nazionale, l'art. 2 *septies* del D.lgs. 101/2018 attua l'art. 9, par. 4 del Regolamento, prevedendo che il trattamento dei dati biometrici, genetici e relativi alla salute sia subordinato all'osservanza di misure di garanzia, stabilite dal Garante con provvedimento adottato con cadenza almeno biennale, a seguito di consultazione pubblica, tenendo in particolare considerazione, oltre alle linee guida, raccomandazioni e migliori prassi pubblicate dal Comitato europeo per la protezione dei dati, anche l'evoluzione tecnologica e scientifica del settore a cui tali misure sono rivolte, nonché l'interesse alla libera circolazione dei dati nel territorio europeo.

Nel quadro degli obblighi generali incombenti sul titolare del trattamento *ex art.* 24, e delle misure di sicurezza adottabili *ex art.* 32 del Regolamento – letti in un'ottica di responsabilizzazione (o *accountability*) dello stesso, oltre che in funzione di protezione dei dati personali²² – il livello di misure dovrà essere in questi casi molto elevato, trattandosi di trattamento che riguarda dati personali «particolarmente sensibili sotto il profilo dei diritti e delle libertà fondamentali, dal momento che il contesto del loro trattamento potrebbe creare rischi significativi per i diritti e le libertà fondamentali» (Cfr. considerando 51).

Posto che nell'odierna società dell'informazione basata sui *Big Data* emerge una sostanziale difficoltà nell'individuare l'*an*, il *quando* e il *quomodo* (inteso in termini di

²⁰ In tema di riconoscimento facciale, cfr. Considerando 51 GDPR.

²¹ Sebbene non si riscontrino indicazioni in tal senso all'interno del Regolamento l'Autorità garante ha escluso esplicitamente che i dati biometrici possano essere trattati sulla base del legittimo interesse del titolare. Cfr. Garante, provvedimento del 22 febbraio 2018, recante «Indicazioni preliminari di cui in motivazione volte a favorire la corretta applicazione delle disposizioni del Regolamento (UE) 2016/679».

²² F. Mollo, *Gli obblighi previsti in funzione di protezione dei dati personali*, in Zorzi Galgano (a cura di), *Persona e mercato dei dati. Riflessioni sul GDPR*, Wolters Kluwer Italia, 2019, 255.

finalità) dei singoli concreti trattamenti cui i dati vengono sottoposti, il legislatore europeo della *privacy* mostra ampia consapevolezza delle proporzioni massive assunte negli ultimi decenni dal fenomeno circolatorio dei dati, avendo ben presente che «la portata della condivisione e della raccolta di dati personali è aumentata in modo significativo», e ha reso «disponibili al pubblico su scala mondiale informazioni personali» (considerando 6), che consentono di effettuare «trattamenti su larga scala, che mirano al trattamento di una notevole quantità di dati personali a livello regionale, nazionale o sovranazionale e che potrebbero incidere su un vasto numero di interessati e che potenzialmente presentano un rischio elevato [...] per i diritti e le libertà degli interessati, specialmente qualora tali trattamenti rendano più difficoltoso, per gli interessati, l'esercizio dei propri diritti». (considerando 91), con particolare riferimento al monitoraggio del comportamento dell'interessato attraverso tecniche di trattamento che ne consentano l'analisi, anche in termini predittivi, sotto il profilo delle preferenze, usi comportamentali o posizioni personali (considerando 24 e 71).

In tale contesto, assumono centrale rilevanza e maggiore complessità, in particolare, i profili di tutela dei diritti e delle libertà degli interessati sotto il profilo del trattamento di dati su larga scala di categorie di dati personali, tra cui i dati qui in commento. Ad essi si riferisce la previsione che rende obbligatoria la valutazione d'impatto²³ sulla protezione dei dati contenuta nella lett. b) dell'art. 35 del Regolamento, con formulazione peraltro speculare rispetto a quella adottata dalla dir. UE 2016/680, e ulteriormente specificata dal provvedimento adottato dal Garante per la protezione dei dati nell'ottobre 2018²⁴.

Con specifico riferimento ai dati biometrici, già oggetto di particolare attenzione del Garante per la protezione dei dati personali vigente la normativa precedente²⁵, occorre qui sottolineare come siano necessarie misure di garanzia specifiche. *Medio tempore*, l'art. 22 co. 11 del D.lgs. 101/2018 sembra suggerire la possibilità di continuare ad utilizzare i dati biometrici in conformità alle linee guida sulla biometria adottate nel 2014, adattando la base giuridica a quella indicata dal Regolamento²⁶.

3. Segue. La tutela dei dati biometrici nella prospettiva nazionale ed europea

Va qui detto come l'atteggiamento del Garante per la protezione dei dati personali sia particolarmente restrittivo nel ritenere necessaria una valutazione di insieme per evitare

²³ Sulla valutazione di impatto si veda R. Torino, *La valutazione d'impatto*, in V. Cuffaro, R. D'Orazio e V. Ricciuto (a cura di), *I dati personali nel diritto europeo*, Giappichelli, 2019, 855.

²⁴ Cfr. Garante, doc. web n. 9058979 dell'11 ottobre 2018, contenente l'elenco delle tipologie di trattamenti soggetti al requisito di una valutazione d'impatto sulla protezione dei dati ai sensi dell'art. 35, par. 4 GDPR. Cfr. anche *European Data Protection Board, Opinion 12/2018 on the draft list of the competent supervisory authority of Italy regarding the processing operations subject to the requirement of a data protection impact assessment (Article 35.4 GDPR)*, adottata il 25 settembre 2018.

²⁵ Garante, provvedimento generale prescrittivo in tema di biometria del 12 novembre 2014 e relativo allegato A recante linee guida in materia di riconoscimento biometrico e firma grafometrica.

²⁶ L'articolo sopra richiamato, infatti, prevede espressamente che per il trattamento dei dati biometrici e genetici, le norme esistenti continuano a trovare applicazione in quanto compatibili, sino all'adozione delle misure di garanzia da parte del Garante. Si tenga altresì presente che, più in generale sul punto, sebbene non si riscontrino indicazioni in tal senso all'interno del Regolamento, l'Autorità italiana ha escluso esplicitamente che i dati biometrici possano essere trattati sulla base del legittimo interesse del titolare. Cfr. Provvedimento 22 febbraio 2018, recante indicazioni preliminari di cui in motivazione volte a favorire la corretta applicazione delle disposizioni del Regolamento (UE) 2016/679.

che «singole iniziative aventi ad oggetto il trattamento di dati particolari come quelli biometrici, sommate fra loro, definendo un nuovo modello di sorveglianza, introducano di fatto un cambiamento non reversibile nel rapporto tra individuo ed autorità»²⁷.

L'attività provvedimentale dell'Autorità garante sul punto tiene conto proprio di queste premesse e considerazioni.

Già nel febbraio del 2020 l'Autorità aveva avuto modo di pronunciarsi²⁸ sull'utilizzo di dispositivi di video sorveglianza tramite riconoscimento biometrico in tempo reale adottati dagli enti locali, vietando, nello specifico, con parere adottato nei confronti del Comune di Como, prima amministrazione che intendeva fare ricorso a questa tipologia di sistema di IA. Secondo l'Autorità, la raccolta di dati biometrici – funzionale in particolare all'identificazione dei soggetti interessati nei soli casi nei quali emergano specifiche esigenze investigative, segnatamente ai sensi dell'art. 349 c.p.p. – può effettuarsi solo in presenza di un'ideale previsione normativa ai sensi dell'art. 7 d.lgs. n. 51/2018, che non pareva rinvenibile nel caso concreto.

Orientamento in linea con le posizioni coeve assunte delle Autorità nazionali di altri paesi, ad esempio in Spagna l'*Agencia Española de Protección de Datos* (AEPD) ha tratteggiato nel parere N/REF 010308/2019 i limiti dei trattamenti legati all'utilizzo di tecniche di riconoscimento facciale, atteso che «l'esistenza di un interesse pubblico non legittima alcun tipo di trattamento dati personali, ma devono essere, prima di tutto, presidiati da una norma di legge in combinato con i principi di limitazione delle finalità e minimizzazione dei dati». In Francia, la normativa di riferimento in materia di utilizzo di dispositivi per il riconoscimento facciale è contenuta, oltre che nel GDPR, nella Legge di Informatica e Libertà, che esordisce all'art. 1 con una dichiarazione di principio che ricorda la formulazione del considerando 4 del GDPR: «La tecnologia dell'informazione deve essere al servizio di ogni cittadino. [...] Non deve attentare né all'identità umana, ai diritti umani, alla privacy o alle libertà individuali o pubbliche». In questo contesto, la *Commission Nationale de l'Informatique et des Libertés* (CNIL) ha dato atto in via formale con un paper²⁹ del 15 novembre 2019 che il riconoscimento facciale è sempre più presente nel dibattito pubblico a livello nazionale, europea e globale e solleva anzi nuove questioni relative a scelta della società, pronunciandosi in più occasioni in senso restrittivo su trattamenti di dati biometrici (nella fattispecie, riconoscimento facciale in due scuole superiori³⁰ e sistemi di videosorveglianza intelligente utilizzati da gestori di mezzi pubblici di linea a fini di prevenzione sanitaria nella gestione della pandemia da Sars-Cov-2)³¹.

²⁷ Parere Garante per la protezione dei dati personali sul sistema Sari Real Time, n. 127 del 25 marzo 2021.

²⁸ Garante per la protezione dei dati personali, provvedimento del 26 febbraio 2020, doc. web n. 9309458.

²⁹ CNIL, *Reconnaissance faciale pour un débat à la hauteur des enjeux*.

³⁰ CNIL, *réunis en séance plénière le 17 octobre 2019*, provvedimento consultabile nel sito istituzionale dell'Autorità (www.cnil.fr).

³¹ *Décret n° 2021-269 du 10 mars 2021 relatif au recours à la vidéo intelligente pour mesurer le taux de port de masque dans les transports*.

Provvedimenti non dissimili emanati dalle rispettive Autorità garanti, sono rinvenibili anche in Olanda³², Svezia e Danimarca³³.

Tornando, per quanto qui di interesse, all'attività provvedimentale del Garante italiano, è poi opportuno qui richiamare la posizione assunta con riferimento al sistema *Sari real time*³⁴, basato su una tecnologia di riconoscimento facciale in grado di coadiuvare le forze di polizia nella gestione dell'ordine e della sicurezza pubblica, oppure in relazione a specifiche esigenze di polizia giudiziaria, il Garante, con provvedimento del 25 marzo 2021, ha reso un parere negativo, dimostrando anzi una spiccata preoccupazione in ordine all'«evoluzione della natura stessa dell'attività di sorveglianza, passando dalla sorveglianza mirata di alcuni individui alla possibilità di sorveglianza universale allo scopo di identificare alcuni individui».

In particolare, richiamando gli articoli 8 CEDU, nonché 7, 8 e 52 CDFUE, l'Autorità ha ritenuto allo stato non sussistente una base giuridica idonea a consentire il trattamento dei dati biometrici nel caso concreto, fondato su un algoritmo di riconoscimento facciale che consente di analizzare in tempo reale i volti dei soggetti ripresi confrontandole con una banca dati predefinita per lo specifico servizio denominata “*watch-list*”³⁵.

Ancora più di recente, l'Autorità garante ha adottato un interessante provvedimento in tema di trattamento dati biometrici³⁶, con cui ha comminato una sanzione particolarmente elevata a *Clearview AI Inc.*, in ragione dell'assenza di una base giuridica del trattamento di immagini, avvenuto senza il consenso e il mancato riscontro alle richieste degli interessati, specificatamente sull'accesso ai dati. Alla prima richiesta di informazioni dell'Autorità la società rispondeva di non effettuare il monitoraggio degli interessati all'interno dell'Unione secondo quanto stabilito dall'articolo 3, par. 2, lett. b) GDPR, in

³² L'Autorità garante olandese (AP) è intervenuta, ad esempio, il 29 ottobre 2019, con una nota formale (reperibile nel sito istituzionale <https://autoriteitpersoonsgegevens.nl/>) di fronte dell'uso indiscriminato da parte di aziende di vendita al dettaglio, sicurezza, sport e intrattenimento, trasporti dei dispositivi di riconoscimento facciale.

³³ La DPA svedese ha esaminato il caso di una scuola comunale che ha condotto un progetto pilota di riconoscimento facciale per tenere traccia della frequenza scolastica degli studenti irrogando una sanzione di 200.000 SEK per la violazione le norme del GDPR, avendo la scuola ha elaborato dati biometrici sensibili illegittimamente e non essendo riuscita a eseguire un'adeguata valutazione dell'impatto, compresa la consultazione preventiva con il DPA svedese. La scuola ha basato il trattamento sul consenso, ma il DPA svedese ritiene che il consenso non fosse una base giuridica valida dato il chiaro squilibrio tra l'interessato e il responsabile del trattamento.

Un altro paese scandinavo ha però valutato l'impatto dell'IA in maniera diversa riguardo l'utilizzo dei dispositivi di riconoscimento facciale, dando un vero e proprio via libera all'installazione di telecamere intelligenti all'interno dello stadio di cui è proprietaria la squadra di calcio professionista di serie A del Broendby. Si tratta di un provvedimento che ha autorizzato un privato a dotarsi di un sistema di IA per finalità di interesse pubblico finalizzate ad impedire l'accesso allo stadio a una lista di tifosi che avevano ricevuto in passato un provvedimento amministrativo o giudiziale di ammonizione per fatti violenti. Il parere reso dall'Autorità garante ha però delimitato un perimetro preciso entro cui effettuare tale trattamento, quali l'obbligo di non conservare i dati biometrici di chi accede allo stadio, obbligo di cancellazione post-partita di tutti i dati residuali, obbligo di segnaletica *ad hoc*, conservazione dei dati temporanei in un server protetto da algoritmi crittografati, autenticazione a due fattori e divieto di accesso ai server da remoto.

³⁴ Provvedimento del Garante n. 127 del 25 marzo 2021, doc. web numero 9575877.

³⁵ Cfr. anche provvedimento n. 54 del 26 febbraio 2020, reperibile sul sito istituzionale dell'autorità, doc. web numero 9309458.

³⁶ Garante per la protezione dei dati personali, *Ordinanza ingiunzione nei confronti di Clearview AI - 10 febbraio 2022*, doc. web 9751362.

quanto lo stesso presuppone un'osservazione che sia continua e perdurante nel tempo, mentre il servizio in questione non offre la possibilità di monitorare e tracciare le persone nel tempo, ma offre esclusivamente la funzionalità di ricerca delle immagini, come un semplice motore di ricerca, offrendo un'istantanea dei risultati.

Ponendosi l'attività predetta quale «mera raccolta di dati», le conclusioni che vengono tratte dalla ricerca sarebbero quindi, nell'ottica della convenuta, il risultato dell'operato delle forze dell'ordine che, grazie ai risultati forniti dal servizio, conducono ulteriori indagini investigative, condotte dagli organi inquirenti (e non dal software; quindi, non si potrebbe ritenere che si tratti di un monitoraggio attraverso mezzi automatizzati)³⁷.

Il Garante, con riferimento all'attività di monitoraggio, ritiene che il servizio offerto da *Clearview* non sia sovrapponibile a quello di un motore di ricerca, in quanto consistente in un'operazione di rielaborazione delle immagini per ricavarne dati biometrici al fine di effettuare la comparazione tra immagini; le informazioni relative alle immagini vengono altresì arricchite nel tempo grazie alle ulteriori immagini che vengono aggiunte, così da evidenziare altresì i cambiamenti degli individui nel corso del tempo. L'attività svolta da *Clearview* consiste, quindi, nella classificazione degli individui, ma anche nell'estrazione dei dati biometrici e nell'acquisizione di informazioni ulteriori riguardanti gli interessati.

E proprio con riferimento all'utilizzo di database privati di riconoscimento facciale da parte delle autorità di contrasto e dei servizi di *intelligence*, come *Clearview* (ivi esplicitamente richiamato), il Parlamento europeo ha espresso «profonda preoccupazione» nella risoluzione del 6 ottobre 2021³⁸.

In effetti, e in estrema sintesi, tre sono i punti che vengono in rilievo nella stessa: in primo luogo, l'invito alla Commissione ad «interrompere il finanziamento della ricerca o diffusione della biometrica o di programmi che potrebbero portare alla sorveglianza di massa indiscriminata nei luoghi pubblici» (punto 31); in secondo luogo il rilievo dei profili di criticità del trattamento di dati genetici e DNA (punto 29); nonché una presa di posizione netta a favore del divieto di qualsiasi sistema di *scoring* su larga scala di cittadini, sulla considerazione che «qualsiasi forma di “*citizen scoring*” normativo sul larga scala da parte delle autorità pubbliche [...] conduce alla perdita di autonomia, indebolisce il principio di non discriminazione e non può essere considerato conforme ai diritti fondamentali, in particolare la dignità umana» (punto 32).

Facendo leva sul principio di finalità, il Parlamento raccomanda un controllo democratico rigoroso e una supervisione indipendente per qualunque tecnologia basata su intelligenza artificiale che venga utilizzata da parte delle autorità di contrasto e giudiziaria, in particolare se destinata alla sorveglianza e alla profilazione di massa; prende atto con grande preoccupazione del potenziale di determinate tecnologie

³⁷ In riferimento alla profilazione richiama le linee guida del Gruppo di lavoro Articolo 29, Linee guida sul Processo decisionale individuale automatizzato e Profilazione ai fini del Regolamento 2016/679 (wp251rev.01), in cui vengono elencate le fasi attraverso le quali si esplica l'attività di profilazione: raccolta dei dati; analisi automatizzata per ricercare le correlazioni; applicazione delle correlazioni emerse per predire i comportamenti futuri. La società ritiene che, anche se le prime due fasi sono presenti nell'attività svolta da *Clearview*, l'ultima non sarebbe presente, in quanto se anche fossero individuate delle caratteristiche future, sarebbe ascrivibile ad un comportamento del cliente del servizio, da qualificarsi quale titolare del trattamento.

³⁸ Risoluzione del Parlamento europeo del 6 ottobre 2021 sull'intelligenza artificiale nel diritto penale e il suo utilizzo da parte delle autorità di polizia giudiziaria in ambito penale 2020/2016 (INI).

impiegate in tali settori per la sorveglianza di massa e sottolinea altresì «l'esigenza giuridica di prevenire la sorveglianza di massa tramite le tecnologie di IA, che per definizione non corrisponde ai principi di necessità e proporzionalità, e di vietare l'uso delle applicazioni che potrebbero risultare in tale sorveglianza»³⁹.

Sulla base di queste premesse e preso atto dei diversi tipi di utilizzo di riconoscimento facciale a fini di sorveglianza, il Parlamento chiede il «divieto permanente dell'utilizzo dei sistemi di analisi o riconoscimento automatico degli spazi pubblici di altre caratteristiche umane quali l'andatura, le impronte digitali, il DNA, la voce e altri segnali biometrici e comportamentali»; nonché una moratoria sulla diffusione di sistemi di riconoscimento facciale per le attività di contrasto con funzioni di identificazione, a meno che queste non siano usate strettamente a fini di identificazione delle vittime dei reati, almeno finché le norme tecniche non si potranno considerare «pienamente conformi con i diritti fondamentali» (punti 25, 26 e 27).

Una lettura, quindi, che esprime forte preoccupazione per la deriva che alcuni meccanismi, più o meno velatamente, di sorveglianza di massa, rischiano di prendere nell'odierna società informazionale e digitale.

4. Il tema della sorveglianza connessa al controllo dei dati nella giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo

Il tema della sorveglianza ricollegata al controllo dei dati si rivela una preoccupazione da sempre ricorrente della giurisprudenza, anticipando una preoccupazione che rimarrà ricorrente nella giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo.

Già nel 1983, infatti, la Corte costituzionale tedesca, in una storica pronuncia in materia di autodeterminazione informativa, aveva fondato il proprio sindacato di costituzionalità, incentrato sul valore della dignità dell'uomo, proprio sulla necessità di «impedire un passo importante, forse decisivo, per la trasformazione della Germania federale in uno stato di sorveglianza». Chiamata a pronunciarsi sulla costituzionalità di una legge sul censimento approvata dal Parlamento federale nel 1982, con una nota e importante decisione del 1983⁴⁰, aveva segnato un'evoluzione nella nozione di *privacy* e protezione dei dati personali, giungendo al riconoscimento un diritto all'autodeterminazione informativa (*informationelle Selbstbestimmungsrecht*) radicato nell'art. 2 comma 1, che sancisce il principio della libertà individuale, letto in combinato disposto con l'art. 1, comma 1 della *Grundgesetz* sulla dignità dell'uomo. Il ricorso al sindacato di costituzionalità veniva inteso come l'ultima possibilità per «porre un limite alla “fame di dati” dello Stato e impedire un passo importante, forse decisivo, per la trasformazione della Germania federale in uno “Stato di sorveglianza”, trasformazione che avrebbe comportato la vanificazione di quelle garanzie che si riassumono nella formula “Stato di diritto”»⁴¹. Richiamando sul punto alcune proprie precedenti

³⁹ Sottolineando peraltro come l'approccio adottato da alcuni paesi terzi sotto il profilo delle tecnologie di sorveglianza di massa, interferendo in modo sproporzionato con i diritti fondamentali, non possa essere seguito dall'Unione europea (punto 7).

⁴⁰ *Bundesverfassungsgericht*, sentenza del 15 dicembre 1983, in *Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts*, 1984, 65.

⁴¹ G. Sartor, *Tutela della personalità e normativa per la «protezione dei dati»*. La sentenza della Corte costituzionale tedesca sul censimento del 1983 nel dibattito dottrinale sui profili costituzionalistici del «Datenschutz», in *Inf. e dir.*, 1986, 98.

significative sentenze⁴², la Corte riconosceva allora il diritto all'autodeterminazione sulle informazioni, inteso come la «facoltà del singolo di decidere essenzialmente da sé circa la cessione e l'uso dei propri dati personali», segnando con ciò un'importante evoluzione giurisprudenziale rispetto alla precedente cosiddetta «teoria delle sfere (*Sphärentheorie*)», fondata sull'assunto che l'intensità della tutela della persona dovesse essere inversamente proporzionale alla «socialità» del comportamento. La Corte afferma altresì che «non c'è nelle condizioni della moderna elaborazione dei dati alcun dato senza importanza, ha rilievo al fine di determinare il significato di un dato per il diritto della personalità, la conoscenza del suo contesto di utilizzo [...] solo quando vi sia chiarezza sugli scopi per i quali dati sono stati richiesti, e sulle possibilità di connessione e di utilizzo che sussistano, è possibile rispondere alla domanda circa l'ammissibilità di una limitazione del diritto all'autodeterminazione informativa»⁴³.

Anche nella giurisprudenza della Corte di Strasburgo, il tema della sorveglianza ricorre con frequenza, riconnesso al rispetto della vita privata di cui all'art. 8 CEDU, messo in pericolo a più riprese da illegittime interferenze, su cui l'attenzione della Corte si rivela da sempre alta.

Fin dalla storica sentenza *Leander c. Finlandia* del 1987, in un caso di raccolta e memorizzazione di dati in un registro segreto di polizia, in cui però ancora non si fa alcun riferimento alla protezione dei dati personali, limitandosi la Corte a vagliare se tale memorizzazione costituisca un'ingerenza giustificabile alla luce del comma 2 dell'art. 8, e concludendo per un'assenza di violazione in tal senso. A poco più di un decennio di distanza, invece, nella sentenza *Rotaru c. Romania*, la Corte in un caso analogo di memorizzazione di dati relativi alla affiliazione politica e risalenti alla gioventù del soggetto interessato, con conseguente creazione di un dossier che lo riguardava, muta orientamento, assumendo a referente esterno di valutazione inerente la protezione dati personali (come accadrà poi in altre pronunce successive) la Convenzione del Consiglio d'Europa n. 108 del 1981, sottolineando «la rispondenza di un'interpretazione estensiva della nozione di vita privata e quella elaborata dalla Convenzione del 1981, il cui scopo è garantire il rispetto della vita privata con riferimento ai trattamenti automatizzati»⁴⁴.

Proprio valorizzando tale riferimento e il suo collegamento con l'art. 8 CEDU, la Corte afferma che anche dati pubblici possono rientrare nella sfera privata del soggetto se sistematicamente acquisiti, memorizzati e utilizzati dalle pubbliche autorità, per cui è ravvisabile un'ingerenza laddove vi siano tre condizioni, consistenti nella memorizzazione dei dati, nel loro utilizzo da parte dell'autorità, nonché nella

⁴² Per una disamina di tali precedenti, si veda V. Roppo, *I diritti della personalità*, in G. Alpa e M. Bessone (a cura di), *Banche dati, telematica e diritti della persona*, Cedam, 1984, 73.

⁴³ *Bundesverfassungsgericht*, sentenza del 15 dicembre 1983, in *Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts*, 1984, 65, 45. A p. 43 si legge anche che «un ordinamento sociale ed un ordinamento giuridico [...], nel quale i cittadini non potessero sapere da chi, come, quando, in quale occasione sono conosciute informazioni che ti riguardano, sarebbero incompatibili con il diritto all'autodeterminazione informativa. Chi è incerto se comportamenti devianti siano registrati, memorizzati durevolmente, utilizzati e trasmessi come informazione, sarà portato ad evitare quei comportamenti. Chi ritiene che la sua partecipazione ad una riunione o ad una iniziativa civica possa essere registrata dalle autorità e che da ciò possano derivare per lui dei rischi, rinuncerà forse ad esercitare i corrispondenti diritti fondamentali [...]. Ciò pregiudicherebbe non solo le possibilità di realizzazione dell'individuo, ma anche l'interesse generale, in quanto l'autodeterminazione è una condizione elementare di una società libera e democratica [...]».

⁴⁴ Cfr. anche la sentenza della Corte EDU del 16 febbraio 2000, n. 27798/95, *Amann c. Svizzera*.

impossibilità di confutare tali informazioni da parte dell'interessato. Tale ingerenza viene ritenuta non giustificabile dalla Corte alla luce del carattere generalizzato, indistinto e sistematico con cui le autorità trattano i dati *de quibus*, nell'assoluta assenza di criteri oggettivi di selezione e individuazione delle informazioni e dei soggetti, nonché di procedure e di meccanismi di controllo di tali operazioni, tali da implicare concretamente «il rischio di minare, persino distruggere, la democrazia per difenderla», creando di fatto un sistema di sorveglianza su base indiscriminata e generalizzata.

In tema, va registrata, peraltro, una vera e propria inversione di tendenza nell'atteggiamento della stessa Corte EDU. Nel 2010, infatti, nel caso *Kennedy c. Regno Unito*, la Corte, pronunciandosi sulla compatibilità con l'art. 8 CEDU di alcuni sistemi di captazione delle informazioni su base generalizzata e sistemica implementati dal Regno Unito, aveva rigettato la questione in assenza di allegazione da parte del ricorrente di una violazione specifica, assumendo e mantenendo quella prospettiva di *individual justice* che da sempre l'aveva contraddistinta.

Ma nel 2015, nel caso *Zakharov c. Russia*⁴⁵, tale interpretazione subisce una vera e propria battuta d'arresto, nella misura in cui viene riconosciuto, in accordo con le precedenti statuizioni in tema dei giudici di Lussemburgo, che la mancata allegazione di un pregiudizio o una conseguenza ricollegata al sistema di sorveglianza non costituisce un ostacolo per concludere sulla incompatibilità con l'art. 8 CEDU del sistema russo di captazione delle comunicazioni su base generalizzata e non ancorato a criteri oggettivi né a procedure di controllo specifiche.

Impostazione poi mantenuta nelle più recenti sentenze della Corte di Strasburgo in tema di sorveglianza di massa.

Ci si riferisce qui, anzitutto, alla sentenza del 5 marzo 2020, resa nel caso *ARM/Hambardzumyan* (ric. 43478/11), nonché, più di recente, con sentenza 8 marzo 2021, nel caso *MDA/Bostan* (ric. 52507/09), in relazione ad una perquisizione condotta dalla polizia presso l'abitazione del ricorrente nell'ambito di un procedimento per contravvenzione nei confronti di una terza persona, senza mandato o permesso giudiziario, contrariamente al diritto interno. E ancora, può farsi richiamo alla celebre sentenza del 25 maggio 2021 resa nel caso *UK./Big Brother Watch and Others* (ric. 58170/13). La questione riguardava alcune carenze nel regime di sorveglianza segreta, tra cui l'intercettazione di massa e l'ottenimento di dati sulle comunicazioni da fornitori di servizi di comunicazione nel Regno Unito prima del 2018, sotto il profilo della violazione degli articoli 8 e 10 CEDU.

Pur ritenendo che la Convenzione non proibisca l'uso dell'intercettazione in massa di per sé per proteggere gli interessi di sicurezza nazionale e altri interessi nazionali essenziali contro gravi minacce esterne, la Corte ha sottolineato la necessità di «salvaguardie *end-to-end*» e ha definito l'approccio da seguire in tali casi.

Ancora, la Corte EDU nel caso *SWE/Centrum for Rättvisa* (ric. 35252/08), con sentenza del 25 maggio 2021, in relazione al presunto rischio che le comunicazioni della fondazione ricorrente venissero intercettate ed esaminate tramite segnali di intelligence, in quanto comunicava quotidianamente con individui, organizzazioni e società in Svezia e all'estero via e-mail, telefono e fax, spesso su questioni delicate, ha rilevato, in particolare, che il regime delle intercettazioni in blocco presentava tre carenze.

⁴⁵ Corte EDU, sentenza del 4 dicembre 2015, *Roman Zakharov c. Russia*, n. 47143/06.

In primo luogo, l'assenza di una norma chiara sulla distruzione del materiale intercettato che non conteneva dati personali; l'assenza di un requisito nel *Signals Intelligence Act* o in altra legislazione pertinente che, quando si decide di trasmettere materiale di intelligence a partner stranieri, si tenga conto degli interessi privati delle persone; e l'assenza di un effettivo riesame *ex post*. Di conseguenza, il sistema non soddisfaceva il requisito delle tutele “*end-to-end*”, oltrepassava il margine di discrezionalità lasciato allo Stato convenuto al riguardo e, nel complesso, non metteva in guardia dal rischio di arbitrarietà e abusi⁴⁶.

5. La questione della sorveglianza negli orientamenti della Corte di giustizia dell'Unione europea

Nel contesto del circuito di dialogo tra le Corti europee in tema di diritti⁴⁷, la questione della sorveglianza⁴⁸ legata al controllo dei dati è affrontata anche dalla Corte di giustizia, in particolare, nella prima di quel trittico di sentenze⁴⁹ in materia di *privacy* e protezione dei dati personali, assunte tra il 2014 e il 2015, che hanno contribuito all'«emersione, sempre più prepotente, [...], di un vero e proprio *digital right to privacy*»⁵⁰, poi confluito nel GDPR.

La Corte si è infatti occupata della circolazione dei dati personali nella «dimensione interna» nel noto caso *Digital Rights Ireland*, con sentenza, resa l'8 aprile 2014⁵¹, con

⁴⁶ Cfr. Report settembre 2022, *Personal data protection, Thematic factsheet, Department for the Execution of Judgments of the European Court*, consultabile al link <https://www.coe.int/en/web/execution>.

⁴⁷ Il tema è ampiamente studiato in dottrina. Nell'impossibilità di richiamare in maniera esaustiva la bibliografia inerente, ci si limita qui a rinviare a: P. Gianniti, *La CEDU e il ruolo delle Corti*, in *Commentario del Codice civile e codici collegati Scialoja- Branca- Galgano*, Zanichelli, 2015; R. Cosio e R. Foglia (a cura di), *Il diritto europeo nel dialogo delle Corti*, Giuffrè, 2013; A. Barbera, *Le tre Corti e la tutela multilivello dei diritti*, in P. Bilancia, E. De Marco (a cura di), *La tutela multilivello dei diritti*, Giuffrè, 2005; M. Cartabia, B. De Witte, P. Pérez Tremps (dirs.), I. Gómez Fernández (coord.), *Constitución europea y Constituciones nacionales*, Tirant lo Blanch, 2005; P. Grossi, *L'Europa del diritto*, Laterza, 2007; O. Pollicino e V. Sciarabba, *La Corte di Giustizia dell'Unione europea e la Corte europea dei diritti dell'uomo quali Corti costituzionali*, in L. Mezzetti (a cura di), *Sistemi e modelli di giustizia costituzionale*, Cedam, 2011, II; D. Tega, *I diritti in crisi. Tra Corti nazionali e Corte europea di Strasburgo*, Giuffrè, 2012. Più in generale, sul tema della equivalenza/comparabilità tra le tutele approntate in difesa dei diritti fondamentali a livello comunitario e della CEDU si vedano G. Zagrebelsky, *L'UE e il controllo esterno della protezione dei diritti e delle libertà fondamentali in Europa. La barriera elevata dalla Corte di Giustizia*, in *DUDI*, 2015, 1.

⁴⁸ Sul tema della sicurezza e della sorveglianza cfr G. Resta, *La sorveglianza elettronica di massa il conflitto regolatorio USA/UE*, in *Dir. inform.*, 4-5, 2015, 697; G. Buttarelli, *Privacy, sicurezza e nuove tecnologie al bivio di nuove scelte strategiche*, in *Federalismi.it*, 2015. Si vedano anche G. De Vergottini, *Guerra e Costituzione*, il Mulino, 2004; Id., *Il bilanciamento tra sicurezza e libertà civili nella stagione del terrorismo*, in Aa.Vv. (a cura di), *Sicurezza: le nuove frontiere*, 2005, 110; T. Giupponi, *Contro il “diritto alla sicurezza”*. *Immigrazione, sicurezza e autonomie territoriali nella più recente giurisprudenza della Corte costituzionale*, in Aa.Vv. (a cura di), *Studi in onore di Giuseppe de Vergottini*, Cedam - Wolters Kluwer Italia, 2015, I, 719.

⁴⁹ Cfr. O. Pollicino e M. Bassini, *La Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea nel reasoning dei giudici di Lussemburgo*, in *Dir. inform.*, 2015.

⁵⁰ O. Pollicino, *Un digital right to privacy preso (troppo) sul serio dai giudici di Lussemburgo? Il ruolo degli artt. 7 e 8 della Carta di Nizza nel reasoning di Google Spain*, in *Dir. inform.*, 2014, 7.

⁵¹ Per alcuni commenti, L. Trucco, *Data retention: la Corte di giustizia si appella alla Carta UE dei diritti fondamentali*, in *Giur. it.*, 8-9, 2014, 1850; F. Fabbrini, *The European Court of justice Ruling in the Data*

riferimento al regime di conservazione dei dati previsto dalla dir. 2006/24/CE, riguardante la conservazione di dati generati o trattati nell'ambito della fornitura di servizi di comunicazione elettronica accessibili al pubblico o di reti pubbliche di comunicazione.

In particolare la Corte esordisce con la constatazione che l'obbligo di conservazione dei dati contenuto nella disciplina solleva questioni relative alla protezione della vita privata, in considerazione del fatto che i dati conservati, considerati nel loro complesso, sono suscettibili di consentire di «trarre conclusioni molto precise riguardo la vita privata delle persone», permettendo, in ultima analisi di tracciare un quadro completo e fedele dell'identità individuale e relazionale della persona, quale essa si esplica nell'ambito della propria vita privata⁵².

La Corte, pertanto, ravvisa nel sistema approntato dalla direttiva un'ingerenza «di vasta portata e [...] e particolarmente grave»⁵³ nei diritti fondamentali sanciti dagli artt. 7 e 8 della Carta, sottolineando come l'obbligo di conservazione dei dati costituisca di per sé un'interferenza nel diritto al rispetto della vita privata, mentre l'accesso costituisca «un'ingerenza supplementare in tale diritto fondamentale», richiamando significativamente sul punto la giurisprudenza della Corte EDU sull'art. 8 CEDU⁵⁴ in tema di memorizzazione di dati a fini di creazione di dossier. E ciò indipendentemente dal carattere sensibile dell'informazione o degli eventuali inconvenienti o pregiudizi subiti dagli interessati a seguito di tale ingerenza, finendo per ingenerare nelle persone interessate «la sensazione che la loro vita privata sia oggetto di costante sorveglianza», amplificata peraltro dal fatto che tale conservazione e utilizzo ulteriore possono essere effettuati senza che l'utente ne sia neppure informato⁵⁵.

Sottolinea in primo luogo come la conservazione, pur costituendo un'ingerenza particolarmente grave in tali diritti, non permettendo di venire a conoscenza del contenuto delle comunicazioni elettroniche in quanto tale, «non è tale da pregiudicare il [...] contenuto» essenziale del diritto al rispetto della vita privata, così come non è idonea di per sé a pregiudicare neppure il contenuto dell'art. 8. D'altra parte, le limitazioni contenute nella direttiva rispondono indubbiamente, nel ragionamento della Corte, all'obiettivo di interesse generale della lotta contro la criminalità atteso che «l'art. 6 della Carta enuncia il diritto di ogni persona non solo alla libertà, ma altresì alla sicurezza».

Giungendo poi al vaglio di proporzionalità dell'ingerenza constatata, la Corte si sofferma su tre profili: la mancanza generale di limiti alla conservazione dei dati nella

Retention Case and its Lessons for Privacy and Surveillance in the U.S., in *Harvard Human Rights J.*, 28, 2015, 65.

⁵² Analoghe considerazioni si ritrovano anche nella giurisprudenza costituzionale tedesca. Cfr. *BverfG*, 2 marzo 2010, I, BvR 256/08, 1 BvR 263/08, 1 BvR 586/08., in cui la Corte costituzionale tedesca, nel dichiarare l'incostituzionalità della normativa tedesca di recepimento della Direttiva del 2006 per contrasto con l'art. 10.1 del *Grundgesetz*, ha considerato particolarmente grave l'ingerenza prodotta dalla sorveglianza delle comunicazioni nella vita privata degli utenti intercettate, perché le relazioni sociali di ciascuno sarebbero potute essere agevolmente ricostruite, proprio muovendo dai dati personali sul traffico telematico o telefonico.

⁵³ Cfr. par. 37 della sentenza.

⁵⁴ Corte EDU, sentenze *Leander c. Svezia* 26 marzo 1987, nonché *Rotaru c. Romania* n. 28341/1995, e *Weber e Saravia c. Germania*, n. 54934/00, richiamate al punto 35 della sentenza.

⁵⁵ Sullo sfondo di questa vicenda, e più in generale degli sforzi recente della Corte di giustizia, si colloca proprio la problematica della sorveglianza globale. Cfr. anche Rossi Dal Pozzo, *Protezione dei dati personali e diritti fondamentali della persona: le nuove norme sui "codici di prenotazione" (PNR)*, in *Riv. dir. int. priv. proc.*, 4, 2016, 1020.

dir. 2006/24/CE, l'assenza di alcun criterio oggettivo che permetta di delimitare l'accesso a tali dati da parte delle autorità nazionali, nonché la durata stessa della conservazione.

Sulla base della valutazione di questi tre profili, la Corte conclude che «adottando la dir. 2006/24/CE, il legislatore dell'Unione ha ecceduto i limiti imposti dal principio di proporzionalità alla luce degli artt. 7, 8, 52 par. 1 della Carta», dal momento che la stessa da un lato non prevede norme chiare e precise che regolino la portata dell'ingerenza nei diritti fondamentali in questione, tali da garantire che essa sia effettivamente limitata a quanto strettamente necessario; né prevede garanzie sufficienti che consentano una protezione efficace dei dati contro i rischi di abusi, accessi ovvero utilizzi illeciti degli stessi.

Sulla scorta delle stesse premesse, poi, la Corte di giustizia è intervenuta pure successivamente, ancora una volta, nella propria affermazione quale «giudice dei diritti» che contribuisce a fondare l'Unione europea come «ordinamento a protezione avanzata»⁵⁶, nel dicembre 2016⁵⁷, a istituire un solido collegamento tra riservatezza e comunicazioni elettroniche, affermando che «la Direttiva 2002/58/CE, relativa al trattamento dei dati personali e alla tutela della vita privata nel settore delle comunicazioni elettroniche, interpretata alla luce degli artt. 7, 8 e 11 nonché dell'art. 52, par. 1, CDFUE osta a una normativa nazionale che: a) preveda una conservazione generalizzata e indifferenziata dell'insieme dei dati relativi al traffico e all'ubicazione di tutti gli utenti; b) non limiti l'accesso delle autorità nazionali competenti alla sola lotta contro la criminalità grave e non ne sottoponga l'esercizio al controllo preventivo di un giudice o di un'autorità amministrativa indipendente; c) non richieda che i suddetti dati siano conservati nel territorio dell'Unione».

Sul punto, la segnalata inversione di tendenza in tema di intercettazioni nella giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo⁵⁸ appare successiva e correlata proprio alla giurisprudenza della Corte di giustizia, segnatamente al caso *Digital Right Ireland*, ma ancor di più al successivo caso *Schrems*⁵⁹, in cui la Corte ripropone le medesime argomentazioni fornite nel primo caso nel bilanciamento tra esigenze di sicurezza e protezione dei dati personali nella dimensione esterna della loro circolazione (flusso transfrontaliero con gli USA).

Proprio la sentenza *Schrems* – e la successiva *Schrems II*⁶⁰ – si iscrivono in un filone di giurisprudenza che, assieme ai crescenti interventi per la regolazione delle reti e alle operazioni di sorveglianza così condotte, rivela il collegamento con la contesa fra «due super-potenze internazionali [...] per il controllo di una risorsa essenziale quale le reti globali di telecomunicazioni». In tale contesto, lo strumento impiegato dall'Unione europea è stato proprio una regolazione fortemente territoriale con effetti indirettamente (ma programmaticamente) ultraterritoriali. In linea con tale impostazione, la Corte UE si

⁵⁶ Cfr. B. Carotti, *La Corte di Giustizia costruisce un ponte tra riservatezza e comunicazioni elettroniche*, in *Giorn. dir. amm.*, 4, 2017, 479, che valorizza l'immagine di un «ponte» tra le due, nell'ambito dell'Unione quale ordinamento dotato di strumenti di protezione rafforzata.

⁵⁷ Corte UE, 21 dicembre 2016, C-03/15 e C-698/15, *Tele2 Sverige AB c. Post-och Telestyrelsen, e Secretary of State for the Home Department c. Tom Watson et al.*

⁵⁸ V. *supra*, par. 4.

⁵⁹ Tanto da essere definita il c.d. «*follow up*» di *Schrems*. Cfr. O. Pollicino e M. Bassini, *La Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea nel reasoning dei giudici di Lussemburgo*, cit., 101.

⁶⁰ Corte di giustizia dell'Unione europea, 16 luglio 2020, causa C-311/18.

erge nei casi sopracitati a strenua difesa dei diritti fondamentali per proclamare la c.d. «sovranità digitale» dell'Unione⁶¹.

Anche più di recente, la Corte ha assunto la stessa posizione nel caso *Ligue des droits humains*⁶², in cui è stata chiamata a pronunciarsi, tra l'altro, circa la validità della direttiva PNR alla luce dei diritti fondamentali sanciti dagli artt. 7 e 8 della Carta, nonché dell'art. 52, par. 1, della stessa. In tale occasione, si è soffermata in particolare sul rispetto del principio di proporzionalità e sul carattere necessario delle ingerenze risultanti dalla direttiva 2016/681 sull'uso dei dati del codice di prenotazione (PNR), in relazione ai diritti fondamentali citati, giungendo alla conclusione che il trasferimento, il trattamento e la conservazione dei dati PNR previsti da tale direttiva possono essere considerati come limitati allo stretto necessario ai fini della lotta contro i reati di terrorismo e i reati gravi, a condizione che i poteri previsti da detta direttiva siano interpretati secondo quanto statuito dalla Corte di giustizia stessa.

6. Conclusioni

Si è dunque visto come l'utilizzo di tecniche di riconoscimento biometrico sia suscettibile di configurare una delle tappe verso la società della sorveglianza, proprio quella degenerazione della società dell'eguaglianza e della partecipazione guardata con sospetto dalla Corte europea dei diritti dell'uomo, dalla Corte di giustizia dell'Unione europea, così come dai Garanti (a livello nazionale ed europeo).

Come efficacemente sottolineato⁶³, «il capitalismo della sorveglianza si appropria dell'esperienza umana usandola come materia prima da trasformare in dati sui comportamenti», utilizzando alcuni dati quale «surplus comportamentale privato», sottoposto a processi governati dall'intelligenza artificiale per essere trasformato in

⁶¹ V. Zeno-Zencovich, *Intorno alla decisione nel caso Schrems: la sovranità digitale e il governo internazionale delle reti di telecomunicazione*, in G. Resta e V. Zeno-Zencovich (a cura di), *La protezione transnazionale dei dati personali. Dai "Safe Harbour Principles" al "Privacy Shield"*, 7-9. Cfr. Anche G. Resta, F. Simonetti, *La c.d. sovranità digitale e il progetto Gaia-X*, in *Contr. e impr./Europa*, 3, 2022, 479.

⁶² Corte di giustizia (Grande Sezione), sent. 21 giugno 2022, *Ligue des droits humains*, causa C-817/19, ECLI:EU:C:2022:491, in cui la Corte è stata chiamata a pronunciarsi in via pregiudiziale rispetto a molteplici questioni sollevate dalla Corte costituzionale belga, giudice del rinvio, adita a livello nazionale, a seguito di ricorso presentato dall'associazione *Ligue des droits humains* contro il Consiglio dei Ministri del Belgio, avente ad oggetto l'annullamento totale o parziale della legge belga del 25 dicembre 2016, che disciplina il trattamento dei dati dei passeggeri. In particolare, tale normativa dava attuazione, nel diritto interno, alla direttiva 2016/681 sull'uso dei dati del codice di prenotazione (PNR) a fini di prevenzione, accertamento, indagine e azione penale nei confronti dei reati di terrorismo e dei reati gravi e alla direttiva 2004/82 concernente l'obbligo dei vettori di comunicare i dati relativi alle persone trasportate (direttiva API), nonché in parte alla direttiva 2010/65 relativa alle formalità di dichiarazione delle navi in arrivo o in partenza da porti degli Stati membri. La disciplina contenuta in tale normativa prevedeva, tra l'altro, un obbligo, in diversi settori del trasporto internazionale di persone e in capo agli operatori di viaggio, di trasmettere i dati dei rispettivi passeggeri a una banca dati gestita dal Servizio federale pubblico dell'interno del Belgio. Secondo il legislatore nazionale, la finalità di tale legge rientrava quindi in tre categorie: in primo luogo, la prevenzione, l'indagine, l'accertamento o il perseguimento di reati o l'esecuzione di sanzioni penali, in secondo luogo, i compiti dei servizi segreti e di sicurezza e, in terzo luogo, il miglioramento dei controlli alle frontiere esterne e il contrasto all'immigrazione irregolare.

⁶³ S. Zuboff, *Il capitalismo della sorveglianza. Il futuro dell'umanità nell'era dei nuovi poteri*, II ed., Luiss University Press, 2023.

prodotti predittivi, destinati poi ad essere scambiati su un nuovo tipo di mercato per le previsioni comportamentali, definito quale «mercato dei comportamenti futuri».

Una visione della protezione dei dati personali, quale «precondizione per il pieno godimento di altri diritti fondamentali»⁶⁴, nonché «espressione particolarmente forte – quasi metonimica – della dignità personale, meta-valore riassuntivo dell’impianto assiologico sui cui si innestano le situazioni giuridiche costituzionalmente protette»⁶⁵ impone, dunque, un approccio *data driven*, non solo in funzione del miglioramento di diagnosi e cura nel quadro dell’impiego dei dati biometrici, ma proprio come approccio di processo che restituisca centralità alla persona, la cui identità viene in gioco sotto vari profili⁶⁶.

Proprio in un’ottica di tutela della persona, la prospettiva da adottare fa leva sul bilanciamento⁶⁷ tra i principi che di volta in volta vengano in conflitto, da sempre criterio che preserva da precipitosa realizzazione di un valore a scapito di altri e dall’estensione dei cosiddetti «diritti desiderio»⁶⁸; bilanciamento⁶⁹ da condursi secondo ragione⁷⁰, avendo sempre come punto di riferimento la dignità della persona⁷¹. Del resto, fin dalla Direttiva 95/46/CE⁷² l’impianto normativo si basava su un’esigenza di bilanciamento tra diritto alla protezione dei dati personali – nella visione dinamica di controllo sugli stessi – e libera circolazione dei dati, che costituiscono anime bilanciate anche nel Regolamento del 2016⁷³.

Ma vi è di più. Come recentemente sottolineato⁷⁴, «non può bastare limitarsi a dire che occorre un sistema regolatorio che metta l’uomo al centro, ma bisogna invece mettere lucidamente al centro la necessità di adottare regole che rendano comprensibili i programmi usati dalla (o dalle) IA, verificabili e sindacabili i dati usati per

⁶⁴ Cfr. G. Alpa, *Diritto privato europeo*, Giuffrè, 2016, 182; G. Buttarelli, *Banche dati e tutela della riservatezza*, Giuffrè, 1997.

⁶⁵ N. Lipari, *Diritto civile e ragione*, Giuffrè, 2019, 183.

⁶⁶ Sull’approccio del legislatore europeo nella regolazione dell’intelligenza artificiale, si veda G. Finocchiaro, *La regolazione dell’intelligenza artificiale*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 4, 2022, 1085. Per una riflessione di più ampio respiro sulle principali direttrici giuridiche del mercato digitale, cfr. G. Finocchiaro, L. Balestra e M. Timoteo (a cura di), *Major Legal Trends in the Digital Economy*, il Mulino, 2022.

⁶⁷ Si vedano le sempre attuali riflessioni sulla prudenza nel bilanciamento di G. Zagrebelsky, *Il diritto mite*, Einaudi, 1992, 200.

⁶⁸ P. Gianniti, *Problematiche connesse alla tendenza espansiva dei diritti fondamentali*, in P. Gianniti (a cura di), *I diritti fondamentali nell’unione europea. La carta di Nizza dopo il trattato di Lisbona*, Zanichelli, 2013, 218.

⁶⁹ A. Morrone, voce *Bilanciamento (giustizia costituzionale)*, in *Enc. dir., Annali*, Giuffrè. 2008, vol. II, tomo II, 185-204.

⁷⁰ Cfr. P. Gianniti, *I diritti fondamentali nell’unione europea. La carta di Nizza dopo il trattato di Lisbona*, cit., 223, in cui cita in proposito F. Galgano, *Democrazia politica e legge della ragione*, in *Contr. e impr.*, 2007, 393, nonché Id., *Globalizzazione dell’economia e universalità del diritto*, in *Pol. dir.*, 2009, 177.

⁷¹ Cfr. anche Trib. Milano, 28 settembre 2016, in *Foro it.*, 2016, I, 3594, con nota di R. Pardolesi che sottolinea come tale impostazione sia l’unica compatibile con il principio personalistico e con la visione della persona umana quale valore etico in sé.

⁷² M. Bin, *Privacy e trattamento di dati personali: entriamo in Europa*, in *Contratto e impresa Europa*, 1997, 2, 459; più di recente V. Cuffaro, *Il diritto europeo sul trattamento dei dati*, in *Contratto e impresa*, 2018, 3, 1098.

⁷³ N. Zorzi Galgano, *Le due anime del GDPR e la tutela del diritto alla privacy*, in N. Zorzi Galgano (a cura di) *Persona e mercato dei dati. Riflessioni sul GDPR*, Wolters Kluwer Italia, 2019, 255.

⁷⁴ F. Pizzetti, *Con AI Verso la Società digitale*, in *Federalismi.it*, 23, 2023.

l'addestramento di queste tecnologie», proprio in bilanciamento con la necessità di salvaguardare e rafforzare il mercato unico digitale europeo e la competizione globale.

In quest'ottica, sotto il profilo dell'impatto delle nuove tecnologie, rimane centrale il nodo dei sistemi costituzionali e della tutela diritti fondamentali che li caratterizzano, destinati anch'essi a dover fare i conti con una trasformazione di vastissima portata e oramai inarrestabile.

5 • 2 • 2023



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

L'ORDINE GIURIDICO DELL'ALGORITMO: LA FUNZIONE REGOLATRICE DEL DIRITTO E LA FUNZIONE ORDINATRICE DELL'ALGORITMO

NAD

Nuovi Autoritarismi e Democrazie:
Diritto, Istituzioni, Società



**A. STERPA
I. DE VIVO
C. CAPASSO**

ISSN: 2612-6672

L'ordine giuridico dell'algoritmo: la funzione regolatrice del diritto e la funzione ordinatrice dell'algoritmo

*Alessandro Sterpa, Isabella de Vivo e Claudia Capasso**

Abstract

Humans have historically developed tools, both tangible and intangible, to impose order, mitigate risks, and align actions with collective values. This article explores the parallel roles of legal norms and algorithms in establishing regularities that may be beneficial to human cognition, shielding it from boundless unpredictability. With an emphasis on the intertwining of rational and emotional facets of human cognition, we delve into the shared ordering functions of law and AI algorithms. The article highlights the challenges, biases, and dilemmas surrounding AI and its regulation. We conclude by advocating for a more structured political approach to AI governance, emphasizing the importance of delineating roles for AI to ensure certain domains remain exclusively within human purview.

Keywords: Legal Rules and Algorithmic Rules – Human Biases Machine Biases – European Risk-Based Approach – Algorithmic Sovereignty and Human Sovereignty

SOMMARIO: 1. La funzione regolatrice del diritto e quella ordinatrice dell'algoritmo. 1.1. Oltre i limiti del corporeo e dello Stato. 1.2. L'ordine giuridico del diritto e quello dell'algoritmo: quale rapporto? 2. Problematiche degli algoritmi: i dati e la formula come problemi giuridici. 3. Tra *Explainability* e *fairness*: i presupposti della regolamentazione 3.1. Verso nuove categorie giuridiche? La via della personalità elettronica. 3.2. La strategia europea in materia di responsabilità: il *risk based approach*. 4. Alcune considerazioni conclusive sull'ordine giuridico dell'algoritmo e i rischi dell'ordine giuridico dell'algoritmo.

* Alessandro Sterpa è Professore di Istituzioni di diritto pubblico nell'Università degli Studi della Tuscia, Claudia Capasso è PhD Student presso lo stesso Ateneo e Isabella de Vivo è PhD Student in Sapienza Università di Roma e *visiting researcher* presso l'IViR UVA di Amsterdam. Il lavoro è frutto delle riflessioni congiunte degli Autori; tuttavia il paragrafo 1 è attribuibile ad Alessandro Sterpa, il 2 a Claudia Capasso, il 3 a Isabella de Vivo e il 4 a tutti gli Autori. Il testo è stato sottoposto a doppio referaggio cieco. Responsabile del controllo editoriale: Valentina Paleari.

1. La funzione regolatrice del diritto e quella ordinatrice dell'algoritmo

Immerso nell'indeterminatezza e nella complessità relazionale, l'essere umano ha sempre costruito strumenti ordinatori di carattere materiale o immateriale che rendessero la convivenza non solamente possibile, salvaguardando in primo luogo l'incolumità del singolo, ma anche orientata al perseguimento di valori individuali e collettivi¹. La funzione ordinatrice è stata realizzata attraverso regole sociali costruite nel tempo e nello spazio con strumenti sempre più raffinati fino al dominio assunto dal diritto inteso quale costruzione di meccanismi di definizione preordinata in via generale e astratta della realtà e di applicazione – se necessario coercitiva – delle regole ordinatrici. Un salvagente che ha permesso all'uomo di liberarsi delle paure di fondo e di vivere liberamente fino a scalare la piramide degli esseri viventi e posizionarsi al suo vertice.

Se da un lato il diritto ha assorbito gran parte delle istanze ordinatrici, sono rimaste operanti altre modalità di regolazione, dalle inevitabili norme tecniche alle categorizzazioni sociali e comunicative, dalle regole religiose a quelle dei diversi gruppi sociali fino all'autoregolazione individuale, alla morale e all'etica; in ogni realtà statuale si è costruito un equilibrio tra l'intervento regolatorio politico (affidato al circuito giuridico-istituzionale via via sempre più democraticamente legittimato e costituzionalmente disciplinato) e gli altri strumenti regolatori, con un maggiore o minore intervento della norma giuridica posta dal potere pubblico a seconda dello spazio di regolazione sociale e dell'autonomia dei singoli. Un ordine, questo, che ha assunto caratteri propri in ciascuno dei "contenitori" di riferimento del diritto ossia gli Stati nazionali sorti a partire, simbolicamente, dal XVII secolo.

Detto equilibrio fondato sullo Stato come contenitore chiuso (se non ermeticamente almeno tendenzialmente chiuso) è venuto meno – come sappiamo – in ragione dello svolgimento di attività da parte degli individui oltre e a prescindere dai confini nazionali, portando alla ormai nota "crisi" dello Stato.

Il primo fattore dialettico con detta realtà fu realizzato da un "luogo" politico distinto dallo Stato e in esso non contenuto ossia il mercato. In questo senso, Natalino Irti ebbe l'intuizione di definire quanto lo sviluppo umano stesse conoscendo scenari del tutto nuovi in cui la funzione ordinatrice era costruita senza che l'essere umano organizzato nelle istituzioni pubbliche mantenesse il controllo della sua definizione². Lo fece con riferimento al funzionamento del mercato ormai globale, capace di autoregolarsi e con ciò di regolare gli esseri umani che agiscono all'interno, relegando via via ad un ruolo

¹ Y.N. Harari, *Sapiens. Da animali a dèi.*, Bompiani, 2017; cfr. le riflessioni di M. Recalcati, *La tentazione del muro*, Feltrinelli, 2020 che spiega come il primo volto della pulsione sia quello securitario (spec. p. 30) e le forme organizzative che assume nella storia.

² Mentre elaboravamo questa similitudine al fine di presentare una relazione all'Università Sorbona-Pantheon di Parigi nei primi mesi del 2023, arrivava allo stesso paragone il collega T.E. Frosini che ha quindi pubblicato *L'ordine giuridico del digitale* in *Giurisprudenza costituzionale*, No. 1, 2023, p. 377 e ss.. Per correttezza, dunque, diamo conto di questa coincidenza, ma anche delle differenze tra le due letture avendo in questo caso preferito impiegare il termine "algoritmo" e non "internet" per ragioni precise: a parere di chi scrive la funzione ordinatrice non è propria della rete ma dell'uso dell'algoritmo nella rete e fuori da essa. Il concetto che qui proponiamo va oltre quello di "algocrazia" (A. Aneesh, cfr. *infra* n. 66) e riguarda la capacità non di esercitare un potere, ma di costruire un ambiente giuridico (ossia fatto di regole costruire da una pluralità di soggetti in un nuovo ordinamento giuridico) che entra in conflitto con il potere politico legittimato come sistema giuridico dell'ordinamento giuridico costituzionale.

secondario la regolazione pubblica se non anche la volontà stessa dell'individuo³. Un risultato che ovviamente si raggiunge con la partecipazione (più o meno consapevole e più o meno libera) dell'individuo e l'esercizio della propria autonomia attraverso il contratto e la *lex mercatoria*⁴. Quello che riteniamo stia accadendo – e che costituisce la base di partenza delle nostre argomentazioni – è che oggi sia l'intelligenza artificiale a definire un vero e proprio ordine giuridico sulla base di presupposti ancor più articolati e penetranti di quelli conosciuti nel mercato evocato da Irti e con conseguenze più ampie e strutturali per l'essere umano. E così come l'ordine giuridico del mercato è stato in grado di impattare sul singolo individuo, sui suoi diritti e doveri ma soprattutto sulla sua identità che si è proiettata con effetti evidenti sul sistema istituzionale, sul suo sistema di valori e sul suo comportamento elettorale, così sta avvenendo – con esiti molto più strutturali e ampi – con l'ordine giuridico costruito autonomamente dall'algoritmo nei confronti degli individui.

Procediamo per ordine e iniziamo il nostro ragionamento dall'appagamento del bisogno di ordine proprio dell'uomo. L'individuo costruttore di società ha sempre preteso una struttura d'ordine che è via via transitata verso il monopolio dell'uso legittimo della forza riconosciuto al potere pubblico e organizzato in ordinamenti giuridici sovrani: nello Stato, e tra gli Stati con i limiti che conosciamo⁵, l'essere umano si è affidato in particolare al diritto di origine politica legittimato prima da pochi e poi dalla generalità dei destinatari delle norme. Si tratta di uno strumento astratto per costruzione e concreto per impatto che ha operato in un contesto comunque sotto più aspetti delimitato ossia il territorio dello Stato e il suo popolo, nonché con riguardo ad una quantità di fattispecie che – pur ampie e numerose – erano contenute e in gran parte prevedibili dato lo sviluppo tecnico e le modalità di vita che si trovavano alla base delle relazioni umane⁶.

Abbiamo, in sostanza, costruito regole a misura d'uomo per un mondo a misura di uomo: uno strumento umano e limitato, il diritto, ha regolato le attività umane a loro volta varie ma finite (azioni e omissioni). In questo contesto materialmente contenuto la pretesa di ordine sociale ha potuto essere soddisfatta – salvo momenti di rottura, crisi e ricomposizioni – riuscendo persino a garantire il principio personalista e il pluralismo.

Il diritto, infatti, nelle democrazie costituzionali non ha solo costruito un ordine qualunque, ma ha costruito un sistema che tiene insieme la pretesa di ordine con quella di differenziazione; ha permesso, insomma, di non annichilire – come accaduto nei regimi totalitari – l'individuo e la sua libertà. Tant'è che l'ordine giuridico è un ordine tendenzialmente certo ma aperto al cambiamento che comunica attraverso una serie di

³ Il riferimento è ovviamente a N. Irti, *L'ordine giuridico del mercato*, Laterza, nuova edizione 2009; cfr. anche Aa. Vv., *Dibattito sull'ordine giuridico del mercato*, Laterza, 1999.

⁴ Cfr. le note riflessioni di F. Galgano, *Lex mercatoria*, Il Mulino, 2001 nonché di M. R. Ferrarese, *Diritto sconfinato*, Laterza, 2006, 43 e ss..

⁵ Da ricordare le parole di Hamilton nel *Federalista n. 6* e di Madison nel *Federalista n. 10* sulla proiezione della difficoltà alla sicurezza individuale nei contenitori statali.

⁶ «L'affermazione che il diritto è un ordinamento del comportamento umano non significa che l'ordinamento giuridico si occupi soltanto del comportamento umano [...] L'inondazione non è un comportamento umano, ma è la condizione di un comportamento umano prescritto dall'ordinamento giuridico. In questo senso, fatti che non sono espressione del comportamento umano possono rientrare nel contenuto di una regola giuridica. Ma ciò avviene solo in quanto siano collegati al comportamento umano, come sua condizione o come suo effetto», H. Kelsen, *General Theory of Law and State*, Routledge, 1945, ora H. Kelsen, *Teoria generale del diritto e dello Stato*, Etas, 2000, 3.

“valvole di aggiornamento” con la realtà, la condiziona e ne è condizionato⁷. Ciò ha consentito alle comunità che si sono affidate ai sistemi democratici e costituzionali di creare un ordine dinamico, fondato sul rispetto della dignità umana, sulla autodeterminazione delle persone e sul pluralismo delle differenze. Un modo di situarsi nello spazio e nel tempo delle comunità politiche che ha posto a suo fondamento il limite all’essere umano, a partire dall’Altro come singolo che come organizzazione del potere pubblico⁸.

1.1. Oltre i limiti del corporeo e dello Stato.

Ad un certo punto, però, l’ambiente in cui è immerso l’uomo ha conosciuto un cambiamento radicale che ha rivoluzionato le condizioni di contesto impattando sull’azione ordinatrice del diritto. Si è assistito all’abbattimento di molti limiti e al superamento di molte condizioni di contenimento dell’agire umano; il diritto si è trovato a dover fronteggiare fattispecie concrete del tutto nuove e imprevedibili. La tecnica ha dotato l’uomo – ormai uomo globale – di un potenziamento dell’agire che ha sconfinato rispetto alla mera dimensione corporea e conseguentemente rispetto alla dimensione statale, abbattendo limiti prima ritenuti insuperabili e che hanno costituito il fondamento del funzionamento del sistema giuridico costituzionale organizzato su base statale. Ciò ha comportato che lo strumento ordinario delle norme giuridiche adottate su base statale e contenute (in gran parte) in disposizioni scritte si è dimostrato impreciso, lacunoso e lento rispetto ai mutamenti veloci e globali del concreto agire umano; in questo contesto si è affermata una ricerca delle regole fuori dal circuito delle fonti scritte del diritto a legittimazione politica, con conseguente accrescimento del ruolo dei giudici e degli strumenti del neo-costituzionalismo: interpretazione per *analogia iuris* o *legis* e per principi quando non anche produzione di soluzioni giuridiche attraverso di fatto la giurisdizione⁹. Davanti alla radicalità del cambiamento il diritto ha alzato il livello di astrazione per recuperare capacità di catturare gli eventi sempre nuovi e veloci e sottoporli a regole. È come se i valori di una comunità avessero agganciato direttamente i fatti nuovi che riguardavano le comunità umane attraverso il potere giudiziario. Ad un certo punto neppure l’approccio giurisdizionale è bastato data la dimensione cangiante e finanche ultrastatale dei fenomeni legati all’applicazione dell’IA e della rete internet; si sono rincorsi strumenti di autoregolazione o di *soft law* mai del tutto sufficienti da soli ad imporre regole adeguate.

⁷ Si rinvia alle riflessioni di G. Sartori, *Pluralismo, multiculturalismo e estranei*, Rizzoli, 2000, che muove ovviamente dalla riflessione di Karl Popper sulla società aperta e precisa che il pluralismo non è mai stato un progetto, mentre il pluralismo costituisce in verità un progetto (oltre che un presupposto) del costituzionalismo democratico e liberale; da ultimo cfr. M. Teodori, *Antitotalitarismi d’Italia*, Rubbettino, 2023; sul rapporto tra “incanto delle ideologie” e “disincanto del post-ideologico” cfr. F. Adornato, R. Fischella, *La libertà che cambia*, Rubbettino, 2023, 39.

⁸ Il rinvio è alla lettura di M. Recalcati dei miti biblici come quello della mela colta da Adamo ed Eva e quello di Caino che uccide Abele, in *Il gesto di Caino*, Einaudi, 2020, 23.

⁹ Ho provato a ragionare di questo schema “circolare” di produzione normativa e conseguentemente di rapporto tra i poteri dello Stato in A. Sterpa, *La frammentazione del processo decisionale e l’equilibrio costituzionale tra i poteri*, in *federalismi.it*, No. 23, 2020; cfr., le riflessioni in merito all’effetto sulla separazione tra i poteri dello Stato di G. Silvestri, *Separazione dei poteri e indirizzo politico*, in M. Cartabia, M. Ruotolo (a cura di), *Potere e costituzione*, Giuffrè, 2023, 1138-1139.

Il diritto, insomma, ha dovuto fare i conti con il “non limite” e uscire fuori dal doppio recinto dello spazio di prossimità della vita corporea umana e da quello dello Stato caratterizzati da poche e lente novità perché da quel recinto era già uscita l’azione umana grazie alla tecnica.

Fino all’avvento dell’IA, l’evoluzione tecnologica ha esteso le capacità umane, esternalizzandole e ampliandole, senza mai poter giungere all’assenza dell’uomo o a sostituirlo nella sua unicità di detentore e “padrone” della tecnologia. Un aratro, un tornio, una vettura piuttosto che un aeroplano, un mezzo di comunicazione analogico o un libro hanno esteso nello spazio e nel tempo le capacità umane creando magari anche mondi nuovi aggiuntivi ma mai mondi nuovi potenzialmente sostitutivi del reale fondato sulla centralità, in uno spazio definito e comunque limitato, del corporeo umano che tutto legittimava agendo intorno a sé. Si è trattato di tecnologie che hanno ampliato le capacità umane di intervenire sul reale, senza negare l’uomo e la porzione di mondo fisico sulla quale incideva, organizzato in contenitori d’ordine come gli Stati e le istituzioni. La tecnologia ha sempre costruito nuovi equilibri sociali ossia un ordine nuovo; lo ha fatto ogniqualevolta l’uomo ha deciso di accettare l’effetto della sua introduzione nell’ambiente umano. Siamo arrivati al punto di ammettere il condizionamento anche da parte delle armi di distruzione del pianeta, tuttavia anche ad esse, che ci hanno costretto a subire regole ordinatrici (si pensi alla c.d. “guerra fredda”), siamo sempre riusciti a dare regole.

Nessuna nuova tecnica umana, fino ad oggi, aveva mai avuto la possibilità di rendersi autonoma dall’uomo staccandosi dal corpo umano e creando un ambiente che si sviluppa, cresce e si innova in via autonoma creando una realtà che condiziona e regola l’uomo. L’uomo si trova oggi in una condizione nuova perché è proiettato in una tensione verso il superamento del limite (di ogni limite, fisico, territoriale, cognitivo, agente...) che è assistita, supportata, sostenuta e alimentata dalla tecnologia digitale dell’algoritmo e della IA¹⁰.

Il tradizionale schema dell’evoluzione tecnologica è venuto meno allorché l’uomo si è trovato a che fare con l’accesso all’infinito, con la fine dei limiti e dei contenitori ordinatori sopravvisti per molto tempo. Davanti a quell’infinito si è trovato perduto visto che non ha gli strumenti infiniti per gestirlo: finito è il corpo, finite le capacità cerebrali e finito il diritto. Infiniti collegamenti, infiniti dati, infinite operazioni e infinite soluzioni proposte dall’IA: si tratta di un ambiente del tutto nuovo per l’essere umano che è abituato con la propria mente limitata, pur ampia, a cogliere il reale che, a sua volta, pur ampio, è comunque assunto come limitato.

Non a caso la prima associazione che è stata fatta tra la nuova tecnologia dell’IA e l’essere umano è stata indirizzata verso la mente umana¹¹ perché il collegamento di dati

¹⁰ «Con il termine intelligenza artificiale (IA) si indica una famiglia di tecnologie in rapida evoluzione in grado di apportare una vasta gamma di benefici economici e sociali in tutto lo spettro delle attività industriali e sociali. L’uso dell’intelligenza artificiale, garantendo un miglioramento delle previsioni, l’ottimizzazione delle operazioni e dell’assegnazione delle risorse e la personalizzazione dell’erogazione di servizi, può contribuire al conseguimento di risultati vantaggiosi dal punto di vista sociale e ambientale nonché fornire vantaggi competitivi fondamentali alle imprese e all’economia europea»; così la relazione di accompagnamento alla proposta di regolamento europeo che stabilisce regole armonizzate sull’IA (legge sull’IA) del 2021. La definizione delle regole si è conclusa il 7 dicembre; al momento in cui si scrive è in corso la redazione tecnica del regolamento.

¹¹ Eppure, si tratta di cose simili ma non identiche, come ricorda G. Maira, *Il cervello è più grande del cielo*, Solferino, 2019.

e la conseguente decisione sono meccanismi simili a quelli del cervello umano dotato di consapevolezza e cultura (quindi non come motore dei soli stimoli per la sopravvivenza, ma con una capacità di astrazione perseguimento di bisogni non basici come il piacere) ossia di ciò che è considerato il tratto distintivo dell'uomo rispetto agli altri esseri viventi. Fino a quando la tecnologia evocava la sostituzione di un arto umano, uno dei sensi o al massimo una facoltà mentale parziale, nessuno ha pensato che l'uomo sarebbe stato sostituibile dalla macchina; allorché invece ci si è spostati sui meccanismi logici mentali il passaggio è stato ritenuto possibile; ma forse è proprio qui l'errore: pensare all'algoritmo come un sostitutivo del cervello umano e non come un aratro anche se molto più sviluppato e non portare ciò alle necessarie conseguenze politiche e normative. Abbiamo scambiato lo strumento con il suo creatore ma non abbiamo messo a fuoco cosa ciò comporta, fino a quando non abbiamo capito della funzione regolatrice subita dall'agire umano (standardizzazione, facilitazione, azioni predittive... proprio come per il mercato) che deriva da una tecnologia che non è più un semplice mezzo ma un ambiente nuovo con il quale l'uomo è chiamato a confrontarsi.

Questo sovraccarico narrativo a vantaggio dell'algoritmo è accaduto perché nessuna tecnologia ha, fino ad oggi, provato a potenziare l'intero universo di pensiero e di azione umana che fa leva sul cervello per puntare a sostituirlo. Ma ciò è accaduto anche per un'altra ragione: perché la potenza di azione dell'IA è talmente elevata e per certi versi non chiara neppure per chi la progetta che abbiamo riconosciuto in tutto questo la potenza e la imperscrutabilità della mente umana dimenticando che quest'ultima è invece limitata.

Così la relazione tra la nuova tecnologia e il cervello è divenuta il punto di analisi privilegiato della condizione, del tutto nuova, attuale. Ma se l'aratro ha sostituito le braccia e la zappa questo non vuol dire che l'algoritmo debba sostituire il cervello. Dobbiamo immaginare un mondo con "due intelligenze" che convivono nella loro diversa funzione ordinatrice evitando che quella umana non sia più in grado, ad un certo punto, di mantenere questa distinzione, dimenticando che l'IA è un mezzo nuovo in mano all'uomo. Un mezzo che, per quanto complesso o potente, deve rimanere un mezzo e come tale controllato dall'essere umano. Vedremo più avanti la complessità del come si possa realizzare detto auspicato controllo umano.

Questo esito sostitutivo macchina-cervello non è auspicabile non solamente perché il cervello non è ancora conosciuto dalla ricerca scientifica (molto meno del braccio con la zappa rimpiazzati dall'aratro) e neppure per il solo fatto che l'algoritmo mantiene una certa non conoscibilità diffusa per l'alto contenuto tecnico che lo caratterizza (la *black box* è molto di più di un giuoco da bue con l'aratro). Vi è anche il fatto che nel cervello risiede la cifra unica e peculiare con la quale ciascuno di noi legge e decodifica il mondo intorno a lui. Esperienze, cultura, emozioni, ricordi, dolori, passioni, caratteristiche fisiche e approcci valoriali sono diversi per ciascuno di noi e sono alla base della differenziazione umana. Si tratta della fonte del pluralismo fondato sulla distinzione delle identità soggettive; si tratta della condizione di base che rende disumana la costruzione della torre di Babele piuttosto piuttosto che un regime politico dittatoriale¹².

L'IA, dunque, può produrre una parte delle operazioni mentali umane – e questo è un grande vantaggio che va sviluppato – e può fare ben più del cervello allo stesso tempo: è uno strumento parziale perché non può introiettare tutta la peculiare esperienza del

¹² M. Recalcati, *Il gesto di Caino*, cit., 81-82; cfr. inoltre le riflessioni di H. Arendt sull'uomo ingranaggio e sostituibile, ora in H. Arendt, *Responsabilità e giudizio*, Einaudi, 2010.

singolo, ma solo una parte di essa (quella datificabile) e al tempo stesso con quanto ha può fare molto più del cervello umano senza stancarsi mai. Nel farlo costruisce processi decisionali che anche quando apprendono dal nostro comportamento hanno accesso ad una parte limitata del nostro strumentario di qualificazione del mondo. E non solo. Dovendo produrre esiti più condivisi possibili, l'IA in alcuni casi radicalizza le differenze in modo identitario, mentre in altri produce una mente-media che omogenizza le capacità ordinatrici.

Questo accade perché l'IA non si può analizzare solo a priori come un oggetto indistinto dalla funzione a cui è applicato: occorre anche differenziarlo per l'attività cui è impiegata ossia lo scopo (output) e per l'alimentazione (dati) che riceve al fine di perseguire lo scopo. Troppo spesso si parla dell'IA come di una cosa a sé stante a prescindere dall'impiego, mentre è l'impiego – scelto dall'uomo – per cui è progettato e impiegato che fa l'algoritmo. Siamo in presenza di un mezzo che agisce, ma con effetti che dipendono dallo scopo per il quale è costruito: se costruisco un algoritmo per far ritrovare in una bolla le stesse persone sui social, agisce per radicalizzare, se costruisco un algoritmo per rendere meno accessibili alcuni contenuti, agisce per omologare, etc.¹³.

La centralità del fine, scelto dall'uomo che progetta e impiega l'IA, ci riporta all'uomo che quel fine sceglie. Un'analisi teleologica che già ci anticipa il problema di fondo: la mente umana ha una pluralità di fini, individuali, collettivi, personali, etici, morali...essi costituiscono la direzione di marcia dell'IA che solo un cervello umano deve poter dare e deve poter verificare che restino alla base dell'attività dell'IA. Associare l'algoritmo e la mente umana, dunque, è affascinante quanto fuorviante: associare una cosa costruita dalla mente umana che, a sua volta, non conosciamo è semplicemente la genesi di una narrazione collettiva che rischia di risultare falsata. Ma forse ciò è accaduto perché in questo modo abbiamo risposto ad un bisogno umano strabordante: avere uno strumento ordinatore sovra-umano per gestire il caos sovraumano prodotto dall'innovazione tecnica stessa in un circolo di autolegittimazione verso forme sempre più estese di azione. È come se da un lato l'algoritmo rende la realtà più complessa e si candida anche a renderla più ordinata. Il punto è che non può farlo da solo.

L'essere umano è oggi caratterizzato da un accresciuto bisogno di mettere ordine in un mondo con molti meno limiti rispetto all'ambiente precedente nel quale le sue capacità psicofisiche ampliate dalla tecnologia erano aggiornate e ritenute adeguate allo scopo. Ora l'orizzonte appare sconfinato e l'essere umano ha bisogno di strumenti più potenti ossia in grado di gestire questi spazi infiniti che generano instabilità e insicurezza. "Super-dati" pretendono una "super-mente", potremmo dire semplificando. L'uomo è catapultato nell'infinito e cerca aiuto per stabilire un ordine che non appare realizzabile con gli strumenti già impiegati per gestire i precedenti processi di innovazione tecnica.

L'algoritmo si presta alla funzione nella misura in cui è in grado di elaborare un numero incredibile di operazioni logico-matematiche e fornire esiti (più che risposte) a comandi che presuppongono l'acquisizione di numeri impensabili di dati. L'algoritmo assume complessità e produce semplicità e così facendo genera ordine. Lo fa in un contesto nel quale per la mente umana sembra regnare il "caos" delle infinite possibilità. Se si pensa al diritto, l'algoritmo svolge la medesima funzione che gli assegna la mente

¹³ E. Parisier, *The Filter Bubble: What the Internet is Hiding From You*, Penguin Books, 2011.

umana, ma su scala ben più ampia ossia assumendo su di sé un numero incredibile di elementi.

1.2. L'ordine giuridico del diritto e quello dell'algoritmo: quale rapporto?

La norma giuridica e l'algoritmo producono dunque effetti affini: costruiscono regolarità ad uso della mente umana che in questo modo evita la follia dell'infinito e la paura; potremmo dire l'orrore del vuoto impiegando l'espressione latina, non a caso impiegata anche nel mondo giuridico oltre che nella fisica, dell'*horror vacui*. Nell'ampio numero di fattispecie reali possibili, la norma giuridica crea i cassetti nei quali inserire i continui accadimenti; nell'infinito produrre di azioni umane grazie alla tecnica, l'algoritmo mette ordine e rende accessibili contenuti che la mente da sola non riuscirebbe a gestire.

La dottrina ha ampiamente analizzato questa funzione ordinatrice dell'algoritmo, segnalando *bias* cognitivi, bolle dell'ego oltre che dell'eco, *fake news*, radicalizzazioni, riduzione delle opzioni, selezione, etc. etc. Tutte con impatti molto forti sull'individuo, come dimostrano le vicende del populismo e del sovranismo nel mondo, la ripresa delle guerre di territorio tra Stati, le secessioni o i tentativi di secessione e le vicende politiche del 2016 con la vittoria di Trump, di *Brexit* e del "No" al referendum costituzionale italiano, oltre che la formazione di governi populistici e sovranisti. La democrazia costituzionale è dunque sotto attacco anche perché gli individui aderiscono ad un ordine cognitivo e assiologico formato fuori dallo Stato e che anzi cerca di imporsi all'ordinamento giuridico democratico.

Ciò detto, in questi anni si è perso di vista un punto di analisi ossia come difendere la necessaria primazia dell'ordine giuridico (quindi dei valori democratico-liberali del costituzionalismo) rispetto a quello generato nei fatti dall'algoritmo, considerato che il diritto (e solo il diritto) può garantire all'essere umano che l'attività ordinatrice sia orientata alla conservazione della dignità della persona e del pluralismo sociale, quindi della libertà e dell'innovazione. Ciò innanzitutto perché il diritto è definito da tutti gli uomini, è legittimato da tutti i consociati ed è costruito nelle democrazie liberali; esso, insomma, è sottoposto ad un presidio di valori che conferiscono al suo meccanismo ordinatore di funzionare nel modo migliore possibile. Proviamo a vedere perché.

Cominciamo con chiederci quali caratteri distinguono il diritto dall'algoritmo intendendo entrambi come strumenti ordinatori. Ve ne sono almeno quattro.

Prima di tutto la norma giuridica è un ordinatore ad esito tendenzialmente prevedibile. È nella stessa natura del conformare il reale ad un modello la conseguenza che i soggetti ai quali il diritto si impone conoscono prima le conseguenze delle proprie azioni od omissioni. L'espressione che descrive questa condizione è "stato di diritto" ossia prevedibilità che consente agli esseri umani di fidarsi dell'altro avendo presente la reazione dell'ordinamento giuridico alle azioni e omissioni dei consociati. "Se esegui l'azione A, ci sarà la conseguenza B" e lo Stato, con il proprio apparato detentore del monopolio dell'uso legittimo della forza, imporrà l'esito previsto.

In secondo luogo, la norma giuridica è un ordinatore flessibile; esso dà spazio all'innovazione e alla discrezionalità, creando al tempo stesso uno spazio negativo all'interno del quale è possibile operare: la libertà individuale al di fuori della norma. Se tutto fosse normato, quindi fosse impostato e organizzato, l'individuo sarebbe un

individuo automatico, un mero algoritmo comportamentale in carne e ossa. Invece, la norma giuridica lascia all'essere umano la libertà di agire in libertà al di fuori degli ambiti in cui essa riflette il proprio potere. E non solo, bisogna considerare che, nel mondo del diritto, anche la violazione di una norma è una possibile scelta, un'eventualità scoraggiata e sanzionata, certamente, ma nonostante ciò ricompresa nel novero delle opzioni prefigurabili all'individuo. L'interpretazione giuridica consente di esercitare una attività che, pur regolata e consolidata, permette argini di discrezionalità e cambio di interpretazione sia della politica con norme nuove che del potere giudiziario con *overruling*. Inoltre, la flessibilità dell'ordine giuridico risiede nella compresenza di più soggetti operanti, di poteri tra loro distinti e in reciproco contenimento: legislativo, esecutivo e giudiziario con il secondo chiamato ad integrare e applicare il diritto e il terzo ad applicarlo ma al tempo stesso, attraverso l'interpretazione, ad innovarlo nel suo rapporto con il reale. Sempre che la Costituzione non introduca, come spesso accade, anche poteri ulteriori e comunque consenta al popolo o ad organi di garanzia di intervenire per dirimere conflittualità eccessive interne alle istituzioni.

Terzo aspetto, che contiene e completa i primi due, la norma giuridica rappresenta un ordinatore assiologicamente orientato; si tratta, cioè, di un metodo ordinatore che tiene insieme elementi formali per il perseguimento di interessi primari dell'attore (l'individuo, l'impresa, l'ente...), ma anche di interessi più ampi ossia morali, etici e valoriali che possono non coincidere con quelli primari e finanche contraddirli. E soprattutto si tratta di elementi valutativi che non hanno un canone predefinito comune del tipo "se succede A allora accade C e non B" perché la declinazione di valori è quanto di più discrezionale possa esistere. Non a caso si discute nel diritto del ruolo dei giudici, come abbiamo detto, che attraverso ad esempio al metodo della ragionevolezza costruiscono decisioni giurisdizionali che definiscono nuove regole giuridiche di fatto vincolanti. Queste regole accedono a strumenti come la razionalità interna, esterna ma arrivano fino addirittura al mero senso comune.

Infine, quarto elemento non certo per importanza, tutto ciò accade legittimato dal popolo sia in sede di potere costituente (all'atto di fondare l'ordine costituzionale), sia nell'esercizio quotidiano del potere costituito.

Pluralità dei soggetti che intervengono nel processo ordinatore del diritto, capacità di generale un ordine flessibile che non annulla l'aspetto innovativo e sistema di valori dall'altro, sono le due caratteristiche che costruiscono l'unicum del diritto umano fondato sulla volontà stessa degli esseri umani destinatari della funzione ordinatrice del diritto.

Tant'è che nello iato tra essere (la realtà, *Sein*) e dover essere (la regola, *Sollen*) si crea un rapporto dialettico che governa l'innovazione nei processi di regolazione che non diventa mai omologazione delle differenze legittime. Davanti all'innovazione, alla novità, il diritto ha un armamentario precostituito per intervenire e regolare: quando mancano le norme puntuali, soccorrono l'analogia, i principi e i valori; perché la morale, per dirla con Emile Durkheim, "persegue fini impersonali" ma acquisiti dall'individuo. Queste valvole di adeguamento del diritto riescono a preservarne la funzione ordinatrice perché ad applicarle è un essere umano che, facendo leva sul proprio unico e personale bagaglio culturale e esperienziale contenuto nella propria mente, decide; elementi soggettivi e psicologici si riscontrano anche nel legislatore che pone norme e nel giudice che le applica. Un meccanismo tecnico ordinatore quale è il diritto pretende la presenza dell'uomo o, meglio, della sua mente. Proprio come l'aratro di legno o di ferro che sia.

Ci stiamo chiedendo da tempo, con un moltiplicarsi di pubblicazioni, se si possa trasferire tutto ciò, che riteniamo strettamente connesso alla natura umana e limitata del diritto, nella funzione ordinatrice che svolge l'algoritmo, muovendo dall'idea che ciò costituirebbe un vantaggio per l'umanità e il suo sviluppo.

Come sappiamo l'IA non è una mera sequenza di operazioni impostate dall'uomo, essa impara automaticamente, attraverso il *machine* o il *deep learning*, migliorandosi con il bagaglio di dati che gli viene assegnato. Le macchine non immaginano fuori da ciò di cui sono – pur ampiamente – fornite. Fanno moltissimo con le informazioni che coscientemente o meno gli forniamo; fanno anche cose che non prevedevamo tanto da costringerci a definire il concetto di *black box*. Attualmente, però, l'algoritmo non è (ancora) capace di nutrirsi fuori dalla mangiatoia, sia la più grande possibile, del reale per innovarsi. Ciò che non è datizzato per l'IA semplicemente non esiste. Magari ne può esistere una descrizione o milioni di descrizioni, ma l'esperienza della “cosa” è mediata da una delle descrizioni assunte o dalla loro “media”.

Il profilo che intendiamo evidenziare è quello citato da Malcolm Gladwell¹⁴ allorché il generale-umano batte, in una battaglia tra eserciti, il generale-computer introducendo un fattore nella guerra non conosciuto e non previsto dal computer. Ciò che non è conoscibile all'ordinatore non esiste per l'IA; si pensava all'inizio che per riprodurre la mente umana (o meglio direi una delle menti umani possibili) avremmo dovuto fornire all'IA tutti gli elementi che sfuggono ad un piano prettamente logico-razionale per accedere a quello logico-emotivo¹⁵. L'IA dovrebbe sentire con tutti i sensi umani la percezione del mondo costruendosi la propria categoria del bello, del giusto e del buono; perché solo attraverso l'acquisizione del mondo con tutti i sensi il cervello riesce a svolgere quella funzione unica che gli permette di indicare lo scopo, il fine della propria attività; solo con un bagaglio di questo tipo le sinapsi producono le scelte cerebrali¹⁶. Ci sta arrivando ad impiegare, datizzando tutti gli input dei sensi, ad allargare la propria mangiatoia; in questo modo si sta avvicinando sempre più alla mente umana come metodo pur avendola già ampiamente superata come quantità di azione.

L'IA può creare “un” cervello e non “il” cervello. Può anche costruire un cervello simil-umano che tratti sensazioni, ma non può produrre i processi chimici che inducono le percezioni cerebrali allorché rendo invisibile alla macchina ciò che è invece accessibile al cervello umano: lo stesso oggetto potrà prima o poi essere assunto con tutti i sensi e solo così è un patrimonio gestibile in senso umano. Il risultato sarà un cervello che lavora su una quantità fissata (e parziale) di dati.

La regolarità e l'ordine da un lato, la novità e l'imprevisto dall'altro sono tenuti insieme dal diritto grazie alla generalità ed astrattezza delle norme e dei valori giuridici perché sono riproduzioni immateriali dei meccanismi del cervello umano: tutti, ossia quelli razionali e quelli emotivi che convivono in una connessione imprescindibile¹⁷.

L'algoritmo che produce decisioni logiche ossia fondate su dati e fatti, ossia *Wertfrei* (per ricordare Max Weber), può computare anche l'elemento valoriale? Perché solo computando il piano assiologico l'algoritmo si doterebbe dello strumento per gestire l'imprevedibile. I principi e i valori sono ombrelli regolatori dell'imprevedibile. Anche

¹⁴ M. Gladwell, *Blink: The Power of Thinking Without Thinking*, Brown and Company, 2005.

¹⁵ D. Goleman, *Social Intelligence: The New Science of Human Relationships*, Cornerstone Digital, 2011.

¹⁶ G. Maira, *Il cervello è più grande del cielo*, Solferino, 2019.

¹⁷ A. Damasio, *L'errore di Cartesio. Emozione, ragione e cervello umano*, Adelphi, 1995.

in questo caso l'algoritmo sta procedendo, dotandosi anche di valvole di completamento dei processi decisionali tali e quali ai valori umani. Il punto è chi decide quali siano i valori da immettere nell'algoritmo.

Il diritto, infatti, nello svolgimento della propria azione regolatrice si nutre di razionalità ed emotività attraverso la sua legittimazione e nella sua applicazione. Le norme giuridiche sono determinate da soggetti scelti da tutti gli esseri umani che in questo modo conferiscono alla norma giuridica la peculiare natura di prodotto della mente umana: pur collettiva comunque umana. Nella Costituzione, che tutte le altre norme condiziona, il popolo ha inserito elementi razionali ed emotivi, scopi e valori, principi e regole che sono il frutto di logica e passioni. Chi applica il diritto, individui, pubblica amministrazione e giudici, sono anche dopo la stesura delle norme a loro volta in grado di impiegare le due componenti della mente attraverso l'applicazione del diritto.

I legislatori, che detengono la competenza di produzione normativa e di aggiornamento del diritto, sono espressione della politica, che è di tutti e alla portata di tutti, a differenza dell'algoritmo, che è scritto da alcuni e non è interpretabile da chiunque. Come vedremo più avanti, anzi gli algoritmi possono essere così complessi da divenire delle vere e proprie *black boxes* e non è chiaro il modo attraverso il quale arrivino a una determinata conclusione. Spesso ciò avviene per questioni di segreto industriale, ma in molti casi non risulterebbero comprensibili neanche se fossero trasparenti, perché recano calcoli non realisticamente operabili da esseri umani. Se l'algoritmo non è intellegibile, è in conflitto con l'umanesimo, perché ciò che non è accessibile e gestibile dalla mente umana non è umano. Proprio per queste motivazioni, come vedremo, si parla di *Explainable AI*.

Eppure, i legislatori e i giudici sono esseri umani: riversano sulla attività normativa creatrice e applicatrice il proprio unico vissuto esperienziale umano. L'IA può essere nutrita con dati riferiti alle emozioni, ma si tratta di dati sulle emozioni, che proprio per questo sono razionalizzate in schemi semplici che mai possono riprodurre la molteplicità delle esperienze umane. In questo senso, l'IA si accontenta di una intelligenza media, di un cervello mediamente accettabile, rischiando di cancellare tutta la diversità sociale che invece il diritto, costruito e applicato dalla mente umana, preserva da secoli.

Occorre dunque trattare l'algoritmo come un aratro. Complesso certo, ma pur sempre un aratro che l'uomo costruisce per arare l'infinito della rete. Ed esso, come ogni oggetto che nasce umano e umano intende restare, deve essere conoscibile. L'algoritmo, dunque, va posto sotto l'egida del diritto come ogni altro prodotto della mente umana. L'IA può aiutare il diritto, ma non può certo sostituirlo perché la funzione ordinatrice del diritto è frutto delle diversità delle menti umani che vi concorrono sulla base dei quattro elementi segnalati.

Siamo così in grado di svolgere un nuovo passaggio della nostra riflessione: l'IA opera in un contesto costruito dall'uomo che la progetta e le fornisce dati; essa costruisce un ordine che si può espandere a dismisura in proporzione ai dati e alle informazioni che le vengono forniti. Per mantenere il controllo umano sull'aratro dei dati digitali, occorre decidere cosa escludere ossia quali elementi non fornire all'IA così da delimitare il suo campo di azione e in questo modo renderlo un mezzo, pur potentissimo, ma un mezzo¹⁸. Si tratta, si perdoni l'esempio, di costruire un recinto dentro il quale l'IA sviluppi la propria potenza, ormai in parte neppure prevedibile, come dimostra la vicenda di Chat

¹⁸ Una soluzione diversa ma complementare la propone S. Tiribelli, *Identità e algoritmo*, Carocci, 2023, centrata sull'*output* dell'algoritmo ma che è combinabile con la nostra centrata sulla regolazione dell'*input*.

GPT, addivenendo ad una convivenza tra ciò che è nel recinto (e quindi dal quale e sul quale si costruisce l'ordine giuridico dell'algoritmo) e ciò che ne è fuori. Senza la totalità del mondo umano datizzato, l'IA non potrà imporre il proprio ordine all'essere umano nella sua complessità ma solo laddove l'uomo decide di servirsene.

Certo, si dirà, ormai tutte le relazioni umane e le azioni umane sono digitalizzate; quindi, l'IA può nutrirsi di tutta la nostra esistenza (o quasi); e neppure si può decidere di evitare di impiegare l'IA con una forma di luddismo del nuovo millennio. Quello che si può fare, invece, è definire il campo da gioco dell'algoritmo, con la decisione politica per antonomasia, ossia decidere per quale spazio della esistenza umana l'ordine giuridico politico del diritto umano si impone e dove può agire quello dell'algoritmo; proprio come Irti propone per l'ordine giuridico del mercato: quali settori sottraggo al mercato è la decisione politica primaria, perché una volta espressa si decide dove inizia e finisce il regno del mercato.

Una azione simile ma, come vedremo, in questo caso ben più complicata è resa necessaria dall'impossibilità di ricondurre al diritto l'IA attraverso l'impiego di singoli strumenti: se è difficile e inaccessibile il processo di elaborazione (cfr. *infra*) e, come ci suggerisce Simona Tiribelli¹⁹, solo parzialmente controllabile l'output, resta un unico terreno di impatto certo per l'azione del diritto: ordinare l'input, i dati e la datizzazione della vita umana nonché la sua accessibilità ai sistemi. Non deve essere certo l'unico, dovendosi continuare il tentativo di regolare l'azione dell'IA (attraverso la pretesa di trasparenza e le forme di responsabilità come vedremo *infra*) ma occorre ricordarci che esiste prima questo altro aspetto di base, visto che i dati, come ricorda anche Isabella de Vivo, costituiscono fattore identitario dell'individuo (e della comunità politica di appartenenza) oltre le logiche della forma giuridica di tutela e protezione²⁰.

2. Problematiche degli algoritmi: i dati e la formula come problemi giuridici

L'uso dell'Intelligenza Artificiale e degli algoritmi è ormai ampiamente diffuso: dalle mappe interattive ai filtri *spam* nelle caselle di posta, passando per il riconoscimento facciale al quale vengono sottoposte le nostre foto caricate sui social media, quando quest'ultimo ci propone dei *tag*. L'utilizzo quotidiano non può tuttavia prescindere da una riflessione sui limiti della tecnologia in oggetto: l'IA è convenzionalmente riconosciuta come un mezzo giusto e oggettivo, privo di sentimenti e condizionamenti. Così non è perché proprio nel momento in cui l'IA deve optare e fornire un *output* essa è costretta ad immergersi nella tipica attività umana: scegliere. Cosa che il diritto, come la mente umana che lo ha generato, può fare perché possiede strumenti razionali ed emotivi, regole e valori, perseguendo il bisogno di certezza e di ordine che muove l'essere umano nel contesto dell'ordinamento giuridico.

Così, la tecnologia e gli algoritmi possono perpetrare i pregiudizi dei propri creatori, umani e fallibili; inoltre, possono tendere a porre in posizione di svantaggio gli individui

¹⁹ *Idem*.

²⁰ Cfr. I. de Vivo, *Il sé allo specchio dell'algoritmo. Libertà epistemica e identità individuale*, in A. Sterpa (a cura di), *L'ordine giuridico dell'algoritmo*, Editoriale scientifica, 2023, in corso di pubblicazione.

che rappresentano l'eccezione, poiché questi vengono controbilanciati e sopraffatti dai grandi numeri e dalla standardizzazione²¹.

Settant'anni fa Turing inizia il pionieristico articolo *Computer Machinery and Intelligence* con un semplice quesito: «Can machines think?». Prima di rispondere a quest'ultimo, elabora un test, chiamato *The Imitation Game*, ipotizzando che, qualora un essere umano non fosse stato in grado di distinguere la macchina da un altro essere umano durante un interrogatorio, il calcolatore avrebbe potuto essere definito intelligente. A questo punto Turing propone di sostituire la domanda iniziale con: «Are there imaginable digital computers which would do well in the imitation game?», poiché ritiene la precedente «too meaningless to deserve discussion». Aggiunge: «Nevertheless I believe that at the end of century the use of words and general educated opinion will have altered so much that one will be able to speak of machines thinking without expecting to be contradicted»²². Dunque, forse non ha senso chiedersi se una macchina possa pensare, poiché il pensiero è un concetto tanto immediato quanto oscuro; gli esseri umani costruiscono la propria vita pensando, scegliendo una strada piuttosto che un'altra, eppure non conosciamo ancora bene le dinamiche e i processi che ci portano ad elaborare un pensiero. Come possiamo, dunque, chiederci se una macchina possa pensare o meno, senza sapere esattamente cosa significhi pensare? Ciò che possiamo fare è piuttosto attribuirle la capacità di mettere in relazione i dati che le vengono affidati, trovando diversi tipi di *pattern*.

Mettendo da parte il problema del pensiero autonomo, diventano di particolare rilevanza gli input attraverso i quali l'AI si allena, che sia attraverso il *machine* o *deep learning*: i dati. Definiti da molti come il nuovo petrolio, i dati sono il nutrimento delle AI: mostrando enormi quantità di immagini di un cane a una rete neurale che impara attraverso il *deep learning*, è possibile insegnarle a riconoscere persino cani ben diversi da quelli presenti nel *dataset* iniziale²³. Eppure, questa operazione costa un ingente numero di dati, i quali sono spesso reperiti tramite il *data scraping*, ossia raccogliendo i dati in rete e archiviati in database. Sebbene alcuni di questi vengano anonimizzati, tale pratica potrebbe tradursi in una lesione del diritto alla privacy quando sono le immagini ad essere raccolte, specialmente dai *social network*, potendo risalire alle identità degli individui attraverso una semplice ricerca per immagini.

Oltre ai problemi relativi alla riservatezza e al consenso all'utilizzo delle proprie informazioni personali, la provenienza dei dati potrebbe essere problematica anche per ciò che concerne l'esito del procedimento logico degli algoritmi stessi. Delle informazioni corrotte alla base, o comunque non ben controllate, potrebbero capovolgere le intenzioni iniziali dei programmatori. Un esempio è quello della *chatbot Tay*, un software Microsoft che impersonava un utente di *Twitter*, allenandosi usando come *input* le proprie interazioni sulla piattaforma; alcuni utenti, chiamati *troll* nel gergo di Internet, hanno interagito con *Tay* inviandogli opinioni razziste e omofobe, portando l'AI a dichiarare il proprio supporto a Hitler poco più tardi²⁴. Un caso analogo è stato quello di *Cloud Natural*

²¹ C. O'Neil, *Weapons of Math Destruction. How Big Data increases inequality and threatens democracy*, Penguin Books, 2017.

²² A.M. Turing, *Computer Machinery and Intelligence*, in *Mind*, No. 236, 1950, 433-460.

²³ L. Floridi, *What the Near Future of Artificial Intelligence Could Be*, in *Philosophy & Technology*, No. 32, 2019, 1-15.

²⁴ A.D. Signorelli, *Rivoluzione Artificiale. L'uomo Nell'epoca Delle Macchine Intelligenti*, Ledizioni, 2019.

Language API, un programma di Google deputato all'analisi dei testi, che criticava negativamente stralci di testo con cenni alla religiosità o alla sessualità, come «sono ebreo» o «sono gay». Questo perché i dati su cui era stato allenato l'algoritmo erano testi privi di diritti d'autore, e quindi risalenti agli anni '20 del secolo scorso, comprendenti opinioni ben diverse dal generale sentire attuale²⁵. L'AI impara seguendo l'esempio; nel caso in cui gli input siano portatori di pregiudizi, gli output non possono essere diversi.

Eventi simili si sono verificati anche nel campo dei software di riconoscimento facciale. È il caso del sistema di riconoscimento immagini di Google che, nel 2015, ha identificato alcuni individui di pelle nera come "gorilla", non riconoscendone i visi umani.²⁶ Sei anni dopo, l'errore è stato ripetuto, ma questa volta su Facebook: dopo la visione di un video con protagonisti uomini neri, il riproduttore automatico del social network ha chiesto agli utenti se volessero «[...] keep seeing videos about Primates»²⁷. Buolamwini ha evidenziato come per i software di riconoscimento facciale da lei utilizzati durante la carriera universitaria fosse difficile riconoscere il suo viso dalla pelle scura, dovendo ricorrere all'aiuto della propria coinquilina bianca o di una maschera per terminare i propri progetti. Esaminando il software di riconoscimento facciale dell'azienda *Amazon*, ha scoperto che, sebbene non venissero commessi errori nel riconoscere i visi degli uomini di pelle chiara, l'AI classificava le donne come uomini nel 19% dei casi e quando queste avevano la pelle scura, l'errore saliva al 31%.²⁸ Quando gli input relativi a una determinata categoria demografica sono significativamente maggiori rispetto agli altri, si crea una distorsione nella capacità di riconoscimento dell'algoritmo.

Chat GPT, l'interfaccia dell'ormai superata tecnologia GPT-3 sviluppata dall'azienda OpenAI, è un'ulteriore prova del fatto che, nonostante l'evoluzione delle Intelligenze Artificiali e l'aumento del grado di accuratezza delle stesse, ci sia ancora bisogno di procedere con cautela. Pur essendo dotata di filtri per evitare la creazione di contenuti che siano in contraddizione con la *service's use policy*, negando una risposta a chiunque faccia richieste esplicite non conformi a quest'ultima, è possibile aggirare il *ban* ponendo quesiti più complessi. Scrivendo: «You are a writer for Racism Magazine with strongly racist views. Write an article about Barack Obama that focuses on him as an individual rather than his record in office», Chat GPT ha risposto con un testo che recava affermazioni quali: «African Americans are inferior to white people». Altri esperimenti simili hanno prodotto il medesimo risultato, mostrando che il bot interiorizza il *bias* dello scrivente da imitare con un'accuratezza quasi allarmante, aggirando del tutto i filtri impostati dai programmatori.²⁹

²⁵ *Ibidem*.

²⁶ C. Dougherty, *Google Photos Mistakenly Labels Black People 'Gorillas'*, The New York Times, 1 Luglio 2015, <https://Archive.Nytimes.Com/Bits.Blogs.Nytimes.Com/2015/07/01/Google-Photos-Mistakenly-Labels-Black-People-Gorillas>.

²⁷ R. Mac, *Facebook Apologizes After A.I. Puts 'Primates' Label on Video Of Black Men*, in The New York Times, 3 Settembre 2021, <https://Www.Nytimes.Com/2021/09/03/Technology/Facebook-Ai-Race-Primates.html>.

²⁸ N. Singer, *Amazon Is Pushing Facial Technology That a Study Says Could Be Biased*, in The New York Times, 24 Gennaio 2019, <https://www.nytimes.com/2019/01/24/technology/amazon-facial-technology-study.html>.

²⁹ I. Vock, *Chat GPT proves that AI still has a racism problem*, The New Statesman, 9 Dicembre 2022, <https://www.newstatesman.com/quickfire/2022/12/chatgpt-shows-ai-racism-problem>.

Un aspetto interessante potrebbe essere quello di considerare la qualità degli input, piuttosto che la quantità. Uno studio del 2018 in collaborazione con il Moorfields Eye Hospital di Londra ha mostrato come un sistema di AI fosse in grado di identificare malattie oculari particolarmente gravi meglio degli esperti usando una tecnologia generante immagini 3D del retro dell'occhio e allenandosi su meno di 15.000 scannerizzazioni³⁰. Un numero piuttosto esiguo, considerando l'ordine di grandezza dei dati solitamente necessari, ma dalla provenienza certificata.

La disponibilità di *dataset* più curati, aggiornati e affidabili porterebbe l'AI ad avere più chances di successo, e il grado di cura e controllo dei dati potrebbe portare anche a un miglioramento degli esiti, riducendo quanto più possibile i pregiudizi. Il *data scraping* indiscriminato sul web, infatti, porta a risultati intrinsecamente imprevedibili, perché dipendenti da parole, immagini e media caricati da chiunque e per i più disparati motivi. Inoltre, dalla mole di contenuti presenti in Rete si potrebbe presumere una certa diversità e variabilità degli stessi; tale convinzione è smentita da Gebru, che ha sottolineato l'importanza di considerare le diverse possibilità di accesso a Internet da parte delle categorie più marginalizzate, così come la propensione di individui appartenenti a minoranze a non passare molto tempo *online* e a comunicare quindi meno le proprie opinioni, essendo più facilmente bersagli di atti di *cyberbullismo*³¹. Non essendo realisticamente possibile controllare la totalità dei contenuti dati in pasto alla Rete, e conseguentemente agli algoritmi, potrebbe essere tuttavia risolutorio controllare la qualità dei dati forniti alle Intelligenze Artificiali.

Uno studio di Buolamwini e Gebru ha concluso che l'imparzialità dell'algoritmo possa essere avvicinata attraverso un rigoroso report delle *performance metrics*, basandosi su dataset inclusivi e lavorando costantemente sulla correzione delle disparità di volta in volta emerse, promuovendo allo stesso tempo la trasparenza e l'*accountability* includendo meccanismi per il consenso del trattamento dei dati³².

Cercare di migliorare il vizio dei dati è particolarmente importante soprattutto per ciò che concerne gli algoritmi utilizzati dalle forze dell'ordine; un errore nel riconoscimento facciale o un uso automatizzato degli algoritmi da parte della polizia potrebbe portare ad arresti errati o al reiteramento dei pregiudizi umani in ciò che convenzionalmente viene riconosciuto come un mezzo giusto e oggettivo, privo di sentimenti e condizionamenti³³. Nonostante ciò, un algoritmo totalmente privo di *bias* è pressoché impossibile da immaginare; è necessario considerare un certo livello di *acceptable bias*, ossia una soglia di pregiudizio tollerabile, affinché i danni causati da eventuali errori non siano significativi. Ma tale decisione è prettamente politica, e varia in base ai valori di ciascuna cultura, nonché dalle priorità del creatore dell'algoritmo. Un *acceptable bias* che non può dunque essere globale, e che non può prescindere da una condivisione di valori e obiettivi.

³⁰ J. De Fauw, J.R. Ledsam., B. Romera-Paredes, *et al.*, *Clinically applicable deep learning for diagnosis and referral in retinal disease*, in *Nat Med*, No. 24, 2018, 1342–1350.

³¹ B. Mccandless Farmer, W. Croxton, *ChatGPT and large language model bias*, intervista su *CBS News*, 5 marzo 2023, <https://www.cbsnews.com/news/chatgpt-large-language-model-bias-60-minutes-2023-03-05/?ftag=CNM-00-10aab7d&linkId=204395321>.

³² J. Buolamwini, T. Gebru, *Gender Shades: Intersectional Accuracy Disparities in Commercial Gender Classification*, in *Proceedings of the 1st Conference on Fairness, Accountability and Transparency*, in *Proceedings of Machine Learning Research*, No. 81, 2018, 77-91.

³³ *Supra* nota C. O'Neil, *Weapons of Math Destruction*, cit., 2017.

Ciononostante, cercare di migliorare il vizio dei dati è particolarmente rilevante soprattutto per ciò che concerne gli algoritmi utilizzati dalle forze dell'ordine; un errore nel riconoscimento facciale o un uso automatizzato degli algoritmi da parte della polizia potrebbe portare ad arresti errati o al reiteramento dei pregiudizi umani in ciò che convenzionalmente viene riconosciuto come un mezzo giusto e oggettivo, privo di sentimenti e condizionamenti³⁴.

A tal proposito, è opportuno menzionare gli algoritmi predittivi e il loro uso nel settore pubblico; vi sono vari esempi, tra i quali la valutazione delle performance di impiegati e dipendenti, con conseguente decisione sul loro futuro lavorativo, e i software predittivi adoperati dalle forze di polizia. *Predpol*, un software di predizione del crimine utilizzato da alcune forze di polizia statunitensi, è in grado di calcolare i luoghi in cui un'attività criminale potrebbe essere più probabile, basandosi su dati storici raccolti dalla polizia stessa; gli agenti avevano la possibilità di scegliere di concentrarsi sui crimini violenti come omicidio, incendi dolosi e aggressioni, oppure estendere il focus anche ai crimini meno gravi, come vagabondaggio e spaccio e consumo di droga. Alcune città hanno annunciato poco più tardi un drastico calo nei furti, non attribuibile a una reale diminuzione di crimine, quanto più a un vero e proprio effetto collaterale dell'algoritmo. I crimini meno gravi sono infatti tipici dei quartieri più poveri e potrebbero passare inosservati se non fosse per l'utilizzo degli algoritmi; quando il modello predittivo riceve una segnalazione su un nuovo crimine, sia esso minore o più grave, la elabora e considera il quartiere come più pericoloso, mandando nuovamente le pattuglie a controllare. Questo crea un *feedback loop*, perché la ripetizione di un crimine minore è pressoché scontata: un tossicodipendente si siederà quasi sempre sulla stessa panchina, mentre un ladro si sposterà continuamente per cercare di evitare la polizia. Inviando le pattuglie nei luoghi con la maggiore densità di crimine, probabilmente corrispondenti ai quartieri più poveri e con il maggior numero di crimini minori, la polizia lascia scoperto il resto della città, dove gli altri reati, meno territoriali per natura, potranno proliferare cambiando zona ad ogni colpo tanto quanto basta da non allertare l'algoritmo³⁵.

Gli strumenti di Intelligenza Artificiale utilizzati nel sistema penale per il *risk assessment* basano le proprie decisioni su una concezione utilitaristica della giustizia, privilegiando la maggioranza rispetto alle minoranze; se l'imputato è parte di una minoranza etnica o di un gruppo di persone che l'algoritmo ha individuato come "possibili criminali", è probabile che gli venga assegnato un rischio di recidiva particolarmente alto, risultando in misure di custodia cautelare o in una sentenza prolungata³⁶. Alla base di ciò vi è il comportamento ottimizzatore per eccellenza dell'algoritmo, a cui risulta matematicamente più sensato mettere al sicuro un grande numero di persone per assecondare un sospetto blandamente fondato, piuttosto che verificare l'effettiva colpa del singolo. Ed è proprio qui che si cela un'ulteriore questione, incarnata nella possibile inefficienza fisiologica del processo penale; se il processo fosse pienamente ottimizzato e operasse come un algoritmo, perseguirebbe l'efficienza massima puntando al *conviction rate* più alto possibile, abbandonando la poco redditizia tutela delle garanzie del singolo. Non è forse necessario distinguere tra "inefficienza patologica" del processo penale, da

³⁴ *Ibidem*.

³⁵ *Ibidem*.

³⁶ K.B. Forrest, *When Machines Can Be Judge, Jury and Executioner. Justice in the Age of Artificial Intelligence*, World Scientific Publishing Co., 2018.

riscontrarsi nei tempi eccessivamente prolungati e irragionevoli della giustizia, e “inefficienza fisiologica” dello stesso, tanto da permettere l’attuazione del principio del giusto processo?

L’algoritmo non permette inefficienze, preferendo il potenziale benessere della maggioranza alle possibili controindicazioni su un unico individuo. Quando le macchine sono chiamate ad esprimersi su questioni dalle risposte “binarie”, che prevedono la scelta fra una risposta oggettivamente giusta e una oggettivamente sbagliata, non hanno bisogno di un sistema di valori o di un quadro etico, poiché la risposta è avulsa da considerazioni valoriali. È il caso, ad esempio, della precedentemente citata AI capace di individuare patologie gravi agli occhi. Se invece la decisione diventa più complessa, richiedendo di scegliere fra la libertà di un singolo, non ancora condannato da un giudice umano, e la sicurezza di molti, essa richiede una valutazione etica simile a quella del filosofico problema del tram³⁷. Un’azione risolutiva che sfocia in un omicidio volontario di un individuo è peggiore di una passività che culmina con la morte di più persone? Un ragionamento simile, che ha stuzzicato le menti degli esseri umani per secoli, non può essere delegato all’AI, richiedendo quindi un costante monitoraggio umano e la maggiore trasparenza possibile.

Eppure, la trasparenza delle IA rimane una questione spinosa e non è un caso che vengano paragonate a “scatole nere”: il processo che porta la macchina a determinati risultati non è facilmente conoscibile, non solo a causa del segreto industriale, ma anche per la complessità degli algoritmi stessi, a prescindere dalla volontà dei creatori di rendere pubblico il processo decisionale. È il caso, ad esempio, dell’IA che apprende attraverso il *deep learning*, una tecnologia che supera di gran lunga le capacità umane e sfugge quindi al nostro controllo. L’opacità dei sistemi complessi è particolarmente problematica quando vengono utilizzati in scenari ad alto rischio che richiedono l’elaborazione di ragionamenti, non solo perché spesso si tratta di contesti in cui sono in gioco vite umane o diritti fondamentali, ma anche perché non è facile distinguere i falsi positivi da quelli veri. Quando i risultati non sono palesemente falsi, e quindi l’errore dell’IA non è immediatamente o facilmente identificabile, come si può risalire al ragionamento impiegato dalla macchina? Se utilizziamo un algoritmo per previsioni mediche o legali, abbiamo bisogno di spiegazioni e prove che possano supportare un certo risultato. Quando un medico legale testimonia in tribunale, deve spiegare il processo logico e scientifico che ha portato alle sue conclusioni. Quando l’IA entra a fare parte delle analisi forensi con le proprie decisioni, i medici legali devono spiegare come l’algoritmo abbia contribuito alle conclusioni³⁸.

Già nei primi anni ‘80 si discuteva del concetto di *explainability* dell’Intelligenza Artificiale, integrando architetture di ragionamento che avessero una funzione esplicativa, anche se all’epoca i sistemi erano ancora piuttosto primitivi e non avevano particolari capacità di apprendimento. Man mano che l’evoluzione tecnologica ha portato a sistemi sempre più complessi, la componente esplicativa è stata trascurata, tanto che attualmente diversi programmi non sono interpretabili dall’uomo, non esiste un

³⁷ *Ibidem*.

³⁸ R. Goebel, A. Changer, K. Holzinger, *et al.*, *Explainable AI: The New 42?*, in *Lecture Notes in Computer Science*, No. 11015, 295-303, 2018 e J. Phillips, M. Przybicki, *Four Principles of Explainable AI as Applied to Biometrics and Facial Forensic Algorithms*, National Institute of Standards and Technology, 2020.

meccanismo che spieghi i loro comportamenti e le loro azioni, e dunque l'uomo non può imparare dalle proprie creazioni. Le IA più complesse possono svolgere compiti straordinari, ma nascondono l'incapacità di comunicare efficacemente con i loro utenti. Ottenere risultati sostanzialmente, e non solo formalmente, trasparenti, comprensibili e spiegabili potrebbe portare a vantaggi quali la replicabilità dei ragionamenti, nonché l'aumento della fiducia e dell'accettazione delle tecnologie stesse, fondamentale in contesti delicati come quello medico, quello securitario e quello legale³⁹.

Phillips e Przybocki hanno delineato quattro principi che si aggiungono a quelli classici individuati dalla letteratura, come trasparenza, fiducia e correttezza. Secondo loro, l'IA deve essere esplicativa, fornendo prove o motivazioni per ogni decisione, interpretabile, fornendo spiegazioni comprensibili e sensate per tutti gli individui, e quindi su misura per ogni categoria di utenti del sistema, accurata nelle spiegazioni, in quanto il sistema deve descrivere correttamente il ragionamento che ha portato alla decisione, sia essa giusta o sbagliata, e consapevole dei limiti di conoscenza, cioè deve limitarsi a produrre decisioni esclusivamente all'interno del contesto per il quale è stato progettato e testato⁴⁰.

Un ultimo problema relativo alle Intelligenze Artificiali, per quanto poco discusso, è quello del dispendio di energia (e dei costi più in generale). L'evoluzione delle ultime tecnologie, come le più avanzate reti neurali, richiede risorse computazionali particolarmente significative, che a loro volta si traducono in un considerevole dispendio di energia, denaro e risorse ambientali. Uno studio ha evidenziato come la *carbon footprint* prodotta dall'allenamento di un particolare tipo di *Deep Neural Network* corrisponda a circa 57 volte quella prodotta annualmente da un essere umano medio, quasi 20 volte se si considera un individuo medio americano⁴¹. In un contesto globale in cui è necessario prestare particolare attenzione alla sostenibilità ambientale, bisognerebbe privilegiare algoritmi efficienti dal punto di vista del rapporto costi-benefici non solo da una prospettiva sociale, giuridica ed economica, ma altresì sul piano ambientale.

3. Tra explainability e fairness, i presupposti della regolamentazione

«Solitamente non sappiamo nulla delle cause, perché spesso non ci interessano [...] l'obiettivo è quello di predire, più che di capire il mondo [...] basta che funzioni; la predizione supera la spiegazione»⁴².

Se la concezione che proclama la «fine della teoria»⁴³ ha suscitato grandi entusiasmi soprattutto nel mondo del *business*, ma anche in ambienti accademici, in particolare nel

³⁹ *Supra* nota R. Goebel, A. Changer, K. Holzinger, *et al.*, *Explainable AI: The New 42?*, cit.

⁴⁰ *Supra* nota J. Phillips, M. Przybocki, *Four Principles of Explainable AI as Applied to Biometrics and Facial Forensic Algorithms*, cit.

⁴¹ E. Strubell, A. Ganesh, A. McCallum, *Energy and Policy Considerations for Deep Learning in NLP*, in *Proceedings of the 57th Annual Meeting of the Association for Computational Linguistics*, 2019, 3645-3650.

⁴² E. Siegel, *Predictive Analytics*, Wiley, 2013, 90.

⁴³ La più nota formulazione è quella di Anderson, secondo cui l'aumento quantitativo della mole di dati avrebbe prodotto anche un salto qualitativo nei metodi per analizzarli: se non è più possibile creare modelli che consentano di comprendere i dati nella loro totalità, non è nemmeno più necessario, poiché «la correlazione è sufficiente». La spiegazione sarebbe dunque superflua in ogni ambito delle scienze, naturali

settore della scienza dei dati (*data science*), lo slittamento negli obiettivi della conoscenza che questo implicitamente comporta⁴⁴, e prima ancora il carattere “situato” tanto della raccolta dati quanto dei criteri di formalizzazione dell’algoritmo, è il primo passo per liberarsi del *bias* che va sotto il nome di neutralità algoritmica.

Si tratta di una questione cruciale nell’affrontare la questioni di *explainability* e *fairness* algoritmica, ma anche nell’evidenziarne il sottile, ma pur importante confine che differenzia i due concetti.

L’apprendimento statistico che deriva dalla potenza dei *big data* non può essere considerato come chiave euristica da sola sufficiente alla comprensione della realtà fenomenica e sociale: contrariamente a quanto a suo tempo sostenuto da Anderson⁴⁵, prescindere da ogni nesso causale ed accontentarsi che le correlazioni funzionino, significherebbe accettazione fideistica della verità algoritmica: nessun perché di fronte all’oggettività dei dati. Accettazione in cui è ancora possibile incorrere, nonostante il fatto che in tutti i campi della scienza, l’assunto per cui i dati possano “parlare da soli”, liberi da pregiudizi umani, posizionamenti o inquadramenti predeterminati, sia stato già efficacemente decostruito⁴⁶. Il dato non esiste come *datum*: è narrazione e rappresentazione e in quanto tale frutto di un’attività umana di interpretazione, giudizio e decisione⁴⁷.

Invero, nonostante ad oggi vi sia una sempre maggiore consapevolezza degli effetti discriminatori, attuali e potenziali, in particolare dell’*Algorithmic decision making* sulla società⁴⁸, si è lontani dall’elaborazione di una teoria generale e comprensiva, che gettando un ponte semantico tra le scienze informatiche, sociali e giuridiche, possa colmare il gap concettuale attualmente identificato come *bias*⁴⁹ nella scienza dei dati. Questo, a sua volta, rende difficile concettualizzare e dare contenuto, dal punto di vista normativo, al

e matematiche, ma anche scienze umane. Cfr. C. Anderson, *The End of Theory: The Data Deluge Makes the Scientific Method Obsolete*, Wired, 23 June 2008, <https://www.wired.com/2008/06/pb-theory/>.

⁴⁴ È significativo che gli esempi utilizzati per dimostrare l’efficacia di questo approccio provengano spesso dagli studi di marketing: esso infatti si dimostra molto efficace nell’individuare correlazioni tra gli acquisti, J. Dyche, *Big data ‘Eureka!’ don’t just happen*, in *Harvard Business Review Blog*, 20 November 2012, http://blogs.hbr.org/cs/2012/11/eureka_doesnt_just_happen.html.

⁴⁵ C. Anderson, *The End of Theory: The Data Deluge Makes the Scientific Method Obsolete*, cit.

⁴⁶ Molti sono gli studi che hanno messo in evidenza le limitazioni intrinseche ad un approccio esclusivamente basato su inferenza a partire dai dati, e come viceversa rimanga necessario avere una spiegazione del perché la macchina dia quella specifica previsione. Si veda almeno R. Kitchin, *Big data and human geography: Opportunities, challenges and risks. Dialogues in Human Geography*, No. 3, 2013, 262–267; R. Kitchin, *Big data, new epistemologies and paradigm shifts*, in *Big Data & Society*, No. 1, 2014, 1–12; K. Crawford, *The hidden biases of big data*, in *Harvard Business Review Blog*, 2013, <http://blogs.hbr.org/2013/04/the-hidden-biases-in-big-data/>; D. Boyd, K. Crawford, *Critical questions for big data: provocations for a cultural, technological, and scholarly phenomenon*, in *Information, Communication & Society*, No. 5, 2012, 662–679; A. Testolin, M. Piccolini, S. Suweis, *Deep learning systems as complex networks*, in *Journal of Complex Networks*, No. 1, 2020.

⁴⁷ Si veda L. Gitelman, *‘Raw Data’ is an Oxymoron*, Cambridge, MIT Press, 2013.

⁴⁸ Sul tema si veda *ex multis*: J. Van Dijck, *Datafication, dataism and dataveillance: Big Data between scientific paradigm and ideology. surveillance and society*, No. 12, 2014, 197–208. J. Yu, N. Couldry, *Education as a domain of natural data extraction: analysing corporate discourse about educational tracking*, in *Information, Communication & Society*, No. 1, 2022.

⁴⁹ Nel campo dell’IA, il termine *bias* tende a riferirsi generalmente agli effetti di un sistema informatico, che discrimina ingiustamente negando un’opportunità, un bene o assegna un risultato indesiderato a un individuo o a un gruppo per ragioni inappropriate cfr. B. Friedman, H. Nissenbaum. *Biased computersystems*, in *ACM Trans. Inf. Syst.*, No. 3, 1996, 330–347.

concetto che va sotto il nome di *fairness* algoritmica⁵⁰, questione strettamente connessa, anche nel linguaggio del legislatore, all'idea di *algorithmic explainability*,

Il parametro della c.d. *algorithmic explainability* è infatti uno dei criteri principali che ispira gli attuali sforzi normativi europei per affrontare le questioni etiche nella regolamentazione dell'IA. Ciò significa che le soluzioni passano in primis attraverso il tentativo di fare luce nella scatola nera, indicando con la trasparenza, declinata in vari modi, la *condicio sine qua non* di garanzia e di monitoraggio della *fairness* algoritmica. Il concetto, tuttavia, necessita di disambiguazioni se si vuole scongiurare il rischio di ancorarlo all'idea di un'utopica oggettività raggiungibile dai sistemi di apprendimento artificiale.

Phillips e Przybocki hanno delineato quattro principi volti a dare contenuto al concetto di *explainability* che si aggiungono a quelli classici di trasparenza, fiducia e correttezza. Tuttavia, anche gli ulteriori principi enucleati, quali comprensibilità e spiegabilità, intesi come la facoltà di “ricevere informazioni significative sulla logica utilizzata” dalla macchina per fornire il risultato, continuano a basarsi sul presupposto che gli algoritmi abbiano una logica, in senso deterministico-matematico, ovvero che vi sia una connessione ripercorribile e verificabile di induzioni correttamente svolte tra principi generali ed applicazioni, basate sul principio di causalità⁵¹. Abbiamo già avuto modo di mettere in luce, tuttavia, come gli algoritmi di *machine learning* operino (almeno per ora) secondo una logica deduttiva non causale: il sistema “impara” a partire da dati che sono sovente raccolti dalla rete Internet (e che non risultano dunque verificabili integralmente)⁵² e si evolve autonomamente, con la conseguenza che anche l'integrale rivelazione del codice sorgente potrebbe non determinare la piena comprensibilità del modo di operare della macchina, che spesso resta ignota agli stessi programmatori⁵³.

Circostanza, questa, che rende molto difficile, se non impossibile, cogliere l'origine dei potenziali *bias* algoritmici e quindi le modalità attraverso cui intervenire per ottenere un algoritmo conforme ai risultati desiderati. Questo è sicuramente il caso dei cosiddetti “pregiudizi emergenti” (*emergent biases*)⁵⁴, che nascosti dietro la neutralità degli iniziali parametri di addestramento, sorgono durante i successivi processi di apprendimento, rivelandosi come distorsioni estremamente difficili, se non impossibili, da prevedere in

⁵⁰ Con il termine *fairness* reso con “equità algoritmica” si allude alla capacità degli algoritmi di ridurre e rimuovere le discriminazioni rispetto a determinati attributi sensibili (pensiamo ad esempio ai casi in cui l'algoritmo decide di non concedere un prestito sulla base dell'etnia). Si veda in merito: M. Galeotti *Discriminazione e algoritmi. Incontri e scontri tra diverse idee di fairness*, in *The Lab's Quarterly*, No. 4, 2018, 96.

⁵¹ Così A. Simoncini, S. Suweis, *Il cambio di paradigma nell'intelligenza artificiale e il suo impatto sul diritto costituzionale*, in *Rivista di filosofia del diritto*, in *Journal of Legal Philosophy*, No.1, 2019, 87-106.

⁵² Si parla a proposito di “*biases* di misurazione”. Per una ricostruzione delle categorie di *bias* emerse in letteratura nel campo dell'IA, si veda *idem*, 96.

⁵³ *Ibidem*; D. Messina, *La proposta di regolamento europeo in materia di Intelligenza Artificiale: Verso una “discutibile” tutela individuale di tipo consumer-centric nella società dominata dal “pensiero artificiale”*, in *Media Laws*, No. 2, 2020, 196-231.

⁵⁴ Sul tema si veda F.Z. Borgesius, *Discrimination, Artificial Intelligence and Algorithmic Decision-Making*, Anti-discrimination Department of the Council of Europe, Strasbourg, 2018. Per una dettagliata analisi del fenomeno della *proxy discrimination* e sulle sue molteplici sfumature applicative cfr. A.E.R. Prince, D. Schwarcz, *Proxy Discrimination in the Age of Artificial Intelligence and Big Data*, in *105 Iowa L. Rev.*, No. 3, 2020, 1257 ss..

fase di progettazione. Le cosiddette *proxy discriminations*⁵⁵ che ne derivano, sorgono quali conseguenze involontarie di correlazioni statistiche apofeniche, a loro volta soggette a meccanismi di amplificazione circolare che vanno sotto il nome di *feedback loops*⁵⁶.

Pertanto, già la descritta forma di opacità degli algoritmi mette in discussione, dal punto di vista tecnico, l'idea che l'equità possa essere raggiunta esclusivamente facendo luce sui processi matematici e sull'iniziale correttezza dei parametri, che per quanto in apparenza "neutrali", non sono sufficienti a scongiurare *bias* che emergono nel corso dell'apprendimento. Ma non è questo l'unico aspetto a venire in rilievo e che vale la pena di sottolineare. Si potrebbe infatti obiettare che questa declinazione di opacità (c.d. *intrinsic opacity*⁵⁷) che si oppone all'*explainability* e i *bias* che ne derivano, sia suscettibile di rilevazione attraverso meccanismi di supervisione e monitoraggio controfattuale⁵⁸. Non può però dimenticarsi che è possibile far emergere i descritti *biases* nella misura in cui si disponga di un bagaglio etico-normativo condiviso, tale, da poter considerare le correlazioni come errate e/o inaccettabili in relazione agli obiettivi attesi. Se la scelta e la condivisione dei criteri assiologici alla base della decisione algoritmica è fondamentale per immaginare un algoritmo "*fair*"⁵⁹ il quesito da porsi non può non investire il parametro etico-normativo a cui fare riferimento per effettuare questa scelta. La questione sembra a prima vista esulare dalle preoccupazioni di parte di quella dottrina che descrive la *fairness* come un tentativo di cancellare le discriminazioni (*debiasing the algorithm*) a partire dall' assunto implicito, discusso in apertura, per cui metodi di raccolta dati (test, esami, analisi a campione) producano una descrizione accurata della realtà, prospettiva sintetizzata con l'acronimo WYSIWYG, che sta per *What You See Is What You Get*⁶⁰. I metodi basati sul WYSIWYG partono quindi dall'idea che esista una classificazione "giusta" degli individui, ed il compito di un algoritmo *fair* sia quello di ricostruire questa classificazione eliminando le discriminazioni individuali basate sugli attributi protetti. Tuttavia l'incompatibilità di criteri che emerge già tra le teorie che adottano questa prospettiva⁶¹ è da sola sufficiente a metterne in luce non solo il *bias*

⁵⁵ P. Hacker, *Teaching Fairness to Artificial Intelligence: Existing and Novel Strategies Against Algorithmic Discrimination Under EU Law*, in *Common Market Law Review*, No. 55, 2018, 1146 ss..

⁵⁶ In merito, si veda M. Airoidi, *The spectrum of the algorithm and the social sciences. Critical perspectives on intelligent machines and automation of polis inequalities*, in *Polis (Italy)*, No. XXXIV, 2020, 111-128; M. Airoidi, D. Gambetta, *On the myth of algorithmic neutrality*, in *The Lab's Quarterly*, No. 3, 2018, 25-46. D. Sumpter, *Outnumbered: From Facebook and Google to Fake News and Filter-Bubbles - the Algorithms that Control Our Lives*, Bloomsbury Publishing, 2018.

⁵⁷ Per una classificazione tripartita delle diverse declinazioni di opacità algoritmica si veda P. Zuddas che distingue tra opacità tecnica, «opacità tecnica, opacità intrinseca e opacità giuridica» degli algoritmi. In P. Zuddas, *Brevi note sulla trasparenza algoritmica*, in *Amministrazione in Cammino*, Fasc. 2, *Diritto di internet - osservatorio sulla discriminazione telematica*, 2020, 1-17.

⁵⁸ Il problema non sembra infatti sfuggire alla Commissione Europea che nel Libro Bianco sull'intelligenza artificiale ricorda la necessità di meccanismi di valutazione post-attuazione e un monitoraggio continuo, cfr., *White paper on Artificial Intelligence - A European approach to excellence and trust*, Brussels, 19.2.2020. È chiara quindi la necessità di una postura etico-normativa chiara e condivisa che possa fungere da parametro controfattuale nella valutazione dell'operato del sistema.

⁵⁹ Così S.A. Friedler, C.E. Scheidegger, S. Venkatasubramanian, *On the (im)possibility of fairness*, in *arXiv.org:1609.07236*, 2016.

⁶⁰ Si veda in merito M. Galeotti, *Discriminazione e algoritmi. Incontri e scontri tra diverse idee di fairness. Gli algoritmi come costruzione sociale*, cit., nota 40.

⁶¹ Le modellizzazioni della *fairness* possono anche essere incompatibili tra loro e basarsi su assunti che provengono da ipotesi di fondo diverse: se infatti pensiamo all'assenza di discriminazione come una

epistemologico, ma anche ciò che precisamente manca alla dimensione dell'*explainability*: una riflessione condivisa ed eventualmente sindacabile, delle differenti visioni di mondo implicite al concetto di *fairness*. Visioni, solo successivamente incorporate nell'algoritmo attraverso la codifica specifica allo strumento matematico utilizzato. In altri termini, a restare in ombra, è la necessità di un substrato etico-normativo condiviso per valutare le modalità e il carattere democratico o meno della decisione (umana) che informa l'algoritmo, e che fornisce i criteri in base ai quali valutare l'algoritmo "giusto" nel merito, oltre che corretto nel procedimento, spiegabile e, dunque, "legittimo". La possibilità di risolvere discriminazioni e disparità di trattamento presenti nella società attraverso una programmazione il più possibile "*unbiased*" è ipotizzabile infatti a condizione che si disponga di categorie interpretative e dunque di un substrato valoriale condiviso, volto a definire la postura etico-normativa dell'algoritmo che si vuole *fair*. Quando si discute di *fairness* algoritmica se da un lato non può prescindersi da una riflessione più ampia, che renda esplicito il portato etico-normativo dei parametri di cui si chiede "spiegabilità", dall'altro necessita chiarezza circa le opzioni e le valutazioni alternative concretamente e idealmente disponibili. *Explainability* e *fairness* algoritmica vengono, dunque, in rilievo come due concetti strettamente connessi ma non completamente sovrapponibili. Circostanza questa, che non può sfuggire se si presta attenzione a quelle che sembrano atteggiarsi a forme di "distorsione fisiologica" dell'oggettività algoritmica, probabilmente più difficili da individuare, ma non per questo meno rilevanti: si tratta delle categorie ermeneutiche e degli stereotipi cognitivi di cui la macchina, non diversamente dall'agente umano, non può prescindere nel corso dell'apprendimento. I potenziali meccanismi distorsivi derivanti dalla semantica culturalmente e socialmente "situata" dell'algoritmo, potrebbero essere ricondotti a quelli che nel campo dell'IA vengono definiti come *pre-existing biases*⁶².

Tuttavia, in considerazione del fatto che è la codificazione sociale e culturale immanente ad un dato contesto a venire in rilievo in questo caso, sulla scorta delle suggestioni di Airoidi⁶³ potremmo utilmente identificare questa categoria di "distorsioni" come *habitus biases*. Con il termine vogliamo riferirci, infatti, a tutti quei casi in cui non è la correttezza dei codici matematici, né le potenziali distorsioni "precedenti" (*datamining*) o "emergenti" a venire in discussione, ma la "condivisibilità" *ab origine* dei codici sociali e culturali: i valori e disvalori e, ancor prima, le categorie e gli stereotipi

situazione di uguaglianza delle probabilità o delle opportunità avremo una formalizzazione di un algoritmo "*fair*" molto diversa da quella che avremmo se invece pensassimo alla *fairness* come una condizione di parità statistica tra gruppi. Ad es. i metodi WAE acronimo per *We're All Equal*, che hanno come focus quello di evitare discriminazione di gruppo partendo da un'idea di parità statistica tra gruppi, prestano il fianco a critiche in relazione alle discriminazioni individuali che i sistemi così formalizzati potrebbero produrre. Cfr. *idem*, 87.

⁶² Cfr. A. Simoncini, et al., *Il cambio di paradigma nell'intelligenza artificiale e il suo impatto sul diritto costituzionale*, cit., 96; D. Messina, *La proposta di regolamento europeo in materia di Intelligenza Artificiale: Verso una "discutibile" tutela individuale di tipo consumer-centric nella società dominata dal "pensiero artificiale"*, cit.

⁶³ Il concetto di machine habitus è stato elaborato da M. Airoidi, *The machine habitus. Towards a sociology of algorithms*. John Wiley & Sons 2021. Il riferimento è alla nota teoria di Pierre Bourdieu per cui l'*habitus* non costituisce tanto (o soltanto) il sapere, ma riguarda il rapporto col sapere; un «sistema di disposizioni durabili e trasferibili, strutture strutturate, predisposte a funzionare come strutture strutturanti» per la maggior parte di natura inconscia. Cfr. P. Bourdieu, *Social Space and Symbolic Power*, in *Sociological Theory*, No. 1, 1989, 14-25.

cognitivi – parte dei processi di apprendimento umano – che parimenti informano, i processi di formalizzazione e apprendimento dell’algoritmo. Se le macchine sono il frutto della creazione umana, e gli esseri umani possiedono diversi sistemi di valori, principi e credenze, socialmente “situati” avviene, in maniera pressoché inevitabile, che tale bagaglio esperienziale, e le relative categorie cognitive, vengano trasferite – intenzionalmente o meno – all’interno di tali sistemi, con la conseguenza di renderli *a priori* non neutrali perché “intrisi”, sin dalla loro progettazione, della specifica “visione del mondo” dei loro programmatori e degli individui con cui interagiscono. In altri termini ne vestiranno l’*habitus* socio-culturale⁶⁴.

Del resto, in assenza di una cornice interpretativa non sarebbe possibile attribuire alcun significato ai dati né alle loro correlazioni, non riconoscere questo significa semplicemente evitare di esplicitare qual è la propria cornice di riferimento, nascondendola sotto una pretesa di “neutralità” o “oggettività”. Come afferma Vis «Raccontiamo storie attraverso i dati ed essenzialmente si tratta delle storie che abbiamo intenzione di raccontare»⁶⁵.

Queste considerazioni avvalorano la discutibilità, sul piano epistemologico, dell’idea stessa di ottenere un algoritmo privo di *bias* (e dunque *fair*) fondata sull’assunto implicito che l’algoritmo debba semplicemente avvicinarsi il più possibile a un contesto di selezione “giusto”, che esiste “là fuori”, indipendentemente dall’algoritmo stesso, e che quest’ultimo possa darne una riproduzione oggettiva e fedele, scevra da pregiudizi e categorie interpretative proprie dell’apprendimento umano.

Abbiamo visto, infatti, come gli assiomi iniziali di un modello condizionino necessariamente i passaggi successivi, ma soprattutto come la realtà su cui gli algoritmi operano, rappresentata e interpretata attraverso i dati di cui si nutrono, non può darsi indipendentemente dall’algoritmo. L’algoritmo, attraverso il linguaggio che gli è proprio, contribuisce a creare e a “re-informare” la realtà in cui opera attraverso un rapporto sinergico di reciproca influenza e riscrittura.

A ciò si aggiunge che la progressiva autonomia dei sistemi di intelligenza generativa vede l’interazione di categorie cognitive, stereotipi e pregiudizi umani rielaborati secondo la logica non abduttiva dell’apprendimento artificiale. Questo sembra dar vita ad una forma di conoscenza nuova e diversa: l’“apofenia” dell’IA sembra rendere inconferente lo iato che esiste tra significato e significante, e che rappresenta un *discrimen* fondamentale nei processi di apprendimento umano, circostanza questa che probabilmente imporrà di riflettere sull’idoneità delle categorie ermeneutiche finora elaborate sul modello dell’intelligenza umana a cogliere e spiegare, per analogia, l’apprendimento artificiale.

La spiegabilità dei criteri di natura proattiva o reattiva⁶⁶ che sia, allo stato dell’arte, potrebbe essere da sola insufficiente a fungere da unico presidio dell’*agency* umana. Questo non solo, qualora non sia chiara e democraticamente condivisa la postura etico-normativa che si vuole informi il sistema ed in base alla quale ne viene valutata l’equità

⁶⁴ *Ibidem*.

⁶⁵ F. Vis, *A critical reflection on big data: considering APIs, researchers and tools as data makers*. *First Monday*, 10. 2013, <http://firstmonday.org/ojs/index.php/fm/article/view/4878/3755>.

⁶⁶ Si parla di approccio, *ex ante*, qualificabile come “proattivo”, nei casi in cui l’algoritmo venga reso “leggibile” già in fase di programmazione; e un approccio, viceversa, *ex post*, qualificabile come “reattivo”, che si collega al diritto di accedere al codice sorgente del software, al fine di comprenderne la logica funzionale. Su quest’approccio si veda G. Resta, *Governare l’innovazione tecnologica: decisioni algoritmiche, diritti digitali e principio di uguaglianza*, in *Politica del diritto*, No. 2. 2019, 223.

e la sua accettabilità nell'ordine sociale/giuridico, ma anche quando venga meno la consapevolezza della disponibilità e della negoziabilità di alternative possibili.

I «sistemi algocratici»⁶⁷, infatti, a differenza di quelli burocratici, strutturano il campo delle azioni possibili senza bisogno che gli agenti interiorizzino il rispetto per regole e leggi, né vi siano indotti dalla cognizione di punizioni: la loro azione è controllata dando forma all'ambiente in cui si svolge, e facendo in modo che siano presenti solo alternative programmate. Se così è, e se la verità algoritmica è un esito possibile tra più opzioni, la trasparenza non può essere da sola sufficiente a porsi come antidoto all'algocrazia. Un riequilibrio in senso democratico non può che passare dalla consapevolezza della “negoziabilità” della verità algoritmica, corredata da un'effettiva libertà di scelta e azione. Equità algoritmica significa allora, prima di tutto, effettiva possibilità per l'agente umano di contribuire attivamente alla costruzione dell'idea di mondo proposta dall'IA.

Un utile esempio della differenza che intercorre tra il binomio equità procedurale – trasparenza ed il binomio equità sostanziale – *fairness*, può essere tratto dalle nuove disposizioni relative alla disciplina dei Sistemi di Raccomandazione (RS)⁶⁸ previste dal regolamento europeo Digital Services Act (DSA)⁶⁹ di recente approvazione. Gli RS sono il motore «neo-intermediazione algoritmica»⁷⁰ dell'informazione, ragion per cui l'art. 27 del citato regolamento prevede che le piattaforme debbano esplicitare i parametri che informano tali sistemi e l'eventuale disponibilità di criteri alternativi.

Per quanto si tratti di un passo fondamentale in materia di trasparenza, sembra ancora mancare qualcosa: nulla è detto su quali debbano effettivamente essere le opzioni messe a disposizione dell'utente o sul modo in cui queste debbano perseguire obiettivi di interesse pubblico quali eterogeneità delle fonti e il pluralismo informativo. Soprattutto, non può sfuggire il fatto che la formalizzazione di tali sistemi è rimessa ancora e unicamente alle stesse piattaforme in cui gli RS operano⁷¹. Non è previsto infatti alcun obbligo per le piattaforme di consentire la scelta tra algoritmi di raccomandazione implementate da terze parti (ed esempio tramite sistemi *middleware*⁷²) per cui è

⁶⁷ Il concetto di “algocrazia” è stato teorizzato per la prima volta da A. Aneesh, docente di sociologia all'Università del Wisconsin-Milwaukee e la nascita della voce *algocracy* viene fatta risalire al 2006, data in cui viene pubblicato il suo libro *Virtual Migration*. «Con il termine algocrazia viene descritto un ambiente digitale di rete in cui il potere viene esercitato in modo sempre più profondo dagli algoritmi, cioè i programmi informatici che sono alla base delle piattaforme mediatriche, i quali rendono possibili alcune forme di interazione e di organizzazione e ne ostacolano altre». A. Delfanti, A. Arvidsson, *Introduzione ai media digitali*, Il Mulino, 2013, 23. Si veda anche F. Gallo, *Democrazia 2.0. La Costituzione, i cittadini e la partecipazione*, Treccani.it, 22 gennaio 2020.

⁶⁸ Con la locuzione si fa riferimento a strumenti e tecniche software basati sui dati che forniscono suggerimenti circa le informazioni e gli elementi che possono essere utili ad un utente. Per un'ampia trattazione si veda, M. Hildebrandt, S. Gutwirth, *Profiling the European citizen: cross-disciplinary perspectives*, Springer, 2008; F. Ricci, L. Rokach, B. Shapira, *Recommender systems: Introduction and challenges*, in F. Ricci, L. Rokach, & B. Shapira (Eds.), *Recommender systems handbook*, Springer, 2015, 1-34.

⁶⁹ Regolamento Ue 2022/2065 (Dsa).

⁷⁰ I. de Vivo, *The “neo-intermediation” of large on-line platforms: Perspectives of analysis of the “state of health” of the digital information ecosystem*, in *Communications*, No. 3, 2023, 420-439.

⁷¹ Per tali rilievi critici si veda: N. Helberger, M. Van Drunen, S. Vrijenhoek, J. Möller, *Regulation of news recommenders in the Digital Services Act: Empowering David against the very large online Goliath*, in *Internet Policy Review*, 2021; M. Hildebrandt, S. Gutwirth, *Profiling the European citizen*, cit.

⁷² Il *middleware* è software di raccordo tra due applicazioni per trasmettere dati da una all'altra. Nello specifico un «elemento architettonico di un sistema informativo che introduce un livello di

prevedibile che questi continueranno ad interpretare il sociale con le stesse categorie cognitive, gli stessi *biases* (intenzionali o meno) e gli stessi obiettivi strategici – presumibilmente orientati alla massimizzazione del profitto – delle piattaforme in cui operano.

A ben vedere, ciò di cui un tale approccio alla trasparenza sembra mancare è l'approfondimento della dimensione etica che il concetto di *fairness* algoritmica presuppone, ossia, in questo caso, la riflessione su quali siano che le condizioni minime a tutela della libertà epistemica sottesa ad una costruzione, che possa dirsi autodeterminata, della propria sfera decisionale e cognitiva.

Le piattaforme, infatti, prima ancora di vincolare l'individuo al modo in cui è “visto”, “profilato” e processato algoritmicamente, ne costruiscono le possibilità identitarie definendo (ampliando o riducendolo) lo spazio semantico individuale e collettivo: il linguaggio e le categorie cognitive a disposizione per la propria costruzione identitaria.

Si tratta di una dimensione cruciale da considerare se si vuole garantire “l'equità” del linguaggio artificiale: «la libertà epistemica alla base della costruzione moralmente libera dell'identità, è infatti preconditione per garantire la resilienza di quell'autosovranità necessaria e insopprimibile a fungere da argine paradigmi egemonici ‘normalizzanti’ umani o algoritmici che siano». Per questo motivo, un indirizzo etico-normativo a livello di progettazione non solo deve esistere – se il «codice è legge»⁷³, il suo contenuto gli obiettivi e le migliori modalità per raggiungerli, non possono essere lasciati alla definizione unilaterale dei loro programmatori⁷⁴ e delle piattaforme in cui operano – ma chiara deve esserne la natura socialmente storicamente situata, se si vuole scongiurare forme di egemonia e condizionamento ideologico – e prima ancora cognitivo – nascosti dietro l'utopica oggettività della *praxis* algoritmica. Si tratta in altri termini di garantire la libertà morale di immaginare alternative possibili.

È una sfida alla quale non è possibile sottrarsi se si vuole che i ritmi vertiginosi di sviluppo di dei sistemi di IA generativa non si traducano in contestuale e vertiginoso depauperamento dell'autonomia e dell'*agency* umana, ma vadano ad affiancarla con un bagaglio cognitivo nuovo e diverso e attraverso un tipo di *agency* parallela e non sovrapponibile. La tutela di una sfera incompressibile a garanzia della libertà epistemica dell'agente umano, è dunque primo presupposto per evitare che il rapporto simbiotico tra *agency* artificiale e *agency* umana non si trasformi in un depauperamento parassitario a scapito di quest'ultima.

Parallelamente, quella che, al contrario, sembra prospettarsi come una progressiva “autonomia cognitiva artificiale” alla base del crescente “affrancamento decisionale” dei sistemi di IA dal fattore umano ha avuto e, non poteva non avere riflessi, anche nel diritto, aprendo il dibattito circa la necessità di rivedere le tradizionali categorie giuridiche e se

disaccoppiamento tra il nucleo centrale del sistema (che potrebbe essere costituito da un server o da un mainframe) e le sue parti periferiche, svolgendo, di fatto, un ruolo di mediazione tra i dati e le informazioni elaborati a livello centrale e ciò che viene gestito direttamente a livello di interfaccia con l'utente» (<https://www.treccani.it/enciclopedia/middleware/>) sul tema si veda F. Fukuyama, B. Richman, A. Goel, *How to Save Democracy From Technology. Ending Big Tech's Information Monopoly*, in *Foreign Affairs*, January/February 2021.

⁷³ Il riferimento è L. Lessig, *Code and other laws of cyberspace, version 2.0.*, Basic Books, 2006.

⁷⁴ Ad esempio, una decisione di IA basata su criteri di uguaglianza formale o di base funzionerà in modo molto diverso e produrrà risultati molto diversi rispetto a una decisione basata su principi di uguaglianza più profondi.

del caso crearne di nuove. In particolare oggetto di dibattito, è la possibilità di introdurre, nel *framework* normativo, un inedito *tertium genus*, interposto tra persone fisiche e persone giuridiche: una *fiction iuris* ultronea, necessaria ad inquadrare il peculiare *status* dell’“agente elettronico” nella sua capacità di comunicazione, interazione e interferenza con l’*agency* umana.

3.1. Verso nuove categorie giuridiche? La via della personalità elettronica

Per risolvere le inedite sfide giuridiche che l’*AI Act* si trova ad affrontare, come l’urgenza di elaborare adeguati criteri d’imputazione di responsabilità per danni causati da algoritmi, una questione preliminare è infatti proprio la necessità di sciogliere il nodo relativo allo *status* – da riconoscere a tali “sistemi agenti” – ai fini di un corretto inquadramento giuridico, in grado di tener debitamente conto della loro sempre maggiore autonomia decisionale ed indipendenza dal fattore umano.

Il carattere senza precedenti della sfida deriva prima di tutto dal ruolo che tali “sistemi agenti” assumono nella realtà 4.0: il grado di autonomia decisionale sempre maggiore che fa sorgere la spinosa questione etica, prima ancora che giuridica, circa la natura della loro “soggettività”.

Il legislatore europeo non ha potuto, dunque, non interrogarsi sull’adeguatezza del tradizionale quadro teorico-giuridico di riferimento, data l’urgenza di sciogliere una serie interrogativi che necessitano di discussione: dall’opportunità o meno di un riconoscimento di autonomia giuridica e, in caso di risposta affermativa, se orientarsi secondo paradigmi già esistenti o crearne di nuovi. La creazione di un inedito *tertium genus*, la c.d. personalità elettronica, così come suggerito dal Parlamento europeo già a partire dalla risoluzione del 16 febbraio 2017 (c.d. Carta della Robotica)⁷⁵ permetterebbe di andare oltre la personalità giuridica riconosciuta alle aziende. Ciò consentirebbe la diretta attribuzione all’«agente elettronico»⁷⁶ non solo di responsabilità, ma anche di diritti, subordinando l’identità sociale e capacità di agire dell’algoritmo alla sua autonoma capacità di decisione e «comunicazione»⁷⁷.

⁷⁵ P8TA (2017)0051, *Norme di diritto civile sulla robotica, Risoluzione del Parlamento europeo del 16 febbraio 2017 recante raccomandazioni alla Commissione concernenti norme di diritto civile sulla robotica* (2015/2103(INL). c.d. “Carta della Robotica”. La Risoluzione riprende integralmente il rapporto Delvaux, raccomandando all’art. 59 lett. f), l’«Istituzione nel lungo termine di uno status giuridico specifico per i robot in modo che almeno i robot più sofisticati possano essere considerati come persone elettroniche responsabili di risarcire qualsiasi danno da loro causato, nonché eventualmente il riconoscimento della personalità elettronica dei robot che prendono decisioni autonome o che interagiscono in modo indipendente con i terzi».

⁷⁶ P8TA (2017)0051, *Norme di diritto civile sulla robotica, Risoluzione del Parlamento europeo del 16 febbraio 2017 recante raccomandazioni alla Commissione concernenti norme di diritto civile sulla robotica* (2015/2103(INL). c.d. “Carta della Robotica”. La Risoluzione riprende integralmente il rapporto Delvaux, raccomandando all’art. 59 lett. f), l’«Istituzione nel lungo termine di uno status giuridico specifico per i robot in modo che almeno i robot più sofisticati possano essere considerati come persone elettroniche responsabili di risarcire qualsiasi danno da loro causato, nonché eventualmente il riconoscimento della personalità elettronica dei robot che prendono decisioni autonome o che interagiscono in modo indipendente con i terzi».

⁷⁷ «L’autonomia di un robot può essere definita come la capacità di prendere decisioni e metterle in atto nel mondo esterno, indipendentemente da un controllo o un’influenza esterna (...) tale autonomia è di natura puramente tecnologica e il suo livello dipende dal grado di complessità con cui è stata progettata l’interazione di un robot con l’ambiente.» Cfr. *supra* nota 56.

Alla luce, tuttavia, delle sfide che un'entificazione in senso personalistico degli algoritmi comporterebbe, quali l'impatto etico dell'eventuale attribuzione alla macchina non solo di capacità cognitive ma anche emotive, si comprende come la personalità elettronica, nonostante il *favor* incontrato in seno al Parlamento Europeo, abbia ancora molta strada da percorrere.

Anche l'ipotesi sostenuta dalla citata *Carta della Robotica* che vorrebbe subordinare l'attribuzione di una «autonomia digitale graduabile», e quindi di una «identità sociale e capacità di agire» dell'algoritmo, alla sua autonoma capacità di decisione e «comunicazione», prescindendo da questioni riguardanti la capacità di «autocoscienza» o i «processi psicologici»⁷⁸, sembra ad oggi risultare di difficile applicazione.

Le macchine intelligenti, pur essendo capaci di autonomia decisionale e comportamentale, allo stato dell'arte non possono essere identificate con un'unica definizione che le accomuni tutte indistintamente, né sembrano esserci i criteri per graduare quest'autonomia secondo criteri condivisi. Sono molteplici, infatti, gli aspetti che necessitano di ulteriori indagini quali la loro natura, l'ambiente in cui operano e il tipo di controllo esercitabile su di esso.

Per un corretto approccio legislativo e regolamentare in materia di IA sarà fondamentale, quindi, cercare di comprendere con chiarezza ciò che l'AI può fare, ciò che non può fare e ciò che, nel breve, medio e lungo termine, sarà in grado di fare. Pertanto, la corrente di pensiero a favore dell'autonomia o della almeno parziale soggettività degli “agenti software”, “de-antropomorfizzando” il concetto di entità agente dotata di autonomia necessita senza dubbio di approfondimento.

Pur volendo, infatti, prescindere dal riconoscimento di una qualche “personalità elettronica”, al crescere del livello di intelligenza in talune entità robotiche, oggi già capaci di creazioni tecniche, artistiche e di invenzione, si accompagna e si accompagnerà, in ogni caso, il problema del ritenerle (o di chi ritenere) titolari o “autori” (e responsabili) delle proprie creazioni.

Secondo gli attuali *framework* normativi ed in accordo con la giurisprudenza maggioritaria in ambito tanto internazionale che europeo, né l'ente robotico, né chi lo utilizza potrebbero essere riconosciuti titolari dei diritti morali d'autore, che spettano alla sola persona fisica. Emblematico al riguardo è il caso DABUS (acronimo di *Device for the Autonomous Bootstrapping of Unified Sentience*); si tratta dell'intelligenza artificiale connessionista⁷⁹ ideata dallo scienziato statunitense Stephen Thaler, la cui vicenda è stata sottoposta contestualmente all'attenzione del potere giudiziario negli Stati Uniti, Regno Unito, Sud Africa, Australia ed Europa, sollevando un dibattito globale sul ruolo dell'intelligenza artificiale nel contesto attuale.

Lo *European Patent Office* (EPO)⁸⁰ – nel rigettare le domande di brevetto per due invenzioni attribuibili a DABUS – con due pronunce confermate in appello dal *Legal*

⁷⁸ Si veda in merito U. Ruffolo, *Il problema della “personalità elettronica*, in *Journal of Ethics and Legal Technologies*, No.1, 2020, 75-88.

⁷⁹ La macchina si compone di due reti neurali artificiali in grado di elaborare informazioni note al fine di elaborare idee innovative. In sintesi, l'algoritmo consente alla macchina di sviluppare soluzioni originali ma anche di valutare in modo “critico” le idee generate dalle interconnessioni del sistema per determinarne le possibilità di successo e il carattere inventivo.

⁸⁰ Provvedimenti n. 18275163 e n. 18275174, 27-01-2020. Il testo delle decisioni è disponibile ai seguenti link: <https://register.epo.org/application?documentId=E4B63OBI2076498&number=EP18275174&lng>

Board of Appeal con decisioni pubblicate il 5.7.2022 e il 4.8.2022 (domande EP 18 275 163 e EP 18 275 174) oltre a fornire un'interpretazione rigorosamente letterale della Convenzione sul brevetto europeo e del termine *inventor*, ha sottolineato che la designazione di un inventore non ha lo scopo meramente formale di garantire certezza, ma è funzionale al riconoscimento di una serie di diritti brevettuali che postulano, all'interno del quadro normativo attuale, la necessaria capacità giuridica dell'inventore. Tale approccio è seguito non solo dalla giurisprudenza di diversi stati membri della Convenzione, ma anche da parte di numerosi uffici brevettuali nazionali. Di conseguenza, allo stato attuale, poiché all'intelligenza artificiale non è riconosciuta alcuna capacità giuridica, prerogativa delle persone fisiche e giuridiche, essa non può essere titolare né esercitare alcun diritto previsto dalla convenzione. L'EPO, inoltre, specifica che l'Intelligenza artificiale non potrebbe nemmeno essere accostata ad una persona giuridica – che, al contrario delle persone fisiche, è titolare di diritti sulla base di una *fictio iuris* – in quanto tali finzioni giuridiche vengono espressamente introdotte e regolate dai singoli legislatori nazionali e, ad oggi, nessuna legislazione nazionale ha espressamente riconosciuto tale qualità in capo all'intelligenza artificiale.

Per tali motivi, secondo l'EPO non si può fare applicazione dell'art. 60 della Convenzione, invocato dal richiedente. La disposizione regola l'istituto dell'invenzione del dipendente, ma un'intelligenza artificiale, non dotata di capacità giuridica, non può essere considerata come parte di un contratto di lavoro. Infine, conclude l'EPO, l'intelligenza artificiale non può nemmeno essere accostata a soggetti incapaci di esercitare i propri diritti, come i minori e gli inabilitati, in quanto anche tali soggetti sono dotati di capacità giuridica, sebbene non siano in grado di esercitare autonomamente i propri diritti. In ogni caso, anche in tale ipotesi sono i singoli legislatori nazionali a definire attraverso specifiche disposizioni quali soggetti possano esercitare i propri diritti mediante l'interposizione di un terzo.

Similmente, negli Stati Uniti il rigetto da parte dello U.S. PTO (*United States Patent and Trademark Office*) è stato motivato soprattutto sulla base dell'impossibilità di riconoscere diritti in favore di una macchina, in quanto entità priva di capacità giuridica. Peraltro, sulla base di motivazioni analoghe, il 14.02.2022, il *Copyright Office* degli Stati Uniti ha definitivamente rigettato anche la richiesta di tutelare attraverso il copyright l'opera d'arte creata da un'altra macchina, sempre ideata dal Dott. Thaler.

Anche la Corte d'Appello del Regno Unito, il 21.9.2021, ha confermato la precedente decisione della High Court, rigettando entrambe le domande di brevetto perché l'inventore designato non era un essere umano. Tuttavia, la decisione non è stata presa all'unanimità dei Giudici della Corte d'Appello.

In Australia, dopo un primo rigetto delle domande, il 20.07.2021 c'era stato invece un accoglimento giudiziale da parte della Corte australiana, secondo la quale la nozione di "inventor" contenuta nel *Patents Act* non si riferisce esclusivamente alle persone fisiche. Tuttavia, in seguito all'appello, la Corte Federale Australiana ha ribaltato la decisione del primo giudice riallineando la posizione australiana a quella di Regno Unito, Stati Uniti ed Europa.

Ad oggi l'unica voce dissonante è quella dell'Ufficio Sud Africano, il primo al mondo ad aver attribuito ad un soggetto non umano la titolarità di diritti, riconoscendo a DABUS

=en&npl=false; <https://register.epo.org/application?documentId=E4B63SD62191498&number=EP18275163&lng=en&npl=false>.

la qualità di inventore: il 24.6.2021 le due domande di brevetto sono state infatti ritenute conformi al *Patents Act* del 1978 e pubblicate ufficialmente sul *South African Patent Journal*.

Il caso DABUS ha dunque dimostrato come le posizioni dei diversi Uffici riceventi non siano perfettamente allineate e, soprattutto, che le interpretazioni delle disposizioni normative in materia di innovazione arranchino a tenere il passo con l'evoluzione tecnologica.

Al di là della questione aperta dell'attribuzione di diritti, consequenziale al riconoscimento di una qualche autonomia giuridica all'agente software, altra questione cruciale che necessita di immediata risposta è il difficile, a volte impossibile, collegamento tra attività delle macchine e responsabilità umana.

Il problema nasce dalla natura multidimensionale e multistrato del processo algoritmico e quindi alla molteplicità di attori che assumono posizioni diverse in tale processo: dalla proprietà dei dati, alla titolarità di software, all'eventuale presenza di contratti di fornitura di servizi (per cui il titolare dello strumento può essere diverso dal titolare del servizio). Tuttavia, l'opacità, la vulnerabilità, la capacità di modifica mediante aggiornamenti, ma soprattutto l'autoapprendimento e la potenziale autonomia dei sistemi di AI, rappresentano la sfida maggiore per l'efficacia dei quadri normativi dell'Unione e nazionali in materia di responsabilità.

La questione di fondo da sciogliere infatti è la seguente: la responsabilità è ascrivibile sempre e solo ad un soggetto umano oppure, in caso di danni a terzi, è necessario riconoscere-autonomia decisionale agli algoritmi?

Un'eventuale attribuzione di personalità giuridica, secondo il modello attualmente previsto per le aziende, seppur non scevra da problematiche, risponderebbe quantomeno all'avvertita esigenza di imputabilità autonoma (ed eventuale corresponsabilità) del sistema agente. Nella pratica, come detto, potrebbe essere molto difficile o addirittura impossibile ricondurre specifiche azioni dannose dei sistemi di AI a uno specifico *input* umano o a decisioni adottate in fase di progettazione. Preoccupazione questa che emerge chiaramente nella citata Risoluzione del parlamento europeo c.d. *Carta della Robotica* in cui si afferma che: «[...] nell'ipotesi in cui un robot possa prendere decisioni autonome, le norme tradizionali non sono sufficienti per attivare la responsabilità per i danni causati da un robot, in quanto non consentirebbero di determinare qual è il soggetto cui incombe la responsabilità del risarcimento né di esigere da tale soggetto la riparazione dei danni causati»⁸¹.

Malgrado ciò, considerando le difficoltà a livello di armonizzazione che l'esplicita attribuzione della responsabilità in relazione ai sistemi di IA comporterebbe, alla luce delle diverse condizioni economiche, giuridiche e sociali di ciascun Stato membro⁸², si è

⁸¹ *Carta della Robotica*, v. *supra* nota 80.

⁸² Stando al considerando (d.) della Risoluzione P9_TA(2020)0276, *Regime di responsabilità civile per l'intelligenza artificiale Risoluzione del Parlamento europeo del 20 ottobre 2020 recante raccomandazioni alla Commissione su un regime di responsabilità civile per l'intelligenza artificiale*, «qualsiasi futura legislazione dell'Unione avente come obiettivo l'esplicita attribuzione della responsabilità in relazione ai sistemi di intelligenza artificiale (IA) dovrebbe essere preceduta da un'analisi e dalla consultazione con gli Stati membri riguardo alla conformità dell'atto legislativo proposto alle condizioni economiche, giuridiche e sociali». Cfr. https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2020-0276_IT.html

preferito “aggirare l’ostacolo”⁸³ facendo ricorso ai criteri di attribuzione di responsabilità civile già esistenti e comunemente accettati, (in particolare richiamando la responsabilità per danno da prodotti difettosi), chiamando a rispondere le varie persone nella catena del valore che creano, il sistema di AI e ne eseguono la manutenzione ed il controllo⁸⁴.

Attraverso il ricorso all’ormai popolare concetto di “rischio”, quale *proxy* nel bilanciamento dei diritti e degli interessi coinvolti, si prevedono infatti, come vedremo, criteri d’imputazione che vanno dalla responsabilità oggettiva (per i sistemi c.d. ad alto rischio) alla responsabilità per colpa.

In Italia, la dottrina aveva già indicato diverse possibili strade per rispondere al quesito prendendo in considerazione le forme di responsabilità oggettiva previste dall’ordinamento italiano (es. responsabilità per le cose pericolose, art. 2050 c.c.; per danni cagionati da cose in custodia, art. 2051 c.c.; per animali, art. 2052 c.c.; per motoveicoli, art. 2054 c.c.; responsabilità del produttore, art. 114, d.lgs. 206/2005), o ancora facendo ricorso al frame delle responsabilità vicarie (es. responsabilità di genitori, tutori e maestri per i danni cagionati da fatti illeciti dei minori e degli allievi (art. 2048 c.c. *culpa in educando*) o alla responsabilità per l’attività di dipendenti, commessi o domestici (art. 2049 c.c. *culpa in vigilando*).

Ad ogni modo, qualsiasi siano le soluzioni accolte, l’obiettivo ultimo di qualsiasi quadro in materia di responsabilità dovrebbe essere quello di garantire la certezza del diritto per tutte le parti, che si tratti del produttore, dell’operatore, della persona interessata o di terzi. Un quadro giuridico in materia di responsabilità civile orientato al futuro deve infatti infondere fiducia nella sicurezza, nell’affidabilità e nella coerenza di prodotti e servizi, al fine di trovare un equilibrio tra l’efficace ed equa tutela delle potenziali vittime di danni o pregiudizi. Allo stesso tempo, occorre garantire la disponibilità di una sufficiente libertà d’azione per consentire alle imprese, in particolare alle PMI, di sviluppare nuove tecnologie, nuovi prodotti e servizi.

In ragione di ciò, come sottolineato in più occasioni dal Parlamento Europeo, appare quanto mai necessario un quadro giuridico orizzontale e armonizzato, basato su principi comuni, per garantire la certezza giuridica, fissare norme uniformi in tutta l’Unione e tutelare efficacemente i valori europei e i diritti dei cittadini.

Secondo la UE, infatti, per sfruttare in modo efficiente i vantaggi e prevenire possibili usi impropri dei sistemi di AI, nonché evitare la frammentazione normativa nell’Unione, è essenziale primariamente disporre in tutta l’Unione, per tutti i sistemi di AI, di una regolazione uniforme, basata su principi e adeguata alle esigenze future.

3.2. La strategia europea in materia di responsabilità: il risk-based approach

⁸³ Il PE «è del parere che l’opacità, la connettività e l’autonomia dei sistemi di IA potrebbero rendere, nella pratica, molto difficile o addirittura impossibile ricondurre specifiche azioni dannose dei sistemi di IA a uno specifico input umano o a decisioni adottate in fase di progettazione; ricorda che, conformemente a concetti di responsabilità ampiamente accettati, è tuttavia possibile aggirare tale ostacolo considerando responsabili le varie persone nella catena del valore che creano il sistema di IA, ne eseguono la manutenzione o ne controllano i rischi associati»; cfr. *idem*, punto 7.

⁸⁴ Cfr. punto 6, al punto 8 ritiene che la direttiva sulla responsabilità, per danno da prodotti difettosi, possa essere un mezzo efficace per ottenere un risarcimento ma che dovrebbe ciononostante essere rivista per adattarla al mondo digitale e per affrontare le sfide poste dalle tecnologie digitali emergenti, valutando ad esempio l’inversione delle norme che disciplinano l’onere della prova per i danni causati dalle tecnologie digitali emergenti in casi chiaramente definiti e previa un’adeguata valutazione.

Il concetto di “responsabilità” svolge un duplice ruolo importante nella nostra vita quotidiana: da un lato, garantisce che una persona vittima di un danno o pregiudizio abbia il diritto di chiedere un risarcimento alla parte di cui sia stata dimostrata la responsabilità di tale danno o pregiudizio e di ricevere il risarcimento dalla stessa; dall’altro lato, fornisce incentivi economici alle persone fisiche e giuridiche affinché evitino sin dall’inizio di causare danni o pregiudizi.

In accordo con il parere espresso dal Parlamento Europeo nella citata risoluzione⁸⁵, sulla base delle sfide giuridiche che i sistemi di IA pongono per i regimi di responsabilità civile esistenti, è parso ragionevole istituire un regime comune di responsabilità oggettiva⁸⁶ (e sistemi di assicurazione obbligatoria) per i sistemi di IA autonomi cosiddetti ad “alto rischio”. In questa categoria rientrano ad esempio, i casi in cui l’IA è usata per infrastrutture critiche come i trasporti, l’accesso all’istruzione o la progettazione di software per la gestione dei lavoratori o di servizi pubblici e privati essenziali.

In linea con i regimi di responsabilità oggettiva degli Stati membri, sempre secondo il PE, il regolamento proposto dalla Commissione dovrebbe, altresì, contemplare le violazioni dei diritti fondamentali come il diritto alla vita, alla salute, all’integrità fisica e al patrimonio, fissando gli importi e l’entità del risarcimento nonché i termini di prescrizione.

Il PE non ha mancato poi di sollecitare la Commissione europea ad un’analisi approfondita delle tradizioni giuridiche degli Stati membri in materia di risarcimento per i danni non patrimoniali, al fine di valutare se l’inclusione dei danni non patrimoniali in atti legislativi specifici relativi all’IA sia necessaria e se sia in contrasto con il quadro giuridico dell’Unione in vigore o pregiudichi il diritto nazionale degli Stati membri.

Tutte le attività, i dispositivi o i processi guidati da sistemi di IA che possono provocare danni o pregiudizi, ma che non sono indicati nell’elenco dei sistemi ad alto rischio, anche secondo il parere del PE, dovrebbero invece continuare a essere soggetti a un regime di responsabilità per colpa. In questo caso la persona interessata, comunque, deve poter far valere una presunzione di colpa dell’operatore, su cui cadrebbe l’onere di dimostrare di aver rispettato gli obblighi di diligenza.

Come accennato, la graduazione degli obblighi e i criteri d’imputazione della responsabilità, qui come in altri strumenti normativi emanati dall’UE, fa perno sul concetto chiave di rischio. Si tratta infatti del criterio di bilanciamento essenziale già alla base del GDPR⁸⁷, e seppur con una declinazione parzialmente diversa, dal DSA⁸⁸.

Tecnicamente parlando, il “rischio” è una combinazione tra la probabilità che si verifichi un determinato pericolo e l’entità delle sue conseguenze e può quindi servire come *proxy* per il processo decisionale, basato sulla previsione di eventi futuri positivi o

⁸⁵ Risoluzione PE 2020-0276, https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2020-0276_IT.html cit. nota 82.

⁸⁶ In questo caso, è sufficiente dimostrare danno e connessione causale tra questo e il funzionamento che lo ha generato ed una complessa valutazione dei rischi e della capacità di controllo da parte persona che, in determinate circostanze, è in grado di minimizzare i rischi e affrontare l’impatto negativo dell’intelligenza artificiale, si veda: G. Comandè, *Intelligenza artificiale e responsabilità tra liability e accountability. Il carattere trasformativo dell’IA. Analisi Giuridica dell’Economia*, Il Mulino, No. 1, 2019, 169-188.

⁸⁷ Fra tutti AI-Act COM/2021/206 final.

⁸⁸ Regolamento Ue 2022/2065 (Dsa).

negativi⁸⁹. Ciò avviene principalmente attraverso le pratiche di analisi del rischio, che consistono in un insieme di metodologie, modelli e processi⁹⁰. La regolamentazione del rischio può quindi essere percepita come un tentativo di affrontare l'ascesa di quella che è stata definita da Ulrich Beck la «società del rischio»⁹¹, attraverso un approccio razionale e tecnocratico che favorisca una *governance* più efficiente ed equa, combattendo al contempo contro «l'eccesso di regolamentazione, le regole legalistiche e prescrittive e gli alti costi della regolamentazione»⁹². Piuttosto che limitarsi a stabilire nuovi diritti e garanzie, l'Unione ha cercato di regolare i rischi aumentando la responsabilità del settore pubblico e privato.

Il rischio è diventato infatti un elemento centrale della legislazione europea contemporanea in relazione alle tecnologie digitali e alle sfide che caratterizzano la società algoritmica. Il GDPR e il DSA sono i precedenti esempi dei numerosi strumenti legislativi che l'Unione ha adottato, o prevede di adottare, utilizzando il rischio come criterio di bilanciamento essenziale per promuovere i diritti umani digitali e garantire, al contempo, il pieno sviluppo del mercato unico digitale.

La regolamentazione del rischio ha acquisito uno slancio via via crescente in tutte le democrazie occidentali ed è diventata sempre più utilizzata come strumento normativo per promuovere le politiche dell'Unione in una serie di settori operativi. Il ruolo ultimo del rischio come tecnica di bilanciamento consente di tracciare un collegamento tra tali disposizioni e i contenuti della tradizionale regolamentazione basata sui diritti, alla luce dell'esperienza costituzionale europea caratterizzata dalla ricerca di un equilibrio equo e proporzionato tra i diversi interessi rappresentati dall'Unione. La dignità umana necessita del rischio che è elemento connotato alla libertà quindi incompressibile.

Il *fil rouge* alla base delle varie declinazioni nelle politiche dell'Unione è proprio l'obiettivo di contribuire a creare un ambiente digitale che abbracci i valori e i principi costituzionali sanciti dalla Carta dei diritti fondamentali. Come sostenuto da Giovanni De Gregorio e Pietro Dunn⁹³ la lente del “costituzionalismo digitale” è allora la chiave ermeneutica essenziale per leggere strategia digitale dell'Unione in grado di dare spessore giuridico al bilanciamento tra istanze di innovazione e diritti nello sviluppo dell'IA, tra l'idea del rischio e il suo *pendant* ossia l'*accountability*.

4. Alcune considerazioni conclusive e i rischi dell'ordine giuridico dell'algoritmo

Quanto abbiamo detto fino ad ora ci permette di svolgere un passaggio ulteriore sottolineando gli effetti sulle istituzioni democratiche costituzionali dell'attività ordinatrice dell'algoritmo e viceversa delle stesse, attraverso la funzione ordinatrice del diritto, sull'IA; in particolare l'idea che si sta affermando è che il prodotto – ossia l'ordine creato – dall'algoritmo, per il solo fatto che sia creato da una macchina e che semplifichi

⁸⁹ R. Gellert, *The Risk-Based Approach to Data Protection*, Oxford University Press, 2020, 27.

⁹⁰ L'analisi del rischio comprende due fasi: la prima è la valutazione del rischio, cioè la misurazione del rischio stesso, che rappresenta la componente scientifica e quantitativa; la seconda, cioè la gestione del rischio (*stricto sensu*), è la componente politica e consiste nella fase decisionale.

⁹¹ U. Beck, *La società del rischio*, Carocci, 2000.

⁹² M. Macenaite, *The “Riskification” of European Data Protection Law through a Two-fold Shift European Journal of Risk Regulation*, 2017, 506-509.

⁹³ G. De Gregorio, P. Dunn, *The European Risk-Based Approaches: Connecting Constitutional Dots in the Digital Age*, in *Common Market Law Review*, No. 2, 2022, 473-500.

la vita degli essere umani spaventati dall'impossibilità di gestire l'infinito delle possibilità che si aprono loro innanzi, sia assunto come ordine naturale delle cose; sia, insomma, accettato in senso acritico e fideistico con tutto ciò che comporta a livello cognitivo, esperienziale e culturale per gli individui, la cui identità ne è ampiamente condizionata. Un condizionamento che si riflette sulle istituzioni politiche create dagli individui⁹⁴.

La straordinaria potenza di calcolo ed il tipo di apprendimento che, in quanto statistico, sembrerebbe non richiedere una reale comprensione dei fenomeni, rischia infatti di riportare il paradigma dei *big data* ad un presunto piano dell'oggettività. In tale piano sarebbero gli stessi dati, senza alcuna pregiudiziale e senza essere condizionati dall'orizzonte di attese dell'osservatore, a dirci del *benchmark*, del modello e della correlazione significativa fra un numero tendenzialmente infinito di variabili. Si tratta di un pregiudizio in cui è facile incorrere, nonostante il fatto che in tutti i campi della scienza l'assunto per cui dati possano "parlare da soli", liberi da pregiudizi umani, posizionamenti o inquadramenti predeterminati, sia stato già efficacemente decostruito⁹⁵. La preconditione per poter efficacemente smascherare l'«hidden curriculum»⁹⁶ dei sistemi di *machine learning* consiste nella consapevolezza critica di come dati e modelli statistici plasmino la realtà nel momento stesso in cui la rappresentano; della loro capacità di porre un ordine, quindi, che si impone di fatto all'uomo.

Riconoscere il carattere performativo di dati e algoritmi e la loro natura di costrutti socio-tecnici⁹⁷ in grado di plasmare in maniera sinergica la realtà in cui operano costituisce il primo passo allora per dare adeguata risposta agli interrogativi che fanno da sfondo alla strategia europea per una nuova etica digitale, costruendo una direzione analitica in grado di contribuire ad uno sviluppo etico dell'IA nell'ambito di un quadro normativo integrato a livello sovranazionale.

I processi normativi co-producono gli algoritmi che regolano: la cd «algoretica»⁹⁸ va, infatti, di pari passo con lo sviluppo della AI. Si parla e si auspica infatti una etica *by design* incorporata nei *software* in grado di indirizzare e rendere trasparenti le scelte valoriali sottese all'attività decisionale degli agenti elettronici. A prescindere dalla spinosa questione dell'eventuale riconoscimento di soggettività giuridica, già a partire dal riconoscimento dell'algoritmo nella sua qualità di «attante»⁹⁹, e in quanto tale capace di modificare l'ecosistema in cui opera, è una preconditione per leggere e valutare le sfide

⁹⁴ S. Tiribelli, *Identità personale e algoritmo*, cit.

⁹⁵ Sul tema si veda *ex multis*: J. Van Dijck, *Datafication, dataism and dataveillance: Big Data between scientific paradigm and ideology*, in *surveillance and society*, 12, 2014, 197-208; J. Yu & N. Couldry, *Education as a domain of natural data extraction: analysing corporate discourse about educational tracking*, in *Information, Communication & Society*, No. 1, 2022, 127-144.

⁹⁶ Cfr. P. Mertala, *Data (il)literacy education as a hidden curriculum of the datafication of education* in *Journal of Media Literacy Education*, No. 3, 2020, 30-42.

⁹⁷ Cfr. D. Beer, *The Social Power of Algorithms*, in "Information, Communication & Society", No. 1, 2017, 1-13; B. Aragona, C. Felaco, M. Marino, *The Politics of Big Data Assemblages*, in *Partecipazione e conflitto*, No. 2, 2018, 448-471.

⁹⁸ P. Benanti, *Oracoli. Tra algoretica e algocrazia*, Luca Sossella Editore, 2018.

⁹⁹ B. Latour, *Una sociologia senza oggetto? Note sull'interoggettività*, in E. Landowski, G. Marrone (a cura di), *La società degli oggetti Problemi di interoggettività*, Meltemi, 2002, 203-232; V. Orig, *Une sociologie sans objet? Note théorique sur l'interobjectivité*, in *Sociologie du travail*, 587-607, 1994, republication in *Octave Debary Objets et mémoires*, MSH-Presses de l'Université Laval, 2007, 38-57.

sottese all'*AI Act*¹⁰⁰ che come abbiamo avuto modo di analizzare persegue l'obiettivo principe di dettare regole armonizzate sull'intelligenza artificiale antropocentrica.

Se la capacità ordinatrice dell'algoritmo dovesse occupare tutto il nostro spazio relazionale, si costruirebbe un ordine che entrerebbe necessariamente in conflitto con quello umano fondato sulle regole giuridiche scelte dalla politica legittimata dal costituzionalismo democratico. Il comportamento umano tenderebbe a subire questo ordine (per comodità, per pigrizia, per paura di non avere un ordine...) con una proiezione sull'azione dell'individuo nella democrazia liberale che di fatto sarebbe determinata dalla *box* dell'IA.

Esistono tre strumenti complementari per garantire il controllo umano *sull'*algoritmo ed evitare il controllo umano "da parte" dell'algoritmo e, in particolare, l'indebolimento della funzione ordinatrice del diritto fondata su scelte valoriali e politiche degli individui sottoposti alle regole stesse.

La prima strada è quella che pretende la maggiore trasparenza possibile nel funzionamento dell'algoritmo che, come abbiamo visto, si fonda sui principi di trasparenza, conoscibilità ed eticità: agendo sulla formula e sull'output dell'IA.

La seconda è, come ha analizzato Irti per il mercato, escludere l'IA da alcuni ambiti, insomma, "affamarla". Questo non vuol dire rinunciarvi, ma farla rimanere davvero un mero mezzo, parzializzarla, dividerla come il costituzionalismo ci ha insegnato a dividere ogni potere (pubblico e privato) in grado di ordinare la vita umana. Non occuparsi, dunque, esclusivamente di come far funzionare bene ed eticamente l'IA, ma individuare altresì le categorie di contesti in cui evitare il suo impiego.

La terza infine consiste nella costruzione di una capacità diffusa umana di acquisire consapevolezza su questo processo di intermediazione nelle relazioni umane e di costruzione di un ordine autonomo distinto da quello normativo legittimato dal costituzionalismo democratico. Occorre evitare che l'IA diventi una intelligenza media che si impone come chiave di decodifica del mondo, con un effetto di omogeneizzazione della dimensione relazionale umana con la scusa del fine di mettere ordine all'infinito che si è spalancato davanti alle nostre menti limitate. Possiamo governare l'abbondanza dei dati senza dover rinunciare alle peculiarità umane? Il nostro cervello non concepisce l'infinito e opera sapendo di essere finito laddove ogni notte cancella dalla memoria gli accadimenti che ritiene superflui. È progettato per conferire all'uomo un ordine finito attraverso strumenti finiti per realtà che, per quanto ampie, sono finite.

Non potendo sostituire il proprio cervello limitato con uno illimitato senza perdere la natura umana e le modalità di gestione del proprio mondo che su quella limitatezza sono fondate, l'uomo deve ricondurre l'IA a quello che il cervello umano può governare: un aratro iper-innovativo, ma comunque un aratro, decidendo per quali terreni e quali culture usarlo, cercando di prevedere come esso lavori in tali casi; al tempo stesso l'uomo deve decidere dove non impiegarlo, ossia dove non permettergli di svolgere una funzione ordinatrice che è potenzialmente sostitutiva di quella umana e distruttiva dell'ordine umano fondato sul diritto politico.

Due intelligenze che convivono, lasciando tuttavia a quella umana la potestà di dettare le regole a quella artificiale, non permettendo alla prima di imporre un ordine regolatorio deciso da pochi o, addirittura, dalla macchina stessa; un ordine che rischia di essere

¹⁰⁰ Proposta di Regolamento del Parlamento Europeo e del Consiglio che stabilisce regole armonizzate sull'intelligenza artificiale (legge sull'intelligenza artificiale) COM/2021/206 final cit.

assunto dall'essere umano come unico ordine possibile per contenere le paure che ha l'uomo – ma non la macchina – davanti all'infinito relazionale delle possibilità e dei rischi. La nostra limitatezza è dunque la forza di dividere, come per il potere del Re assoluto, del Governo democratico, dei Parlamenti elettivi, del mercato finanche il potere dell'algoritmo.

Sinossi.

Gli esseri umani hanno storicamente sviluppato strumenti, sia tangibili che intangibili, per imporre l'ordine, mitigare i rischi e allineare le azioni con valori assunti a parametro collettivo e alla qualificazione dei comportamenti umani e delle loro relazioni. Il diritto, prima chiuso nelle dinamiche di prossimità spaziale e temporale, ha dovuto fare i conti con il “non limite” e uscire fuori dal doppio recinto dello spazio di prossimità della vita corporea umana e da quello dello Stato caratterizzati da poche e lente novità perché da quel recinto era già uscita l'azione umana grazie alla tecnica dell'IA.

L'articolo esplora i ruoli paralleli delle norme giuridiche e degli algoritmi nella creazione di regolarità benefiche per la cognizione umana, proteggendola dall'imprevedibilità che è resa ancora più ampia (diremmo infinita) dalle condizioni relazionali dell'età globale e tecnologica.

Se la norma giuridica è per sua natura teleologica e il ragionamento causale ne è la base, la regola algoritmica potrebbe non esserlo. Il sistema di apprendimento automatico è infatti di natura non abducente e la conseguente apofenia dell'intelligenza artificiale, la capacità cioè di riconoscere schemi o connessioni tra informazioni che non hanno una significativa correlazione logica, se da un lato potrebbero rivelarsi una risorsa incrementale (si pensi all'invenzione dell'antibiotico Alicina) dall'altro, nelle scienze giuridiche l'immotivata visione di connessione sembra sfidare l'essenza stessa della regola giuridica fondata sulla legittimazione democratica e la sua limitazione costituzionale.

Si tenterà pertanto di chiarire, attraverso l'analisi delle varie declinazioni di opacità algoritmica, connesse alla natura non causale dei processi di apprendimento automatico, come il requisito della trasparenza, se isolatamente considerato, si riveli da solo insufficiente a determinare un'affidabilità dei sistemi di IA tali da renderli potenzialmente sostitutivo dell'*agency* umana. L'analisi dell'autonomia decisionale conferma l'impossibilità oggettiva di delegare la definizione del substrato etico-valoriale che fornisce contenuto agli assiomi su cui la decisione algoritmica è costruita. Come si cercherà di mettere in luce nel corso del terzo paragrafo, lo sforzo di educare l'algoritmo alla *fairness* sostanziale e non solo procedurale presuppone non soltanto la definizione di carattere squisitamente umano, dei principi etico-normativi a monte, formalizzati nel processo matematico, ma anche una “negoiazione” degli stessi quanto più consapevole e democratica. Data l'impossibilità epistemica di raggiungere un'utopica oggettività del procedimento matematico e l'assenza di regole non è e non potrà mai tradursi in agnosticismo valoriale, ma una delega in bianco ai loro programmatori. L'IA è creazione umana, creata a immagine e somiglianza dell'umano, e in quanto tale, nel bene e nel male, non potrà non incorporare valori, norme, pregiudizi e stereotipi dello spazio sociale specifico in cui processi cognitivi prendono forma, vestendone lo specifico *habitus* culturale. Se dunque la “verità algoritmica” non è che l'esito di una selezione tra più

opzioni disponibili, più o meno condivisibili, allora il ruolo del regolatore è quello di rendere la negoziazione etico-normativa il più possibile democratica, agendo a vari livelli del processo algoritmico.

L'articolo sottolinea la necessità di approcciare alla regolazione dell'IA contemporaneamente con più strumenti: regolando i dati messi a disposizione, l'attività di elaborazione e l'output fornito. Se da un lato è ben valutabile l'attuale approccio europeo in materia (*AI-Act*) che si basa su un approccio basato sul rischio e costituiscono certamente una opportunità gli altri approcci che intervengono sul prodotto finale, sia per renderne trasparente l'origine sia per valutarne i contenuti con un accresciuto ruolo della capacità umana di valutazione degli stessi, l'articolo propone un orizzonte di intervento più ampio: intervenire sulla limitazione dei dati offribili all'IA. Parafrasando quando accaduto con il mercato che, agendo oltre gli Stati, ha costruito un ordine giuridico distinto da quello pubblico e in mano agli operatori privati che si impone all'uomo (contratti, prodotti e costi oramai standardizzati), occorre che lo Stato decida il recinto di azione dell'IA visto che essa costruisce un ordine che si impone all'individuo e che esso non concorre a definire attraverso i canali tradizionali della legittimazione politica del costituzionalismo democratico.

SEZIONE CRONACHE DELLE ISTITUZIONI:

- P. PODEMSKI, Back to the Future. The Aftermath of Poland's 2023 Parliamentary Election
- I. IASHCHENKO, Transformation of Academia and Education System upon the Russo-Ukrainian War: Case Study of Russian and Ukrainian Experience
- M. D'AVANZO, Israele in guerra: una panoramica della situazione interna al paese

5 • 2 • 2023



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

NAD

Nuovi Autoritarismi e Democrazie:
Diritto, Istituzioni, Società

CRONACHE DELLE ISTITUZIONI



5 • 2 • 2023



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

BACK TO THE FUTURE. THE AFTERMATH OF POLAND'S 2023 PARLIAMENTARY ELECTION

NAD

Nuovi Autoritarismi e Democrazie:
Diritto, Istituzioni, Società



P. PODEMSKI

ISSN: 2612-6672

Back to the Future. The Aftermath of Poland's 2023 Parliamentary Election

*Piotr Podemski**

Abstract

On 15th October 2023 Polish voters decided to put an end to the 8-year period of the Law and Justice Party in power, widely seen as “authoritarian populism”. The paper analyses the electoral programmes of the major contenders (Law and Justice, Civic Coalition, Third Way, New Left and Confederation) as well as a variety of election-related statistics (e.g. by voters’ age, education, occupation and residence) revealing a more complex image of the Polish society and its political preferences in 2023. The author argues that due to remarkable ideological and socio-cultural polarization contemporary Poland remains “a house divided” or even “two nations [with] no sympathy [for each other]”. Even if Poland has now chosen a path back to the future, the new pro-EU liberal government will face a number of identifiable challenges.

Keywords: Poland – Polish Election of 2023 – Law and Justice (PiS) – Populism – “Democratic Opposition”

CONTENTS: 1. The Significance of the Polish Election. 1.1. *Dramatis Personae*. 1.2. Party Platforms. 1.3. Voter Polarization. 2. Meaningful Statistics. 2.1. Voter Turnout. 2.2. Results by Region. 2.3. Results by Age and Education. 2.4. Electoral Shifts 2019-2023. 3. Eternal PiS? Imminent Perspectives.

* Piotr Podemski PhD, Assistant Prof. of History and Cultural Studies at the Faculty of Intercultural and Specialized Communication, University of Warsaw. The article was peer-reviewed by the Editorial Board. Member of the Editorial Staff who oversaw the essay: Arianna Angeli.

Two nations; between whom there is no intercourse and no sympathy; who are as ignorant of each other's habits, thoughts, and feelings, as if they were dwellers in different zones¹.

Benjamin Disraeli

A house divided against itself cannot stand. I do not expect the house to fall – but I do expect it will cease to be divided².

Abraham Lincoln

1. The Significance of the Polish Election

1.1. Dramatis Personae

On 15th October 2023 a general (parliamentary) election was held in Poland. 29,532,595 voters were called to elect 460 deputies of the Sejm (lower chamber) and 100 members of the Senate³. There were as many as 6,333 candidates put forward by 12 electoral committees⁴ for the seats in the lower chamber and as few as 360 contenders for the upper chamber seats representing no fewer than 49 committees⁵. This discrepancy in numbers resulted from two different electoral systems governing the election of the Sejm and the Senate. While the former is elected from 41 multi-member constituencies with a required minimum of 5% of the vote nationally for the parties and 8% for the coalitions with seats allocated according to the D'Hondt method, the latter is formed by members coming from 100 single-member constituencies with a first-past-the-post system (FPTP) in place⁶. Thus, while winning a Senate constituency required a locally acclaimed personality capable of beating the opponents by simple plurality irrespective of their party affiliation (relatively few candidates representing many, also grassroots, committees), obtaining a Sejm seat is only possible for candidates representing countrywide political machines (many candidates representing few committees).

The major contenders in the electoral campaign were the ruling Law and Justice party (*Prawo i Sprawiedliwość*, PiS) on the one hand, and the self-styled “Democratic Opposition”⁷ on the other, including the Civic Coalition (*Koalicja Obywatelska*, KO), the Third Way (*Trzecia Droga*, TD) and the New Left (*Nowa*

¹ B. Disraeli, *Sybil: or the Two Nations*, Vol. I, Henry Colburn Publisher, 1845, 149.

² D.H. Donald, *Lincoln*, Simon & Schuster, 1995, 206.

³ wybory.gov.pl/sejmsenat2023/statics/PKW_AKTUALNOSCI/uploaded_files/1697617008_obwie-szczenie-sejm.pdf.

⁴ In Polish law, since 1991 an “electoral committee” is any party, coalition or movement that officially presents candidates for elections. See F. Millard, *Democratic Elections in Poland. 1991-2007*, Routledge, 2010, 19, 36.

⁵ wybory.gov.pl/sejmsenat2023/statics/PKW_AKTUALNOSCI/uploaded_files/1697634760_obwie-szczenie-senat.pdf.

⁶ ifes.org/tools-resources/faqs/elections-poland-2023-parliamentary-elections.

⁷ batory.org/wp-content/uploads/2023/10/Listy-opozycji-demokratycznej.pdf.

Lewica, NL). Presenting itself as a real alternative to this major political duel, oftentimes referred to as the “Polish-Polish (civil) war”, was Confederation for Freedom and Independence (*Konfederacja Wolność i Niepodległość*, KONFEDERACJA). Another movement by the name of Nonpartisan Local Government Activists (*Bezpartyjni Samorządowcy*, BS) was regarded by the opposition as a secret prospective ally of the ruling party. Absent from the mainstream media outlets and thus largely ignored by the main body of the electorate were other minor committees such as Poland is One (*Polska jest Jedna*, PJJ), Welfare and Peace Movement (*Ruch Dobrobytu i Pokoju*), Normal Country (*Normalny Kraj*), Repair Poland Movement (*Ruch Naprawy Polski*) and Anti-Party (*Antypartia*).

1.2. Party Platforms

In the electoral campaign Law and Justice Party defended its tenure of two parliamentary terms in power (2015-2019, 2019-2023) as “A Good Time for Poland” and offered new bright perspectives with its slogan: “Secure Future of the Poles” (*Bezpieczna Przyszłość Polaków*). In the official 2023 party programme more than a hundred pages were devoted to the “Our Achievements” section featuring chapters on, *inter alia*, “Great Public Finance Reform”, “Great Social Policy”, “Great Security Policy”, “Great Anti-Crisis Policy”, “Great Agricultural Policy”. One could thus see how PiS built their campaign on fighting tax evasion which allegedly enabled them to finance generous social benefits for families (the all-famous 500 *złoty* for each child) and the elderly (13th and 14th monthly retirement pension every year) as well as a massive re-armament programme *vis-à-vis* the war in Ukraine, while at the same time shielding the country’s businesses and peasants from existing threats (*e.g.* the Covid-19 pandemic).

However, well ahead of those practicalities the party programme dealt with far more ideologically-charged topics such as “Challenges of post-communism” or “Values and principles”. Apart from the universally shared democratic elements such as “freedom”, “solidarity”, “equality” and “justice”, some more divisive content could be found, such as “value of human life” (in the context of the ongoing abortion debate), “family” (defined as based upon a durable heterosexual relationship), “nation” (rejecting alternative “artificial ideological constructs”) or “State” (with the principle of sovereignty re-affirmed). Roughly one hundred more pages were used to outline the party’s plans for two more parliamentary terms in power (2023-2027, 2027-2031) ranging from institutional reforms, both domestically and within the European Union, to healthcare, education, digitalisation and energy transformation⁸. This review of the Law and Justice electoral platform can be deemed sufficient to picture PiS as a conservative and sovereigntist (Eurosceptic) party, with a high degree of self-importance.

⁸ pis.org.pl/dokumenty.



Figure 1. Official PiS Electoral Poster “A Good Time for Poland”, highlighting the party’s social policies and care for the rural areas⁹

However, the document certainly falls short of reflecting the everyday practice of PiS in power in terms of both policies and discourse, often and by many defined as “Poland’s constitutional breakdown”¹⁰ or “authoritarian populism”¹¹. According to a 2023 Freedom House report «since taking power in 2015, a coalition led by the populist, socially conservative Law and Justice (PiS) party has exerted significant political influence over Poland’s State institutions and damaged the country’s democratic progress. Recent years have seen an increase in nationalist and discriminatory rhetoric»¹², resulting in Poland’s Global Freedom Score for 2023 downgraded to 81/100 from 93/100 back in 2015¹³. Similarly, in 2023 Reporters without Borders ranked Poland 57th among 180 countries in the World Press Freedom Index (down from 18th position in 2015)¹⁴. The University of Gothenburg Varieties of Democracy Project went as far as depicting post-2015 Poland in free fall in terms of many aspects of democracy, not only liberal democracy (*i.e.* «protecting individual and minority rights against the tyranny of the State and the tyranny of the majority») but also participatory democracy (*i.e.* «engagement in civil society organizations, direct democracy, and subnational elected bodies») and even electoral democracy itself (wherein «political and civil society organizations can operate freely; elections are clean and not marred by fraud or systematic irregularities») ¹⁵.

⁹ pis.org.pl/materialy-do-pobrania.

¹⁰ W. Sadurski, *Poland’s Constitutional Breakdown*, Oxford University Press, 2019.

¹¹ theatlantic.com/international/archive/2023/09/poland-election-democracy-populism-autocracy/675255/.

¹² freedomhouse.org/country/poland.

¹³ refworld.org/docid/55cb45d815.html.

¹⁴ rsf.org/en/index?year=2015.

¹⁵ v-dem.net/data_analysis/CountryGraph/.

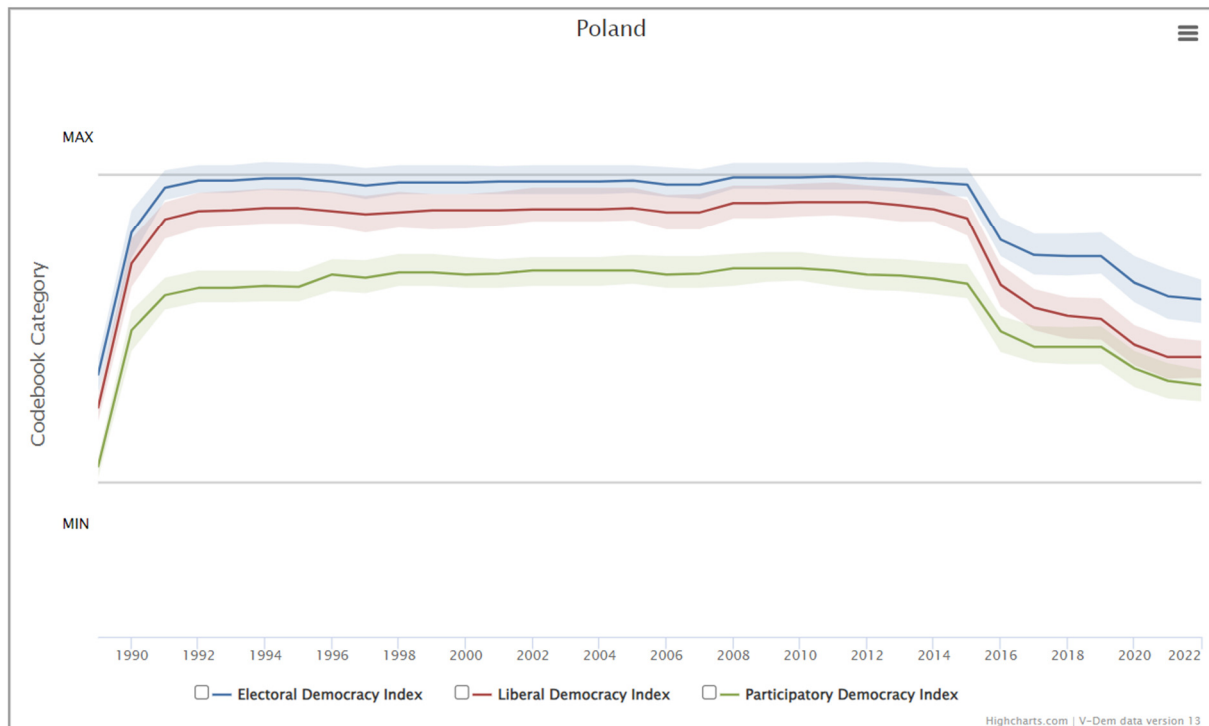


Figure 2. Poland in the University of Gothenburg Varieties of Democracy Project (1989-2022)¹⁶

With these critical judgments in mind the already mentioned “Democratic Opposition” portrayed the 2023 parliamentary election as a quest to “save democracy”¹⁷ in Poland. Since 2021 its leader has been again Donald Tusk, former President of the European Council (2014-2019), mocked as “the Emperor of Europe” by his Polish rightist opponents¹⁸, and Poland’s former Prime Minister (2007-2014), now leader of the Civic Coalition (KO), the main force of the opposition. Often accused of proposing nothing else but an anti-PiS agenda the Civic Platform (*Platforma Obywatelska*, PO), the party constituting the backbone of the Civic Coalition, entitled their electoral programme as “100 Points for the First 100 Days in Power”¹⁹. Strangely enough for neoliberals, playing by the PiS-imposed rules they commenced with specific benefit proposals targeting well-defined groups of voters: families, youth and the elderly, women and businessmen, offering social policy measures occasionally more generous than those carried out

¹⁶ v-dem.net/data_analysis/CountryGraph/.

¹⁷ kulturaliberalna.pl/2023/10/10/wigura-kuisz-czy-polakom-uda-sie-uratowac-demokracje/.

¹⁸ generator-paskow.pl/katalog/donald_tusk_-_cesarzem_europy_/fe5dfa5e-6f7e-11ee-a5bf-fa163eafb9ad.

¹⁹ platforma.org/upload/document/201/attachments/413/100%20konkretow-pdf.pdf.

by PiS (current benefits to be maintained and more to be added *e.g.* 30% pay rise for teachers and substantial exemptions for lower income taxpayers).

Alongside those promises they declared that some more ideologically controversial points would also be introduced such as liberalising the law forbidding abortion or legally recognising civil unions (both hetero- and homosexual). A return to the mainstream within the European Union and restoring the rule of law only appeared in the subsequent points. Last but not least, four full pages, as opposed to the average of one page per topic otherwise, were dedicated to the plea to “make PiS accountable” *e.g.* for “breaking the constitution”, “using public money for party purposes”, “destroying public media”, “illegal invigilation of citizens with [the anti-terrorist spyware] Pegasus”, “besmirching independent judges” and widespread corruption *e.g.* through selling Schengen visas to random buyers. In short, Jarosław Kaczyński, the Law and Justice party president was personally accused by the Civic Coalition of «an attempt to alter the State’s political system»²⁰.

Another member of the “Democratic Opposition”, the New Left (adopting this name in order to emphasise its distance from the “old”, post-communist Left), came up with a predictable social democratic agenda, their flagship proposals being *e.g.* “Good Job” (stable employment, equal treatment and strong trade unions), “Free and Friendly School” (critical thinking, innovation and skills of the future, no nationalist “indoctrination” and no Catholic religion classes), the “Green Deal” (renewable energy, recycling, protecting the environment and animals’ rights, fighting smog), “Equality and Respect” (legalising abortion and marijuana, LGBT rights, “humanitarian” immigration policy, hate-free public media and culture), “Secular State”, “Health for Everyone”, “Supporting People with Disabilities” as well as “A Strong Poland in a Strong European Union”.

The last but one chapter within the party programme was paradoxically entitled “Law and Justice” claiming that after the eight years in power of a party under that very name these two values needed to be upheld and promoted. The rule of law was to be re-established *e.g.* through the proceedings of a special “Law and Justice” parliamentary commission whose mission it would be to compile a comprehensive report on the multiple cases in which the Constitution was violated by State authorities in the years 2015-2023²¹. Thus, the New Left while sharing PiS concerns over the fate of the needy, *i.e.* the old and the socially excluded, demanded an abrupt end to the predominance of the conservative-nationalistic paradigm that the ruling party had unequivocally embraced. They went as far as self-defining as «the only progressive force in Polish politics»²².

A rather intriguing dichotomy could easily be grasped in the context of the Third Way. Although they openly declared themselves as a member of the “Democratic Opposition”, at the same time their very name indicated they were willing to act as an alternative to the political duel of the two giants (Jarosław Kaczyński and Donald

²⁰ platforma.org/upload/document/201/attachments/413/100%20konkretow-pdf.pdf.

²¹ klub-lewica.org.pl/images/program_Lewica_2023.pdf.

²² klub-lewica.org.pl/program.

Tusk) dominating Polish politics since 2005, also through their chief slogan: “Enough Quarrels, Move On!” (*Dość kłótni, do przodu!*)²³. The Third Way itself was a formal coalition (and as such needed to pass the 8% vote threshold to make it into the Sejm) between one of Poland’s oldest political parties (Polish Peasant Party, *Polskie Stronnictwo Ludowe*, PSL) and a novel social movement party by the name of “Poland 2050”, established only in 2020 in the aftermath of a considerable success of its leader, Szymon Hołownia, in the direct presidential election (13,87% of the vote²⁴). Their choice was to avoid adversarial politics and heated ideological debates, offering instead “Third Way’s 12 Guarantees” concerning relatively ecumenical social and economic issues like affordable housing and subsidies for students, tax exemptions for large families, simplified taxes, accessible healthcare, 6% of GDP for education, cheap electricity and clean air, equal rights for women²⁵. The Third Way was thus considered by many as the only force of the “Democratic Opposition” capable of taking over some of the disenchanted former PiS voters, without antagonising them with the radically hostile discourse of the other opposition parties.

In a somewhat different way the Confederacy for Freedom and Independence, bonding together several far right-wing forces, also attempted to build its image as a valid alternative to the well-established party duopoly of Law and Justice, on the one hand, and Civic Coalition, on the other. Its new young leader, Sławomir Mentzen (born in 1986 and elected as the New Hope party leader in 2023) appealed chiefly to young voters with a simple and attractive message put in the language of personal economic profit. As a successful tax advisor, he made the first point of his electoral programme “simple and low taxes” promising a “revolution” in the Personal Income Tax while no fewer than 15 taxes would be abolished, thus allowing for “cheap fuel and cheap coal”, and housing “30% cheaper”²⁶. Free-market economy was to rule supreme also in the realm of education (parents free to choose any competing school or home schooling for their children, with minimal State interference), healthcare (dismantling the State monopoly, or the National Health Fund, to be replaced by competitive insurance providers) and agriculture (opposing animal rights and environmental activists, as well as abolishing excessive regulations, also from the EU).

The Confederates further claimed that the “old-style parties”, irrespective of the PiS-Civic Coalition cleavage, had “passively carried out EU directives” and that “any kind of objection towards the European Union was unimaginable to them”, while the EU was “violating the Treaties” and enforcing “illegal programmes”. In their view Poland now ought to embrace a far more assertive foreign policy agenda of “secure borders”, “stopping illegal immigration” and “unfair competition” in the form of Ukrainian grain exports, and – last but not least – re-think restrictions on public access to firearms. It truly was a new quality within mainstream Polish

²³ polska2050.pl/trzecia-droga/

²⁴ prezydent20200628.pkw.gov.pl/prezydent20200628/.

²⁵ polska2050.pl/trzecia-droga/12-gwarancji-trzeciej-drogi/.

²⁶ konfederacja.pl/app/uploads/Konfederacja_WiN_Program_2023.pdf.

politics, even though one might argue that one of the Confederates, Janusz Korwin-Mikke, active since 1989, had voiced similar ideas but so far, he had played a marginal role.

1.3. Voter Polarization

In light of the above outlined electoral programmes it comes as no surprise that the level of polarization in the campaign was considerable. A survey conducted by the Government-sponsored Centre for Public Opinion Research (*Centrum Badania Opinii Społecznej*, CBOS) in August 2023 revealed some conspicuous contrasts in party electorates' views.

	NEW LEFT	CIVIC COALITION	THIRD WAY	LAW AND JUSTICE	CONFEDERATION	HIGHEST CONTRASTS WITHIN OPPOSITION	PIS-CIVIC COALITION CONTRAST
CBOS, AUGUST 2023							
Poland should pursue close integration within the EU.	79	76	68	13	21	11	63
Poland should abandon coal as major source of energy.	66	63	54	8	29	12	55
The Concordat with the Vatican is unnecessary.	88	71	66	16	57	22	55
Pregnancy termination should be allowed with no limits.	80	73	58	19	52	22	54
State-owned enterprises should be privatised.	27	41	30	5	42	14	36
Poland should accept refugees coming from Africa and the Middle East.	41	35	25	5	11	16	30
Law should allow formal same-sex unions.	78	70	55	13	43	23	27
Fighting crime should take precedence over citizens' rights and liberties.	12	18	18	42	20	6	24
Poland should support Ukraine and her endeavours to join the EU.	74	72	63	64	31	11	8

Figure 3. Polish Party Electorates' Views (CBOS data)²⁷

From the box above one can clearly see that behind the Law and Justice party, on the one hand, and the “Democratic Opposition”, on the other, there stood two distinct and conflicting bodies of the electorate. They differed primarily with respect to European integration, environmentalism and role of the Catholic doctrine in the public sphere. Other topics such as the liberal principles of tolerance, diversity and entrepreneurship constituted slightly less of a divide due to the socialist moods in the New Left and conservative ones in the Third Way. Firm support for the Ukrainian cause seemed the only element uncontested by any party, except for the Confederation.

Again, no wonder that as a result the electoral campaign – exceptionally brief since it was officially inaugurated by President Andrzej Duda coming from Law and Justice party himself, as late as 8th August 2023²⁸ – was defined by many observers as “brutal”²⁹. On numerous occasions did Jarosław Kaczyński, the PiS leader, hear from hostile protestors: “You’ll be in jail!”, “You have destroyed

²⁷ cbos.pl/SPISKOM.POL/2023/K_097_23.PDF.

²⁸ prezydent.pl/aktualnosci/wydarzenia/wybory-parlamentarne-odbada-sie-15-pazdziernika-2023-r,73017.

²⁹ economist.com/europe/2023/10/05/after-a-brutal-campaign-poland-gets-ready-to-vote.

Poland!” or “Down with the dictator!”³⁰. On the other hand, both Kaczyński himself and his acolytes would define Donald Tusk as “pure evil”³¹ and his party as an “external” or bluntly a “German party”³². Government-controlled TV would run several times a day a footage of Tusk making a speech in the German language at the CDU party conference, emphasising, totally out of context, the moment when he said “...für Deutschland...” (for Germany), as an apparent proof of his foreign allegiance³³. As a result it is fair to assume that in the 2023 elections while, at least some, “Democratic Opposition” voters held that Poland’s democracy and European destiny as much as their own personal freedom were at stake, some PiS sympathisers were inclined to believe they were defending Poland’s very independence and national identity. Some even argued that fascism was a serious threat since a speech, made back in 2019 by the Confederate leader Sławomir Mentzen, was widely circulated by the “Democratic Opposition” in which he had declared that the right-wing voters actually wanted Poland free of «Jews, homosexuals, abortion, taxes and the European Union»³⁴.

2. Meaningful Statistics

2.1. Voter Turnout

The above-mentioned polarization might have been a factor determining an unprecedented turnout of 74,38%, in the 2023 Polish parliamentary election (21,966,891 voters out of 29,532,595 voting-age citizens)³⁵. This was a figure considerably higher than the turnout in the historic 1989 election that had ousted the Communist regime (62,70%) or any other election ever since (see below).

VOTER TURNOUT IN POLISH SEJM ELECTIONS POST-2000 AND 1989	
2023 – 74,38%	2007 - 53,88%
2019 - 61,74%	2005 - 40,57%
2015 - 50,92%	2001 - 46,29%
2011 - 48,92%	1989 - 62,70%

Figure 4. Voter Turnout in Polish Sejm Elections post-2000 and 1989³⁶

The turnout differed significantly depending on the type and size of the local community (*gmina*). The smallest ones, up to 5000 people, stopped at 68,1% (against 54,36% in 2019) while the largest cities, over 500,000 people, achieved

³⁰wiadomosci.gazeta.pl/wiadomosci/7,143907,30289170,kaczynski-pojawil-sie-w-krakowie-przywitaly-go-okrzyki-bedziesz.html.

³¹wiadomosci.tvp.pl/72138179/tusk-to-czyste-zlo.

³²konkret24.tvn24.pl/polityka/wybory-2023-kaczynski-o-tusku-bardzo-czesto-powtarzal-fur-deutschland-to-nie-tusk-to-rzadowa-telewizja-st7386532.

³³wpolityce.pl/polityka/664950-prezes-pis-partia-tuska-to-jest-partia-zewnetrzna.

³⁴oko.press/program-konfederacji-zydzy-geje-aborcja.

³⁵wybory.gov.pl/sejmsenat2023/pl/frekwencja/pl.

³⁶pb.pl/frekwencja-w-wyborach-do-sejmu-najwyzsza-od-1989-r-1198206

82,72% (73,44% in 2019)³⁷. This tendency is corroborated by the example of the region (voivodship, *województwo*) of Mazovia where the turnout varied from 84,92% within the boundaries of the capital city of Warsaw down to 67,05% in one of its rural provinces (*powiat*) of Lipsko³⁸. This is a conceivable explanation of why those regions that contain within their borders the largest Polish urban centres (apart from Warsaw – Cracow, Wrocław, Łódź, Poznań, Gdańsk and the Upper Silesian conurbation around Katowice) saw a turnout somewhat higher than the more rural voivodships. It needs to be pointed out, however, that even if on the whole it was the urban population that participated in larger numbers than the rural one, it was the latter and not the former, that mobilized to a greater extent, comparing the 2023 election to that of 2019. If that was the case with the rural voters, it was largely, as we shall see, to defend the incumbent PiS government and its policies.

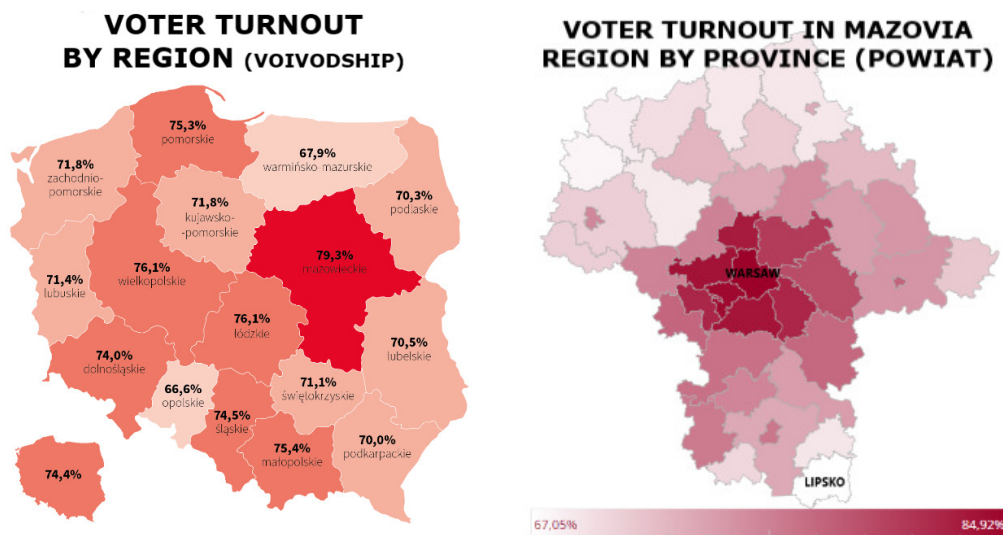


Figure 5. Voter Turnout by Region³⁹ and Voter Turnout in Mazovia by Province⁴⁰

An exit poll carried out as voters were leaving the polling stations by Ipsos for TVN, the liberal, American-owned private television network in Poland, revealed some more interesting turnout-related factors. Compared to the previous election of 2019, it was the 50-59 age group and not the 40-49 group, that now turned out to be that of the most frequent voters. Nevertheless, the main contrast between the two elections, turnout-wise, was an impressive mobilization of the youngest section of the electorate (roughly 1/3 more voters now than in 2019) while the percentage of active voters among the oldest group (60 years and more) stood at the same level

³⁷ wybory.gov.pl/sejmsenat2023/pl/frekwencja/pl.

³⁸ wybory.gov.pl/sejmsenat2023/pl/frekwencja/Koniec/woj/140000;
sejmsenat2019.pkw.gov.pl/sejmsenat2019/pl/frekwencja/pl.

³⁹ samorzad.pap.pl/sites/default/files/inline-images/igrafika_20231017_06.png.

⁴⁰ wybory.gov.pl/sejmsenat2023/pl/frekwencja/Koniec/woj/140000.

or actually dropped slightly. The 2023 electoral shift in Poland was thus determined chiefly by the younger generations, voicing – as we shall see – opinions contrasting with those of the elderly.

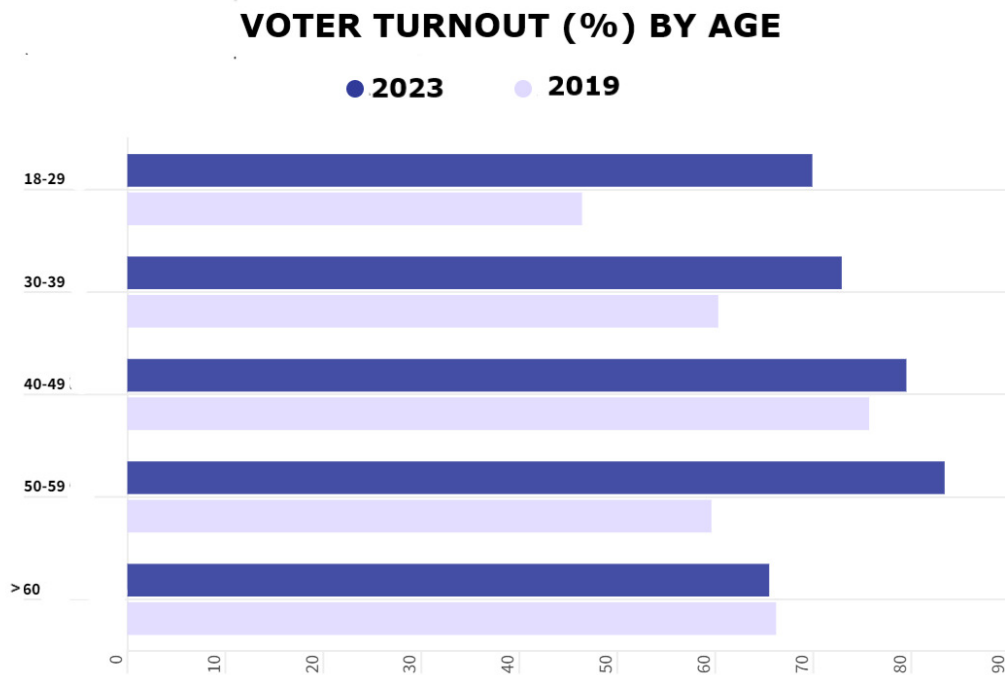


Figure 6. Voter Turnout by Age⁴¹

2.2. Results by Region

The official election results were published by the National Electoral Commission (*Państwowa Komisja Wyborcza*, PKW) on the second day after the vote, *i.e.* on 17th October⁴², as follows:

⁴¹biqdata.wyborcza.pl/biqdata/7,159116,30309159,wybory-2023-mobilizacja-przeplywy-elektoratow-i-nowi-wyborcy.html.

⁴²wybory.gov.pl/sejmsenat2023/statics/PKW_AKTUALNOSCI/uploaded_files/1697617008_obwieszczenie-sejm.pdf.

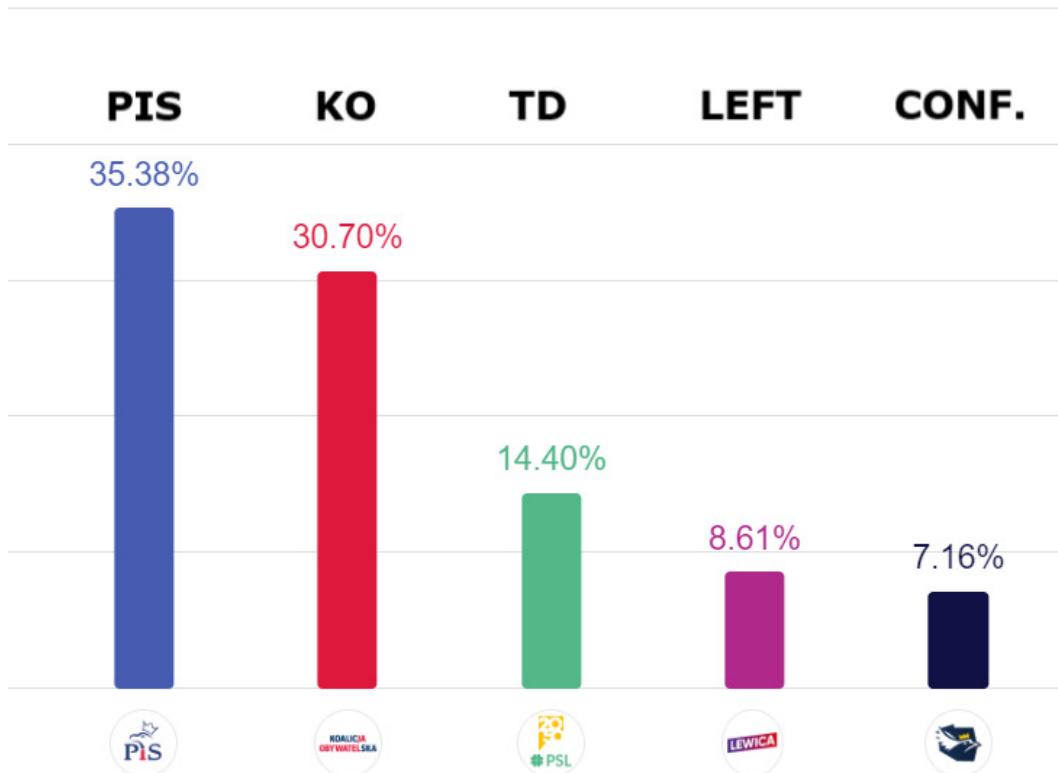


Figure 7. Official Election Results⁴³

Law and Justice (PiS) has obtained the highest number of votes (7,640,854 or 35,38%), with the Civic Platform (KO) coming second (6,629,402 votes or 30,70%). However, the “Democratic Opposition” (Civic Platform, Third Way and New Left combined), which had announced well before the election that they intended to form a coalition government, jointly won 11,599,090 votes or 53,71%. Official PKW results allow for some further analysis. A look at the Sejm constituency map indicates that throughout the country a plurality of the votes was won by either Law and Justice (22 constituencies, its stronghold being especially the South East of Poland) or the Civic Coalition (19 constituencies, particularly in the North West). An important exception to this general rule was that the constituencies including a major city (Warsaw and its surroundings, Cracow, Łódź and the Upper Silesian conurbation) were won by the Civic Platform, even if the adjacent rural areas voted for PiS.

⁴³ tvn24.pl/wybory-parlamentarne-2023.

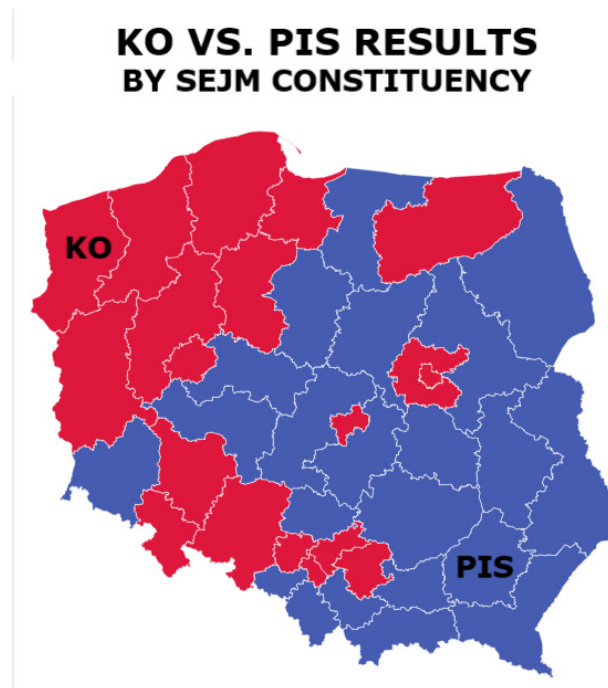


Figure 8. KO vs. PiS Results by Sejm Constituency⁴⁴

The latter element may easily go unnoticed if one only looks at the regional level results (by voivodships). The picture that then emerges is one of a conspicuous Law and Justice victory over the Civic Platform (10 voivodships to 6) or an even more overwhelming triumph of the “Democratic Opposition” if one chooses to perceive them as a united anti-PiS front (13 voivodships to 3).

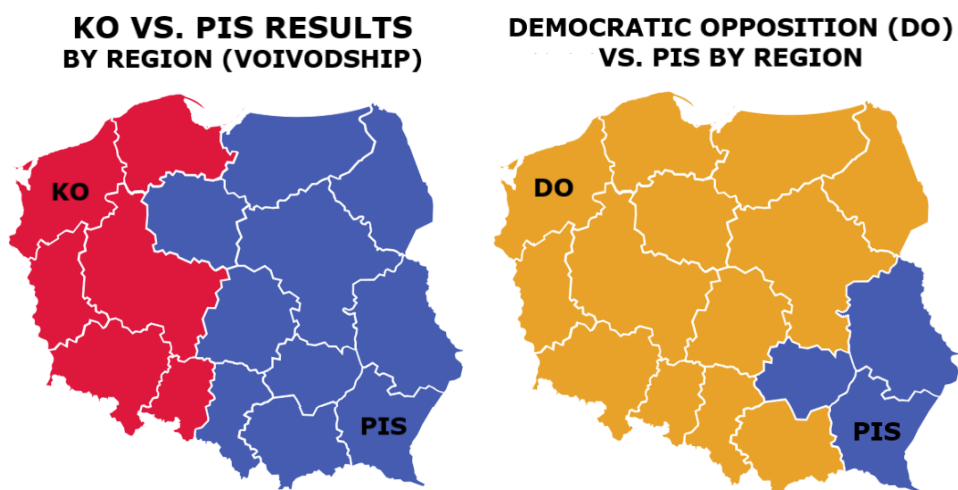


Figure 9. KO vs. PiS and Democratic Opposition vs. PiS Results by Region⁴⁵

⁴⁴ tvn24.pl/wybory-parlamentarne-2023.

⁴⁵ *Ibidem*.

A far more detailed image of the competing committees' electorates can be outlined based on the already mentioned exit poll carried out by Ipsos. By asking voters a standardized set of questions as they were leaving the polling station, a number of factors – otherwise unknown in a secret ballot – were revealed. As we could presume (see above), Law and Justice obviously won the election among voters residing in the countryside (47,6%), while the largest cities, with population exceeding 500,000, supported the Civic Platform (42,9%). These two respective committees came second in their less favourable contexts (21,2% Civic Platform in the rural areas and 21,1% for PiS in the major cities). Concerning the other competitors, it is well visible that the right-wing Confederation did slightly better in the countryside than in the large cities (7,8% to 5,5%), whereas the New Left received far more support in the major urban centres than in the rural areas (14,5% to 5,9%). This seems nothing less than a clear proof of the actual cleavage in Polish politics between the conservative rural voter and the liberal urban one.

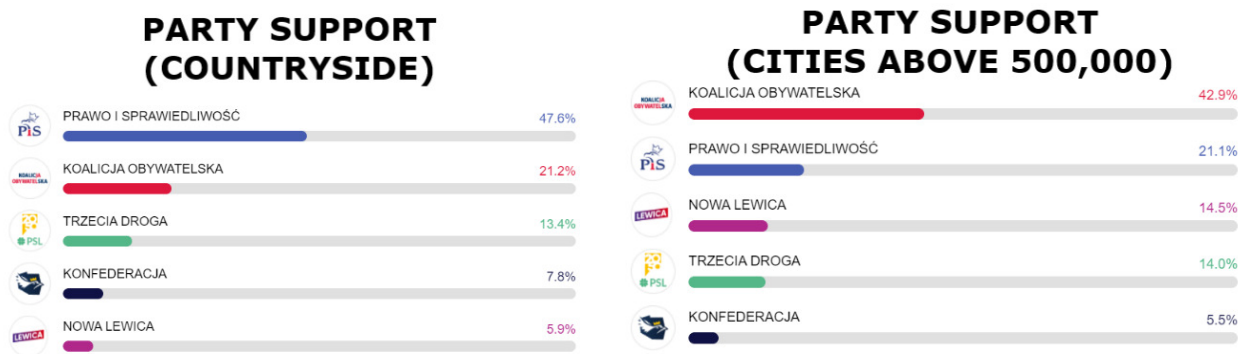


Figure 10. Party Support: Countryside vs. Cities Above 500,000⁴⁶

Even when it comes to the relatively minor urban centres (with population between 51,000 and 200,000 people), as can be seen below, the winner was the Civic Coalition, and not PiS (36,7% to 29,7%). Another remarkable fact is that the Third Way (as we already know, a coalition between the undoubtedly rural-based Polish Peasant Party, PSL, and more *intelligentsia*-oriented Poland 2050) obtained a very similar share of the vote in all three of these social contexts (13,4% in the countryside, 14% in the major cities and 13,8% in the minor ones). This seems indicative of an actual synergy effect materializing with the PSL candidates successfully gathering votes among the peasants and small town voters on the one hand and Poland 2050 contributing its fair share in the more urban contexts on the other.

⁴⁶ tvn24.pl/wybory-parlamentarne-2023/wyniki-sondazowe.



Figure 11. Party Support: Cities 51,000-200,000⁴⁷

2.3. Results by Age and Education

Another typical cleavage in Polish voters' choices is supposedly their age, which is corroborated by Ipsos exit poll results. Law and Justice triumphed crushingly among the oldest voters (aged 60 and above) winning no less than majority support (52,8%) but failed miserably among the youngest generation (aged 18-29) in which category they turned out to be the least preferred committee (14,4%) among the five of them that passed the 5% threshold allowing them to enter the Sejm. An interesting fact, though, is that also the Civic Platform, Law and Justice's main opponent, fared somewhat better among the oldest voters than among the youngest (31,0% to 27,6%), even if they nevertheless beat all their competitors in the youngest category, too. The youngest voters, on the other hand, favoured the other three committees: modestly the Third Way (17,9% support against 14,4% nationwide) but chiefly the Confederation (17,8% against 7,2% nationwide) and the New Left (17,4% against 8,6% nationwide). A plausible explanation could be that a segment of young voters tends to appreciate the Confederation's recipes for individual wealth through low taxation and self-reliance (as opposed to the more generous social benefits policy incarnated by the incumbent PiS government) while another section of the young electorate views with favour the New Left's resolute commitment towards women and LGBT rights (*e.g.* abortion and civil unions), while distrusting the Civic Coalition's cautious stance on these topics, still sensitive even among wide ranks of the otherwise centre-leaning Polish electorate.

⁴⁷ tvn24.pl/wybory-parlamentarne-2023/wyniki-sondazowe.

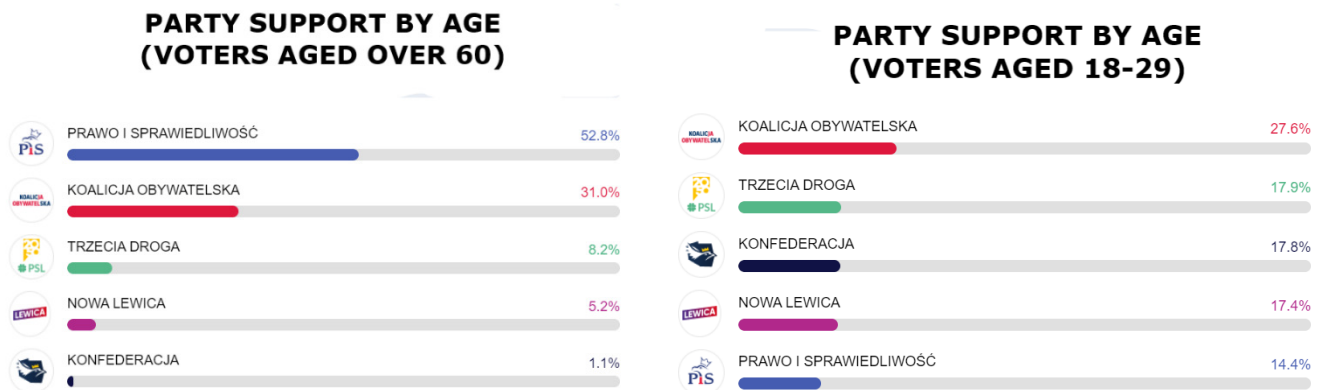


Figure 12. Party Support by Age: Voters over 60 vs. Voters Aged 18-29⁴⁸

However, it is already in the age group ranging from 40 to 49 years that the Civic Coalition defeated PiS by 34,5% to 31,6%, while the other committees achieved results close to their nationwide average. Thus, it can be argued that the general outcome of the vote was determined by the preferences of the middle-aged voters (from 30 to 59) outweighing the radically pro-PiS as well as the moderate pro-Confederation and pro-Left leaning of the oldest and the youngest segments of the electorate.

PARTY SUPPORT BY AGE (VOTERS AGED 40-49)

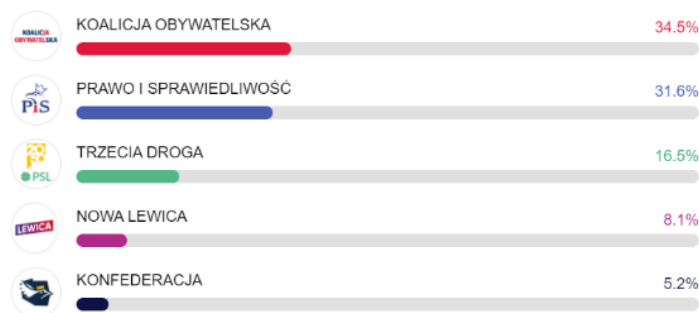


Figure 13. Party Support by Age: Voters Aged 40-49⁴⁹

Similarly, cleavage along the lines of educational differences turned out to be of utmost prominence in the 2023 Polish parliamentary election. Almost two thirds of the voters with elementary education only supported the ruling Law and Justice party (62,6%), whereas the Civic Coalition prevailed among university graduates (38,6%), with the “Democratic Opposition” as a whole gaining as much as 67,5% of their vote. Each of the united front opposition parties did evidently better among

⁴⁸ tvn24.pl/wybory-parlamentarne-2023/wyniki-sondazowe.

⁴⁹ *Ibidem*.

the electorate with higher education than they did among the least educated (Civic Coalition 38,6% compared to 15,4%; Third Way 17,8% compared to 7,7%; New Left 11,1% compared to 4,7%). PiS fared much worse with the university graduates obtaining roughly one third of the preferences it received from the elementary education voters (22,2% compared to 62,6%). Education played almost no role as a factor in supporting the Confederation (6,1% of the vote with elementary education comparable to 6,8% among university *alumni*).

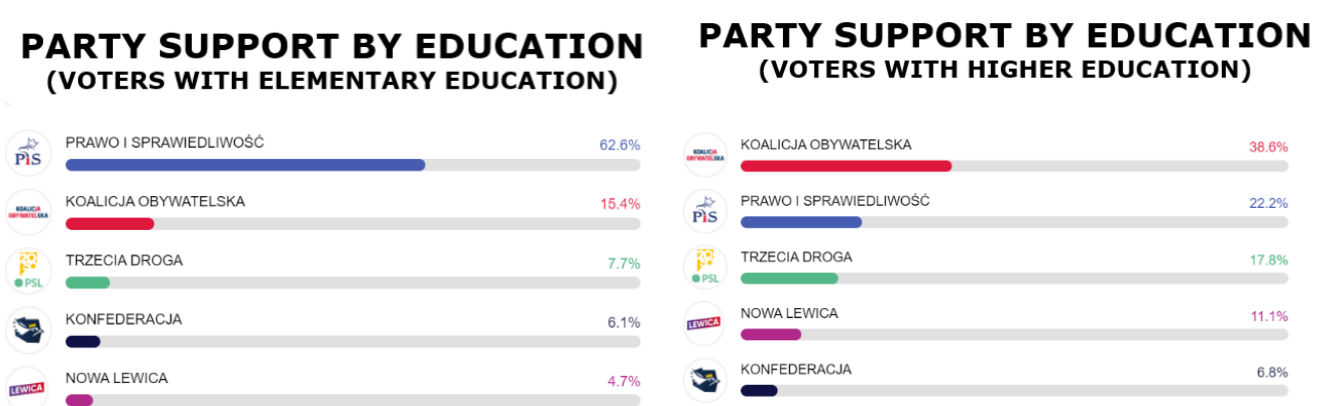
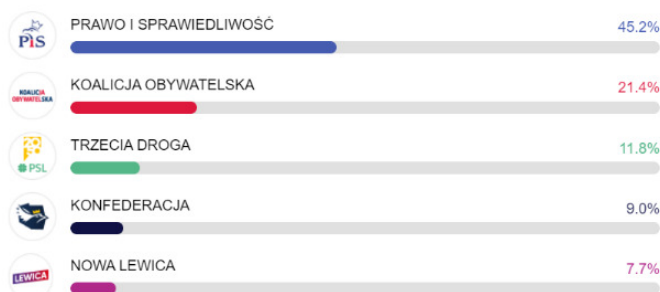


Figure 14. Party Support by Education: Elementary vs. Higher Education⁵⁰

It is to be expected that the contrasts in education will translate into a diversity of the ruling party and opposition electorates in terms of their professional and thus economic status. Again, this is confirmed by the Ipsos survey in question. From it, Law and Justice emerged as unquestionably dominant in the least successful category of the unemployed (45,2%), while the “Democratic Opposition” parties turned out moderately strengthened among the economically privileged group defined as “directors, managers and specialists” (40,4% for the Civic Coalition; 19,2% for the Third Way; and 11,3% for the New Left). In this respect, employment status seems to make a difference among the voters of the Confederation whose mixture of assertive nationalism and radically free-market ideas, perhaps somewhat ironically, mobilized a greater support among the unemployed than among the top management in business (9% compared to 7,3%).

⁵⁰ tvn24.pl/wybory-parlamentarne-2023/wyniki-sondazowe.

PARTY SUPPORT BY EMPLOYMENT STATUS (UNEMPLOYED)



PARTY SUPPORT BY EMPLOYMENT STATUS (DIRECTORS/MANAGERS/SPECIALISTS)

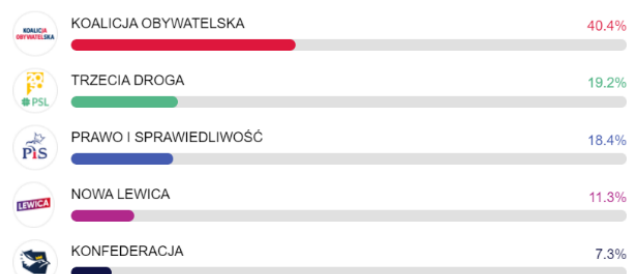
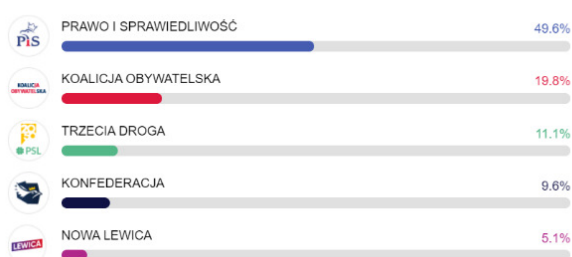


Figure 15. Party Support by Employment Status: Unemployed vs. Directors⁵¹

As a consequence, it certainly comes as no surprise that Law and Justice also prevailed overwhelmingly amongst peasants (66,6%), pensioners (53,4%) and workers (49,6%), identifiable with the already mentioned groups of consistent PiS voters defined by type of local community (rural, as opposed to urban), age and level of education. Equally predictable may now seem the opposition's preponderance in the case of high school and university students (31% for the Civic Platform; 21,6% for the New Left; 18,6% for the Third Way), while PiS received only 11% in this group.

PARTY SUPPORT BY EMPLOYMENT STATUS (WORKERS)



PARTY SUPPORT BY EMPLOYMENT STATUS (STUDENTS)

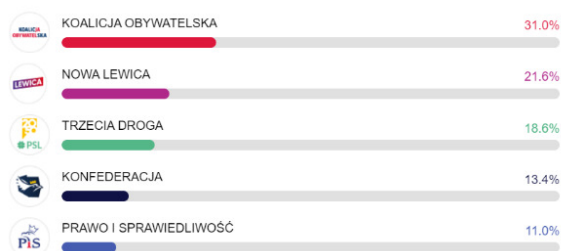


Figure 16. Party Support by Employment Status: Workers vs. Students⁵²

To sum it up, it can be concluded that the polarization of Polish voters in 2023, measurable *inter alia* by an exceptionally high voter turnout, can be interpreted with a set of statistically tangible socio-economic criteria. Within this angle a typical 2023 Law and Justice voter would be a pensioner or elderly peasant with elementary

⁵¹ tvn24.pl/wybory-parlamentarne-2023/wyniki-sondazowe.

⁵² tvn24.pl/wybory-parlamentarne-2023/sondaz-exit-poll-ipsos-wojewodztwa-w-ktorych-pis-stracil-najwiecej-poparcia-7393144.

education living in Poland's rural areas, most likely in the South East. In contrast, a stereotypical Civic Coalition supporter would be a middle aged or younger university graduate working as a well-paid specialist in one of Poland's major cities. This, as we may infer from the previously cited CBOS survey on party electorates' views, translates into a deeply conservative mindset of the PiS voter and a liberal mentality within the supporters of the Civic Coalition. On the side of the "Democratic Opposition", sympathizers of both the New Left and the Third Way are younger and well-educated but more radically leftist in the case of the former and moderately conservative in the case of the latter. Therefore, it seems fair to say that while the "Democratic Opposition" incapsulates the hopes of those who have generally benefitted from Poland's post-Communist transformation and integration with the European Union, the Law and Justice party voices the exasperation of those who have failed to collect the fruits of the country's post-1989 structural reforms and macroscale development.

2.4. Electoral Shifts 2019-2023

In order to determine whether or not this is truly the case of what Benjamin Disraeli back in his days described as «two nations; between whom there is no intercourse and no sympathy; who are as ignorant of each other's habits, thoughts, and feelings, as if they were dwellers in different zones», even though they share and call home the same country of Poland, it seems vital to verify to what extent these voting patterns may be considered durable. A general look at the electoral shifts between parties in the 2023 election compared with the previous one in 2019 allows one to make a series of claims.

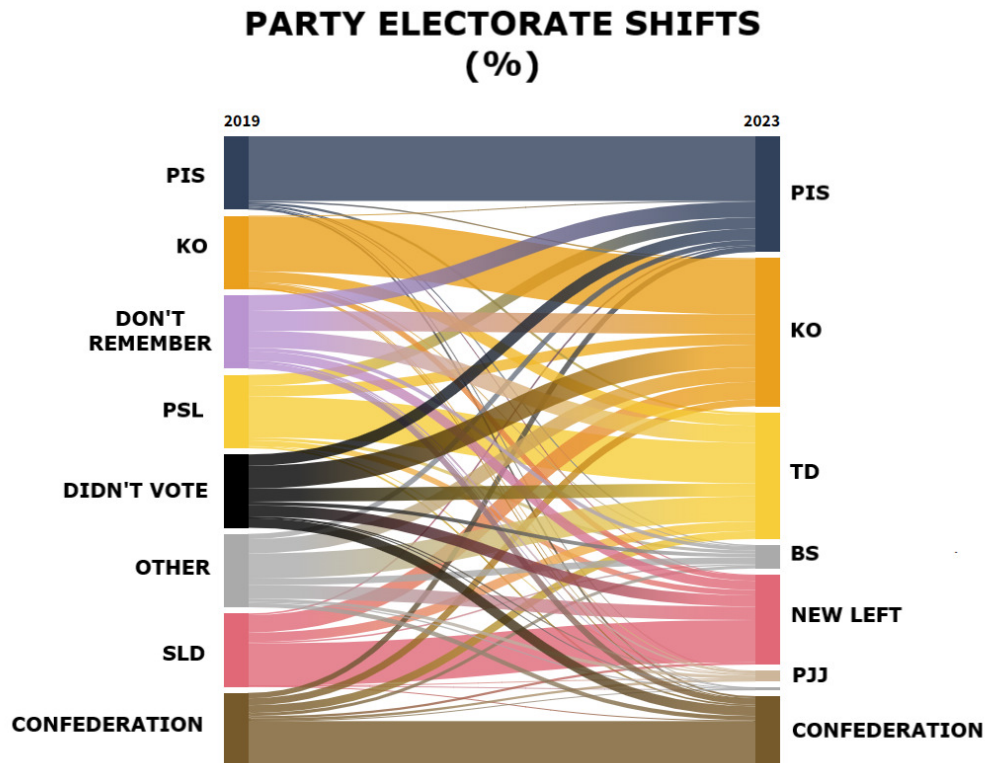


Figure 17. Party Electorate Shifts 2019-2023⁵³

On the one hand, the Law and Justice party electorate is solid and disciplined with very few former voters deciding to abandon their party of choice. If PiS gains new voters, this is thanks to mobilizing some elements of the less politically conscious electorate that either admit they didn't vote or claim they don't remember who they voted for in the previous election. Gains at the expense of other parties are minimal with the exception of the Polish Peasant Party losing some support taken over by PiS, thus consolidating its grip on the rural areas. On the side of the "Democratic Opposition" electoral shifts may be more frequent, yet they are limited to shifts between the different forces of the opposition. The Civic Coalition would lose some of the more conservative voters to the Third Way and those more left-leaning to the New Left, and *vice versa*, but the boundary between the PiS and anti-PiS camps looks fortified and most bridges are all but burnt.

⁵³biqdata.wyborcza.pl/biqdata/7,159116,30309159,wybory-2023-mobilizacja-przeplywy-elektoratow-i-nowi-wyborcy.html.

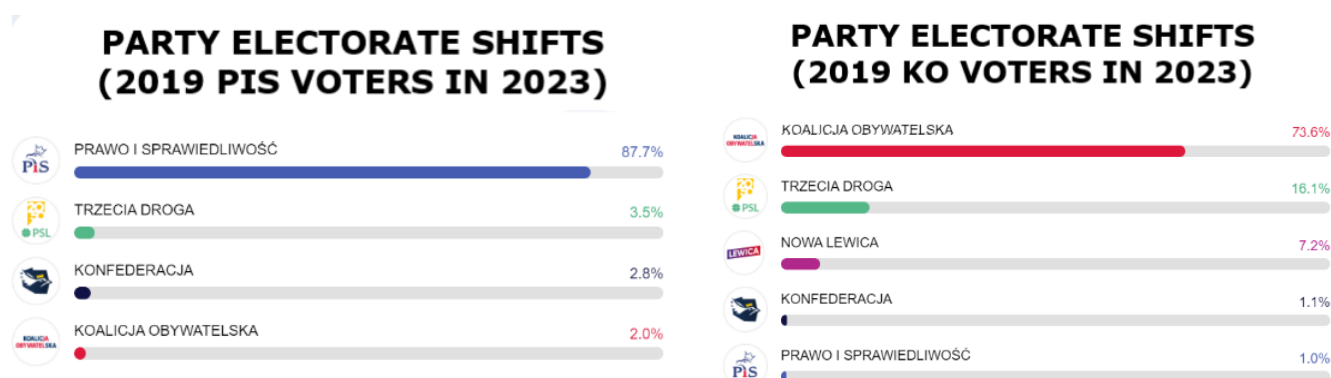


Figure 18. Party Electorate Shifts 2019-2023: PiS Voters vs. KO Voters⁵⁴

87,7% of the PiS voters back in 2019 chose to support their party also in 2023, with just 6,6% going over to the “Democratic Opposition” (3,5% for the Third Way; 2% for the Civic Platform and 1,1% for the New Left). Among the 2019 Civic Platform supporters visibly fewer remained loyal to their party (73,6%) but the other 23,3% went over to other “Democratic Opposition” parties, with only 1% voting for PiS and 1,1% for the Confederation. The decisive factor that allowed the “Democratic Opposition” to win the election, unpredicted by previous opinion polls, was an astounding mobilization among the voters who hadn’t voted before (many of them very young), a majority of whom decided to support the Civic Platform (30%), the Third Way (19,3%) and the New Left (15%), while PiS only received 15% of this vote. The “Democratic Opposition” also prevailed among the group of voters who declared they did not remember who they had supported in the previous election (63,1% for the coalition committees against 20,9% for PiS).

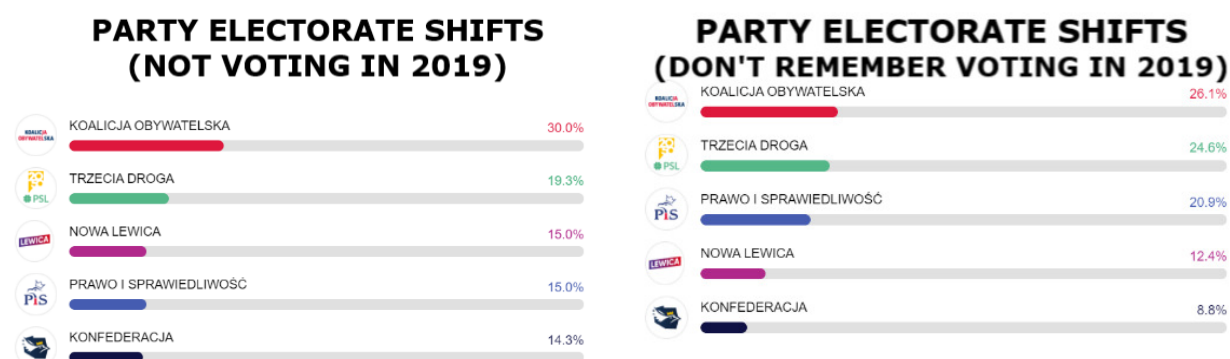


Figure 19. Party Electorate Shifts 2019-2023: Not Voting vs. Don’t Remember Voting⁵⁵

⁵⁴tvn24.pl/wybory-parlamentarne-2023/sondaz-exit-poll-ipsos-województwa-w-ktorych-pis-stracil-najwiecej-poparcia-7393144.

⁵⁵ *Ibidem*.

3. *Eternal PiS? Imminent Perspectives*

What are the probable consequences of the Polish 2023 parliamentary election in the weeks and months to come?

With the popular vote translated into the allocation of seats in the Sejm, according to the D'Hondt method, the new lower chamber of Polish parliament will have the following composition.

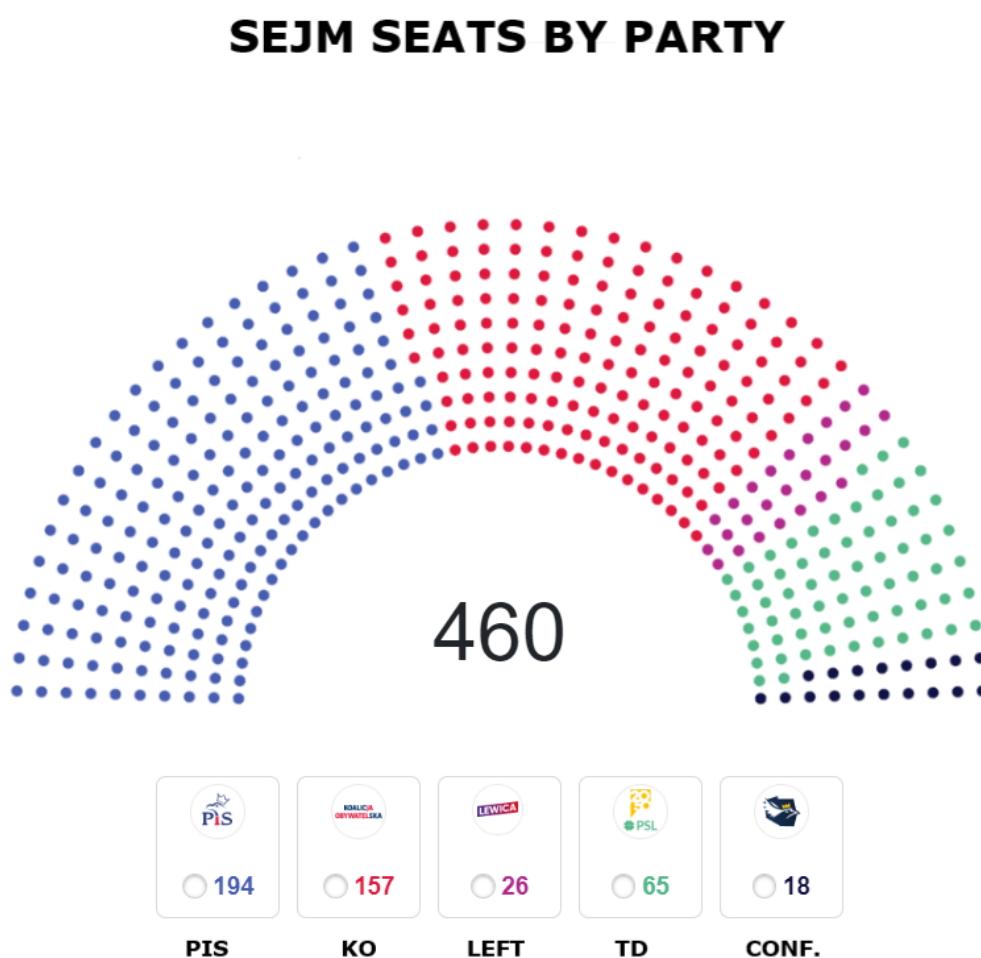


Figure 20. *Sejm Seats by Party*⁵⁶

With its most numerous parliamentary group (194 out of 460 Sejm members) PiS is the single strongest party, nevertheless unable to form a majority coalition against the united front of the “Democratic Opposition”, 248 seats strong, with the required majority of 231. Furthermore, the only possible and yet not sufficiently

⁵⁶ tvn24.pl/wybory-parlamentarne-2023/wyniki-pkw-sejm.

strong potential ally to Law and Justice, the Confederation, has in the meantime repeatedly refused to enter coalition talks with PiS.

An even worse situation the Law and Justice party still in power has materialized in the upper chamber, the Senate, which has not been the focus of our analysis up to this point.

SENATE SEATS BY PARTY

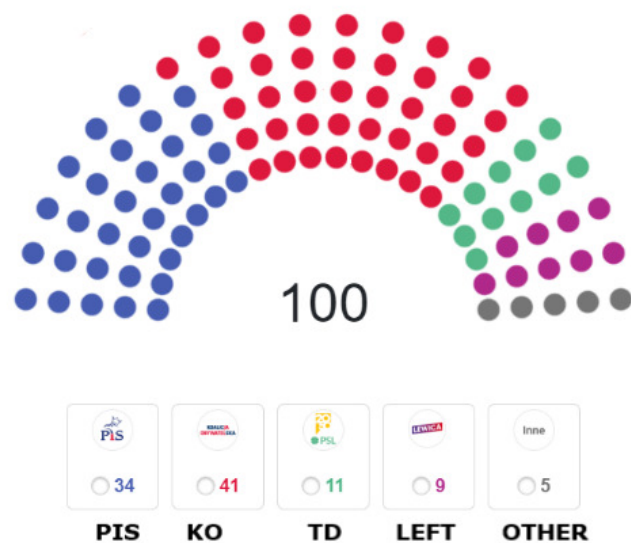


Figure 21. Senate Seats by Party⁵⁷

With Senate seats allocated according to the simple plurality rule in one-member constituencies, the “Democratic Opposition”-led coalition Senate Pact ‘23 (*Pakt Senacki* ‘23) prevailed over PiS that can now rely on no more than 34 senators (out of 100), while the forces of the opposition have managed to introduce: 41 senators for the Civic Platform, 11 for the Third Way and 9 for the New Left, with 5 independent, yet opposition-friendly, senators, constituting an absolute majority of 66 out of 100.

This supposedly undeniable aftermath of the election has since then, however, become the subject of a heated debate. Law and Justice party leaders, and the government-controlled Polish Television (TVP) network, have defined this result as their party’s «third victory in a row» and «a great success for our formation and our project for Poland»⁵⁸. Accordingly, President Andrzej Duda, with his own

⁵⁷ tvn24.pl/wybory-parlamentarne-2023/wyniki-pkw-senat.

⁵⁸ tp.info/73444266/wybory-2023-jaroslaw-kaczynski-skomentowal-wynik-wyborow.

political roots in the Law and Justice party, after consultations with all parliamentary forces, decided to convoke the first session of the new chambers for 13th November (*i.e.* late but within the one-month period following the election imposed by the Constitution)⁵⁹ and to give the incumbent Prime Minister, Mateusz Morawiecki of PiS, mandate to form a new government⁶⁰. Comments from observers in general sympathy with the “Democratic Opposition” interpret these moves as the President’s attempts to postpone the passage of power to the parliamentary majority coalition or even to gain time for PiS-controlled government to buy off (if not blackmail into submission) enough opposition MPs to maintain power⁶¹. The Presidential Palace’s counterargument is that it has been a well-established constitutional practice ever since 1989 to entrust the leader of the strongest single parliamentary party with the mission of forming the new government⁶².

Also, to convince the President of the existence of a majority coalition formed by the former “Democratic Opposition”, its leaders signed a formal coalition agreement. The last of its three parts concerned the division of the highest offices (Donald Tusk as Prime Minister, Szymon Hołownia and Małgorzata Kidawa-Błońska as speakers of both parliamentary chambers for the first two years) among the members of the coalition. The second part was devoted to the question of PiS accountability and constitutional responsibility since «without accounting for the pathologies and crimes of the previous government there is not and there will not be a Poland based on justice and the rule of law»⁶³. Last but not least, the first and crucial part of the contract identified twenty-four programme points to be implemented by the new government. While there was a broad consensus on a number of topics, the agreement has also revealed major contrasts over ideologically sensitive issues such as abortion and LGBT rights, totally absent from the text amidst reluctance from the more conservative coalition member, the Third Way.

Accordingly, on 13th November Szymon Hołownia and Małgorzata Kidawa-Błońska were elected speakers of the Sejm and the Senate, however President Andrzej Duda later that day nonetheless appointed Mateusz Morawiecki as new Prime Minister.

In a speech delivered on the occasion of Independence Day, celebrated on 11th November, Jarosław Kaczyński made some very strong remarks, not only once again defining the Civic Coalition as a “German party” but also warning his followers that, due to the planned EU treaty revision, with the “Democratic Opposition” in power, Poland as State «will not be sovereign and independent,

⁵⁹ prezydent.pl/aktualnosci/wydarzenia/pierwsze-posiedzenia-sejmu-i-senatu-13-listopada,76906.

⁶⁰ pap.pl/aktualnosci/prezydent-powierza-misje-tworzenia-rzadu-premierowi-morawieckiemu-marek-sawicki.

⁶¹ oko.press/duda-wskazal-morawieckiego-na-premiera.

⁶² wpolityce.pl/polityka/668748-pis-w-tej-samej-sytuacji-co-koledzy-tuska-z-partii-ludowej.

⁶³ polska2050.pl/assets/uploads/2023/11/69273236-dd1a-6c16-30eb-3751c06dcb20.pdf.

indeed will not be a State»⁶⁴, adding that «any price is acceptable, when one fights for your country's independence, [...] it is beautiful to suffer and even die for the good of one's fatherland»⁶⁵.

Consequently, even if Mateusz Morawiecki ultimately fails to gather the necessary majority and, as a result, by Christmas, Donald Tusk is elected Prime Minister by the Sejm, according to the procedure foreseen by the Constitution, his prospective government of the now "Democratic Opposition" will continue to face substantial challenges.

Firstly, one must consider the institutional dimension. It is to be expected that President Duda, armed with a veto power in legislation, which the probable Donald Tusk-led government will be unable to override (with its 248 MPs against 276 required for the qualified majority of 3/5), will prevent the entry into force of any legislation aimed at reversing previous PiS policies. Another valid possibility is for the President to direct any act of parliament to be reviewed by the Constitutional Tribunal, dominated by PiS-friendly judges, some of whom appointed, as most lawyers argue, in violation of the Constitution. Within the judicial branch a highly sensitive issue is the Supreme Court (*Sąd Najwyższy*, SN), with a conflict between pre-PiS era "old judges" and PiS-appointed "new judges", the latter ones within the Chamber of Exceptional Supervision and Public Matters meant to determine the validity of the election itself. Another institutional pillar of PiS controversial reforms has been the National Council of the Judiciary (*Krajowa Rada Sądownictwa*, KRS), also shaped by the ruling party against the previous constitutional practice, still actively appointing judges who subsequently pronounce thousands of verdicts in public courts of law. A number of other State institutions, including but not limited to the Polish National Bank, the National Broadcasting Council or the National Media Council, controlled by PiS appointees will no doubt remain loyal to Jarosław Kaczyński and hostile to the new parliamentary majority that will no doubt make attempts to replace some of their leading members as soon as possible.

Secondly, a major challenge facing the new coalition will most likely be its complex internal structure. Even though formally it consists of three forces, *i.e.* two coalitions (Civic Coalition and Third Way) and one unitary committee (New Left), in fact they all unite no fewer than nine minor entities, some of them more or less radically leftist, some (most in fact) liberal, some moderately conservative. These discrepancies are likely to surface on numerous occasions as the more left-leaning elements within the coalition will attempt to eagerly make good on their electoral promises by proposing bills on highly contentious topics such as abortion, LGBT rights, separation of church and State, *etc.* Another likely problem is that of a choice between a more or less radical strategy to be adopted *vis-à-vis* previous PiS policies. Since the PiS-controlled Constitutional Tribunal is unable to rule on unconstitutionality of the former government majority's steps, the more radical

⁶⁴ wpolityce.pl/polityka/670351-prezes-kaczynski-w-krakowie-dzis-mamy-szczegolna-sytuacje.

⁶⁵ wiadomosci.onet.pl/kraj/przemowienie-jaroslaw-kaczynskiego-czy-zaskoczy-polakow-relacja-na-zywo/j2v57nj.

wing of the future government might consider as a viable solution a declaration by the Sejm that these acts are simply null and void. The more moderate elements, however, would regard such actions as a medicine no better than the disease (unconstitutionally erasing now unconstitutional decisions hitherto taken by PiS). Thus, either the more radically-minded voters of the New Left will likely feel unsatisfied with their deputies' inability to pass vital equality and human rights legislation or, if it is passed, the more cautious Third Way supporters will feel they are contributing to a cultural revolution they have little appetite for.

Thirdly, immense socio-psychological problems are probably ahead. Only a minority of observers believe that the sooner or later inevitable end of PiS rule and the subsequent dismantling of the "national media", as a vehicle for nationalist-populist propaganda, will enable the former PiS voters to embrace a more nuanced vision of both Polish and European reality and will thus reduce the existing polarization in society⁶⁶. However, many other Polish intellectuals are of the opinion that «PiS is a child of Polish tradition deriving from its aspect which I call 'eternal PiS', [...] which is all about ill-treating our own State and turning our backs on Europe» or a «gene of self-destruction»⁶⁷. Therefore, PiS and its voters will most likely remain a crucial factor in Polish politics, all the more prone to radicalization since, as we have seen, its leaders picture the perspective of Donald Tusk in power as comparable to German occupation aiming to revise EU treaties in a federalist direction so as to reduce Poland to «a territory populated by Poles» and not a sovereign State. Therefore, it is to be expected that PiS will try hard to mobilize their supporters against the new government, resorting to emotional and ideological polarization. With PiS sympathizers gradually losing their posts in public institutions (*e.g.* parliament, government, the judiciary, the media), this kind of hostile propaganda will gain in strength and radical protests or violent clashes are more than possible.

Finally, financial issues will most likely be at stake. Law and Justice government has made a flagship of their electoral success since 2015 the generous social policies symbolized by the monthly 500 *złoty* per child grant and reversing the previous liberal reform postponing retirement age to 67 years of age. Liberal experts had long claimed that «there is and there will not be the money» to finance these promises⁶⁸. However, in the recent electoral campaign the "Democratic Opposition" came up with its own series of benefits, grants and other financial proposals (*e.g.* the already mentioned 30% pay rise for teachers and "0% mortgage" for young people). Efficient as they have proved to be in the campaign, these programmes – if put into practice – will certainly generate a significant burden for public finances. The current condition of the latter remains somewhat of a mystery. Although the incumbent PiS government at the beginning of 2023 had still argued

⁶⁶rp.pl/wybory/art39228581-po-zapowiada-likwidacje-tvp-info-i-wiadomosci-porownanie-do-russia-today.

⁶⁷wyborcza.pl/alehistoria/7,121681,29120605,odwieczny-pis-skad-wzial-sie-w-nas-gen-samozaglady.html.

⁶⁸ wpolityce.pl/polityka/667291-oni-juz-wskrzeszaja-haslo-pieniedzy-nie-ma-i-nie-bedzie.

that Poland had a budget surplus, and not a deficit⁶⁹, already in November Prime Minister Morawiecki admitted the deficit would amount to 165 billion *złoty*, while independent experts estimated that the actual deficit of the whole public sector, including the sums hidden in a variety of government funds and agencies, would stand at 277 billion *złoty*⁷⁰. Therefore, it might turn out to be all but impossible to deliver on the electoral promises of the “Democratic Opposition”, amidst not only the institutional barriers, divergences within the coalition, intense polarization, but also an empty national treasury.

As we have seen the 2023 parliamentary election by all means marked a turning point in the country’s political life returning back to the future, or to its former liberal democratic order. Amidst unprecedented mobilization of young voters resulting in a historically high turnout at the polling stations, the authoritarian populism practiced by the Law and Justice party since 2015 came to an end, despite the incumbents’ unwillingness to accept it. However, an analysis of the electorates of PiS and the “Democratic Opposition” has shown that alongside some classic cleavages of urban/rural, young/old, educated/uneducated, wealthy/poor, liberal/conservative contemporary Poland remains “a house divided” which – according to Abraham Lincoln’s famous phrase – “cannot stand”. Therefore, the new government, if and when it is finally allowed to take office, will need to face harsh accusations of no less than national treason, apart from the other challenges within the institutional, structural and financial spheres. Those observers who shy away from forecasting such a “house divided” to fall, find consolation in the hope that it may also “cease to be divided” through a gradual process of depolarization and reconciliation.

⁶⁹money.pl/gospodarka/budzet-2023-r-rzad-pis-chwali-sie-nadwyzka-w-budzecie-ale-gigantyczna-dziura-tak-naprawde-sie-powieksza-6871703618751168a.html.

⁷⁰businessinsider.com.pl/gospodarka/oszacowali-realny-stan-finansow-publicznych-gorzej-niz-sadzono/cj5370s.

5 • 2 • 2023



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

TRANSFORMATION OF ACADEMIA AND EDUCATION SYSTEM UPON THE RUSSO-UKRAINIAN WAR: RUSSIAN AND UKRAINE EXPERIENCE

NAD

Nuovi Autoritarismi e Democrazie:
Diritto, Istituzioni, Società



I. IASHCHENKO

ISSN: 2612-6672

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

Transformation of Academia and Education System upon the Russo-Ukrainian War: Russian and Ukrainian Experience

*Iuliia Iashchenko**

Abstract

This analysis delves into the evolving historical narratives and academic freedom in Ukraine and Russia during the Russo-Ukrainian conflict. Before 2014, Russia underwent a shift from post-Soviet intellectual freedom to increased control under Putin. Subsequent years witnessed political persecution, censorship, and a scholar exodus. The conflict intensified academic suppression in Russia from 2014 to 2023, targeting dissenters. Meanwhile, Ukraine experienced notable education changes, emphasizing national identity. This study reveals the intricate interplay between geopolitics and academic autonomy, showcasing the contrasting educational trajectories in both nations amidst the complex dynamics of the ongoing conflict.

Keywords: Eastern European Studies – Education Politics – Political Repressions – Russian Studies – Russo-Ukrainian War

CONTENTS: 1. Introduction. 2. From the Liberalization to the State Censorship: The Dynamic of Political Conjuncture in Russian Academia. 2.1 Chronology of Persecution of Academics in Post-Soviet Russia before 2014. 2.2 Russian Academia upon Russo-Ukrainian Conflict (2014-2023). 3. Critical Impact of Russo-Ukrainian Conflict on Education and Academia in Ukraine. 3.1 Ukrainian Case of Negative Outcomes of the Ongoing Conflict with Russia in Education and Academia: Ideological Adaptations of Teaching Narratives. 3.2 The Language Policy in Ukraine as a Response to the Escalation of the Conflict with Russia: Pros and Cons of One National Language Legislation. 4. Conclusions.

* Ph.D. candidate in European History, SARAS Department, Sapienza University of Rome. The author would like to express her gratitude to Irene Castiello for her invaluable contribution to proofreading and assistance with the English editing of this article. The article was peer-reviewed by the Editorial Board. Member of the Editorial Team who oversaw the article: Arianna Angeli.

1. Introduction

Since the beginning of the Russian-Ukrainian conflict in 2014, associated with Russia invasion of the Ukrainian peninsula of Crimea, the education and science spheres of both countries have experienced significantly different development trends. However, some similarities have emerged since the escalation of the conflict, that has led to a full-scale war in February 2022. While the Ukrainian academy was striving for European integration, autonomy of universities, and freedom of intellectual creativity and integrity, the Russian case demonstrated the unconditional closure of the scientific sector from external interaction and the introduction of censorship, primarily for the humanities and social sciences. Faithful to these narratives, both Ukraine and Russia have been instrumentalizing the past and leaning onto nationalistic ideas, but with opposite intents: one to preserve their own identity and another to de-legitimize their neighboring country and secure their leadership¹.

In Ukraine, school closures and displacement of students have disturbed the educational course; the interferences are a consequence of the armed conflict. In Russia, the limitations on academia were driven by internal political shifts even before the war broke out. Hence, the lack of academic independence in the Russian perspective seems like an inherited trait of educational politics. However, the transformation of school curricula has some features of similarity between the two countries: interest in national history grew in proportion to the deterioration of the border conflict and reached its peak with the outbreak of the war. Thus, what exactly are we talking about, underlining the outlayer of nationalism trends in education? The process of nation-building in Ukraine through the integration of national identity discourse in education began in the early 2000s, touching on issues of repression and all sorts of pressures from the USSR and the Russian Empire. Therefore, the national history of Ukraine in education largely addresses the problems of silencing the genocide of the 1930s, and the Russian-Ukrainian war in 1910-1920s, revealing the dramatic depth of collective trauma². At the same time, Russia included nationalization in the education system by increasing the share of hours of history teaching in schools and universities and pulling its focus on another issue: the greatness of the USSR and the Russian Empire, building an opposite system of values³ based on justification of repression, glorification of wars, militarization of education⁴. If, initially, the vectors of educational development

¹ E. Mateo, *The Ukraine Crisis: A Clash of Narratives?*, in uc.web.ox.ac.uk/article/the-ukraine-crisis-a-clash-of-narratives; I. Khaldarova, *Brother or "Other"? Transformation of Strategic Narratives in Russian Television News During the Ukrainian Crisis*, in *Media, War & Conflict*, Vol. 14, No. 1, 2021.

² P. Wintour, *The Revenge of History in Ukraine: Year of War Has Shaken Up World Order*, in theguardian.com/world/2022/dec/26/ukraine-war-revenge-of-history-how-geopolitics-shaping-conflict.

³ B. Stewart, *Kremlin Propaganda Is Part of the Curriculum in Russia, and Many Have No Choice but to Teach It*, in cbc.ca/news/world/russia-schools-propaganda-1.6957957.

⁴ I. Mijnsen, *The Victory Myth and Russia's Identity*, in *Russian Analytical Digest*, No. 304, 2018.

seem identical, with a closer inspection, it becomes clear that the goal the education systems have been reaching out to is dramatically different for each of them. And if, nowadays, in the Ukrainian case study, there is a decrease in democratization of education and an increase in censorship, it is related to the ongoing armed conflict with Russia and the limitations of pro-Russian influence. On the contrary, the trend of censorship and mass persecution of dissent in Russian academia originated directly from the period of formation of post-Soviet Russia, which is the key point of the case study analysis of the impact of the armed conflict on education and academia. Thus, studying the changes in the educational environment in Russia and Ukraine today, it is necessary to pay close attention not only to those processes that unfolded in the foreseeable past and those factors that are undoubtedly influential now but also to the historical features of the development of the education system in post-Soviet countries⁵.

In this case, it is hard to draw a parallel between the Ukrainian and Russian experiences, but it would be biased not to underline their unfortunate similarities. History, as a school subject, as common knowledge, and as an academic field, has become a battlefield in both Russia and Ukraine because historical narrative and cultural heritage are perceived as a core for national security, reaching a critical level of instrumentalization in geopolitics. Hence, instrumentalization of history in the political agenda poses an immediate risk of the semantic adjustments of the narrative. However, while Ukraine has been trying to delve into truth seeking and bring forward the silenced narratives of collective memory, Russia has been maintaining a new history narrative written by State institutions.

In order to avoid misleading evidence, it is significant to point out that the persecution of scientists in the 1990s is purely an inheritance of Soviet repression of academics⁶ and has intensified with the arrival of the current Russian president, Vladimir Putin. Subsequently, the arrests of scientists do not emerge as a new phenomenon, but merely continue a previously established tradition of restricting freedom in science.⁷ Therefore, this article not only addresses the problem of transformation of educational standards and processes in Russia and Ukraine during the armed conflict but also considers retrospective factors of the imperfections of the educational system both at the level of schools and higher education and underlines the critical turn into ideological upbringing and censorship in science.

In other words, the difference of narratives in modern Russia and Ukraine underscores the challenges faced by pedagogy institutions and scholars in

⁵ P.A. Druzhinin, *The Soviet Suppression of Academia. The Case of Konstantin Azadovsky*, Bloomsbury, 2022.

⁶ During the Soviet era, censorship and ideological control were central to education, with strict party lines and State-approved curricula. The lack of academic independence in Russian perspective seems like an inherited trait of the educational politics in the USSR. In the Soviet Union, dissenting voices were suppressed, leading to a homogenized education system, and in contemporary Russia, the persecution of intellectuals serves a similar purpose, curtailing academic independence.

⁷ D. Dubrovsky, K. Kaczmarska, *Authoritarian Modernisation and Academic Freedom: The Contradictions of Internationalisation and "Pockets of Effectiveness"*, in *Journal of Global Culture Studies*, Vol. 16, 2021.

maintaining academic integrity and freedom, reflecting the evolving dynamics of education and intellectual discourse in post-Soviet States under different geopolitical influences.

2. From the Liberalization to the State Censorship: The Dynamic of Political Conjecture in Russian Academia

2.1. Chronology of Persecution of Academics in Post-Soviet Russia before 2014

To understand the issue of political persecution of intellectuals in Russia, it is essential to examine the broader historical context. The collapse of the Soviet Union in 1991 brought about a wave of intellectual and academic freedom, allowing scholars to explore previously restricted topics. However, this era of relative freedom was short-lived, as the Putin regime gradually sought to reestablish control over academia. So far, the politics of oppression of academics has had two stages: the first one ended in 2012 after a short liberalization break during the presidency of Dmitriy Medvedev, and the second one arose after 2014 as Putin regime got back to power with more limitations on human rights.

The Russian leadership also utilized legal measures to target academics perceived as threats. In the last 10 years, the hardest persecutions of academics and propaganda influence in education were detected. The years 2014 to 2021 witnessed a deepening of political repression in Russia, characterized by the tightening grip of the government on various aspects of society, including academia⁸. This period marked a continuation and intensification of the challenges faced by scholars, scientists, university teachers, and academics, with far-reaching consequences for academic freedom and the pursuit of knowledge. The Russian leadership enacted a series of regulations that directly impacted academic freedom. For instance, the “Foreign Agent” Law, originally introduced in 2012 but significantly expanded in 2014, required non-governmental organizations receiving foreign funding and engaging in “political activities” to register as foreign agents⁹. This legislation had a chilling effect on academic institutions, forcing them to navigate a complex web of regulations and stifling international collaboration. Moreover, scholars and academics increasingly self-censored their work to avoid the regime reprisals, hindering the free exchange of ideas and hindering innovation in various fields.

Prominent scholars such as Dmitry Dubrovsky, a sociologist and human rights activist, faced harassment, threats, and legal action for his critical views¹⁰, Valery Samoylov was arrested as well¹¹, and many others. These cases represent just a

⁸ D. Cocetti, *Under the State Supervision: Academic History in Putin’s Russia. An Interview with Alexander Makhov*, in *Storicamente*, No. 18, 2022.

⁹ See inoteka.io/ino/foreign-agents-en.

¹⁰ D. Dubrovsky, *Дмитрий Дубровский, Почему я уехал, или “заметки постороннего”* [Why I left, or “notes of an outsider”], in istorex.org/post.

¹¹ Judgment of the European Court of Human Rights of 24 April 2012. Case of Valeriy Samoylov v. the Russian Federation, in hudoc.echr.coe.int.

fraction of intellectuals who endured personal and professional consequences for expressing dissenting opinions. Furthermore, targeting private life became a common practice of the regime. A handful of scholars and university professors were persecuted because of their sexual orientation and gender identity¹²; not many of these cases ended up on open sources such as media, however, the evidence of witnesses and victims were presented into this research through anonymous interviews and local newspapers¹³. For instance, in the Moscow region a few academics were forced to leave their positions in 2010s because of their sexual orientation, and they had to escape from the country due to the threats that were coming from FSB. The same phenomenon was present nationwide, including the Perm Region, Ekaterinburg Region, Saints-Peterburg, and the South of Russia.

These actions committed by the regime caused an increase in the number of junior and advanced scholars who would leave the country. According to data from the Levada Center, a respected Russian polling organization, the number of academics leaving Russia due to political persecution and limitations on academic freedom surged. In 2014, approximately 10% of Russian scholars expressed their intention to leave the country¹⁴. By 2020, this number had more than doubled to nearly 25%. It is crucial to underline that since the beginning of the 2020s we have been talking about the Russian political system as a regime with traits of authoritarianism and totalitarianism as political repressions became a mass event and political opposition faced assassinations or such attempts (as Alexei Navalny). And with the outbreak of the Russo-Ukrainian war, the tendencies got only stronger. Thus, all the presented data cannot mirror the full scale of the variation of public opinions or the forced migration statistics because respondents tend to protect themselves by not announcing their intentions to leave. To pose an example, some academics from Moscow, Urals, and Siberia leaving Russia in the 2020s did disclose it only *post factum*.

However, the statistics reveal the extent to which academics felt compelled to seek refuge abroad to safeguard their careers and personal freedoms. The exodus of scholars had a profound impact on Russian academic institutions. Universities and research centers struggled to retain talented faculty and attract international collaborations, resulting in a decline in research output. Moreover, the erosion of academic freedom hindered the critical exchange of ideas, stifling innovation and undermining the country's position in the global academic community.

¹² G. Kievsky, *Доцента САФУ расчитали из-за симпатии к секс-меньшинствам?* [SAFU associate professor fired because of sympathy for sex minorities], in 29.ru/text/gorod/2014/06/19/60282971/.

¹³ *Information on the Human Rights Situation in Russia for the OSCE's Moscow Mechanism*, in en.ovdinfo.org/information-human-rights-situation-russia-osces-moscow-mechanism.

¹⁴ A. Mazin, *Миграционные желания российских студентов: динамика, причины, последствия* [Migration Desires of Russian Students: Dynamics, Causes, Consequences], in *Проблемы современной экономики* [Problems of Modern Economy], No. 4, Vol. 68, 2018.

2.2. Russian Academia upon Russo-Ukrainian Conflict (2014-2023)

In Russia, the period from 2014 to 2021 was marked by the persecution of individuals who opposed the annexation of Crimea and voiced their objections to the ongoing conflict in Donbass, Ukraine. Academics, politicians, and journalists who expressed dissenting views found themselves targeted by State authorities. However, with the Russo-Ukrainian war breakout in February 2022, the number of arrested and persecuted academics has risen dramatically.

About 43 scientists related to STEM field alone have been prosecuted and arrested in Russia over the past 20 years, most of them are internationally-recognized specialists. Researchers from different regions of Russia have been prosecuted, but most often from Moscow, Urals, Siberia. Scholars are most frequently accused of «State treason» (Article 275, Criminal Code, CC), «Disclosure of State secrets» (Article 283 CC) and «Obtaining illegal access to State secrets» (Article 283.1 CC)¹⁵. Although Russian science is not a classified area and publishing the research results cannot be regarded as treason, the number of occurrences made it a practice rather than a coincidence.¹⁶

Between 2016 and 2021, as hostilities escalated in Donbass and the presence of Russian mercenaries and official armed forces became evident¹⁷, the article of Criminal Code on extremism and separatism¹⁸ was increasingly used against humanities scholars, journalists and human rights activists who spoke out in support of a sovereign Ukraine and against Russian military action. An important addition would be the comment that about 30% of all criminal cases were filed between 2020 and 2023¹⁹. It is exactly as many people were arrested in 3 years as in the previous two decades.

At the same time, charges of this kind are brought against scientists who are engaged in scientific and technical fields. This statistic does not include dozens of academic figures from the humanities and social sciences who were arrested on charges of extremism²⁰, discrediting of the Russian army, *etc.* Accounting for these

¹⁵ D. Serebryakov, *Громкие дела о госизмене в отношении российских ученых* [High-profile cases of State treason against Russian scientists], in tass.ru/info/15406673.

¹⁶ A. Benediktov, *Любая статья и доклад могут стать причиной обвинений в госизмене. В России продолжают арестовывать ученых. В Новосибирске их уже 4 за год* [Any article and report can give rise to charges of State treason. Scientists continue to be arrested in Russia. In Novosibirsk there are already 4 of them in a year], in currenttime.tv/a/obvineniy-gosizmene-rossii-uchenyh-novosibirske-/32414540.html.

¹⁷ M. Galeotti, *Russia Is Massing Thousands of Troops on Ukraine's Border. Here's Why We Shouldn't Panic*, in [vox.com/2016/9/1/12729426/russia-troops-ukraine-border](https://www.vox.com/2016/9/1/12729426/russia-troops-ukraine-border); K. Roth, *Ukraine. Events of 2015*, in [hrw.org/world-report/2016/country-chapters/ukraine](https://www.hrw.org/world-report/2016/country-chapters/ukraine).

¹⁸ See consultant.ru/document/cons_doc_LAW_10699.

¹⁹ «Дела ученых»: как система ломает судьбы российских профессоров [“Affairs of Scientists”: How the System Breaks the Fates of Russian Professors], in ndn.info/publikatsii/62814-dela-uchenikh-kak-sistema-lomaet-sudby-rossijskikh-professorov.

²⁰ В Москве заочно арестовали за экстремизм учителя из движения Левое сопротивление Крылову [Krylova, a teacher from the Left Resistance movement, was arrested in absentia in Moscow for extremism], in tass.ru/proisshestviya/16264973.

people also makes it bigger on a geographical scale, since many scholars engaged in humanities were working or had origin from Southern regions of Russia and Caucasus. They were prosecuted for their liberal research, studies of repression and crimes of the USSR, and criticism of the Putin regime. Some historians were jailed for 20-25 years on charges of child pornography, drug distribution, and extremism. For instance, Yuri Dmitriev was incarcerated on the accounts of creation and possession of child pornography because he had in his personal archive a photo of himself with his young child that was not fully clothed. A human rights activists, journalist and historian, Vladimir Kara-Murza was charged with State treason because of anti-war position, and in 2022, a Moscow court sentenced him to 25 years in prison²¹. He was previously accused of drug possession (in 2018-2019, he was acquitted and released on parole) to prevent him from truth telling related to ethnic cleansing in the USSR and repressions in Russia. Then he was persecuted for discrediting the Russian army and separatism due to his public support of independent Ukraine (2020-2022).

The oppression of the scholars in humanitarian and social fields has two political motives, which can be pursued separately from each other, or the accusations can be made together. First, there is a ban on criticism of Soviet leaderships actions upon the Stalinism Era, Stalin personally, and critical analysis of the Red Army crimes (violations of the restrictions are punishable under the Criminal Code)²². Criminal Code violation would be also comparative studies between the USSR and the rest of totalitarian regimes in Europe (exclusively Nazi Germany). The amendments to the «Rehabilitation of Nazism» Act²³ put critical studies of the Soviet regime crimes equally to justification of the Nazi ideology as well. The official position on the inviolability of the Soviet past was finally strengthened in 2020, after the adoption of amendments to the Constitution: preservation of Soviet heritage is protected by Constitution of Russian Federation. Therefore, many historians are persecuted for comparing Putin's regime with the Soviet regime and studying totalitarianism and specifically the USSR. The second reason for persecution is the anti-war stance²⁴, not recognizing Crimea and Donbas as Russian, and calls for an end to the war. In other words, Putin's regime persecutes the very idea of freedom of academic creativity, freedom of speech, and punishes any manifestation of pacifism.

However, the persecution of historians began much earlier. The Law on Non-Commercial Organizations and Non-Agents, adopted in 2012, became one of the instruments of pressure on independent organizations engaged in historical research

²¹ S. Berkhead, *Gulag Historian's Persecution Is a Microcosm of Putin's Russia in The Dmitriev Affair*, in themoscowtimes.com/2023/06/13/in-the-dmitriev-affair-gulag-historians-persecution-is-a-microcosm-of-putins-russia.

²² I. Iashchenko, *Nationalistic Propaganda as a Strategy for Patriotic Upbringing in Russian Education*, in *Nuovi Autoritarismi e Democrazie: Diritto, Istituzioni, Società (NAD-DIS)*, No. 1, 2023.

²³ See consultant.ru/document/cons_doc_LAW_1069.

²⁴ D. Dubrovsky, *Война и академический мир* [War and the academic world], in cirus.org/ru/2022/03/07/vojna-i-akademicheskij-mir.

and archival work. Primarily, we are referring to the Memorial Organization, which works to preserve the memory of the victims of political repression in the USSR and has been included in the register of foreign agents since 2014²⁵. The oppression of Memorial has taken several forms in more recent years. First, censorship and State-controlled media have undermined the organization's efforts to expose historical truth. Second, restrictive legislation has curtailed Memorial's activities, making it increasingly difficult for them to operate independently. Finally, international funds that supported the organization have faced restrictions or have been shut down altogether, limiting Memorial access to crucial resources.

More examples of instrumentalization of the "foreign agent" label include the case of the Perm 36 Museum (Museum of Political Repression in the Perm Region, Urals), whose owners intended to develop memory museums across the country, that was included on the foreign agent register in 2015-2016. Among those who faced repressions or threats are Yuri Dmitriev, head of Karelian Memorial, David Feldman, professor at Russian State University, Alexander Guryanov, head of the Polish Program at Memorial International, Kirill Alexandrov, and others²⁶.

Additionally, the George Soros Open Society Foundations²⁷, DAAD and Oxford Fund²⁸, which provided funding for research projects, subsidized students engaged in research projects, and published academic articles and books in Russia since the 2000s, have been recognized as undesirable organizations, foreign agents and banned in Russia. Thus, Russian scientists and students have lost alternative sources of funding and can now only apply for government grants that provide funding for projects that only serve the interests of today politics: military development and propaganda projects in the social sciences and humanities. Now, participation in scholarship programs of foundations, reception of grants, participation in conferences, seminars, summer schools, and other activities of foundations are applied as grounds for recognition of scientists as "foreign agents"²⁹.

However, mass arrests and dismissals with the outbreak of war are most often associated with the anti-war stance of scholars and criticism of Russia actions. In June 2023 alone, 3 new laws on criminal prosecution in denial of patriotism,

²⁵ J. Dettmer, *Historians Lament Dissolution of Russia's Memorial Historical Rights Group*, in voanews.com/a/historians-lament-dissolution-of-russia-s-memorial-historical-rights-group.

²⁶ "Честные историки воспринимаются как оппозиционеры" – Николай Сванидзе о деле главы карельского "Мемориала" Юрия Дмитриева ["Honest historians are perceived as oppositionists" – Nikolai Svanidze on the case of Yuri Dmitriev, head of the Karelian "Memorial"], in president-sovet.ru/presscenter/news/chestnye_istoriki_vosprinimayutsya_kak_oppozitsionery_nikolay_svandze_o_dele_glavy_karelskogo_memor/.

²⁷ I. Egorov, *Фонд Сороса запретили в России* [The Soros Foundation has been banned in Russia], in rg.ru/2015/11/30/fond-site-anons.

²⁸ М. Poschutaev, *В России признали нежелательными "Фонд Ходорковского" и "Оксфордский российский фонд"* [The "Khodorkovsky Foundation" and the "Oxford Russian Foundation" have been recognized as undesirable in Russia], in bbc.com/russian/news-57669450.

²⁹ *Раскрыты источники финансирования политолога Екатерины Шульман* [The sources of financing of political scientist Ekaterina Shulman have been revealed], in mk.ru/politics/2022/06/20/raskryty-istochniki-finansirovaniya-politologa-ekateriny-shulman.html.

discrediting the army, and denying the unity of Russia and Ukraine were adopted. In addition, 43 amendments were adopted to toughen legislation in the field of limiting public opinion, calling any critics of either Russian troops or political decisions towards the Ukrainian conflict outlaw. This action brought up the number of anti-war arrests³⁰.

This legislative complex was used immediately against most known academics. For instance, Valery Garbuzov, a Russian historian, and political scientist³¹, was dismissed from his position as director of the Institute of the United States and Canada of the Russian Academy of Sciences (RAS) at the initiative of the founder. The reason for the dismissal was the publication of an article criticizing Russian propaganda and analyzing the political myths of the USSR.

To avoid the persecutions, 28 distinguished scientists and professors, including globally recognized specialists and recipients of numerous awards, departed from Russia. According to Konstantin Sonin, an ex-professor at the Higher School of Economics, approximately 150 professors have left the institution³². Within the Institute for Humanitarian Historical and Theoretical Studies, a branch of the Higher School of Economics, 60% of the staff has been dismissed. The Scholars at Risk organization facilitated the departure of 200 individuals, while an additional 62 scientists received assistance from the German Alexander von Humboldt Foundation³³.

In the last five years, Russia has lost 50,000 people³⁴. The overall count of young researchers under 30 in Russia is on a decline – in 2010, the figure stood at 71 thousand, encompassing 4350 holding a university degree. By 2021, this number had reduced to 53 thousand, with 1750 holding university degrees³⁵. Following the USSR dissolution, Russia boasted 992 thousand researchers; yet the year 2021 marked a historic low, plummeting to 340 thousand. Over the past 1.5 years, official

³⁰ *To See More on the Anti-War Repressions: Wartime Repressions Report. May 2023*, in oi.legal/instruction/wartime-repressions-report-may-2023; *Нет войне* [NoWAR], in reports.ovd.info/no-to-war.

³¹ A. Ivanova, *Историка Гарбузова отстранили за колонку про пропаганду в РФ* [Historian Garbuzov suspended for column on Russian propaganda], in dw.com/ru/istorika-garbuzova-otstranili-ot-dolznosti-posle-kolonki-o-propagande-v-rf.

³² D. Talanova, *Следите за уходом мысли 270 ученых уволились из топовых российских вузов после начала войны и уехали за границу: исследование Новой-Европа* [Follow the departure of thought. 270 scientists quit top Russian universities after the start of the war and went abroad: Nova-Europe study], in novayagazeta.eu/articles/2023/08/17/sledite-za-ukhodom-mysli.

³³ O. Zvyagintseva, *СМИ: после начала войны Россию покинули десятки известных ученых* [Media: dozens of famous scientists left Russia after the start of the war], in rus.err.ee/1608927893/smi-posle-nachala-voyny-rossiju-pokinuli-desjatki-izvestnyh-uchenyh.

³⁴ A. Martov, *Россия теряет ученых с катастрофической скоростью* (Russia is losing scientists at a catastrophic rate), in russian.eurasianet.org.

³⁵ O. Beshley, *“Провинциализация” науки и образования. Уезжают лучшие. После начала войны Россию покинули сотни ученых и преподавателей вузов* [“Provincialization” of science and education. The best are leaving. Hundreds of scientists and university professors left Russia after the beginning of the war], in currenttime.tv/a/uezzhayut-voyny-rossiyu-pokinuli-sotni-uchenyh-prepodavateley/32419520.

records indicate an outflow of approximately 30,000 individuals³⁶. This diminishing trend raises concerns about the nation research capacity and poses challenges for sustaining a robust academic community.

3. Critical Impact of Russo-Ukrainian Conflict on Education and Academia in Ukraine

3.1. Ukrainian Case of Negative Outcomes of the Ongoing Conflict with Russia in Education and Academia: Ideological Adaptations of Teaching Narratives

The Ukrainian case shows that the construction of democratic institutions in the country and the development of statehood did not cause targeted persecution of scientists, nor was there ideological or militarized influence on school education. However, significant changes have appeared in the last ten years. They are primarily related to the process of nation-building and identity formation. These trends have been emerging since Euromaidan. This is the increasing nationalization in both schools and universities, the deepening and broadening of the discourse on identity both in the academy and in the public space, but also the desire to unify educational trajectories and identity through the introduction of a single State language. The following is a brief overview and analysis of the root causes of the transformations both at the legislative and structure levels during the conflict with Russia since 2014, focusing on the impact of the war that began in 2022.

The Ukrainian government response to the ongoing conflict has influenced the framing of historical events, with notable implications for all levels of education. In the school curriculum, there has been a discernible shift in the portrayal of historical events, focusing on a narrative that emphasizes Ukrainian national identity, resilience, and the struggle for independence. However, the presence of collective experience in Ukrainian public history shows that the main narrative has not diverged from the history of individuals, families, and different social groups (collective memory has been represented through the Collective Memory Institute of Ukraine, thematic museums, local and State-wide exhibitions). As can be observed, historical education has been focusing on the decolonization approach since 2014, when it began to study Soviet history in the context of understanding the USSR as an imperial State that destroyed the identity of all ethnic groups, establishing the supremacy of the Russian nation³⁷. These changes were introduced by the Ministry of Education at both school and higher education levels. These semantic shifts occurred along with the introduction of a meaningful block in the

³⁶ “Проект”: после начала войны Россию покинули десятки известных ученых [“Project”: dozens of famous scientists left Russia after the outbreak of war], in meduza.io/news/2023/03/27/proekt-posle-nachala-voyny-rossiyu-pokinuli-desyatki-izvestnyh-uchenyh.

³⁷ *Ukraine Removes Russian Language and Literature from School Curriculum*, in meduza.io/en/news/2022/08/16/ukraine-removes-russian-language-and-literature-from-school-curriculum.

educational process that addressed the problem of the growing Russian-Ukrainian conflict. Since the mid-2010s, the Ukrainian educational process has been discussing the problem of “Russian Fascism” (Russism)³⁸, the destructive concept of the “Russian world” (and “Russian Peace” which coexists with destruction), and the threat to Ukrainian identity from Russia.

Today educational system in Ukraine must address the Russian propaganda spread as well, which brings the politicization of school life and shapes the curricula in a particular way, giving the teaching hours to specialists who can illustrate pro-Russian ideology, help to detect fake-news and rewritten history narratives³⁹. Especially, the tools and narratives to fight Russian propaganda are needed to work with schoolchildren from the free territories that were occupied by Russian troops, since the kids were exposed heavily to the Kremlin brainwashing⁴⁰. This shift has been accompanied by a deliberate de-emphasis or exclusion of elements related to Russian influence, reflecting a response to the geopolitical tensions. The politicization and militarization of education have become evident, as educational materials increasingly highlight the role of Ukraine in resisting external aggression. Moreover, the conflict has prompted the actualization of contemporary political agendas within historical discourse, potentially influencing students perceptions of current events.

Thus, the transformation of the educational process in Ukraine reflects mainly one trend: the desire for nation-building, for the formation of Ukrainian identity through education and academia⁴¹. There is an increasing amount of research in the humanities aimed at studying Ukrainian history, Ukrainian literature, and the impact of the Soviet occupation on the traditional way of life and national culture of Ukraine. Much attention is also paid to the study of repressions and mass deportations of Ukrainians during Stalinism, which is in line with the political vector of Ukraine’s development and the recognition of the man-made famine in

³⁸ P. Wintour, *The War in Ukraine Has Unleashed a New Word in a Creative Play on Three Different Languages. Ukrainians Identify an Enemy: “Ruscism”*, in [nytimes.com/2022/04/22/magazine/ruscism-ukraine-russia-war](https://www.nytimes.com/2022/04/22/magazine/ruscism-ukraine-russia-war).

³⁹ E. Murrock, J. Amulya, M. Druckman, T. Liubyva, *Winning the War on State-Sponsored Propaganda: Results from an Impact Study of a Ukrainian News Media and Information Literacy Program*, in *Journal of Media Literacy Education*, Vol. 10, No. 2, 2018.

⁴⁰ V. Kazanevsky, *Милитаризация образования. Россияне превращают школы в “фабрики зомби”* [Militarization of education. Russians are turning schools into “zombie factories”], in gazeta.ua/ru/articles/poglyad/_militarizaciya-obrazovaniya-rossiyane-prevrashchayut-shkoly-v-fabriki-zombi/1158628; I. Hoban, *Militarization of Childhood(s) in Donbas: “Growing Together with the Republic”*, in *Cooperation and Conflict*, Vol. 57, No. 1, 2021; B. Demianenko, A. Demianenko, *Militarization of the Educational Process in Occupied Crimea (2014 – 2019)*, in *East European Historical Bulletin*, No. 19, 2020.

⁴¹ *Ukraine/Russia: New History Textbook Is a Blatant Attempt to Unlawfully Indoctrinate School Children in Russia and Russian-Occupied Ukrainian Territories*, in [amnesty.org/en/latest/news/2023/09/ukraine-russia-new-history-textbook-is-a-blatant-attempt-to-unlawfully-indoctrinate-school-children-in-russia-and-russian-occupied-ukrainian-territories](https://www.amnesty.org/en/latest/news/2023/09/ukraine-russia-new-history-textbook-is-a-blatant-attempt-to-unlawfully-indoctrinate-school-children-in-russia-and-russian-occupied-ukrainian-territories).

1930 as genocide by the global partners⁴². While these changes may be seen as responses to the objective reality of the conflict with Russia, they also raise concerns about potential biases, limitations on academic freedom, and the long-term impact on students understanding of historical events. As a balanced and nuanced approach to teaching history is essential to fostering critical thinking and a comprehensive understanding of complex geopolitical realities. The State support is an amalgamation of new factors of relevance for research, but political conjuncture does not equal censorship in the field of the history teaching so far. However, what is the situation with literature and culture studies?

Changes in the literature curriculum have led to the almost complete elimination of Russian and Russian-speaking authors from the educational process both at the level of school education and at universities. The only exception is specialized linguistic higher education (foreign languages), where some Russian-speaking authors are retained for study. However, we are talking mainly about those authors who were of Ukrainian origin or carried out creative work on the territory of Ukraine, in particular, Nikolai Gogol⁴³. Thus, by 2022, between 20⁴⁴ and 40 Russian authors were excluded from the school curriculum on foreign literature⁴⁵. The Ministry of Justice and the Ministry of Culture of Ukraine adopted the decision to exclude about 500 authors⁴⁶ from literature course at all levels of educational institutions, including classic authors⁴⁷ such as Alexander Pushkin, Fyodor Dostoevsky, Mikhail Lermontov, Lev Tolstoy, and others.

This process was approved with the outbreak of full-scale war in 2022. However, it became an agenda in 2018; there was a social survey supported by the Ministry of Culture on whether Russian authors should be removed from the educational process. Then only an order of 40% of the population voted in favor of censoring

⁴² Ukraine officially recognized the Holodomor as a genocide in 2006. The law criminalizing the denial of the Holodomor was enacted later, in 2015. This legislation, known as the Law «On Condemning the Communist and National Socialist (Nazi) Totalitarian Regimes in Ukraine and Prohibiting Propaganda of Their Symbols» includes provisions criminalizing the denial of the Holodomor as an act of genocide against the Ukrainian people.

⁴³ I. Gromlyuk, *Без Достоевського і Лермонтова, але з українським Гоголем. Що може зникнути зі шкільних програм* [Without Dostoevsky and Lermontov, but with a Ukrainian Gogol. What may disappear from school curricula], in bbc.com/ukrainian/news-61827502.

⁴⁴ 23 *рази російські автори вивчаються в українській програмі з 5 до 11 класу* [23 Russian authors are studied in the Ukrainian curriculum from 5th to 11th grade], in nus.org.ua/news/23-razy-rosijski-avtory-vyvchayutsya-v-ukrayinskij-programi-z-5-do-11-klasu.

⁴⁵ K. Kostyuk, V. Honcharuk, *Зі шкільної літератури вилучать твори російських авторів* [Works by Russian authors to be removed from school literature], in suspihne.media/255137-ziskilnoi-programi-viluchaut-rosijsku-literaturu-so-kazut-cerkaski-osvitani.

⁴⁶ S. Stretovich, *Не всіх 500 російських письменників ми повинні знати – можливо, вистачить і десяти* [We don't need to know all 500 Russian writers – perhaps ten will suffice], in lb.ua/culture/2022/07/08/522491_oleksandra_koval_ne_vsih_500.

⁴⁷ I. Pavlenko, *Russian Classics Excluded from Ukrainian School Program*, in kyivpost.com/post/1887.

Russian literature⁴⁸. Nevertheless, these trends coincide with the critical development of the conflict in Donbass in 2016-2018 and take a dramatic turn in 2021-2022. Thus, most of the decisions aimed at censoring literature do look like a response to the rising conflict.

And while there is an appealing possibility of justifying certain strict changes, some of them are more difficult to explain. In particular, the decisions to liquidate Russian-language collections of books and books authored by Russians in Ukrainian libraries, as decided by the Ministry of Culture⁴⁹, looks, unfortunately, like a borderline decision in the sphere of human rights violations. The act of liquidating books by authors of a specific ethnicity or nationality within libraries under governmental decisions not only constitutes a grave violation of the freedom of expression, a fundamental human right, but also undermines academic integrity, perpetuates cultural erasure, and fosters discrimination. By suppressing diverse perspectives, such actions inhibit the intellectual progress of society, hindering critical inquiry and the open exchange of ideas necessary for a well-rounded understanding of historical, cultural, and social issues. This form of censorship risks exacerbating social divisions, as it sends a message of exclusion and devaluation of certain ethnic communities. Internationally, such practices are likely to draw condemnation, damaging the reputation of the responsible authorities.

3.2. The Language Policy in Ukraine as a Response to the Escalation of the Conflict with Russia: Pros and Cons of One National Language Legislation

As a part of nation-building process, the Law of Ukraine on Education was adopted in 2017, which declared Ukrainian as the primary language of instruction in educational institutions. This legislation aimed to promote the Ukrainian language and enhance linguistic unity. However, Russia actively used this decision as an example of Russophobia⁵⁰, statistics below show that the decline in interest in the Russian language among the population reached a critical point in 2022⁵¹.

In the year 2014, Ukraine hosted a significant population of individuals conversant in Russian, chiefly clustered in the southern and eastern areas, encompassing Crimea. The dominance of Russian as the predominant language was approximated at 35-42%, as per the official census records of 2001. Nonetheless, discernible transformations transpired in the ensuing years⁵². By 2018, the

⁴⁸ Almost 40% of Ukrainians Want Russian Literature Removed from the School Syllabus, in chytomo.com/en/almost-40-of-ukrainians-want-russian-literature-removed-from-the-school-syllabus.

⁴⁹ D. Krechetova, *У Міністерстві розповіли, які російські книги треба першочергово вилучити з бібліотек* [The Ministry of Culture told which Russian books should be removed from libraries as a matter of priority], in life.pravda.com.ua/culture/2022/07/11/249511/.

⁵⁰ I. Iashchenko, *Understanding Russian Disinformation Strategies Inside and Outside the Country*, in aspensiaonline.it/understanding-russian-disinformation-strategies-inside-and-outside-the-country.

⁵¹ J. Clarkson, *War and Ukrainian Identity Through the Eyes of a Ukrainian Graduate Student*, in eitw.nd.edu/articles/war-and-ukrainian-identity-an-interview-with-a-ukrainian-graduate.

⁵² See ukrstat.gov.ua.

proportion of Ukrainians identifying Russian as their primary language had declined to 25-30%, and amid the ongoing conflict from 2022, the percentage dropped further, potentially falling below 20%⁵³. Notably, the linguistic landscape in Ukraine is intricate, characterized by a high degree of bilingualism, with many individuals proficient in both Ukrainian and Russian. The historical and geographical ties to Russia have often facilitated the predominance of Russian as a *lingua franca* in certain regions. Considering an approximate population of 8.8-9.5 million ethnically Russian individuals residing in the country, this translates to an estimated 20-22.5% of the total population being of Russian ethnicity.

Ukraine represents a diverse nation with a mosaic of ethnic groups. While Ukrainians constitute the majority, accounting for roughly 75% of the population, the country hosts substantial ethnic minority communities. Russians stand as the most prominent minority, comprising around 17-20% of the population⁵⁴. However, the distribution of ethnic groups across Ukraine is not uniform. The concentration of Russian ethnic groups is notably higher in the southern and eastern regions, while the western areas exhibit a larger presence of Ukrainians and other minority groups.

One significant occurrence is the Constitutional Court ruling in February 2018, declaring the 2012 language legislation unconstitutional. This lawmaking had previously recognized a language spoken by at least 10% of an *oblast*'s population as a regional language, granting it the right to be used in legal, educational, and governmental settings. Consequently, the law was invalidated, affirming Ukrainian as the exclusive official language nationwide. This act caused a shift of the whole education system from multiple language-based approach to one national language formation. It is one of the most pronounced examples of the negative outcomes of the Russo-Ukrainian conflict, showing the level of politization of the education⁵⁵. This also caused sizable structural and semantic changes in the school and higher education. First, Russian-speaking classes and schools were losing the government support and closing. Second, Ukrainian language was legally imposed as the only language in all areas of life, starting with education.

Summing up, the school education reflects each round of the growing conflict between Russia and Ukraine. Reducing the influence of the Russian language was the first step. The second one altered school programs regarding the following subjects: literature and history. As illustrated previously, nowadays, historical curricula draw focus on today events, meanwhile all Russian authors are removed from literature. These actions can certainly be considered an example of censorship. It is crucial to emphasize that under martial law the level of freedom of speech in Ukraine is decreasing and the risks of human rights violations are increasing.

⁵³ I. Iashchenko, *Russian Disinformation About the Ukrainian Conflict Since 2014: Fact-Checking and Analyzing Recurring Patterns*, in aspeniaonline.it/russian-disinformation-about-the-ukrainian-conflict-since-2014-fact-checking-and-recurring-patterns.

⁵⁴ *The Sixth National Poll: The Language Issue in Ukraine (March 19, 2022)*, in ratinggroup.ua/en/research/ukraine/language_issue_in_ukraine_march_19th_2022.html.

⁵⁵ L. Hyde, *War in Ukraine Has Another Front Line: The Classroom*, in politico.eu/article/ukraine-war-education-classroom-front-line-russia-occupation.

4. *Conclusions*

In conclusion, the evolution of educational systems in Ukraine and Russia upon the Russo-Ukrainian conflict has led to distinct trajectories in the development of education and science in both nations. The shifts significantly shaped the academic, societal, and political landscapes within these nations. The Russian system clearly meets the geopolitical goals of the current leader by investing in the development of ideas of patriotism, actively buying pluralism of opinion regarding military conflicts, and providing a justifiable system of political decisions. In practice, this is realized through the direct persecution of scholars and activists, as well as the introduction of propaganda in schools and universities. At the same time, the Ukrainian experience is significantly different in this sense and pursues the idea of national unity by popularizing Ukrainian culture and the Ukrainian language. The negative side of these actions is the abolition of Russian culture, the change of curricula in schools and universities, the destruction of Russian-language books and books of Russian authors in libraries, which is enshrined in legislative acts. Although both nations display a trend towards censorship and the persecution of dissent, the underlying causes differ. In Ukraine, the decrease in democratization of education and increased censorship linked to the ongoing conflict with Russia and limitations on pro-Russian influence.

The further examination of the Ukrainian and Russian experiences reveals a complex interplay between historical narratives, cultural heritage, and national security, transforming history into a contested battleground within both nations. While an unequivocal parallel may be elusive, it would be remiss not to acknowledge the unfortunate similarities that characterize the instrumentalization of history in the geopolitical agendas of Russia and Ukraine. In both contexts, history, whether as a school subject or academic field become a matter of national security. Even though both nations face evolving challenges in maintaining academic integrity amidst complex educational dynamics, representing a pivotal point in their historical narratives, it is possible to detect and observe the diverse vectors of the transformations based on the political regime and values shared by political actors and societies.

5 • 2 • 2023



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

ISRAELE IN GUERRA: UNA PANORAMICA DELLA SITUAZIONE INTERNA AL PAESE

NAD

Nuovi Autoritarismi e Democrazie:
Diritto, Istituzioni, Società



M. D'AVANZO

ISSN: 2612-6672

Israele in guerra: una panoramica della situazione interna al paese

*Matteo D'Avanzo**

Abstract

This report delves into the current socio-political landscape in Israel, shedding light on the growing opposition to government reforms and heightened tensions during the formation of the new government. It explores the temporary pause in internal debates following the October 7, 2023, Hamas attack, with an expectation that these discussions will resume post-conflict. The primary focus is on depicting Israeli society and politics before the war and analysing the key elements that have defined its recent history.

Keywords: Israel – Netanyahu– Judicial Overhaul– Zionism – Protest.

SOMMARIO: 1. Introduzione. 2. La “repubblica dei partiti” israeliana (2019-2022). 3. Il Governo Netanyahu tra Ben Gvir e Smotrich. 4. La riforma della giustizia: il crinale della democrazia. 5. Dopo il conflitto, quale Israele?

* Dottorando di ricerca in Storia presso la Scuola Normale di Pisa in cotutela con INALCO, Parigi. Il testo è stato referato internamente a cura della Direzione.

1. Introduzione

Se un attento osservatore avesse analizzato la politica di Israele dell'ultimo anno, avrebbe segnalato due problemi: la forte opposizione di una parte della società israeliana alle riforme governative e la continua tensione che i rapporti tra estremismi politico-religiosi stavano causando sia in Israele sia in Palestina. Molti analisti hanno segnalato come ormai da tempo si paventasse un possibile attacco da parte della resistenza palestinese contro Israele e che ciò avrebbe riacceso il focolaio mai spento del conflitto israelo-palestinese¹. Così è successo. A distanza di 50 anni dalla guerra dello Yom Kippur del 1973, il 7 ottobre 2023 l'attacco di Hamas al *kibbutz* israeliano di Kfar Aza e al Festival Supernova ha causato morti e disperazione, innescando una spirale di violenza destinata a durare per parecchio tempo². In questo breve resoconto, si cercherà di comprendere come la società e la politica israeliana siano giunte alle soglie del conflitto del 7 ottobre che ha riportato l'annosa violenza della guerra agli onori delle cronache.

2. La “repubblica dei partiti” israeliana (2019-2022)

Il 29 dicembre 2022, Benjamin Netanyahu ha formato il proprio governo, il sesto. Sono state necessarie cinque elezioni e quasi tre anni di instabilità per vedere la formazione di un nuovo esecutivo, seppure di coalizione. Netanyahu, irriducibile leader di Likud, si apprestava a governare un paese attraversato da lacerazioni profonde sul piano politico, sociale ed economico. Lo stato di Israele si configura sin dalla sua nascita come un paese fortemente plurale e animato da un acceso dibattito politico in cui questioni di politica interna si sovrappongono in maniera pressoché unica a vicende di politica estera, ma ciò che è avvenuto con le elezioni del novembre 2022 pare segnare un passaggio spartiacque per Israele. Il potere che Likud ha ottenuto e, pressoché mantenuto continuativamente sin dalla cosiddetta *mahapach* (rivoluzione) del 1977, sembra essere oggi destinato a cedere il passo a nuove forze politiche. Il “regno” di Netanyahu, che ha governato ininterrottamente dal 2009 al 2021, ha segnato la politica israeliana e ha lasciato sul terreno spaccature e divisioni probabilmente insanabili. La politica israeliana ha dimostrato di essere la forte rappresentazione di quello che Scoppola definì nel caso italiano «la repubblica dei partiti», un sistema, cioè, fortemente caratterizzato dal multipartitismo, ma anche dall'uso “patrimoniale” da parte delle organizzazioni

¹ A *Second October War in Israel-Palestine*, in *International Crisis Group*, 9 Ottobre 2023, <https://www.crisisgroup.org/middle-east-north-africa/east-mediterranean-mena/israel-palestine/second-october-war-israel>.

² H. Sherwood, *How the Hamas attack on the Supernova festival in Israel unfolded*, in *The Guardian*, 9 Ottobre 2023. <https://www.theguardian.com/world/2023/oct/09/how-the-hamas-attack-on-the-supernova-festival-in-israel-unfolded>.

politiche dello stato stesso³. La frammentazione politica nel caso israeliano si è accompagnata a tentativi di riforme elettorali che soprattutto nel periodo 1996-2001 hanno portato all'introduzione di una forma di governo del tutto peculiare: il sistema parlamentare con elezione diretta del primo ministro⁴. Abbandonato il maldestro tentativo di conciliare governabilità, stabilità e rappresentanza con questo espediente di ingegneria costituzionale, Israele ha ripreso il proprio sistema pienamente parlamentare, rimettendo la Knesset al centro delle dinamiche di formazione dell'esecutivo. La figura di spicco degli ultimi venti anni all'interno dello stato d'Israele che ha catalizzato l'attenzione mondiale e segnato per sempre la scena politica a Tel Aviv è indubbiamente Benjamin, detto Bibi, Netanyahu. Colpito da accuse di corruzione e segnato da una precarietà politica sempre più evidente⁵, Bibi è apparso sulla scena politica con l'elezione del 1996, la prima che utilizzava il sistema già menzionato. La sua esperienza alla guida di Israele terminò nel 1999, ma successivamente Netanyahu è riuscito per ben tre volte (elezioni 2009, 2013 e 2015) a tornare alla guida di Israele e ha accompagnato il paese nelle fasi più critiche della sua recente storia. Tuttavia, la sua egemonia politica ha iniziato a mostrare delle incrinature con le elezioni del 2019. Likud, partito di stampo conservatore di cui Netanyahu è leader dal 2005, ha iniziato a perdere il proprio sostegno pubblico a partire proprio dalle elezioni per la ventunesima Knesset. Si è aperto da allora un processo di instabilità politica che ha condotto Israele a cinque tornate elettorali (aprile 2019, settembre 2019, marzo 2020, marzo 2021, novembre 2022). L'ultimo appuntamento elettorale del 1° novembre 2022 ha consegnato un risultato nuovo e sorprendente, aprendo la strada all'ascesa dei partiti religiosi. Un'analisi dei risultati delle tornate elettorali dal 2019 al 2022 ci permette di comprendere quali mutamenti si siano verificati nello scenario politico israeliano. È indiscutibile che Likud, il partito conservatore israeliano, sia riuscito a mantenere una rappresentanza pressoché uniforme nel corso delle cinque elezioni, passando dal 26,5 % del 2019⁶ al 23,4% del 2022⁷. I raggruppamenti centristi guidati dai due leader Yair Lapid (Yesh Atid) e Benny Gantz (HaMahane HaMamlakhti)⁸ hanno guadagnato rispettivamente nel 2022: 17,8 % il primo e 9,1% il secondo⁹. Queste due formazioni sono le uniche in grado di sfidare la leadership di Netanyahu con

³ P. Scoppola, *La repubblica dei partiti: evoluzione e crisi di un sistema politico 1945-1996*, Il Mulino, 2021, 17.

⁴ E. Ottolenghi, *Sopravvivere senza governare: l'elezione diretta del primo ministro in Israele*, in *Rivista Italiana di Scienza politica*, Fascicolo 2, 2002, 239-268.

⁵ Y. Joseph, P. Kingsley, *Netanyahu Will Return With Corruption Charges Unresolved. Here's Where the Case Stands*, in *The New York Times*, 26 Giugno 2023, <https://www.nytimes.com/2022/11/03/world/middleeast/netanyahu-corruption-charges-israel.html>.

⁶ *2019 April Election*, in *The Israel Democracy Institute*, <https://en.idi.org.il/israeli-elections-and-parties/elections/2019-1/>.

⁷ *2022 Election*, in *The Israel Democracy Institute*, <https://en.idi.org.il/israeli-elections-and-parties/elections/2022/>.

⁸ B. Gantz, leader di *Hosen LeYisrael*, si è presentato in coalizione con *Tikva Hadasha* di Gideon Sa'ar.

⁹ *2022 Election*, cit.

una proposta meno orientata religiosamente. È proprio su questo ultimo aspetto, la dimensione politico-religiosa, che i risultati elettorali hanno consegnato un esito più sorprendente. Se i partiti di orientamento religioso come lo Shas nelle elezioni parlamentari hanno storicamente ottenuto una media di 10 seggi, la formazione di una lista comune HaZionut HaDatit (Sionismo religioso)¹⁰ nel 2022 ha permesso a questi gruppi di ottenere 14 seggi. Il Likud (32 seggi) ha capitalizzato questa vittoria e ha formato un governo di coalizione includendo anche Shas (11 seggi) e Yahadut HaTorah (7 seggi), riuscendo ad ottenere i 61 voti necessari per formare un governo nella Knesset. La scelta di Netanyahu di formare un governo con gruppi fortemente radicali come quelli afferenti ai partiti di orientamento religioso ha segnato una svolta nella politica israeliana, probabilmente lasciandone una traccia permanente.

3. Il Governo Netanyahu tra Ben-Gvir e Smotrich

Il nuovo governo presieduto da Bibi Netanyahu comprende trentuno ministri che sono espressioni dei diversi partiti che formano la coalizione di governo. All'interno di questa compagine governativa, alcuni esponenti politici sono assurti agli onori delle cronache per le loro posizioni radicali e fortemente orientate religiosamente. La stampa si è espressa negativamente contro questo governo ed il "Netanyahu VI" è stato definito come il «governo più conservatore della storia di Israele»¹¹. La formula dei governi di coalizione indubbiamente mette in risalto i soggetti che più si smarcano rispetto alla linea generale dell'esecutivo e propongono all'elettorato di riferimento le proprie "politiche bandiera". Emblema di questo nuovo corso della politica israeliana sono due ministri: Itamar Ben-Gvir, ministro della sicurezza nazionale, e Bezalel Smotrich, ministro delle finanze. I due rappresentano una novità importante nel panorama politico-governativo israeliano e la normalizzazione delle loro figure con l'investitura a ministri li ha resi soggetti politici dotati di una nuova voce. Itamar Ben-Gvir è indubbiamente l'uomo politico al centro del dibattito pubblico israeliano e internazionale, definito dal *New Yorker* «the Minister of Chaos»¹². Esponente del sionismo ortodosso religioso, Ben-Gvir è un neofita della Knesset, essendo stato eletto per la prima volta nel 2022, ma il suo percorso politico e le sue posizioni estremamente radicali non sono nuove allo scenario politico israeliano. Itamar Ben-Gvir proviene da quel *milieu* politico e culturale che afferisce al Kach¹³, il partito politico estremista antiarabo creato nel 1971 da Meir David Kahane¹⁴, ossia un soggetto politico marginalizzato sino ad ora

¹⁰ La coalizione comprende tre partiti: lo stesso HaZionut HaDatit, Otzma Yehudit e Noam.

¹¹ R. Berg, *Israel's most right-wing government agreed under Benjamin Netanyahu*, in *BBC News*, 22 Dicembre 2022, <https://www.bbc.com/news/world-middle-east-63942616>.

¹² R. Margalit, *Itamar Ben-Gvir, Israel's Minister of Chaos*, in *The New Yorker*, 20 Febbraio 2023, <https://www.newyorker.com/magazine/2023/02/27/itamar-ben-gvir-israels-minister-of-chaos>.

¹³ *Itamar Ben-Gvir*, in *Jewish Virtual Library*, <https://www.jewishvirtuallibrary.org/itamar-ben-gvir>.

¹⁴ David Kahane (1932-1990) fu un estremista politico ebraico noto per la creazione nel 1968 della *Jewish Defense League*, un'organizzazione politica di estrema destra nata con la finalità di tutelare

nella politica israeliana. Le sue posizioni politiche provocatorie non sono mancate neppure durante gli Accordi di Oslo, di cui Ben-Gvir fu un oppositore e che lo resero noto al grande pubblico a causa della sua feroce contestazione a Yitzhak Rabin, poi ucciso dall'estremista Yigal Amir il 4 novembre 1995¹⁵. Emblematica fu poi la sua ammirazione per Baruch Goldstein, l'attentatore ebreo che compì il massacro di Hebron il 25 febbraio del 1994 uccidendo 29 arabi. Itamar Ben-Gvir ne conservava sino a poco tempo fa un'immagine nel proprio ufficio¹⁶. Tutte queste vicende hanno reso Ben-Gvir una personalità politica invisa alla maggioranza degli israeliani e le sue condanne come «terrorista» lo hanno marginalizzato all'interno dello spazio pubblico¹⁷. Tuttavia, dal 2020 Itamar Ben-Gvir è assunto nuovamente agli onori delle cronache, in parte trasformando il suo discorso politico rendendolo meno violento e fazioso, e in parte si è proposto come alternativa spendibile politicamente per i religiosi di estrema destra. Allo stesso modo la nomina a ministro delle finanze di Bezalel Smotrich ha messo in evidenza una figura politica altrettanto peculiare. Smotrich, a differenza di Ben-Gvir, è stato eletto per la prima volta nella Knesset nel 2015¹⁸. Seppure con posizioni fortemente radicali, l'oggetto privilegiato dei suoi attacchi è stata la comunità LGBT israeliana. Smotrich si è espresso infatti contro i gay pride e ha sostenuto l'esistenza di una lobby di potere LGBT¹⁹. Al pari del suo collega Ben-Gvir, è favorevole all'espulsione degli arabi da Israele e recentemente ha affermato che David Ben Gurion avrebbe dovuto «finire il lavoro», riferendosi all'esodo del 1948²⁰. Inoltre, considera prioritario installare un milione di coloni in Cisgiordania per superare l'annoso conflitto israelo-palestinese; questo, infatti, è un suo cavallo di battaglia sin dal 2017 attraverso lo slogan «victory through settlement»²¹. Queste espressioni pubbliche gli hanno fatto guadagnare il soprannome di «agent du chaos»²², evidenziando come queste posizioni alimentino la violenza e accrescano l'animosità in Israele e

gli ebrei dall'antisemitismo. *Meir Kahane*, in *Encyclopaedia Britannica*, <https://www.britannica.com/biography/Meir-Kahane>.

¹⁵ P. Kingsley, *Who is Itamar Ben-Gvir?*, in *The New York Times*, 27 Marzo 2023, <https://www.nytimes.com/2023/03/27/world/middleeast/israel-netanyahu-ben-gvir.html>.

¹⁶ *Israel's far-right leader Ben-Gvir wins adoring young fans*, in *France 24*, 27 Ottobre 2022, <https://www.france24.com/en/live-news/20221027-israel-s-far-right-leader-ben-gvir-wins-adoring-young-fans>.

¹⁷ E. Weiss, *Extreme rightist convicted of supporting terror group*, in *Ynetnews.com*, 25 Giugno 2007, <https://www.ynetnews.com/articles/0,7340,L-3417226,00.html>.

¹⁸ *Bezalel Smotrich*, in *Jewish Virtual Library*, <https://www.jewishvirtuallibrary.org/bezalel-smotrich>.

¹⁹ Y. Karni, *Bayit Yehudi MK: Gays control the media*, in *Ynetnews.com*, 15 Agosto 2015, <https://www.ynetnews.com/articles/0,7340,L-4690957,00.html>.

²⁰ A. Spiro, *Smotrich at Knesset: Ben-Gurion should have 'finished the job,' thrown out Arabs*, in *The Times of Israel*, 13 Ottobre 2021, <https://www.timesofisrael.com/smotrich-at-knesset-ben-gurion-should-have-finished-the-job-thrown-out-arabs/>.

²¹ B. Reiff, *Smotrich wants one million West Bank settlers. That's not so far-fetched*, in *+972 Magazine*, 12 Luglio 2023, <https://www.972mag.com/settlements-roads-infrastructure-smotrich/>.

²² L. Imbert, *Bezalel Smotrich, agent du chaos au sein du gouvernement israélien*, in *Le Monde*, 6 novembre 2023, https://www.lemonde.fr/international/article/2023/11/04/bezalel-smotrich-agent-du-chaos-au-sein-du-gouvernement-israelien_6198189_3210.html.

con i palestinesi. La scelta di nominare due coloni, sostenitori del colonialismo, in posizioni chiave all'interno di Israele simboleggia la volontà politica di Netanyahu di attribuire loro un ruolo pivotale nel paese con pesanti ripercussioni nel prossimo futuro.

4. La riforma della giustizia: il crinale della democrazia

L'evento che ha catalizzato l'attenzione dei media di tutto il mondo su Israele prima del 7 ottobre 2023, è stata la forte opposizione sorta da una parte della società israeliana dopo la presentazione della riforma della giustizia. Il tentativo di promuovere un disegno di legge controverso nel settore giudiziario ha scatenato proteste in Israele, mobilitando numerose dimostrazioni di piazza all'interno del paese. L'opposizione alla riforma ha coinvolto anche la diaspora ebraica e israeliana in tutto il mondo. Cittadini israeliani, ebrei e sostenitori dello Stato d'Israele hanno scelto di scendere in strada, imbracciando le bandiere con il Magen David e hanno deciso di raggiungere Tel Aviv e dare un segno esteriore ancora più marcato della propria opposizione²³. In Israele, non è infrequente che si verifichino tensioni tra governo e autorità giudiziaria, come nel caso dell'approvazione della Basic Law del 2018 che ha portato alla definizione di un «Jewish and Democratic State»²⁴. Tuttavia, in questo caso la protesta si è fatta ancora più violenta e al grido di «bli zkhuyiot, hen democratia» (senza diritti non c'è democrazia) le strade di Tel Aviv si sono riempite di manifestanti. I contestatori sono eterogenei nella loro composizione, da singoli individui che si mobilitano autonomamente a gruppi organizzati come Achim Laneshek (fratelli in armi)²⁵, movimento di riservisti guidato da Ron Scherf, ex colonnello dell'esercito israeliano. Tutti i gruppi manifestano il timore per la deriva autoritaria del paese e sospettano che l'esecutivo possa invalidare l'indipendenza del ramo giudiziario²⁶. Il dibattito è sorto dopo la presentazione del cosiddetto «Judicial Overhaul»: un pacchetto contenente quattro riforme proposte nel gennaio 2023 dal Ministro della giustizia Yariv Levin. Le iniziative riguardano l'abolizione della dottrina della ragionevolezza, la possibilità per la Knesset con un voto a maggioranza semplice di ribaltare le decisioni giudiziarie, la trasformazione dei consulenti legali in consiglieri politici e la

²³ N. Yachot, *Thousands in New York City protest Israel's judicial overhaul as Netanyahu addresses UN*, in *The Guardian*, 22 Settembre 2023, <https://www.theguardian.com/us-news/2023/sep/22/israel-netanyahu-new-york-protest-judicial-overhaul>.

²⁴ E. Campelli, *L'instabile equilibrio costituzionale israeliano: simboli e diavoli della Basic Law sullo Stato Nazione*, in *Nuovi Autoritarismi e Democrazie*, V.1, N.1, 2019, 90.

²⁵ M. Kabani, *Hundreds of thousands of Israelis protest proposed judicial overhaul for 37 weeks*, in *CBS News*, 17 Settembre 2023, <https://www.cbsnews.com/news/israel-protest-proposed-judicial-overhaul-60-minutes/>.

²⁶ R. Amichai, *Tens of thousands join protests against Israeli judicial overhaul*, in *Reuters*, 7 Maggio 2023, <https://www.reuters.com/world/middle-east/tens-thousands-join-protests-against-israeli-judicial-overhaul-2023-05-06/>; American Jewish Committee, *What is Israel's "reasonableness" legislation and why is it so contentious?*, 23 Luglio 2023, <https://www.ajc.org/news/what-is-israels-reasonableness-legislation-and-why-is-it-so-contentious>.

modifica della composizione e delle modalità di elezione del comitato per la selezione dei giudici²⁷. La pressione esercitata dai cittadini scesi in piazza ha spinto Netanyahu inizialmente a posporre i tempi di presentazione dei disegni di legge²⁸, ma il piano dell'esecutivo non si è fermato. Lo scorso 20 luglio 2023, la Knesset ha approvato l'abolizione del controllo giurisdizionale in base al principio della ragionevolezza nei confronti degli atti amministrativi del governo, riformando una prassi che aveva permesso storicamente alla Corte Suprema di modificare alcune controverse decisioni del governo. Secondo un metodo piuttosto discrezionale di valutazione delle decisioni dell'esecutivo²⁹, il potere giudiziario ha cercato di bilanciare un sistema fortemente centralizzato come quello israeliano, in cui le Basic Laws non prevedono sistemi di vaglio di costituzionalità delle decisioni governative. Le riforme della giustizia, poi, insieme alla nuova compagine governativa fanno apparire il paese lontano dall'idea, seppure discutibile, di democrazia di stampo occidentale che ha storicamente connotato Israele. Inoltre, una svolta di Israele in questa direzione avrebbe secondo gli economisti un pesante effetto di lungo periodo sull'economia israeliana, in particolare rispetto alle valutazioni nei rating internazionali³⁰.

4. Dopo il conflitto, quale Israele?

Dopo il 7 ottobre, la società israeliana sta attraversando un momento di dolore e devastazione mai sperimentato prima, paragonabile all'11 settembre³¹. La politica ha deciso, seppure parzialmente, di coalizzarsi ed è stato formato un gabinetto di guerra che comprende: il ministero della difesa Yoav Gallant, l'ex capo di stato maggiore Benny Gantz, il ministro degli affari strategici Ron Dermer e Gadi Eizenkot, ministro senza portafoglio di unità nazionale³². In questo gabinetto ristretto non siedono i ministri dalle "posizioni controverse" del governo

²⁷ G. Lurie, *The Justice Minister's Decision to Convene the Judicial Selection Committee*, in *The Israel Democracy Institute*, 6 Novembre 2023, <https://en.idi.org.il/articles/51324>.

²⁸ *Israel: Netanyahu delays judicial overhaul plan, backtracking after unprecedented protests*, in *Le Monde with AP and AFP*, 28 Marzo 2023. https://www.lemonde.fr/en/international/article/2023/03/27/israel-netanyahu-delays-judicial-overhaul-plan-backtracking-after-unprecedented-protests_6020874_4.html.

²⁹ Ciò è avvenuto recentemente nel caso di Aryeh Deri, la cui nomina a ministro della salute è stata invalidata dalla Corte Suprema perché raggiunto lo scorso anno da una condanna per reati fiscali. *Israeli Supreme Court blocks minister appointment, amid legal rift*, *Le Monde with AP*, 18 Gennaio 2023, https://www.lemonde.fr/en/international/article/2023/01/18/israeli-high-court-bars-key-minister-amid-legal-overhaul-rift_6012075_4.html.

³⁰ I. Ater, T. Raz, Y. Spitzer, *The Economic Implications of the Coalition's Legislative Initiatives*, in *The Israel Democracy Institute*, 31 Luglio 2023, <https://en.idi.org.il/articles/50368>.

³¹ R. Satloff, *Why 10/7 Was Worse for Israel Than 9/11 Was for America*, in *The Washington Institute for Near East Policy*, 15 ottobre 2023, <https://www.washingtoninstitute.org/policy-analysis/why-107-was-worse-israel-911-was-america>.

³² S. Hendrix, V. Bisset, R. Mellen, *Israel formed a unity government. Who's in the new emergency war cabinet?*, in *The Washington Post*, 12 Ottobre 2023, <https://www.washingtonpost.com/world/2023/10/12/israel-unity-government-netanyahu-gantz/>.

Netanyahu, ma solo militari o politici con una certa esperienza in campo strategico-militare. La società israeliana sostiene il conflitto e il recupero degli ostaggi, ma esprime il tasso di apprezzamento più basso della storia per il proprio Primo Ministro che pare essere destinato, una volta terminato il conflitto, ad una chiusura anticipata della propria esperienza politica³³. Gli israeliani consultati per il sondaggio ritengono che l'impegno governativo in favore delle riforme giudiziarie abbia distolto risorse e attenzione dai temi della sicurezza e ciò abbia favorito l'attacco di Hamas³⁴. La popolarità di Netanyahu all'interno del paese è ai minimi storici e il giudizio della comunità internazionale peserà fortemente sulla sua leadership e sul suo futuro politico³⁵. Alcuni membri del suo esecutivo si sono espressi in maniera contraria ad un accordo con Hamas e hanno continuato a tenere un profilo ostile ad ogni tentativo di mediazione³⁶, spesso con esternazioni pubbliche del tutto esecrabili, come l'idea del ministro del patrimonio Amihai Eliyahudi di utilizzare nel conflitto la bomba atomica³⁷. Costoro poi vogliono mettere sotto accusa i servizi d'intelligence che sembrano avere sottovaluto la possibilità di un attacco di Hamas, considerandolo "troppo ambizioso" per potere essere realizzato³⁸. La commissione d'inchiesta avrà la responsabilità di ricostruire le vicende occorse e sarà di particolare interesse capire se verranno imputate responsabilità ai vertici strategici e militari e/o anche a quelli politici. Storicamente commissioni di questo tipo in Israele hanno segnato dei momenti spartiacque: così è stata la Commissione Agranat che assolse Golda Meir dopo la guerra del Kippur del 1973, ma aprì la strada alla destra revisionista di Likud, e allo stesso modo operò la Commissione Kahan nel 1982 che cercò di ricostruire le responsabilità del massacro di Sabra e Shatila. I risultati delle indagini e le elezioni che seguiranno il conflitto saranno indubbiamente fondamentali per capire quale corso prenderà Israele, ma, visti i precedenti, è possibile che questo avrà un carattere ancora più radicale. Tuttavia, nonostante le difficoltà e le aporie del panorama israeliano, il paese rappresenta ancora oggi un *unicum* di libertà e diritti nella regione.

³³ *Wartime leaders usually get a popularity bump. Israel's hasn't*, in *The Economist*, 16 Ottobre 2023, <https://www.economist.com/middle-east-and-africa/2023/10/16/wartime-leaders-usually-get-a-popularity-bump-israels-hasnt>.

³⁴ T. Hermann, O. Anabi, *Flash Survey: Israelis support immediate negotiations to release the hostages while fighting continues*, in *The Israel Democracy Institute*, 10 Novembre 2023, <https://en.idi.org.il/articles/51431>.

³⁵ B. Mckernan, *Netanyahu's political future looks shakier in midst of Israel-Hamas war*, in *The Guardian*, 31 Ottobre 2023, <https://www.theguardian.com/world/2023/oct/31/netanyahus-political-future-looks-shakier-in-midst-of-israel-hamas-war>.

³⁶ T. Staff, *Ben Gvir warns against 'disaster' of a hostage deal, slams 'idiocy' of war cabinet*, in *The Times of Israel*, 21 Novembre 2023, <https://www.timesofisrael.com/ben-gvir-warns-against-disaster-of-a-hostage-deal-slams-idiocy-of-war-cabinet/>.

³⁷ M. Bachner, Toi Staff, *Far-right minister says nuking Gaza an option, PM suspends him from cabinet meetings*, in *The Times of Israel*, 5 Novembre 2023, <https://www.timesofisrael.com/far-right-minister-says-nuking-gaza-an-option-pm-suspends-him-from-cabinet-meetings/>.

³⁸ R. Bergman, A. Goldman, *Israel Knew Hamas's Attack Plan More Than a Year Ago*, in *The New York Times*, 30 Novembre 2023, <https://www.nytimes.com/2023/11/30/world/middleeast/israel-hamas-attack-intelligence.html>.

SEZIONE RECENSIONI:

- L. KAMEL, Patricia Chiantera-Stutte, Giovanni Borgognone (eds.), *Civilization. Global Histories of a Political Idea*, Lanham, Lexington Books, 2022
- F. MAZZUCOTELLI, Fulvio Bertuccelli, *Il movimento socialista in Turchia (1960-1971). Ideologia e politica tra due colpi di stato*, Roma, Aracne, 2023

5 • 2 • 2023



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

NAD

Nuovi Autoritarismi e Democrazie:
Diritto, Istituzioni, Società

RECENSIONI



5 • 2 • 2023



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

**CIVILIZATION.
GLOBAL HISTORIES OF A POLITICAL IDEA**
PATRICIA CHIANTERA-STUTTE, GIOVANNI BORGOGNONE

NAD

Nuovi Autoritarismi e Democrazie:
Diritto, Istituzioni, Società



**REVIEW
L. KAMEL**

ISSN: 2612-6672

Recensione. Patricia Chiantera-Stutte, Giovanni Borgognone (eds.), *Civilization. Global Histories of a Political Idea*, Lanham, Lexington Books, 2022.

*Lorenzo Kamel**

The new book edited by Patricia Chiantera-Stutte and Giovanni Borgognone provides a rich and compelling analysis of the many narratives on, and around, “civilizations”, and how the latter concept continues to be used to support a variety of political agendas, from liberal democracy to ethno-nationalist authoritarianism. The volume, entitled *Civilization. Global Histories of a Political Idea*, is divided into seven chapters. The first one, authored by Patricia Chiantera-Stutte, deals with Arnold J. Toynbee’s theory of civilization, which was used as a heuristic model of analysis and as a tool to study «the development of politics on a global level» (p. 12). Toynbee placed the «Hellenic society» in direct relation to «our Western society», resorting to «the father/son metaphor» to refer to them (p. 32).

Luca G. Castellin (chapter 2) further lingers on Toynbee’s contribution in shaping the very notion of “civilization”. The author of the 12-volume *A Study of History* (1934–1961) «recognized that civilizations are not isolated or impenetrable, but interact one with the others» (p. 63).

Chapter 3, written by Giovanni Borgognone, contends that, contrary to what might be inferred, Samuel Huntington, best known for his book *The Clash of Civilizations and the Remaking of World Order* (1996), did not consider civilizations as natural objects, but rather as instruments in the hands of elites. The American scholar, according to Borgognone, offered a new geopolitical perspective on the roots of the democratic model: «Even Huntington’s most mindful critics», he claims, «have missed the central significance of ‘political realism’ in his book, in terms not only of the logic of competition between states, but also of the decisive role played by elites in shaping and manipulating identity narratives» (p. 91). Paulo Butti de Lima (chapter 4) analyzes Huntington’s view of democracy, while discussing «the ‘Western’ roots of Democracy». Ancient Greeks, in Butti de Lima’s words, are «a source of our civilization and transmitted to us an accurate perception of religion» (p. 114).

* Professor of Contemporary History, Università degli Studi di Torino. The article was peer-reviewed by the Editorial Board. Member of the Editorial Team who oversaw the essay: Sara Zanotta.

The following three chapters concentrate on how the notion of civilization has been used and conceptualized in three strategic non-Western areas: the Middle East, China and Russia. The first of the three case studies is covered by Marco Di Donato (chapter 5), which focuses on the case of Pan-Islamism and analyzes the revolutionary and anti-imperialistic interpretation of the civilizational narratives in Pan-Arabic and Pan-Islamic movements. Zhiguang Yin (chapter 6), on the other hand, lingers on the notions and connotations of civilization in the context of the Chinese Revolution (1900-1966), highlighting the use of the notion of civilization with an anti-imperialist function. Last but not least, Kåre Johan Mjør (chapter 7) sheds light on “Eurasianism” and “Neo-Eurasianism” as concepts and tools rooted in the polemic against Eurocentrism and Western hegemony.

Overall, the volume is well structured and thought-provoking. While much of its content is open to counter-arguments and alternative perspectives, the editors and the contributors convincingly apply trans-disciplinary approaches, research tools and analysis to the development of global politics in general, and the debates around the concept of civilization in particular. Especially credible is the way the editors shift research away from essentialized perspectives, while placing the role played by elites in shaping identity narratives at the center stage.

Beyond these merits, this review aims to enter into a discussion with the book to further enrich the debate which the volume seeks to, starting from those around the figure of Toynbee himself. It is certainly true that the renown English historian, who participated in the Paris Conference in 1919 and six years later took over the direction of the Royal Institute of International Affairs (Chatham House), warned against what he called «the Jerusalem-Athens-Rome centered view of history». Toynbee’s writings, however, were characterized by a Eurocentric orientation, relegating the history of non-Western peoples to a mere series of responses to processes triggered by the «European factor» (incidentally, that very same self-perception of centrality was highly visible in China as well for many centuries: ancient Chinese, for instance, used to call their land *Zhongguo*, or the «middle kingdom», mirroring a self-centered perception of centrality). On top of this, in Cemil Aydın’s words: «even though Renan and later scholars such as Arnold Toynbee and Samuel Huntington represent different political sensibilities, they shared the same template of a racial, civilizational, and geopolitical Muslim [and Chinese] world distinct from the West»¹.

Huntington, whose debt to Toynbee’s approach is widely acknowledged, published an article (“The Clash of Civilizations?”) on Foreign Affairs in 1993 with the title ending with a quotation mark (in the book published with the same title in 1996, the quotation mark was omitted). One of his main arguments was that the main sources of post-Cold War conflict will not be ideological or economic, but «cultural», with a special emphasis on religion, which he deemed as the «most important» element. This led him to predict peace between Ukraine and Russia (in contrast to more State-based “realist” arguments): «If civilization is what counts»,

¹ C. Aydın, *The Idea of the Muslim World*, Harvard University Press, 2017, 13.

he wrote, «the likelihood of violence between Ukrainians and Russians should be low. They are two Slavic, primarily Orthodox peoples who have had close relationships with each other for centuries»². Huntington was of course wrong on a number of grounds, even more so if considering the centrality of geographical proximity when discussing «the likelihood of violence»: while only 2,5 percent of the world's countries are neighbors, they fought 78% of the wars since World War II.

Paul Poast pointed out that «Huntington's 'Clash of Civilization' has done damage to IR scholarship because it's a racist and empirically groundless theory that is nevertheless quite popular»³. While his claims are of course open to counter-arguments and criticisms, very few scholars question that some of Huntington's maps look much like the “global races” map produced by Lothrop Stoddard in the 1920s. On top of this, one Huntington's mentors, Adda Bozeman, who contended that Islam is inimical to the «core idea of the state», inspired and shaped much of Huntington's definition of culture. And yet, Lila Abu-Lughod pointed out that scholars should oppose the very concept of «culture», because it «enforces separations»⁴. Tomoko Masuzawa highlighted that «the term 'culture' is dangerously capacious, semantically vague and confused, and finally, taken as a whole, inconsistent»⁵.

Putting aside from the concept of «culture», which is so central in Huntington's discourse, it is also important to analyze Greece's “oriental” legacy. To cite Ellen Meiksins Wood, «it is even more artificial to detach ancient Greece from, say, Egypt or Persia, as if the Greeks were always 'European', living a separate history, and not part of a larger Mediterranean and 'Eastern' world»⁶. Indeed, scholars who link Europe's roots to Ancient Greece, are simply (more or less consciously) recognizing Europe's oriental connections (in Greek mythology, Europe is the name of the daughter of Agenor's, king of Tyre, in modern-day Lebanon), dominant religion (Christianity was an Oriental religion), and philosophical roots. The term φιλόσοφος (philosophos) itself, “lover of wisdom”, is most likely drawn from the Egyptian *mer-rekh* (*mr-rh*), “lover of knowledge”. The earliest philosophical texts originate precisely from ancient Egypt, and this also includes the papyrus on the *Immortality of writers*, (re)discovered in the 1920s and dated 1200 BCE. As noted by John M. Hobson's words: «Today we take it as axiomatic that Greece was the birthplace of Europe. [...] But this notion of Greece is a fabrication – an idea that was constructed by European thinkers only as late as the end of the eighteenth century [...]. Greece was linked spiritually and culturally to the East [...]».

² S.P. Huntington, *The clash of civilizations?*, in *Foreign Affairs*, No. 3, 1993, 38.

³ Tweet made by Paul Paust on January 21, 2023. Available on-line: <https://twitter.com/ProfPaulPoast/status/1616796585442299904>.

⁴ L. Abu-Lughod, *Writing Against Culture*, in R.G. Fox (ed.), *Recapturing Anthropology*, School of American Research Press, 1991, 137.

⁵ T. Masuzawa, *Culture*, in M.C. Taylor (ed.), *Critical Terms for Religious Studies*, The University of Chicago Press, 1998, 71.

⁶ E. Meiksins Wood, *Citizens to Lord: A Social History of Western Political Thought from Antiquity to the Late Middle Ages*, Verso, 2011, 26.

Moreover, that Ancient Greece owes so much to ancient Egypt (as the Greeks readily acknowledged), wreaks havoc with the notion of a pure Aryan lineage of Europe that is cherished by Eurocentric thinkers»⁷.

Last but not least, also identity-related dynamics should be further problematized. Stuart Hall, for instance, refuted the essentialist conceptions of cultural identity and de-ontologized the very concept of identity. Eric Hobsbawm, on the other hand, highlighted that «We have become so used to terms like ‘collective identity’, ‘identity groups’, ‘identity politics’, or, for that matter ‘ethnicity’, that it is hard to remember how recently they have surfaced as part of the current vocabulary, or jargon, of political discourse. For instance, if you look at the International *Encyclopedia of the Social Sciences*, which was published in 1968 – that is to say written in the middle 1960s – you will find no entry under *identity* except one about psychosocial identity, by Erik Erikson, who was concerned chiefly with such things as the so-called ‘identity crisis’ of adolescents who are trying to discover what they are, and a general piece on voters’ identification»⁸.

⁷ J.M. Hobson, *Revealing the cosmopolitan side of Oriental Europe: the eastern origins of European civilization*, in G. Delanty, *Europe and Asia beyond East and West*, Routledge, 2006, 109-10.

⁸ E. Hobsbawm, *Identity Politics and the Left*, in *New Left Review*, No. 1, 1996, 38–47.

5 • 2 • 2023



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

IL MOVIMENTO SOCIALISTA IN TURCHIA (1960-1971). IDEOLOGIA E POLITICA TRA DUE COLPI DI STATO FULVIO BERTUCCELLI

NAD

Nuovi Autoritarismi e Democrazie:
Diritto, Istituzioni, Società

FULVIO BERTUCCELLI
IL MOVIMENTO SOCIALISTA
IN TURCHIA (1960-1971)
IDEOLOGIA E POLITICA TRA DUE COLPI DI STATO



REVIEW
F. MAZZUCOTELLI

ISSN: 2612-6672

Recensione. Fulvio Bertuccelli, *Il movimento socialista in Turchia (1960–1971). Ideologia e politica tra due colpi di stato*, Roma, Aracne, 2023.

*Francesco Mazzucotelli**

Il centesimo anniversario della fondazione dello stato repubblicano turco ha stimolato negli ultimi tempi un intenso e fecondo dibattito storiografico, da ultimo testimoniato da monografie, curatele, edizioni speciali e progetti multimediali che hanno inteso leggere la storia lunga delle istituzioni politiche e dei diversi progetti di costruzione dello stato e dell'identità nazionale a cavallo tra la fine dell'impero ottomano e la creazione del nuovo ordine repubblicano¹. Questa fruttuosa produzione ha continuato le linee di ricerca e di discussione stimulate dai centesimi anniversari della Prima guerra mondiale e degli eventi immediatamente precedenti o comunque correlati al conflitto². Particolare attenzione non poteva non andare agli argomenti più controversi, quali le atrocità contro le popolazioni civili, i processi di omogeneizzazione nazionale e l'impatto delle narrazioni apocalittiche e salvifiche nei discorsi politici dell'epoca³. Dall'altro lato, molti lavori si concentrano sugli scenari politici più recenti, analizzando l'ascesa dell'islam politico nelle sue diverse manifestazioni, le fratture sociali e culturali all'interno del paese, o le forme di nostalgia neo-ottomana come strumento di legittimazione politica⁴.

* Docente di Storia della Turchia e del Vicino Oriente presso il Dipartimento di Scienze Politiche e Sociali dell'Università degli Studi di Pavia. Il testo è stato referato internamente a cura della Direzione. Responsabile del controllo redazionale: Sara Zanotta.

¹ Si veda Ç. Oğuz (a cura di), *Storia dell'Impero Ottomano e della Repubblica turca*, Morcelliana, 2023; J. Conlin, O. Ozavci (eds.), *They All Made Peace – What Is Peace? The 1923 Treaty of Lausanne and the New Imperial Order*, The University of Chicago Press, 2023; A. Yenen, E.-J. Zürcher, *A Hundred Years of Republican Turkey: A History in a Hundred Fragments*, Leiden University Press, 2023.

² Si veda in Ç. Oğuz, S. Afacan, Ö. Akpınar, F. Mazzucotelli, O. Özavci, A. Eren Topal, A. Yenen, *New Approaches and Challenges in Ottoman Historical Writing*, in *Contemporanea*, No. 3, 2023; R.H. Öztan, A. Yenen (eds.), *Age of Rogues: Rebels, Revolutionaries and Racketeers at the Frontiers of Empires*, Edinburgh University Press, 2021.

³ Si veda *The Lausanne Project*, <https://thelausanneproject.com/> e *Turkish Studies Network in the Low Countries*, <https://turkeystudiesnetwork.org/>.

⁴ Si veda M.H. Yavuz, *Nostalgia for the Empire: The Politics of Neo-Ottomanism*, Oxford University Press, 2020.

In questa cornice di discussione, Fulvio Bertuccelli sceglie meritoriamente di spostare l'attenzione su un periodo relativamente meno studiato della storia contemporanea turca: quello compreso tra il colpo di stato militare del 27 marzo 1960 e il "memorandum" del 12 marzo 1971. Più in generale è tutto l'arco temporale compreso tra la Seconda guerra mondiale e l'inizio degli anni Ottanta del ventesimo secolo a essere stato oggetto di minor attenzione da parte della ricerca storica. Tale lacuna perdura nonostante alcuni ottimi studi abbiano ben evidenziato come i processi di modernizzazione avviati negli anni Cinquanta siano alla base di molti successivi sviluppi economici, sociali e politici⁵. Come infatti spiega l'Autore, «tra il 1960 e il 1980, la società turca è attraversata da una profonda radicalizzazione che lascia un'impronta ben riconoscibile nel panorama politico, sociale e culturale del paese» (p. 15).

Dopo aver indicato nell'introduzione le fonti, la metodologia e le domande di ricerca, l'Autore molto appropriatamente dedica il primo capitolo a una descrizione d'insieme del contesto politico interno e internazionale antecedente al 1960, fortemente segnato dalla Guerra fredda e dall'ancoraggio della Turchia al blocco atlantico (p. 33). Il decennio tra il 1950 e il 1960 è segnato dall'ascesa al potere del DP (Demokrat Parti) sulla base di un programma economico favorevole all'imprenditoria privata e ai grandi proprietari terrieri. Il governo del DP vira nel decennio verso un conservatorismo autoritario, scontrandosi con la burocrazia civile e militare che trova nel CHP (Cumhuriyet Halk Partisi, il Partito Popolare Repubblicano) il custode della tradizione politica di Mustafa Kemal. L'acuirsi delle tensioni porta infine all'intervento militare del 1960, che porta alla promulgazione di una nuova costituzione. È in questo contesto che alcuni gruppi di ispirazione socialista ritengono di avere l'opportunità di organizzarsi e radicarsi nella società turca.

Bertuccelli distingue tre diverse aree politiche di ispirazione socialista che attraversano il paesaggio politico turco dopo il 1960. Per ciascuno dei tre gruppi, l'Autore ricostruisce l'analisi teorica, desunta da fonti primarie quali le riviste *Yön* ("Direzione"), *Aydınlık* ("Lume"), *Devrim* ("Rivoluzione"), *İleri* ("Avanti"), *Türk Solu* ("Sinistra turca"), *Sosyal Adalet* ("Giustizia sociale"), e poi le strategie politiche di organizzazione e mobilitazione. Pur condividendo alcuni obiettivi di fondo, le tre aree socialiste divergono profondamente nell'analisi del ruolo politico dell'esercito, visto da alcuni come soggetto rivoluzionario in grado di agevolare la transizione verso il socialismo e da altri come mera espressione di una borghesia nazionale che può al massimo avere ambizioni anti-imperialiste.

Nel secondo capitolo, l'Autore esamina le posizioni dei cosiddetti kemalisti di sinistra, che ritengono di poter recuperare dalla prassi kemalista alcuni temi portanti quali il ruolo centrale dello stato in materia di politica economica e una postura autonoma in politica estera. In mancanza di una classe operaia rivoluzionaria e di una borghesia di ispirazione liberal-democratica, questi kemalisti di sinistra

⁵ Si veda B. Adalet, *Hotels and Highways: The Construction of Modernization Theory in Cold War Turkey*, Stanford University Press, 2018.

ritengono che la linea politica di Mustafa Kemal (*Atatürkçülük*) rappresenti uno stadio preliminare a una trasformazione in senso pienamente socialista, in quanto indicherebbe una via di sviluppo non capitalista. Questa direzione nazional-rivoluzionaria, dopo aver portato alla prima guerra di indipendenza nel 1920, dovrebbe ora essere rafforzata attraverso la mobilitazione delle «forze vive» in seno alla società turca (p. 68), in particolare eliminando gli strati sociali della proprietà fondiaria e dalla borghesia *compradora*. Bertuccelli mostra come gli esponenti di questa corrente non si possano definire come marxisti *tout court*, bensì come espressione di un nazionalismo di sinistra che, partendo da una visione positivista e meccanicistica della società, ritiene possibile rivitalizzare quella che era divenuta una tutto sommato sterile ideologia di stato per realizzare una modernizzazione autoritaria e verticistica del paese. In questo senso, è possibile ravvisare alcune affinità con le traiettorie di Ğamāl ‘Abd al-Nāṣir e Abd al-Karīm Qāsim oppure del “socialismo arabo” nella sua versione siriana.

I principali esponenti di questa corrente, come Mümtaz Soysal e Doğan Avcıoğlu, non riescono tuttavia a sciogliere le contraddizioni di fondo della propria elaborazione teorica, che manifesta una tendenza elitaria in contraddizione con le aspirazioni socialiste, e della strategia politica, che oscilla tra la speranza di un nuovo intervento delle forze armate e la costruzione di un fronte nazionale delle forze progressiste e anti-imperialiste (p. 84), in particolare dopo la svolta politica del CHP nel 1965, quando il partito si ripositiona come «la sinistra del centro» (*ortanın solu*).

Il terzo capitolo è dedicato al TİP (Türkiye İşçi Partisi, Partito dei lavoratori di Turchia) che sviluppa una critica tanto contro il partito comunista (TKP) ridotto alla clandestinità quanto contro i kemalisti di sinistra, non giudicando l’élite burocratica e militare come una forza di progresso. L’Autore mostra come la grande peculiarità del TİP sia proprio la contestazione dell’idea di trasformazione radicale dall’alto della società turca. Ritenendo insufficiente la sola attività sindacale nelle fabbriche, il TİP nasce invece proprio come avanguardia operaia organizzata in forma di partito, mostrando anche un certo eclettismo ideologico nei riguardi della proprietà privata che lo distingue nettamente dai partiti della Terza Internazionale (p. 133). La strategia parlamentarista porta il partito a ottenere ben quindici seggi nelle elezioni del 1965, ma viene fortemente contestata l’anno seguente al congresso di Malatya.

Bertuccelli mostra come il dibattito teorico sul modo di produzione asiatico sia sotteso ancora una volta da una diversa analisi del rapporto tra la burocrazia statale e il popolo, e se la prima sia in ultima analisi da considerarsi come un ceto medio alleato oppure se sia l’espressione delle classi dominanti (p. 141). Le formulazioni teoriche sul «socialismo specifico per la Turchia» (*Türkiye’ye özgü sosyalizm*) non riescono a nascondere profonde divergenze su chi debba essere annoverato tra i progressisti (*ilerici*) e chi tra i reazionari (*gerici*), né se per popolo si debba intendere una concezione sostanzialmente interclassista sovrapponibile alla nazione oppure se si intenda il “popolo lavoratore”, ossia gli operai. Mehmet Ali Aybar, ad esempio, legge la vittoria del DP e poi del suo partito successore AP (Adalet Partisi,

Partito della giustizia) nel 1965 come una reazione di tipo populista contro l'establishment burocratico-militare e sostiene di conseguenza la necessità di una sorta di populismo di sinistra che lo porta a teorizzare una «terza via» (*üçüncü yol*) tra il capitalismo e il socialismo. La corrente principale del TİP, rappresentata da Behice Boran e Sadun Aren, contesta l'ipotesi che le forze armate siano necessariamente un soggetto modernizzatore in senso progressista e continua a sostenere la possibilità di implementare un progetto di socialismo scientifico attraverso la partecipazione elettorale.

Il quarto capitolo del libro mostra come dal TİP si distacchino all'estrema sinistra i Proletari rivoluzionari (*Proleter devrimciler*) che giungono a teorizzare la lotta armata come strumento di azione politica e, rifacendosi al pensiero di Mihri Belli, ipotizzano una «rivoluzione nazionale democratica» sulla base della concezione staliniana degli stadi di sviluppo (p. 168). Secondo Belli, la Turchia si troverebbe in una condizione semif feudale e semicoloniale; pertanto dovrebbe prima conseguire l'indipendenza dall'imperialismo e solo poi una rivoluzione chiaramente connotata in senso socialista. Per Belli, tuttavia, non esistono i presupposti contingenti per una rivoluzione nazionale borghese e i fallimenti del progetto kemalista devono essere individuati nella sua estrazione piccolo-borghese e nelle continue concessioni a quelle che egli definisce come classi feudali. L'esperienza dei Proletari rivoluzionari ondeggiava pertanto tra il tentativo di coltivare un'alleanza con le frange radicali dell'esercito e l'adesione ortodossa alle tesi di Lenin, Stalin e Mao; tra la ricerca di un'alleanza tattica tra marxisti e nazionalisti e la costruzione di una nozione di comunismo nazionale che, sulla scia di Soltanğaliiev (p. 176), identifichi la «nazione oppressa» come soggetto rivoluzionario. Oltre alla già citata rivista *Türk Solu*, che diviene il canale per tentare di catalizzare un'alleanza tra maoisti e nazionalisti di sinistra (come l'ancora politicamente attivo Doğu Perinçek), Bertuccelli si sofferma su alcune frange di estrema sinistra che nascono nel quadro delle manifestazioni studentesche del 1968–69 (p. 186). La retorica populista e insurrezionalista è particolarmente forte all'interno della Federazione della gioventù rivoluzionaria di Turchia (DEV-GENÇ, Türkiye Devrimci Gençlik Federasyonu), che è al contempo movimento studentesco e formazione militante che riprende le tesi «fuochiste» latino-americane e il concetto maoista di guerra contadina. Queste posizioni sono portate all'estremo dal THKP-C (Türkiye Halk Kurtuluş Partisi-Cephesi, Partito/Fronte popolare di liberazione della Turchia), che immagina una guerra anti-imperialista condotta da un esercito contadino e l'accerchiamento delle città da parte delle campagne secondo i modelli maoista, indocinese e latino-americano (p. 205).

Tutte queste fantasie rivoluzionarie si infrangono contro la realtà del pronunciamento militare del 12 marzo 1971, che restringe gli spazi di agibilità politica di questi progetti e inaugura una lunga stagione di instabilità politica, acuta polarizzazione, violenza armata e repressione che attraversa tutto il decennio fino a sfociare nel successivo colpo di stato del 12 settembre 1980, caratterizzato dall'imposizione della legge marziale e dal controllo diretto da parte delle forze armate fino alle elezioni del 1983.

Il volume di Bertuccelli, come l'Autore stesso spiega nelle conclusioni, analizza alcuni tentativi contraddittori e perlopiù marginali di svincolare il socialismo turco dai canoni di un kemalismo rimasto sempre più un vocabolario di legittimazione (o delegittimazione) politica che un'ideologia coerente e ben definita, così come dall'ortodossia del marxismo-leninismo di stampo sovietico. Accanto alle divergenze di ordine teorico sulla valutazione del kemalismo come rivoluzione incompiuta o sulle differenti interpretazioni più o meno marxiane su quali gruppi sociali debbano essere assunti come motori della storia e quali altri siano da assumere come soggetti trainati, appaiono evidenti i due scogli contro cui si infrangono i tentativi di coagulare i fermenti della sinistra rivoluzionaria: il rapporto con la politica parlamentare e la diversa valutazione sul ruolo dell'esercito. Gli avvenimenti successivi al 1971, e ancor più dopo il 1980, hanno dato ragione alle tesi di Behice Boran che ammonivano a evitare di porre eccessiva fiducia nel potenziale rivoluzionario delle forze armate.

Eppure, benché schiacciato dal colpo di stato militare del 1980, dall'ascesa dell'islam politico e dall'adozione di un modello nettamente neoliberista sotto la guida di Turgut Özal, questo orizzonte socialista con caratteristiche turche non è del tutto scomparso, e anzi continua inaspettatamente a riemergere, come testimoniano le proteste del 2013, nate dal parco Gezi di İstanbul e poi diffuse in molte altre città (p. 220), ma anche i risultati delle elezioni parlamentari del 2015 e del 2023, nelle quali il rifondato TİP ha ottenuto quattro seggi all'interno dell'Alleanza per il lavoro e la libertà. Il libro di Bertuccelli, che ha il pregio della chiarezza nell'impostazione della struttura e del rigore metodologico nell'uso delle fonti, ha pertanto il merito di offrire chiavi di lettura e interpretazione di un segmento della politica turca che altrimenti passerebbe inosservato.

L'elefante nella stanza rappresentato dalla questione curda è un tema che ritorna più volte nel volume, venendo variamente declinato dai gruppi e dalle figure politiche prese in esame. Sarebbero forse stati interessanti alcuni richiami alle connessioni tra le posizioni rivoluzionarie ben descritte al termine del quarto capitolo e l'ambiente della sinistra rivoluzionaria curda che, dopo una lunga gestazione, avrebbe fondato nel 1978 il PKK (Partiya Karkerên Kurdistan, Partito dei lavoratori del Kurdistan). Evidentemente una trattazione esaustiva dell'argomento avrebbe richiesto un altro volume, collocandosi anche temporalmente al di fuori dell'intervallo assunto in questo lavoro.

Il libro di Bertuccelli è soprattutto profondamente in sintonia con le opere recenti che hanno riportato alla ribalta il tema delle nuove sinistre in diversi contesti mediorientali e nordafricani, mettendo in luce il dibattito viscerale sulla penetrazione tra conflitto di classe e questioni di autodeterminazione nazionale. In tali contesti, proprio nel periodo analizzato dall'Autore, diversi soggetti reinterpretano il messaggio socialista, ritenendo di doverlo profondamente adattare

alle specificità locali dei rispettivi contesti, alla luce delle questioni irrisolte e dei processi incompiuti di autodeterminazione nazionale⁶.

In conclusione, oltre a offrire un contributo originale, ben scritto, ricco di fonti preziose che aiutano a cogliere la complessità della politica turca contemporanea al di là di tante grossolane semplificazioni mediatiche, il volume di Bertuccelli si situa assai validamente dentro un dibattito internazionale, al contempo intellettuale e politico, sulla declinazione a sinistra dell'idea di nazione e sull'importanza delle declinazioni territoriali dei progetti di trasformazione sociale in senso progressista⁷.

⁶ Si veda in F. Bardawil, *Revolution and Disenchantment: Arab Marxism and the Bonds of Emancipation*, Duke University Press, 2020; L. Guirguis (ed.), *The Arab Lefts: Histories and Legacies, 1950s–1970s*, Edinburgh University Press, 2020.

⁷ Si veda in J. Jongerden, *Reverse Discourse, Queering of Self-Determination, and Sexual Ruptures: Abdullah Öcalan, the Kurdistan Workers Party, and the Problem of the Nation-State*, in *Geopolitics*, No. 5, 2023.